

L'amélioration de l'accès à la terre | **POLITIQUE**  
et de la sécurité foncière



Ouvrier pour que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté



# L'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière

**Politique**



# Table des matières

Sigles et acronymes	3
Introduction	4
Cadre conceptuel et évolution du contexte général	5
Objectifs politiques et principes directeurs	15
Instruments opérationnels	18
Mesures d'atténuation des risques	24
Ressources humaines et implications financières	25
Diffusion de la politique	26
<b>ANNEXES</b>	
I. Références à la terre dans le Cadre stratégique du FIDA 2007–2010	27
II. Régime fonciers: termes et définitions	28
III. Textes normatifs d'autres institutions	30
IV. Rétrospective de la mobilisation du FIDA dans le domaine foncier et enseignements tirés de l'expérience	35
V. Coalition internationale pour l'accès	43

## Sigles et acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
ASDI	Agence suédoise de coopération internationale au développement
AusAID	Agence australienne de développement international
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CIRADR	Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
DFID	Ministère du développement international (du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)
GTZ	Agence allemande de coopération technique
S&E	Suivi et évaluation
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
UE	Union européenne

# Introduction

## 1

La garantie d'accès à des terres productives est essentielle pour les millions de pauvres qui vivent en milieu rural et tirent leur subsistance de l'agriculture, de l'élevage ou des ressources forestières. Cette garantie les rend moins vulnérables à la faim et à la pauvreté, influence leur capacité à investir dans des activités productives et à gérer durablement les ressources, élargit les perspectives d'amélioration de leurs moyens de subsistance et les aide à instaurer des rapports plus équitables avec le reste de la société, concourant ainsi à la justice, à la paix et au développement durable.

Conformément à son Cadre stratégique 2007-2010<sup>1</sup>, le premier objectif stratégique du FIDA est de contribuer à "faire en sorte, au niveau national, que les ruraux pauvres, hommes et femmes, puissent avoir plus facilement et plus durablement accès [...] aux ressources naturelles (terre et eau), qu'ils seront alors aptes à gérer de façon viable et efficace".

La problématique de l'accès à la terre et de la sécurité foncière est liée, directement ou indirectement, à tous les domaines stratégiques d'intervention du FIDA. Les questions foncières sont d'autant plus préoccupantes aujourd'hui que la croissance démographique, la cherté des denrées alimentaires, l'impact du changement climatique, les systèmes commerciaux, la place centrale prise par les consommateurs et les entreprises dans les filières alimentaires mondialisées et l'accroissement de la demande de biocarburants et de fourrage font de la terre l'enjeu d'une compétition acharnée et soumettent les régimes fonciers à de très fortes pressions.

Dans une ère nouvelle marquée par les prix élevés des produits alimentaires et du carburant, ces pressions risquent de s'intensifier encore. Elles mettent en péril la terre et la sécurité foncière – et par là, la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance – de millions de ruraux pauvres dont l'accès à la terre n'était auparavant pas menacé. Il en découle également un accroissement des risques de dégradation de l'environnement et de conflits sociaux.

La politique du FIDA relative à l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière a été formulée afin: a) d'établir le cadre conceptuel du rapport entre problématique foncière et pauvreté rurale, en tenant compte de la complexité et de la dynamique de réalités rurales en pleine évolution; b) d'identifier les principales répercussions de ce rapport sur la stratégie du FIDA et sur l'élaboration et la mise en œuvre de son programme; c) d'énoncer des principes directeurs en vue de l'intégration des questions foncières dans les principaux instruments et processus opérationnels du Fonds; et d) de délimiter le cadre de l'élaboration ultérieure des directives opérationnelles et des outils de décision nécessaires.

Dans la présente politique, la "terre" désigne les terres agricoles, les zones humides, les pâturages et les forêts. Le "régime foncier" désigne les règles, les normes et les institutions qui déterminent comment, quand et où les populations ont accès à la terre ou en sont exclues<sup>2</sup>. La "sécurité foncière" s'entend des revendications foncières qu'il est possible de faire valoir, au moyen d'instruments qui vont de la législation nationale à des règles villageoises locales, s'appuyant elles-mêmes sur des cadres réglementaires nationaux. Elle désigne la possibilité pour les populations de contrôler et de gérer la terre – en utilisant, en disposant de ses produits et en prenant part à des transactions telles que la cession ou la location de la terre.

Choisir la terre comme thème central ne signifie pas pour autant méconnaître les liens inhérents avec d'autres ressources naturelles, notamment l'eau. Il s'agit plutôt, par ce choix, de garantir un bon ciblage politique, institutionnel et opérationnel, qui aurait été compromis si le sujet avait été élargi aux questions plus générales d'accès aux ressources naturelles, de gouvernance et de gestion.

1 Voir l'annexe I. Cela est également conforme à l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme: "Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété".

2 FIDA. Guidelines for the Incorporation of Land Issues into IFAD-Supported Operations in Eastern and Southern Africa, Rome, mars 2004.

# Cadre conceptuel et évolution du contexte général

## La terre et les moyens de subsistance des populations rurales

La croissance économique est en général plus forte et plus largement partagée lorsque les populations ont la garantie d'un accès équitable à la terre. Il ressort d'une analyse réalisée par la Banque mondiale en 2005 au sujet de la politique foncière suivie dans 73 pays entre 1960 et 2000 que dans les pays où, initialement, la distribution foncière est plus équitable, les taux de croissance sont deux ou trois fois plus élevés que dans ceux où la distribution foncière est moins équitable<sup>3</sup>. De même, selon Keith Griffin et ses collègues, des réformes foncières réussies ont contribué à une croissance économique rapide. Le lien de causalité joue dans les deux sens. On a des raisons de penser qu'une distribution plus équitable des terres se traduit par une accélération de la croissance et qu'une croissance rapide augmente la probabilité qu'une réforme de redistribution foncière puisse contribuer à une réduction de la pauvreté non seulement en milieu rural mais également en milieu urbain<sup>4</sup>. La réforme foncière en Chine, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, a contribué à une réduction de la pauvreté rurale qui a été la plus forte et la plus rapide de l'ère contemporaine<sup>5</sup>.

La terre est une ressource économique en même temps qu'un facteur important de la formation de l'identité individuelle et collective et de l'organisation quotidienne de la vie sociale, culturelle et religieuse. C'est également une ressource politique considérable, qui définit les relations de pouvoir aussi bien entre les personnes, les familles et les communautés qu'au sein de celles-ci, dans le cadre de systèmes de gouvernance établis<sup>6</sup>.

Dans les sociétés rurales, les paysans sans terre ou ne possédant que peu de terre ainsi que ceux dont les droits fonciers sont aléatoires constituent souvent les groupes les plus pauvres, les plus marginalisés et les plus vulnérables. Leurs droits,

souvent secondaires, vont rarement au-delà de l'utilisation et sont en général, surtout dans le cas des femmes, fragiles et non protégés. Ainsi, en Inde, au Népal et en Thaïlande, moins de 10% des agricultrices possèdent de la terre en propre, tandis qu'au Kenya, où les femmes représentent 70% de la main-d'œuvre agricole, 1% seulement d'entre elles possèdent de la terre<sup>7</sup>. Les droits des femmes, souvent secondaires, dérivés et temporaires, sont obtenus par le mariage, les enfants ou autres liens avec les hommes et, par conséquent, deviennent précaires lorsque le rapport avec l'homme prend fin<sup>8</sup>.

En milieu rural, les moyens de subsistance dépendent de plusieurs sources de revenu. Le fait de ne pas posséder de terres agricoles ne représente pas systématiquement une situation de désavantage pour les ménages ruraux. Cependant, pour ceux qui sont touchés par l'extrême pauvreté et l'insécurité alimentaire – qui constituent le groupe cible du FIDA –, les cultures, l'élevage, les produits naturels et les ressources forestières en propriété commune demeurent déterminants en termes de revenus et de diversification des stratégies de subsistance. Pour ces ménages, l'accès à la terre et la sécurité foncière figurent parmi les principaux éléments qui influent sur leurs choix et leurs perspectives, représentant un facteur de stabilité pour la sécurité alimentaire et les revenus sur un marché rural du travail limité, saisonnier et relativement peu rémunérateur.

Chaque jour, les questions foncières affectent donc les choix et les perspectives des ruraux pauvres, hommes et femmes. L'accès à la terre et la sécurité foncière entrent ainsi en compte dans les décisions concernant la nature des cultures – de subsistance ou de rente. Elles influencent la mesure dans laquelle les exploitants sont disposés à investir en faveur de l'amélioration de la production, de la gestion durable et de l'adoption de nouvelles techniques ainsi que d'innovations prometteuses. Le succès des efforts futurs de promotion de nouvelles techniques agricoles

# 2

3 Deininger K. (2003) Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Report, Banque mondiale.

4 Griffin, K., Khan, A.R. & Ickowitz, A. (2002), "Poverty and the Distribution of Land", *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 279-330, p. 315.

5 Banque mondiale. Rapport sur le développement dans le monde, encadré A.2, p. 46.

6 Professeur Okoth-Ogendo, exposé d'orientation générale, atelier sur "La sécurité foncière pour la réduction de la pauvreté en Afrique orientale et australe" organisé par le FIDA, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et le Ministère des terres, du logement et du développement humain, Gouvernement ougandais, Kampala, 27-29 juin 2006.

7 Ces pourcentages ne comprennent pas les droits secondaires des femmes à l'utilisation ou à l'accès aux ressources communes, même si ceux-ci sont faibles.

8 Facteur aggravé par le VIH/sida, en particulier en Afrique.

permettant d'atténuer les effets du changement climatique et/ou de s'y adapter reposera sur la sécurité foncière. La terre peut également servir de garantie et influe à ce titre sur l'accès des populations à des services financiers et sur leur capacité à tirer parti des marchés.

Les régimes fonciers ont une forte incidence sur les résultats des projets de développement. Si l'on ne tient pas suffisamment compte des questions d'accès à la terre et d'occupation des terres, les régimes eux-mêmes peuvent ajouter aux difficultés et menacer l'accès des pauvres à la terre et leur sécurité foncière. Par exemple, l'introduction de nouvelles techniques ou de l'irrigation crée des possibilités économiques qui accroissent la valeur de la terre et peuvent attirer des intérêts plus puissants. La construction de routes destinées à faciliter les liaisons commerciales peut favoriser l'arrivée de nouveaux colons, souvent plus aisés, intensifiant ainsi la compétition pour les ressources et les conflits sociaux. Pour que ces conséquences non intentionnelles ne se produisent pas, il faut dûment prendre en considération et protéger tous les droits existants, y compris les droits secondaires, les droits collectifs et les régimes d'utilisation multiple.

## Les régimes fonciers<sup>9</sup>

Les régimes fonciers sont diversifiés et complexes. Ils peuvent être formels ou informels, prévus par la loi ou coutumiers, juridiquement reconnus ou non juridiquement reconnus, permanents ou temporaires, de propriété privée ou collective, primaires ou secondaires. Nombreux sont les pays en développement où les régimes fonciers ont été influencés par les anciennes politiques foncières coloniales qui se sont superposées aux modèles classiques de distribution des terres. On rencontre donc aujourd'hui, au niveau tant national que local, un enchevêtrement de règles, lois, coutumes, traditions, perceptions et réglementations (parfois contradictoires) qui régissent les modalités d'exercice des droits des populations concernant l'utilisation, le contrôle et le transfert des terres.

La question "foncière" n'est pas unique et les forces jouant sur l'accès à la terre et le contrôle de celle-ci par les ruraux pauvres, hommes et

femmes, varient selon la région, le pays et la communauté. La réponse trouvée au problème foncier d'un groupe peut, pour un autre groupe, entraîner l'apparition de nouvelles difficultés.

Les gouvernements et les institutions ont encouragé des réformes foncières orientées vers l'officialisation des droits fonciers et l'enregistrement des titres de propriété, mais ces réformes n'ont pas toujours eu l'effet positif escompté, notamment pour les pauvres<sup>10</sup>. En effet, la promotion de droits fonciers individuels exclusifs, aliénables et légalement enregistrés ne joue pas nécessairement en faveur des ruraux pauvres, qui sont nombreux à avoir besoin de régimes de propriété plus flexibles, différenciés, décentralisés et communs, sur lesquels ils peuvent exercer plus d'influence et qui se prêtent mieux à des utilisations optimales des terres.

La sécurité foncière est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante pour réduire la pauvreté rurale et améliorer les moyens de subsistance de façon durable. Les mesures de renforcement de la sécurité foncière doivent être étayées par des politiques, des services et des investissements favorables aux pauvres qui réduisent leur vulnérabilité et leur permettent de tirer au mieux parti de l'accès à la terre. En outre, des politiques supranationales porteuses sont nécessaires afin de répondre à des questions telles que les migrations, le pastoralisme et les conflits qui dépassent les limites des pays, voire des régions, nécessitant ainsi l'adoption de stratégies multi-pays ou régionales.

## Les tendances actuelles et les défis émergents

Selon le Rapport sur le développement dans le monde 2008 de la Banque mondiale, la population rurale "devrait continuer à augmenter jusqu'en 2020 [...] En Asie du Sud, elle ne commencera à baisser qu'après 2025 et en Afrique, pas avant 2030"<sup>11</sup>. L'accroissement des populations rurales entraîne l'expansion des surfaces cultivées, l'empiètement sur les forêts, les zones humides et les quelques habitats naturels qui subsistent, mais aussi l'augmentation du nombre de paysans sans terre et la réduction de la taille des exploitations. En Inde, par exemple, la superficie moyenne des exploitations est passée de 2,6 hectares en

9 Concernant la section sur les régimes fonciers, voir l'annexe II pour des définitions et concepts plus précis.

10 FIDA (2001), Rapport sur la pauvreté rurale, Rome.

11 Banque mondiale. L'agriculture au service du développement. Rapport sur le développement dans le monde 2008. Washington D. C. octobre 2007, p. 29.

1960 à 1,4 hectare en 2000 et continue à chuter. Au Bangladesh, aux Philippines et en Thaïlande, sur une vingtaine d'années, la taille moyenne des exploitations a diminué et le nombre de paysans sans terre augmenté<sup>12</sup>. Au Cambodge, la proportion des paysans sans terre a été portée de 13% en 1997 à 20% en 2004, et les analystes pensent que le chiffre actuel est proche de 30%<sup>13</sup>. De même, en Afrique orientale et australe, la superficie cultivée par habitant a diminué de moitié au cours de la dernière génération et, dans un certain nombre de pays, elle représente à l'heure actuelle moins de 0,3 hectare par habitant<sup>14</sup>.

Nombreux sont les pays en développement où le changement climatique aggrave l'incidence des sécheresses, des mauvaises récoltes et des pertes de bétail et accélère la pénurie d'eau, la déforestation et la dégradation des terres<sup>15</sup>. Selon différentes sources, de 5 à 10 millions d'hectares de terres agricoles disparaissent chaque année dans le monde du fait d'une dégradation avancée<sup>16</sup>. Ce sont les populations rurales pauvres qui sont le plus sensibles à ces phénomènes, lesquels ne pourront être inversés que grâce à des investissements en faveur de pratiques durables de gestion et de régénération – investissements et pratiques qui, pour le moins, exigent une sécurité foncière.

L'augmentation des prix du pétrole et des denrées alimentaires, la progression de la demande de produits alimentaires et d'énergie et les subventions entraînent actuellement l'accroissement de la concurrence pour la terre et l'empiètement sur les terres marginales et les forêts, les territoires des peuples autochtones et les ressources foncières communes. Ces tendances conduisent vers ce qui pourrait être, selon l'Initiative pour les droits et les ressources – qui regroupe des organisations internationales, régionales et communautaires engagées dans la conservation, la recherche et le développement – la dernière vague d'appropriation de terres à l'échelle du globe<sup>17</sup>.

Un certain nombre de gouvernements recherchent des terres à vendre ou à louer dans des pays en développement afin d'assurer leurs approvisionnements en vivres et en fourrage ainsi que leur production de biocarburants. Des entreprises publiques et privées et des groupes

industriels acquièrent actuellement des millions d'hectares de terre en Afrique, en Asie et en Amérique latine pour la production vivrière ou pour celle de biocarburants. Des banques d'affaires et des fonds spéculatifs achètent également de vastes étendues de terres agricoles à travers le monde. La demande d'utilisation commerciale des terres progresse à une vitesse telle qu'elle réduit la capacité des utilisateurs pauvres de ces terres à continuer d'y avoir accès. Les populations pauvres dépourvues de sécurité foncière sont celles qui risquent le plus de se voir dépossédées et évincées de leurs terres. Même lorsque les terres rachetées sont classées dans la catégorie "en friche" ou "marginales", elles peuvent constituer une base essentielle pour les moyens de subsistance des pauvres, en particulier des femmes, notamment grâce à la pratique de la culture, du gardiennage de troupeaux et de la collecte de bois de feu et de plantes médicinales. Dans de nombreux pays, de vastes zones forestières sont converties en plantations commerciales, ce qui menace à la fois les écosystèmes et les moyens de subsistance des populations pauvres, femmes et hommes, tributaires des produits et des possibilités de pâturage qu'elles peuvent y trouver<sup>18 19</sup>.

Pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier, les défis actuels sont immenses car, du fait de la demande croissante de produits alimentaires, du renchérissement de ces derniers sur les marchés internationaux et de la moindre capacité d'importation, les besoins alimentaires nationaux doivent être couverts par la production intérieure<sup>20</sup>, alors que, dans la plupart des pays en développement d'Afrique et d'Asie, cette production repose sur les petits exploitants, qui sont précisément les plus menacés par les forces poussant à la concentration et au remembrement des terres.

## La terre et l'évolution des priorités en matière de développement

La problématique foncière a bénéficié récemment d'un regain d'attention de la part des chercheurs comme des praticiens du développement, sous l'influence de plusieurs facteurs. En certains endroits d'Amérique latine,

12 Ibid. pp. 118-119.

13 Shalmali, G. (2006) "Land and Natural Resource Alienation in Cambodia", Focus on the Global South.

14 Jayne, T. Michigan State University.

15 Selon une étude récente réalisée par le département d'écologie mondiale de la Carnegie Institution (<http://globalecology.stanford.edu/DGE/CIWDGE.HTML>), le rendement des cultures a baissé de 3 à 5% pour chaque degré Fahrenheit de plus (0,56° Celsius).

16 Ibid., p. 87.

17 [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org).

18 Voir les sources suivantes au sujet des tendances, données et études de cas concrets: a) Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) et FAO (2008), "Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People Access to Land"; b) IIED/FAO (2008), "Climate Change, Bioenergy and Land Tenure"; c) African Biodiversity Network (ABN), "Agrofuels in Africa: The Impacts on Land, Food and Forests". [http://www.biofuelwatch.org.uk/docs/ABN\\_Agro.pdf](http://www.biofuelwatch.org.uk/docs/ABN_Agro.pdf); d) GRAIN (2007), Seedling: agrofuels special issue, GRAIN, Barcelone, Espagne; e) Menon, S. et Merriman, J. "Banks, funds swoop on farmland as commodities boom", Londres (Reuters), 13 mars 2008; et f) Henriques, D. "Boom in food Prices raises appeal of farmland as an investment", International Herald Tribune, 5 juin 2008

19 FAO (2008) "Gender and Equity Issues in Liquid Biofuels Production – Minimizing the Risks to Maximize the Opportunities".

20 Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2008, p. 45.



d'Afrique australe et orientale et d'Asie, la distribution extrêmement inégale de la terre continue d'entraver une croissance large, provoquant ainsi des troubles civils, la dégradation des ressources naturelles, voire de violents conflits. En Afrique subsaharienne et en Asie, de nombreuses zones sont caractérisées par un dualisme tenace entre droits légalement reconnus et droits coutumiers, souvent cause majeure de l'insécurité foncière, de la dégradation de l'environnement et des conflits. Les anciens pays socialistes d'Europe de l'Est et d'Asie centrale ont dû relever de lourds défis imposés par la décollectivisation et la privatisation des terres ainsi que par la mise en place de cadres juridiques et institutionnels garantissant des régimes d'administration foncière efficaces.

Par ailleurs, le renouveau de l'intérêt pour les questions d'occupation et de gestion des terres a été alimenté par la recherche contemporaine sur le développement qui, comme il est indiqué plus haut, montre que la croissance économique est plus rapide, plus soutenue et plus généralisée dans les pays où la répartition des richesses est plus équitable que dans ceux où elle est fortement inégale. De même, la recherche à la base sur les causes et la dynamique de la pauvreté rurale confirme l'étroite corrélation existant, dans une grande partie du monde rural, entre garantie d'accès à la terre et niveau de pauvreté. Les données révèlent en outre l'impact significatif – en termes d'amélioration de la sécurité alimentaire et de résistance des populations rurales pauvres aux chocs externes – que peut avoir un renforcement, même restreint, de la garantie

d'accès à la terre. La sécurité foncière n'est pas importante uniquement pour la production agricole: elle fournit également aux pauvres les instruments voulus pour pouvoir négocier de façon équitable la diversification de leurs moyens de subsistance et renforcer leur aptitude à mener à bien des activités extra-agricoles viables en utilisant la terre comme garantie, en la louant ou en la vendant à sa valeur réelle.

Ce regain d'intérêt pour la terre est également motivé par la prise de conscience actuelle d'un certain nombre de nouveaux problèmes qui touchent l'accès à la terre et la sécurité foncière mais qui n'ont pas été dûment pris en compte par les politiques et réformes foncières antérieures. Ces problèmes concernent, entre autres, les droits des femmes et des jeunes ainsi que les droits territoriaux des minorités ethniques et des peuples autochtones.

Au niveau mondial, la prise de conscience de l'importance des questions foncières pour la croissance à long terme, la réduction de la pauvreté, la paix et l'émancipation citoyenne s'est également exprimée dans de récents rapports de la Banque mondiale (2003, 2005 et 2008) ainsi que dans le Rapport sur le développement humain 2005. Un grand nombre d'organismes internationaux de développement<sup>21</sup> et d'ONG ont publié récemment des documents d'orientation et des directives sur l'accès à la terre, la sécurité foncière et la réforme agraire. L'évolution des politiques dans ce domaine se reflète également dans un nombre croissant d'opérations en matière foncière. Ainsi, à la

21 Voir l'annexe III pour les déclarations normatives d'autres institutions.

En Bolivie, le FIDA a appuyé le développement autonome des peuples autochtones du Beni afin qu'ils puissent tirer parti de la réforme foncière. Le projet, qui supposait une collaboration avec les organisations autochtones aux niveaux local et régional, a facilité la reconnaissance juridique des communautés indigènes, préalable à l'obtention de titres de propriété collectifs sur des terres ancestrales. L'exécution d'activités essentielles visant l'enregistrement des droits de propriété foncière, comme l'identification et la délimitation des terrains et la négociation avec leurs occupants du moment, a été assurée conjointement et cogérée par l'Institut de la réforme agraire et des brigades indigènes. Le projet a eu pour bénéficiaires 157 communautés autochtones comprenant 7 291 femmes et 8 374 hommes. Environ un million d'hectares de terres appartenant aux peuples autochtones ont été restaurés. Le Bureau de l'évaluation a estimé que l'enregistrement des droits de propriété et le renforcement organisationnel des communautés autochtones du Beni figuraient parmi les résultats les plus durables des activités appuyées par le FIDA en Bolivie.

Banque mondiale, les investissements de ce type représentent la partie du portefeuille rural qui a le plus progressé<sup>22</sup>.

Par ailleurs, une Commission de haut niveau des Nations Unies sur la démarginalisation des pauvres par le droit a été instituée afin, principalement, d'identifier des approches propres à permettre aux pays de réduire la pauvreté en procédant à des réformes qui étendent à tous l'accès à la protection et aux possibilités légales. Le renforcement de la sécurité foncière pour les pauvres et la promotion de leurs droits de propriété sont au centre du mandat de cette commission<sup>23</sup>. Avec l'appui du FIDA et d'autres partenaires, la FAO a organisé une Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), accueillie à Porto Alegre par le gouvernement brésilien en mars 2006. La déclaration de la CIRADR préconise une action concertée pour traiter la problématique foncière compte tenu de son incidence sur l'avenir des petits exploitants, de l'agriculture familiale et de la sécurité alimentaire.

Au niveau régional, la Commission de l'Union africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement ont entrepris, sous l'égide de la Commission de l'Union africaine, l'élaboration d'une politique foncière et d'un cadre de réforme panafricains afin d'aider les gouvernements de la région à traiter les questions foncières qui sous-tendent les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté.

Au niveau national, des réformes foncières, législatives et institutionnelles sont en cours dans plusieurs pays, dont le Burkina Faso, le Kenya, Madagascar, le Mali, le Rwanda et l'Ouganda. En dehors de l'Afrique, des pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, ainsi que le Brésil, l'Indonésie, le Népal et les Philippines sont en train d'adopter de nouvelles politiques foncières. Pour que celles-ci portent leurs fruits, une concertation sera nécessaire afin de garantir un ciblage et une orientation favorables aux pauvres, un renforcement des capacités de tous les acteurs nationaux intéressés et des investissements substantiels et durables, de manière à ce qu'elles soient appliquées avec constance et bien comprises. Lorsque la demande leur en est faite, les organismes de

développement doivent se montrer prêts à apporter leur contribution dans tous ces domaines, et un certain nombre de donateurs ont de fait déjà élaboré des politiques destinées à guider leur engagement dans le domaine foncier et du développement<sup>24</sup>.

## La mobilisation du FIDA dans le domaine foncier et les enseignements tirés de l'expérience<sup>25</sup>

La mobilisation du FIDA dans le domaine foncier s'opère principalement à travers ses projets et programmes, en particulier les investissements en matière d'irrigation, de conservation des sols et de l'eau, de foresterie et d'agroforesterie ainsi que de gestion des ressources naturelles. En outre, le Fonds est l'un des membres fondateurs de la Coalition internationale pour l'accès à la terre<sup>26</sup>, créée en 1996, et en héberge le secrétariat depuis cette date.

Afin de mettre à profit les enseignements tirés de ses expériences opérationnelles et de renforcer son efficacité en matière foncière, le FIDA a, en 2005, dressé un inventaire des 300 projets qu'il avait approuvés et appuyés entre 1993 et 2004. C'est ainsi qu'ont été identifiés 85 projets dont une ou plusieurs composantes abordent la question de l'accès à la terre; 35 d'entre eux ont ensuite fait l'objet d'une analyse approfondie. Les principaux domaines d'intervention en matière foncière intéressant ces composantes étaient les suivants: l'appui à la formulation et à la mise en œuvre de politiques foncières favorables aux pauvres; l'amélioration de l'accès à la terre à travers l'enregistrement des titres de propriété individuels ou la redistribution des terres par le biais de stratégies publiques ou appuyées par le marché; le renforcement de l'accès aux ressources collectives et des régimes d'utilisation multiple; le renforcement de la sécurité foncière; la résolution des conflits fonciers; le resserrement des liens entre sécurité foncière et utilisation des terres et gestion durable des ressources; la protection des droits fonciers ancestraux et coutumiers grâce à l'enregistrement des titres de propriété collectifs et individuels; l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière des femmes; le renforcement des systèmes décentralisés

22 Examen documentaire.

23 Commission sur la démarginalisation des pauvres par le droit (2008) "Pour une application universelle et équitable de la loi" volume II, p. iii [www.undp.org/legal/empowerment](http://www.undp.org/legal/empowerment).

24 La Commission européenne, la Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, entre autres.

25 Pour des informations complémentaires sur les enseignements tirés de l'expérience et des exemples précis concernant les opérations du FIDA, voir l'annexe IV.

26 Voir l'annexe V.

d'administration des terres; la mise en place de services de réforme post-agraire; et l'accès des éleveurs aux parcours.

Les enseignements tirés de l'expérience au fil des années peuvent se répartir en deux grandes catégories: les processus de formulation et de mise en œuvre de politiques foncières; et la conception et la mise en œuvre de projets et programmes de réduction de la pauvreté rurale.

### **Enseignements se dégageant de l'expérience dans le domaine de la formulation et/ou de la mise en œuvre de politiques foncières**

**Garantir des droits fonciers adaptés à chacun selon qu'il convient.** Il est indispensable de préciser les types de droits (droits de propriété ou d'utilisation) qui doivent être garantis ainsi que leurs titulaires respectifs (individu, famille, village, groupe ethnique, État, etc.). Favoriser la propriété individuelle par l'établissement de cadastres et la délivrance de titres de propriété individuels ne constitue pas toujours la meilleure solution, car elle est onéreuse et risque d'avantager des groupes privilégiés en mesure d'influencer les processus de régularisation. Garantir les droits d'utilisation par des contrats de fermage améliorés peut se révéler plus favorable aux petits exploitants, aux paysans sans terre et aux producteurs

ruraux pauvres. L'attribution de titres de propriété demeure une solution possible lorsqu'elle ne porte pas atteinte aux mécanismes existants d'accès à la terre et de sécurité foncière. Les cadres d'action doivent tenir compte et tirer parti des normes et pratiques coutumières, reconnaître la multiplicité des droits et la coexistence de régimes fonciers légaux et coutumiers, tenir compte des variations régionales et encourager la formulation homogène de régimes pluralistes.

**Aménager les systèmes existants afin d'offrir des solutions adaptées au contexte considéré.** Les solutions à la problématique foncière doivent être recherchées in situ et tenir compte d'informations liées aux réalités extrêmement variées et complexes auxquelles sont confrontés les ruraux pauvres, hommes et femmes. Même s'il n'existe pas de solution uniforme, le point de départ devrait toujours être le système local de gouvernance en matière foncière et son environnement économique, politique, socioculturel et écologique. Il est souvent préférable de mettre à profit et de favoriser une évolution progressive des systèmes traditionnels d'administration foncière (sous réserve de prescriptions minimales concernant l'exhaustivité et la garantie des droits) plutôt que de mettre en place, dès le départ, de nouveaux systèmes officiels. Cette règle vaut particulièrement lorsqu'il s'agit de terres communales et de propriété collective,

Dans le département de Maghama, en Mauritanie, le FIDA a appuyé un processus de négociation visant à faire bénéficier des familles sans terre de droits d'utilisation à long terme de terres de cultures de décrue récemment aménagées. Ce processus s'est déroulé en trois phases. D'abord, des comités villageois ont été créés afin d'élaborer une entente foncière (entre propriétaires et utilisateurs des terres), qui a reçu l'aval, après débat, de tous les membres de la communauté. Ensuite, une évaluation foncière a été réalisée afin d'identifier les groupes plus vulnérables. Enfin, les accords fonciers ont été codifiés dans le cadre d'un processus participatif de négociation et d'homologation. Les négociations relatives à l'entente foncière ont duré deux ans, mais ont abouti à la signature d'un accord entre les propriétaires terriens et les paysans pauvres. En 2004, 28 villages avaient signé l'entente, dont une étude des incidences sociales a été réalisée. Cela a grandement contribué à renforcer le capital social dans la région considérée, comme en témoigne le fait que les propriétaires terriens ont accepté de faciliter l'accès à la terre de personnes ne pouvant se prévaloir d'aucun titre formel, ainsi qu'à mettre au point des mécanismes devant permettre de négocier une utilisation partagée des ressources afin de prévenir ou de limiter les conflits. Au cours de la deuxième phase, grâce aux ouvrages réalisés avec l'appui du FIDA à Maghama, 9 500 hectares de terres agricoles où la submersion est maîtrisée sont également devenus disponibles.

essentielles pour la subsistance des populations rurales pauvres et pour leurs valeurs culturelles. Pour être durables et efficaces, les solutions choisies doivent faire partie intégrante d'une politique nationale et d'un cadre de planification du développement. Par ailleurs, les migrations transnationales et les déplacements de population peuvent exiger des solutions multi-pays et régionales.

**Encourager des processus à long terme concernant l'appui, les partenariats et le partage des savoirs.** Pour qu'une réforme foncière soit favorable aux pauvres, elle nécessite des investissements durables et appropriés, un engagement politique à long terme, une consultation publique élargie et soutenue ainsi que l'instruction civique indispensable pour l'instauration et le maintien de la confiance et de l'entente entre tous les groupes sociaux. Les gouvernements, les partenaires du développement et la société civile devraient s'employer ensemble, sous la conduite des pays eux-mêmes, à soutenir des réformes foncières en faveur des pauvres. Il est essentiel d'obtenir des enseignements du terrain susceptibles d'être pris en compte lors de l'élaboration de politiques favorables aux pauvres, le FIDA pouvant jouer un rôle important à cet égard en s'inspirant de ses propres programmes et de l'expérience de ses partenaires, y compris celle de la société civile et des organisations paysannes.

**Renforcer les capacités des pouvoirs publics à tous les niveaux et encourager la décentralisation.** L'encadrement local, à tous les niveaux, est une condition sine qua non si l'on veut relever les défis complexes que présentent les processus de réforme foncière conçus dans une optique de réduction de la pauvreté. Les instances publiques doivent renforcer les capacités de leurs ressources humaines aux fins de la mise en œuvre des réformes et actions foncières, en particulier la gestion de l'administration foncière, l'enregistrement des titres de propriété, l'attribution des terres et les mécanismes de résolution des différends. La collaboration interministérielle et sectorielle est elle aussi essentielle. Le renforcement institutionnel concerne également les autorités locales. La décentralisation, qui permet d'affiner et d'adapter au contexte local les mesures visant à régler la problématique foncière, constitue une grande opportunité pour l'intégration et l'articulation des régimes fonciers légaux et coutumiers dans un cadre institutionnel plus stable. Cependant, dans certaines réalités, le risque est grand d'une domination des stratégies décentralisées par l'élite. L'enjeu consiste à trouver un équilibre entre les principaux aspects positifs des initiatives de réforme – centralisées et décentralisées.

**Renforcer le pouvoir d'action des organisations de la société civile.** Alors que la formulation et la mise en œuvre de politiques

En République-Unie de Tanzanie, dans le cadre du programme d'appui au développement du secteur agricole d'élevage: appui au développement pastoral et agropastoral, le FIDA assure un financement destiné à aider les administrations de district et de village à piloter une approche participative de la planification de l'utilisation des terres et des ressources naturelles, y compris la gestion des parcours. Un appui est ainsi apporté à l'élaboration de méthodologies participatives visant la résolution des conflits, l'établissement de plans d'utilisation des terres et des ressources naturelles aux niveaux des villages et des districts ainsi que la formation de facilitateurs nationaux à l'emploi de telles méthodologies. Les résultats de ces activités sont pris en compte dans la concertation sur les politiques publiques et dans la modernisation du cadre juridique et réglementaire.

publiques favorables aux pauvres sont menées par le gouvernement, leur application et leur succès dépendent de la participation active des citoyens et d'une société civile forte et dynamique en mesure d'exprimer les souhaits de la population et de représenter aussi les intérêts des membres les plus pauvres et les plus marginalisés de la société<sup>27</sup>. Il est nécessaire de renforcer le rôle de plaidoyer de la société civile ainsi que son aptitude à collaborer avec le gouvernement. Il faut que des mécanismes d'interaction entre l'État et la société civile soient élaborés, mis en œuvre et consolidés afin de former une vaste coalition pour une réforme foncière favorable aux pauvres. Les institutions de développement et les organismes d'aide peuvent contribuer à l'instauration d'une société civile dynamique dans les domaines suivants: recherche, consultation publique et diffusion de l'information; appui direct à la mise en œuvre de politiques gouvernementales (principalement pilotage et suivi et évaluation [S&E]); plaidoyer en faveur des droits des groupes pauvres et marginalisés; et mobilisation sociale devant permettre aux ruraux pauvres de prendre pleinement part aux processus qui les affectent<sup>28</sup>.

27 Liversage, H. et Carpano, F. Integrating the Strengthening of Land Tenure Security into IFAD-supported Activities in Eastern and Southern Africa, novembre 2006, p.7.

28 Ibid.

**Reconnaître à la terre une valeur allant au-delà du simple actif économique.** Toute considération relative à une sécurité foncière favorable aux pauvres devrait envisager la terre non pas uniquement comme un actif économique, mais également comme partie

intégrante du tissu culturel et social. Cependant, du fait des asymétries de pouvoir, les institutions régissant l'accès à la terre adoptent souvent des politiques reposant sur les intérêts des groupes dominants et/ou uniquement sur des principes d'efficience économique.

**Atténuer et résoudre les conflits sociaux.** Si l'on veut atténuer les conflits, la participation élargie des parties prenantes, en particulier des populations rurales et de leurs organisations, est essentielle pour tous les processus de réforme politique et institutionnelle dans le domaine foncier. Les dispositifs formels de résolution des conflits – comme les tribunaux – étant en général onéreux et d'accès difficile, il conviendrait de recourir en premier lieu aux dispositifs communautaires de résolution des conflits (tels que le système *gacaca/abunzi* [tribunaux/médiateurs] au Rwanda) et de ne faire appel qu'en dernier recours aux dispositifs prévus par la loi. À cet égard, la planification participative de l'usage des terres et les accords multipartites d'utilisation (par exemple, entre exploitants et éleveurs) constituent des formules très efficaces.

### **Enseignements tirés de la conception et de l'exécution de projets et programmes de réduction de la pauvreté rurale**

**Apprendre à bien connaître les régimes fonciers.** Les régimes fonciers constituent un

Le projet de mise en valeur des ressources forestières et fourragères sous bail dans le Moyen Pays au Népal a permis à des groupes de villageois particulièrement démunis des hautes terres d'avoir accès à des zones forestières dégradées au titre de baux de longue durée et s'est également traduit par une assistance technique et financière au reboisement. On a pu constater, au cours de l'exécution, que la création de "coalitions des pauvres" sous la forme de coopératives associant un grand nombre de groupes titulaires de baux forestiers permettait de parer effectivement au risque d'expropriation par les élites locales. Le projet a aussi illustré l'importance de la sécurité foncière pour une gestion communautaire fructueuse des ressources naturelles et pour les ménages pauvres. En février 2003, 1 729 groupes titulaires de baux forestiers avaient été formés. Les membres de ces groupes ont tiré des avantages certains de l'expérience en termes de confiance en soi, ce dont témoigne en particulier la naissance d'organes de coordination et de coopératives. Ces organes ont appuyé la conduite d'activités telles que l'assainissement de l'environnement dans les villages, l'amélioration des sentiers forestiers et la mise en place de réseaux de distribution d'eau potable. Ils ont également concouru à la résolution de conflits. À Makwanpur et Kavrepalanchok, le nombre d'espèces végétales a augmenté respectivement de 57% et 86% entre 1994 et 2000 et le nombre d'arbres et d'essences s'est lui aussi accru sensiblement. Globalement, le projet a démontré que les plus démunis peuvent contribuer à régénérer des forêts dégradées si l'occupation leur en est assurée.

facteur déterminant si l'on veut savoir à qui les programmes et projets sont profitables et à qui ils sont dommageables. Ils ont aussi, pour les populations rurales pauvres, une influence primordiale sur les incitations à opérer des investissements à long terme et à adopter des mesures de protection de l'environnement, ainsi que sur les possibilités de s'engager dans cette voie. Une connaissance approfondie des régimes fonciers est donc un préalable indispensable à la conception de programmes et projets correctement ciblés et à l'articulation des activités dans une optique d'optimisation des résultats. Si une telle connaissance fait défaut, en revanche, il peut s'ensuivre des conséquences extrêmement négatives pour les résultats du projet, comme il est indiqué ci-dessus.

**Collaborer avec l'État.** Lorsque la demande leur en est faite, les partenaires du développement devraient collaborer avec des organismes publics d'exécution qui concourent à l'accès des populations pauvres à la terre et sont capables de faire face aux résistances susceptibles de se manifester lors de la mise en œuvre du projet. Un appui aux réformes judiciaires et administratives est nécessaire afin d'inciter les bureaucraties à mieux répondre aux attentes des ruraux pauvres qui sont leurs administrés et à davantage leur rendre compte. Il est fréquent qu'un tel appui puisse englober le renforcement des capacités des institutions publiques foncières, au niveau national, local ou communautaire.

**Renforcer les capacités des organisations locales.** Étant donné la stratification sociale et les intérêts en place au niveau local, les projets peuvent aider les organisations communautaires à approfondir leur connaissance des lois et politiques foncières, de façon à être mieux en mesure de négocier et de faire reconnaître leurs droits. De plus, il est important de renforcer les capacités de ces organisations afin qu'elles puissent nouer des liens avec des entités plus grandes et plus fortes au plan institutionnel et plaider également en faveur des populations rurales pauvres au plus haut niveau politique. Cela contribuera à la pérennité des résultats du projet après son achèvement.

**Garantir la durabilité.** La réforme de l'accès à la terre et des régimes fonciers suppose une volonté et un investissement politique soutenus. C'est un processus long – en général plus long que le cycle d'un seul projet – qui exige une supervision intensive. Par conséquent, le choix des organismes d'exécution revêt une importance capitale si l'on veut garantir un engagement et un appui dans la durée, notamment de la part du gouvernement. Les projets que finance le FIDA étant exécutés le plus souvent par des ministères de l'agriculture alors que l'administration foncière est, elle, du ressort d'institutions foncières spécialisées, il importe d'établir des mécanismes de consultation et de collaboration interministérielle. Les partenariats avec des ONG et des

Dans le cadre du programme national de réforme agraire, au Brésil, des familles qui en étaient privées ont pu avoir accès à la terre; cependant, pour en tirer pleinement parti, elles doivent pouvoir aussi accéder aux marchés et à des services d'appui tels que la vulgarisation ou le crédit. Le FIDA aide les colonies issues de la réforme agraire au niveau local et des États à assurer ces services. Les familles bénéficiaires ont pu ainsi mieux s'insérer dans le marché local et gérer plus efficacement leurs activités dans le secteur agricole, les micro-entreprises et la petite industrie agroalimentaire. En 2007, le projet de développement durable à l'intention des colonies issues de la réforme agraire dans la zone semi-aride de la région du Nord Est (connu également sous le nom de projet Dom Helder Camara) a été élu meilleur projet de développement rural du Brésil. À la fin de 2007, le projet avait notamment permis à 6 500 bénéficiaires d'avoir accès à des prêts au titre d'un programme de crédit gouvernemental. Plus de 700 jeunes hommes et femmes ont été formés à des activités liées à l'agriculture, en collaboration avec des écoles et des associations paysannes locales, et 14 257 femmes se sont vu délivrer des cartes d'identité à l'issue d'une campagne menée à cet effet.

organisations rurales ainsi que l'instauration de liens entre celles-ci, les organisations à assise communautaire et les associations de défense opérant à différents niveaux sont essentiels. La planification participative de l'utilisation des terres et la gestion foncière communautaire sont des mécanismes efficaces pour promouvoir l'autodétermination et la durabilité. Il est très important que l'appui à la sécurité foncière soit intégré à d'autres activités ayant pour finalité le développement rural en faveur des pauvres et la réduction de la pauvreté, comme la régénération des parcours ou l'amélioration de la gestion des régimes fonciers communautaires. En réalité, l'échec d'un certain nombre de réformes foncières s'explique en partie par le fait que celles-ci prévoyaient l'octroi de terre aux bénéficiaires sans aucun apport d'intrants ni de services leur permettant de la cultiver de manière rentable.

## L'avantage comparatif du FIDA

L'avantage comparatif du FIDA dans le traitement de la problématique foncière visant la réduction de la pauvreté tient à sa connaissance des moyens de subsistance que tirent de l'agriculture les ruraux pauvres, hommes et femmes; à son approche du développement rural axée sur la population; et à son expérience de la mise en œuvre d'interventions ciblées afin d'apporter des réponses adaptées et efficaces aux problèmes des pauvres. Ces caractéristiques constituent une base solide à partir de laquelle il est possible d'influer sur les politiques et les investissements en vue d'un renforcement de l'accès des pauvres à la terre et de leur sécurité foncière. Les points forts du FIDA particulièrement pertinents sont les suivants:

- La double nature du FIDA, à la fois institution spécialisée des Nations Unies et institution financière internationale. Ses cadres stratégiques, politiques et programmes sont approuvés par ses États membres, ce qui assure la légitimité nécessaire pour que le Fonds puisse aborder des questions politiquement sensibles, comme celles qui ont trait à l'accès des pauvres à la terre.
- Le degré élevé d'appropriation, par les pouvoirs publics, des programmes appuyés par le FIDA.

- Les larges relations de partenariat avec des institutions internationales de développement comprenant la FAO, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, la Banque mondiale (tous trois membres de la Coalition internationale pour l'accès à la terre) et d'autres banques régionales de développement.
- La place importante accordée par le FIDA à l'innovation et à l'application à plus grande échelle, comme indiqué dans sa Stratégie en matière d'innovation.
- Une approche des questions foncières dénuée de tout caractère normatif et déterminée plutôt par l'appréhension des réalités concrètes auxquelles sont confrontées les populations rurales pauvres dans des situations et contextes spécifiques et variés.
- Une forte collaboration avec les organisations d'agriculteurs et de producteurs ruraux, les peuples autochtones et les organisations de la société civile s'intéressant activement à la problématique foncière, en particulier dans le cadre du Forum paysan, de la Coalition internationale pour l'accès à la terre et du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones.
- L'importance accordée à l'autonomisation des ruraux pauvres, hommes et femmes, à travers le renforcement de leurs capacités, de leurs savoirs et de la confiance ainsi que de leurs organisations, afin que celles-ci soient en mesure d'apporter des bénéfices tangibles à leurs membres et d'influer sur les processus politiques les concernant.
- L'expérience en matière d'appui à la décentralisation et au développement à l'initiative des communautés.
- Une approche intégrée qui favorise un accès à la terre et une sécurité foncière s'accompagnant d'une utilisation plus productive et durable de la terre ainsi que de l'accès au crédit, à la technologie et aux marchés.
- La capacité de maintenir, dans le cadre de ses programmes et projets pluriannuels, la mobilisation à long terme indispensable pour traiter de questions foncières éminemment politiques et complexes.

# Objectifs politiques et principes directeurs

# 3

Les conditions dans lesquelles vivent les populations pauvres en zone rurale sont extrêmement variables. Il apparaît néanmoins que certains facteurs communs entravent la capacité qu'ont ces populations d'accroître leurs moyens de subsistance, d'augmenter leurs revenus et d'améliorer leur sécurité alimentaire. Un facteur essentiel est le manque d'accès à la terre; un autre est l'insécurité foncière. Le Cadre stratégique du FIDA reconnaît que l'accès à la terre et la sécurité foncière sont des facteurs déterminants pour que les populations rurales parviennent à se libérer de la pauvreté. Par conséquent, les activités du FIDA doivent reposer sur une compréhension des lois et régimes fonciers nationaux ainsi que sur une appréciation de la dynamique des problèmes fonciers auxquels sont confrontés différents groupes de ruraux pauvres dans leurs contextes culturels, sociaux, politiques et économiques respectifs (stratégie de subsistance agricoles, extra-agricoles et non agricoles, rapports rural-urbain, migrations, etc.).

La finalité de la présente politique est de mettre le FIDA mieux à même d'atteindre le premier objectif de son Cadre stratégique: promouvoir l'accès des ruraux pauvres à la terre et renforcer leur sécurité foncière. La poursuite de cet objectif s'opérera en relation directe avec les investissements du Fonds pour un développement durable favorable aux pauvres – en accroissant la productivité et les revenus, en réduisant la vulnérabilité, l'insécurité et l'exclusion, en encourageant l'utilisation durable des terres et en élargissant les perspectives d'amélioration des moyens de subsistance en milieu rural.

Pour intégrer la problématique foncière dans ses engagements et instruments opérationnels (voir section IV), le Fonds se laissera guider par les principes énoncés ci-après.

- **S'aligner sur les priorités nationales et appuyer les stratégies de réduction de la pauvreté.** Conformément à l'acte constitutif du Fonds et à la Déclaration de Paris sur

l'efficacité de l'aide et au Programme d'action d'Accra, le FIDA veillera à ce que toutes les interventions portant sur les questions foncières soutiennent les priorités nationales et soient entreprises à la demande des pays membres et avec leur assentiment. Dans ce contexte, le FIDA participera aux processus nationaux qui définissent les politiques et les institutions relatives à la terre, telles que les stratégies de réduction de la pauvreté ou les approches sectorielles dans l'agriculture. Dans ce cas, le FIDA cherchera, sur la base de faits observés sur le terrain, à encourager la prise en considération des exigences des populations rurales pauvres. Dans le même temps, les régimes fonciers étant propres au lieu où ils s'appliquent, il faudrait que les questions foncières soient également traitées au niveau local. Les autorités traditionnelles et organisations à assise communautaire locales peuvent prendre une part essentielle dans la fourniture d'informations et l'établissement d'un lien entre le niveau local et les politiques et les stratégies de développement au niveau national. Le FIDA appuiera également les consultations multipartites, qui sont essentielles pour la promotion de politiques et programmes favorables aux pauvres et n'excluant personne. Il est primordial de tenir compte des relations entre les différentes ressources foncières – terres agricoles, pâturages, forêts, etc. – et les diverses préoccupations de ceux dont la subsistance en dépend.

- **Respecter en toutes circonstances le principe "d'innocuité".** Des interventions de développement de divers ordres, particulièrement celles qui touchent à l'intensification agricole, comme l'irrigation ou les méthodes de production faisant appel à la technologie, et celles qui sont axées sur le reboisement ou la gestion des parcours, apportent effectivement une valeur ajoutée à la terre. Dans ces conditions, les ruraux pauvres, notamment les femmes, risquent d'être lésés au profit de groupes plus



puissants. Les projets menés dans ces domaines doivent donc être conçus de manière à “ne pas nuire” aux intérêts fonciers des ruraux pauvres, en particulier des femmes, des peuples autochtones, des populations tribales et autres groupes vulnérables. Des dispositifs rigoureux doivent toujours être envisagés afin d’éviter l’accapement des terres par l’élite ou le déplacement forcé des populations et de régler les différends. Le FIDA doit tenir compte des situations de conflit, qu’elles soient réelles ou potentielles, notamment celles qui peuvent résulter de ses propres interventions. Des directives opérationnelles et des outils de décision seront mis au point pour permettre au FIDA d’appréhender le contexte de ses interventions et de bien s’assurer, tant au stade de la conception qu’à celui de l’exécution, qu’elles ne risquent pas d’avoir de répercussions négatives sur l’accès à la terre et la sécurité foncière des populations pauvres dans les zones du projet. Il est nécessaire d’élaborer des stratégies d’atténuation des conflits reposant sur une connaissance approfondie des difficultés propres à ces situations, y compris de celles liées aux activités de projet, ainsi que sur la nécessité d’un processus de concertation et de négociation n’excluant personne. Aborder la question de l’accès à la terre et de la sécurité foncière à travers des exercices participatifs, au niveau local, de planification de l’utilisation des terres et de gestion foncière peut constituer une approche efficace de l’atténuation et de la résolution des conflits.

- **Évaluer la diversité et la nature dynamique des structures agraires et des systèmes fonciers en place.** Cette diversité est incompatible avec des prescriptions uniformisées. Elle exige des analyses et des interventions adaptées au contexte qui reconnaissent la pluralité des formes d’accès à la terre, et de contrôle sur celle-ci, ainsi que des modalités selon lesquelles cet accès et ce contrôle peuvent être réclamés, (ré)affectés, institutionnalisés ou reproduits. Il importe d’évaluer les rôles que jouent les institutions et les acteurs pour faciliter ou entraver l’accès à la terre et la sécurité foncière des ruraux pauvres, hommes et femmes. Le FIDA reconnaît que l’amélioration de l’accès à la terre et de la sécurité foncière

n’est pas synonyme de droits de propriété formels, mais exige plutôt une connaissance de la manière dont des régimes fonciers superposés, flexibles et pluralistes peuvent fonctionner efficacement ensemble.

- **Privilégier le renforcement du pouvoir d’action des populations rurales pauvres et des organisations qui les représentent.** Le renforcement du pouvoir d’action des populations rurales pauvres et de leurs organisations est une condition sine qua non pour une amélioration durable de leur accès à la terre et de leur sécurité foncière. Le rôle joué par le FIDA est significatif eu égard au renforcement de l’autonomie et des capacités techniques et de négociation de toutes les organisations, sans exclusion, de petits exploitants et de producteurs agricoles ainsi qu’à la promotion de la concertation sociale et de la consultation pour la formulation et la mise en œuvre de politiques et de programmes.
- **Forger des partenariats complémentaires avec des acteurs partageant la même vision.** Ces partenariats, en particulier avec des acteurs clés au niveau gouvernemental, des organisations de la société civile et des donateurs, sont déterminants pour parvenir à changer des bureaucraties qui manquent d’efficacité ou sont au service des intérêts de l’élite terrienne. Ils sont par ailleurs essentiels si l’on veut garantir que toute réforme ou tout changement favorable aux pauvres qui en résulte survive à l’intervention du FIDA ou au mandat d’un gouvernement donné. La Coalition internationale pour l’accès à la terre, qui rassemble des organisations de la société civile et des organisations intergouvernementales et facilite leur interaction avec les gouvernements, peut être un instrument très efficace pour l’instauration de partenariats.
- **Privilégier la dimension sexospécifique des droits fonciers.** Les questions foncières étant inextricablement liées aux relations entre les sexes, une analyse des spécificités hommes-femmes est essentielle si l’on veut concevoir des actions ciblées efficaces. La plupart des régimes fonciers désavantagent les femmes, lesquelles sont particulièrement vulnérables. Le renforcement de leurs droits fonciers permettra de promouvoir non seulement l’égalité des sexes mais également la réduction de la pauvreté, dans la mesure où

les femmes sont responsables de la production de subsistance et du bien-être du ménage. Des mesures complémentaires sont souvent nécessaires afin que les femmes puissent influencer sur les décisions concernant leurs droits fonciers.

- **Adhérer au principe du consentement préalable, libre et éclairé.** Avant d'appuyer toute intervention de développement susceptible d'affecter l'accès de communautés à la terre et les droits d'utilisation s'y rapportant, le FIDA s'assurera que le consentement préalable, libre et éclairé des dites communautés a été sollicité dans le cadre de consultations ouvertes menées en pleine connaissance de la signification et de la portée des activités prévues et de leurs conséquences. Cela est particulièrement important pour la majorité des peuples autochtones, des populations tribales et des minorités ethniques qui ont des régimes fonciers propres reposant sur des droits collectifs à la terre et aux territoires. La reconnaissance de ces régimes et de ces droits est souvent fragmentaire, entraînant ainsi la marginalisation sociale et politique et l'accaparement des terres par les puissants. Des dispositifs garantissant les droits fonciers des peuples autochtones sont essentiels pour la survie culturelle et l'amélioration des perspectives de subsistance de ces populations<sup>29</sup>.
- **Appuyer des services de production et des filières commerciales propres à optimiser les effets positifs de l'accès à la terre et de la sécurité foncière.** L'accès renforcé à la terre et la sécurité foncière, bien qu'essentiels, ne sont pas les seuls facteurs qui déterminent la réduction de la vulnérabilité et la volonté ou la capacité des populations rurales pauvres d'investir en faveur de la gestion durable des terres et de l'accroissement de la productivité. Surmonter les obstacles qui s'opposent à l'accès aux services financiers et aux informations s'y rapportant, aux marchés et à la vulgarisation agricole est tout aussi important, et le FIDA doit mener à cet effet des interventions spécifiques adaptées à la demande.

29 Voir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, article 10.

# Instruments opérationnels

## 4

La présente section décrit brièvement les principaux instruments opérationnels dont se servira le FIDA pour résoudre les questions foncières auxquelles se trouve confronté son groupe cible<sup>30</sup>.

L'accès à la terre est un élément vital des moyens de subsistance ruraux. Il ne pose pas pour autant un problème en tout lieu. Là où c'est le cas, le FIDA n'a pas toujours la possibilité d'œuvrer à sa résolution avec les pouvoirs publics, la société civile et les agriculteurs.

Le FIDA procède à intervalles réguliers à la notation de la performance des pays dans le cadre du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP), ainsi qu'à des évaluations de la performance du secteur rural<sup>31</sup>. Dans ces dernières figure un indicateur pour l'accès à la terre. Le FIDA fera tout le nécessaire pour que les notations en regard de cet indicateur soient fiables et comparables entre les pays et entre les régions et pour qu'elles soient obtenues à l'issue d'un processus transparent comportant des consultations avec les partenaires dans le pays considéré.

Les investissements du FIDA dans chaque pays sont fonction de la demande et des possibilités. Dans certains pays, ces investissements peuvent couvrir des projets explicitement conçus pour promouvoir un accès à la terre et une sécurité foncière améliorés; dans d'autres pays, ce ne sera pas le cas. Cela étant, l'application des principes directeurs énumérés plus haut, en particulier le principe "d'innocuité", exige une parfaite compréhension des problèmes fonciers et de leur dynamique dans le pays concerné, même lorsque les projets ne sont pas spécifiquement axés sur l'aspect foncier. L'ampleur des efforts que le FIDA déploie pour parvenir à cette compréhension sera déterminée en partie par la notation de la performance de chaque pays en regard de l'indicateur d'accès à la terre: les efforts seront plus intenses dans les pays dont

la note est basse. Chaque fois que possible, le FIDA se fondera sur des analyses réalisées par des partenaires.

Les décisions relatives à l'opportunité d'englober ou non dans le portefeuille du FIDA pour un pays donné des projets et programmes expressément axés sur les questions foncières seront prises dans le cadre des processus habituels de conception des programmes d'options stratégiques pour les pays (COSOP) et des projets, en fonction des priorités propres de ce pays et de sa stratégie de réduction de la pauvreté.

### Le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axé sur les résultats<sup>32</sup>

Pour les pays où les problèmes d'accès à la terre sont un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté rurale, c'est-à-dire ceux dont la performance se situe en deçà de 3,5<sup>33</sup>, le FIDA collaborera avec les gouvernements et d'autres partenaires pour que l'élaboration du COSOP comporte une analyse des questions foncières. Cette analyse devra recueillir l'approbation des gouvernements. Il s'agira, en règle générale, d'une analyse systématique tenant compte des spécificités hommes femmes et portant sur les politiques et institutions qui touchent l'accès à la terre et la sécurité foncière des populations pauvres. Elle devrait identifier les droits de chacun sur les terres agricoles, vérifier les lois et institutions responsables de l'administration et de l'exercice de ces droits, et enfin évaluer l'impact concret de ces droits et institutions sur les stratégies de subsistance des pauvres, hommes et femmes. Elle devrait également étudier la relation entre gestion des terres agricoles et atténuation des effets du changement climatique. Il faudrait analyser, à cette fin, les liens entre sécurité foncière et nécessité, pour les utilisateurs, de modifier leurs pratiques de gestion des terres agricoles.

30 Pour intégrer les questions foncières dans ses instruments opérationnels, le FIDA articulera son engagement dans ce domaine, ainsi que l'appréciation et le S&E de cet engagement, avec les différentes directives (par exemple, les directives pour la préparation des COSOP) et les divers mécanismes d'amélioration de la qualité et d'assurance qualité et autres instruments de classification (par exemple, l'appréciation du degré d'élaboration de la conception d'un projet ou programme), les facteurs clés de réussite et les indicateurs de l'efficacité en matière de développement.

31 Structure et fonctionnement d'un système d'allocation fondé sur la performance (EB 2003/79/R.2/Rev.1) annexe 1: Amélioration de l'accès équitable aux ressources naturelles productives et à la technologie, i) Accès à la terre.

32 Le COSOP constitue l'expression des programmes de pays du FIDA, lesquels sont composés d'un éventail d'engagements homogènes et solidaires ayant pour finalité la concrétisation des objectifs du Fonds et sont en harmonie avec les priorités, les politiques, les institutions et les programmes du gouvernement visant à atténuer la pauvreté rurale.

33 Les évaluations 2007 attribuent à 36% des pays emprunteurs auprès du FIDA une note inférieure à 3,5. Voir l'annexe I, page 5 du document EB 2007/92/R.46/Add.1.

Les questions clés que l'on doit se poser pour de telles analyses sont notamment les suivantes:

- Quels sont les principaux problèmes de sécurité foncière et d'accès à la terre touchant les populations rurales pauvres, en particulier dans les zones ciblées par le programme de pays du FIDA?
- Quelle est la situation concernant la politique et les lois foncières en vigueur dans le pays?
- La politique et les lois foncières abordent-elles les questions de la sécurité foncière et de l'accès à la terre des populations rurales pauvres et des groupes vulnérables? Si non, pourquoi? Que faut-il pour que ces questions soient abordées?
- Des politiques et des lois foncières, en particulier sur des aspects favorables aux pauvres, sont-elles promulguées et mises en application?
- Quelles sont les entraves majeures à la mise en œuvre de politiques et de lois foncières?

Les réponses à ces questions reposeront sur des approches participatives et consultatives en mesure de refléter le point de vue de la société civile et des pauvres eux-mêmes, à travers leurs organisations. Lors de l'élaboration des COSOP, le FIDA consultera les membres de la Coalition internationale pour l'accès à la terre au niveau local, ou leurs représentants, ainsi que les organisations d'exploitants et de producteurs agricoles, conformément aux directives fixées pour les COSOP. Cette collaboration permettra de renforcer la capacité du FIDA à identifier les questions foncières essentielles au niveau national, telles que les perçoivent les ruraux pauvres, et à les intégrer dans ses projets et programmes ainsi que dans son action de concertation et de sensibilisation.

Les analyses des questions foncières menées dans le cadre de l'élaboration du COSOP devraient comprendre une identification des parties prenantes et une évaluation de leurs rôles eu égard à la formulation et à la mise en œuvre des politiques foncières. Ces analyses contribueront à un renforcement de l'harmonisation et de la complémentarité des différentes initiatives des donateurs, à l'édification de partenariats appropriés et à une interaction éclairée avec les autorités gouvernementales. Dans les pays à score faible, les analyses concernant l'accès à la terre et la

sécurité foncière des ruraux pauvres éclaireront le dialogue avec le gouvernement et les autres participants à l'élaboration du COSOP, et en particulier les décisions sur l'opportunité d'aborder ou non les questions foncières, par le biais d'une concertation sur les politiques publiques, d'un appui à la réforme foncière ou d'investissements en faveur de la gestion et de la mise en valeur des terres. Les résultats de telles analyses seront en outre d'une grande utilité pour suivre la performance du pays considéré quant à l'accès à la terre des ruraux pauvres et pour rendre plus fiable l'indicateur de l'accès à la terre.

Quelles que soient les performances nationales en ce qui concerne l'accès à la terre, des analyses similaires seront réalisées lorsque les programmes de pays prévoient des investissements majeurs pour la mise en valeur des terres suite à une demande des pays. En pareil cas, ces analyses auront lieu au stade de la formulation du COSOP ou à celui de la conception des projets<sup>34</sup>.

Le FIDA modifie périodiquement ses directives applicables aux COSOP en fonction des nouvelles politiques, des prescriptions du Conseil d'administration et des décisions de la direction. Les directives relatives aux COSOP seront adaptées suivant la présente politique.

## La concertation

Lorsque la prise en charge des questions d'accès la terre et de sécurité foncière fait partie de sa stratégie de pays, le FIDA identifiera des partenaires et alliés potentiels au sein du gouvernement et parmi les partenaires du développement – en particulier ceux qui appartiennent à la Coalition internationale pour l'accès à la terre –, les organisations paysannes et d'autres organisations de la société civile, afin de forger des alliances autour de politiques et de programmes favorables aux pauvres dans le domaine foncier.

En faisant fond sur ses programmes de pays et sur les enseignements qu'ils apportent, le FIDA engagera un processus de concertation reposant sur les faits et ouvert à tous, ainsi que des discussions multipartites afin que la priorité soit accordée, à l'intérieur des cadres politiques

<sup>34</sup> En fait, la plupart du temps, de telles analyses sont déjà effectuées.

(stratégies de réduction de la pauvreté, approches sectorielles) et réglementaires nationaux, aux droits fonciers des populations rurales pauvres. Par ailleurs, il mettra à profit ses échanges avec le gouvernement, dans le cadre du SAFF et des négociations de prêt, pour promouvoir les intérêts fonciers des ruraux pauvres, hommes et femmes.

Le FIDA collaborera avec les gouvernements et leurs partenaires du développement afin de renforcer les capacités des institutions publiques eu égard à la formulation et à la promotion de politiques et programmes favorables aux pauvres. Il travaillera de concert avec les autorités locales et les organisations communautaires et paysannes afin de leur faire mieux connaître les politiques et lois applicables et de les sensibiliser à l'impact de la mise en œuvre (ou du défaut de mise en œuvre) de celles-ci sur le terrain. Les programmes de pays renforceront l'aptitude des acteurs locaux à défendre ces questions devant des responsables de haut niveau. Il est essentiel de soutenir la participation des organisations représentant les intérêts des ruraux pauvres aux processus politiques relatifs à la question foncière.

Aux niveaux transnational, régional et mondial, le FIDA engagera un processus de concertation passant par sa participation aux instances qui s'intéressent aux questions foncières et à la réduction de la pauvreté rurale et par sa présence au sein de la Coalition internationale pour l'accès à la terre. Ici aussi, sa contribution, mettant à profit son expérience de terrain, débouchera sur une meilleure vue d'ensemble, au plan mondial, quant à la manière d'affronter ces questions au niveau national. Le FIDA encouragera également la participation des organisations de pauvres à ce processus mondial de concertation, entre autres en favorisant le partage des savoirs entre pays et régions. Ces initiatives touchant les politiques publiques et les actions de promotion bénéficieront d'un financement sous forme de dons.

## Conception des projets, supervision et appui à l'exécution, suivi et évaluation (S&E)

Que la question proprement dite de l'accès à la terre constitue ou non l'une des grandes dimensions stratégiques d'un programme de pays du FIDA, il faut, chaque fois que des activités de projet risquent d'affecter l'accès à la terre, ou y sont subordonnées, que le FIDA et ses partenaires aient une connaissance suffisamment approfondie de la problématique foncière pour faire en sorte que les interventions prévues n'aient pas d'effet négatif et qu'aucune possibilité d'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière ne soit laissée de côté. Si tel est le cas, il est nécessaire que la conception du projet envisagé tienne compte du cadre réglementaire national et qu'une évaluation foncière intégrant les spécificités hommes-femmes soit menée dans la zone du projet. Cette évaluation s'inscrira dans le cadre des analyses des moyens de subsistance des ménages devant avoir lieu lors de l'admission, de la formulation et de la préévaluation du projet et elle sera approfondie, s'il y a lieu, par des études ponctuelles réalisées au cours de l'exécution. Elle aurait pour but de répondre aux cinq questions – énumérées ci-après – portant sur l'atténuation des conséquences négatives éventuelles<sup>35</sup> ou sur l'exploitation des nouvelles possibilités:

- Les mécanismes fonciers en vigueur risquent-ils d'entraver gravement la mise en œuvre des principales activités du projet ou de compromettre les mesures destinées à inciter les groupes cibles du FIDA à participer aux activités du projet? (par exemple, les avantages d'une gestion améliorée d'une ressource donnée reviennent-ils au groupe cible? Y a-t-il perte de droits secondaires pour les groupes vulnérables?)
- Les activités du projet risquent-elles d'avoir un impact négatif sur l'accès à la terre des bénéficiaires directs et indirects? (par exemple, la remise en état d'un périmètre d'irrigation signifie-t-elle, pour les éleveurs pauvres, la perte de l'accès à l'eau? L'accroissement de la valeur de la terre entraînera-t-il une perte de terre pour les membres vulnérables des communautés?)
- Le renforcement de la sécurité foncière devrait-il être un préalable à la concrétisation des autres avantages découlant du projet?

<sup>35</sup> Ce faisant, l'évaluation du régime foncier contribuera également à l'évaluation d'ensemble des risques du projet, conformément au facteur clé de réussite pertinent (5.1).

- Les mécanismes fonciers en vigueur risquent-ils de compromettre la répartition escomptée des avantages devant découler du projet? (par exemple, la sécurité foncière est-elle une condition sine qua non pour pouvoir bénéficier d'avantages offerts par le projet comme le financement de la plantation d'arbres ou d'activités d'agroforesterie, les mesures de conservation des eaux et du sol ou les activités de lutte contre l'érosion, etc.?)
- De quelle manière le projet est-il susceptible de renforcer la sécurité foncière des groupes pauvres et vulnérables?

Ces opérations font déjà partie des meilleures pratiques préconisées pour la conception des projets du FIDA; leur exécution deviendra systématique lorsque la présente politique sera mise en œuvre. La prochaine révision des directives applicables à la conception des projets, à l'assurance qualité et à l'amélioration de la qualité tiendra compte également de cette politique.

Le financement sous forme de dons peut grandement contribuer au renforcement des capacités nationales pour la conception de projets couvrant les droits fonciers des ruraux pauvres, hommes et femmes. Cette forme de financement peut être utilisée afin de: i) générer des savoirs sur la question foncière, lesquels seront utilisés pour la conception de projets; ii) soutenir la mise en œuvre de composantes du projet; iii) financer des opérations pilotes; et iv) apporter un appui direct aux priorités et aux activités des organisations à assise communautaire, des organisations paysannes et d'autres organisations de la société civile.

La liaison des questions foncières et des activités de projet comporte un certain nombre de risques potentiels: l'impact de la situation foncière sur la répartition des avantages découlant du projet; l'impact des activités du projet sur le régime foncier; et la résistance des intérêts en place à toute modification du régime foncier due à la mise en œuvre des activités du projet. De ce fait, une vigilance constante et un appui rigoureux en matière de supervision, de suivi et d'évaluation s'imposent. Ces précautions sont également nécessaires pour déceler les changements au niveau des politiques et de l'administration foncière et pour en évaluer les conséquences sur les projets et

programmes en cours dans la mesure où, dans certains cas, ils risquent de remettre en cause les postulats sur lesquels reposait la conception initiale de projet.

Grâce à la supervision et au S&E, le FIDA appréciera ces risques et ces changements, de concert avec les bénéficiaires et les responsables de l'exécution. Il déterminera le type d'appui à l'exécution éventuellement nécessaire (par exemple, soutien technique, concertation, pilotage et expérimentation de nouvelles approches, adaptation de la conception du projet ou du programme). Les rapports de supervision et les évaluations à mi-parcours identifieront les problèmes fonciers émergents afin que les ajustements et les mesures correctives nécessaires puissent être apportés. Les informations ainsi obtenues éclaireront la conception de projets ultérieurs ainsi que les activités d'amélioration de la qualité et d'assurance qualité. Avec l'accroissement de la présence sur le terrain et la constitution d'équipes chargées de la gestion du programme dans le pays, le FIDA sera mieux à même de suivre et d'évaluer l'efficacité de son action en faveur de l'accès à la terre et de la sécurité foncière. Les constatations recueillies seront transcrites dans le rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement, qui rendra périodiquement compte de la mesure dans laquelle l'action du Fonds permet d'améliorer et de garantir effectivement l'accès à la terre.

## Les partenariats

Afin de se mobiliser pour les questions foncières, le FIDA fait fond sur les partenariats avec les diverses parties prenantes aux niveaux local, national, régional et international – des gouvernements aux organisations de la société civile en passant par des institutions internationales et régionales de développement comme les banques de développement et les organismes des Nations Unies, notamment la Banque mondiale et la FAO, des instituts de recherche, le secteur privé et des organisations de la société civile. La collaboration avec ces acteurs porte entre autres sur l'évaluation des politiques et le partage des expériences et des meilleures pratiques; l'engagement collectif dans le processus de concertation au niveau du

pays et l'appui aux processus de réforme foncière; la formulation de programmes conjoints; et la promotion du programme de réforme foncière au plan international.

L'appartenance du FIDA à la Coalition internationale pour l'accès à la terre, qui compte parmi ses membres des organisations de la société civile et intergouvernementales comme la Banque mondiale, la FAO et le Programme alimentaire mondial, est un instrument efficace de promotion de partenariats multipartites pour l'apprentissage et d'initiatives conjointes en matière de sensibilisation, de concertation et de collaboration programmatique au niveau du pays, y compris des stratégies novatrices et efficaces susceptibles d'être reproduites ou appliquées à plus grande échelle. Le Forum paysan est un autre mécanisme à travers lequel le FIDA peut promouvoir des partenariats multipartites et le processus de concertation pour des réformes favorables aux pauvres et des stratégies plus efficaces et plus adaptées en vue de résoudre les problèmes fonciers des ruraux pauvres.

Le FIDA collabore étroitement avec la FAO afin d'encourager les activités de suivi de la CIRADR, ainsi que de sa déclaration et de son plan d'action, y compris des programmes spécifiques au niveau national. Il s'attachera également, en partenariat avec la FAO, à encourager les initiatives régionales multipartites, comme celle de la Commission de l'Union africaine pour la formulation d'un cadre et de directives panafricains pour la réforme agraire/foncière. Une mobilisation synergique sur les questions foncières peut également être recherchée dans le cadre de la réforme des Nations Unies et de l'initiative Unité d'action menée dans des pays pilotes.

Des partenariats avec des instituts de recherche, comme l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et d'autres instituts du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, peuvent encourager une recherche de pointe aussi bien dans le domaine scientifique que dans celui des politiques foncières, le FIDA fournissant des données concrètes tirées de ses projets et de ceux de ses partenaires. La collaboration avec les instituts de recherche nationaux sera activement recherchée dans la perspective de la

mise en place de capacités permanentes au niveau du pays et d'approfondissement de la connaissance des situations nationales.

## Les savoirs, l'apprentissage et l'innovation

L'examen de la question foncière exige des connaissances, des compétences et une flexibilité spécifiques. Promouvoir la garantie d'accès à la terre et la sécurité foncière est un processus d'apprentissage permanent. Pour pouvoir se pencher de manière plus systématique sur les questions foncières, le FIDA renforcera ses savoirs et son apprentissage dans ce domaine, en mettant à profit ses stratégies en matière de gestion des savoirs et d'innovation. Il utilisera et étoffera ses instruments de gestion des savoirs, tels que les groupes thématiques et les communautés de pratiques, afin d'inventorier les politiques et pratiques d'autres acteurs. Il documentera ses propres expériences et fera en sorte que ses partenaires puissent aisément disposer d'informations utiles, permettant ainsi un partage des savoirs aux niveaux des projets, des pays et des régions. En se référant à sa stratégie en matière d'innovation et en faisant appel à son réseau pour l'innovation, le FIDA prospectera également les nouvelles solutions possibles aux problèmes fonciers des ruraux pauvres et s'attachera à promouvoir des formules qui ont fait leurs preuves, en particulier les innovations lancées par les populations pauvres elles-mêmes. De concert avec les organisations à assise communautaire, il apprendra à connaître les dynamiques locales et les solutions adaptées au terrain et, en collaboration avec les organisations nationales, il tentera de mieux cerner le contexte politique et les institutions touchant l'accès à la terre et la sécurité foncière. La participation du FIDA aux travaux de la Coalition internationale pour l'accès à la terre et le processus du Forum paysan offrent de grandes possibilités d'identifier des innovations efficaces. Comme on l'a vu précédemment, les dons constituent un instrument flexible de génération des savoirs et d'identification des innovations et des meilleures pratiques, notamment par l'appui à l'exécution des projets et par l'établissement de partenariats de recherche tant avec des organismes ayant une grande expérience, dans le pays, en matière

d'exécution qu'avec des centres d'excellence. Tous les savoirs qui auront été acquis seront pris en compte dans la formulation des COSOP et la conception des projets.

Comme indiqué plus haut, le FIDA surveille d'ores et déjà une série d'indicateurs de performance dans le cadre du SAFF, afin d'évaluer les résultats obtenus par chaque pays quant à l'accès à la terre et la sécurité foncière des populations pauvres. Le FIDA passera ces indicateurs en revue avec ses principaux partenaires, dont les membres de la Coalition, afin d'améliorer les méthodes suivies et d'assurer l'alignement nécessaire avec la présente politique. À mesure que ses évaluations s'amélioreront, le FIDA s'adressera à ses partenaires de la Coalition pour solliciter leur concours à la création d'une base de données mondiale sur l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière au profit des pauvres, une place particulière étant accordée aux droits des femmes, des peuples autochtones, des éleveurs et d'autres groupes vulnérables.

Il sera rendu compte périodiquement des résultats et de l'impact de l'utilisation de tous les instruments opérationnels énumérés ci-dessus dans le rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement.



# Mesures d'atténuation des risques

## 5

Dès qu'il se penche sur la problématique foncière des populations rurales pauvres, le FIDA se trouve devant des risques qu'il faut prendre en compte et affronter au moyen de mesures d'atténuation appropriées. Ces risques sont les suivants:

- **Sensibilités politiques.** Les questions foncières sont souvent politiquement sensibles et, faute d'une préparation soignée, leur traitement peut exiger du temps, une supervision et un appui à l'exécution renforcés et/ou des changements et des mesures correctives. Une des manières d'atténuer ce risque est de consentir un investissement initial (modeste) permettant d'aborder la question de l'accès à la terre et de la sécurité foncière dans le cadre d'un processus participatif de planification. Il est également possible d'entreprendre des activités pilotes et expérimentales, financées par des dons, afin d'identifier les stratégies les plus pertinentes et les plus efficaces se prêtant à une application ultérieure à plus grande échelle dans le cadre des programmes de pays. Les savoirs tirés des activités pilotes et expérimentales viendront nourrir les systèmes d'amélioration de la qualité et d'assurance qualité du FIDA et guideront les équipes de conception et de supervision. Des mécanismes flexibles de financement pourraient également permettre de gérer les risques.
- **Capacités limitées du personnel.** Renforcer l'accès à la terre et la sécurité foncière peut constituer un objectif ambitieux et les capacités du personnel du FIDA doivent donc être étoffées pour qu'il soit possible de mener à bien cette tâche. La formation et la sensibilisation du personnel, de même que l'engagement et l'initiative de la direction sont nécessaires si l'on veut limiter les risques liés à l'insuffisance des capacités. On pourra trouver des capacités supplémentaires en ayant recours à bon escient aux services de consultants possédant la connaissance et l'expérience des questions foncières, ainsi qu'en sélectionnant, sur la base de qualifications analogues s'il y a lieu, des représentants du Fonds sur le terrain, des équipes de gestion et de supervision des projets, des conseillers techniques et autre personnel opérationnel exerçant au siège. En outre, des partenariats avec des centres d'excellence et des organisations portant le même intérêt et le même attachement à des systèmes fonciers favorables aux pauvres contribueront à renforcer l'aptitude du FIDA à traiter les questions d'accès à la terre et de sécurité foncière.

# Ressources humaines et implications financières

Le respect des principes précités d'engagement et l'intégration de la problématique foncière dans les opérations du FIDA nécessiteront un renforcement ciblé des capacités du Fonds même. Cela pourrait comporter: a) la formation du personnel; b) le recrutement de spécialistes au sein des divisions régionales du Département gestion des programmes; et/ou c) le recrutement d'un ou de plusieurs conseillers techniques possédant une spécialisation régionale, dans les limites des contraintes budgétaires globales.

Les analyses à réaliser lors de la préparation des COSOP s'adressant aux pays à faible performance ou à ceux où le FIDA mènera une action majeure sur le plan foncier feront principalement appel: aux législations, études, enquêtes et données nationales; aux

connaissances et compétences des partenaires du développement travaillant sur les problèmes fonciers dans un pays donné, par exemple la FAO, la Banque mondiale et d'autres donateurs; à des consultations avec les pouvoirs publics et la société civile, en particulier les membres de la Coalition au niveau des pays; et, point très important, aux organisations d'agriculteurs et de producteurs ruraux. De la même façon, la conception et l'exécution des projets s'appuieront, en les poussant plus avant, sur les travaux et les savoirs des partenaires actifs à ce niveau. Le coût supplémentaire occasionné par la conduite de ces analyses et consultations au stade du COSOP est estimé de 20 000 USD à 25 000 USD par COSOP, à raison de trois ou quatre COSOP par an; le montant total ne dépasserait donc pas 100 000 USD par an.



## Diffusion de la politique

# 7

Un séminaire de formation sera organisé au FIDA afin de bien faire comprendre cette politique dans l'ensemble de l'institution. Une brochure résumant les principes directeurs, les implications opérationnelles et les directives applicables sera rédigée et distribuée à tous les membres du personnel, consultants et partenaires principaux du Fonds, dont les gouvernements, les institutions coopérantes et les consultants. Le texte de la politique ainsi que les directives opérationnelles et les outils de décision mis au point à un stade ultérieur seront publiés sur Internet afin de pouvoir être largement consultés. Une vaste diffusion sera assurée par l'intermédiaire du Forum paysan, de la Coalition, des équipes de gestion des programmes de pays et des structures de présence du Fonds dans les pays. De même, des activités organisées au niveau régional ou dans les pays, comme des ateliers régionaux sur l'exécution des projets ou des ateliers de démarrage, donneront des possibilités supplémentaires de faire plus largement connaître la politique.

# ANNEXE I

## Références à la terre dans le Cadre stratégique du FIDA 2007-2010

La situation des populations rurales pauvres et de l'agriculture paysanne varie énormément selon le niveau de développement économique du pays, les conditions agroécologiques et les systèmes de production, les rapports entre les sexes et les caractéristiques sociales et économiques. Il existe néanmoins un certain nombre de facteurs communs qui empêchent ces populations d'accroître leurs revenus et d'améliorer leur sécurité alimentaire. C'est en fonction de ces facteurs qu'ont été définis les objectifs stratégiques du FIDA.

Le premier objectif stratégique est de faire en sorte, au niveau national, que les ruraux pauvres, hommes et femmes, puissent avoir plus facilement et plus durablement accès aux ressources naturelles (terre et eau) et qu'ils disposent des moyens requis, en termes de compétences et d'organisation, pour pouvoir ensuite les gérer de façon viable et efficace.

Le FIDA s'emploiera à améliorer l'accès des populations rurales pauvres aux ressources naturelles productives, la sécurité des usages qu'ils en font et de la jouissance qu'ils en ont, ainsi que les pratiques auxquelles ils ont recours pour leur gestion et leur conservation.

Pour les populations rurales pauvres, l'impossibilité d'accéder aux ressources – terres agricoles pour la production, eau pour l'irrigation et ressources communes comme les forêts, les parcours et les lieux de pêche – est l'une des principales caractéristiques de leur situation. L'accès dépend non seulement de la quantité de ressources disponibles, qui est limitée, mais aussi de leur répartition et des principes qui régissent leur utilisation. Ces modes de faire-valoir ou d'appropriation, et le degré de sécurité qu'ils procurent, sont d'une importance fondamentale. Ils déterminent, par exemple, la part des récoltes qu'un fermier est tenu de remettre au propriétaire de la terre qu'il cultive, la période de l'année pendant laquelle un pêcheur ou un éleveur peut exercer son activité, ou encore la façon dont se transmettront les terres dans une famille où le chef de ménage est mort du VIH/sida. Dans un contexte de densification démographique, le démantèlement des systèmes traditionnels d'utilisation des ressources naturelles et l'apparition de nouveaux systèmes à caractère commercial qui reconnaissent mal les "droits secondaires" en matière d'utilisation des terres sont à l'origine de conflits de plus en plus nombreux autour de l'accès aux ressources. Dans la plupart des cas, les premières victimes de cette situation sont les plus déshérités et parmi eux, en particulier, les peuples autochtones.

Il existe un lien étroit entre le régime de possession et d'utilisation des ressources naturelles et la façon dont celles-ci sont gérées. Plus les droits de propriété ou d'usage sont clairement établis et assurés, plus la gestion des ressources est rationnelle. Cependant, lutter contre la dégradation des terres ou promouvoir l'exploitation durable des parcours ou des fonds de pêche, c'est aussi améliorer les pratiques et les techniques de gestion et de conservation. Il s'agit en l'occurrence de permettre aux agriculteurs, aux éleveurs et aux pêcheurs – souvent membres de communautés autochtones – de créer leurs propres organisations pour gérer efficacement les ressources et dégager les recettes nécessaires à la continuité de cette bonne gestion<sup>1</sup>.

1 FIDA (2007). Cadre stratégique 2007-2010, pp. 20 et 21.

# ANNEXE II

## Régimes fonciers: termes et définitions<sup>1</sup>

### Régime foncier

Le régime foncier désigne les règles, autorités, institutions, droits et normes qui régissent l'accès à la terre et aux ressources connexes ainsi que le contrôle pouvant s'exercer sur celles-ci. Il définit les règles et droits qui régissent l'appropriation, la culture et l'utilisation de ressources naturelles sur un espace ou un lopin de terre donné. Il détermine qui peut utiliser quelles ressources, pendant combien de temps et dans quelles conditions. À strictement parler, ce n'est pas la terre même que l'on possède, mais des droits et devoirs s'y rattachant.

Un régime foncier est constitué de règles, d'autorités, d'institutions et de droits. L'administration foncière (cartes, titres, registres et ainsi de suite) n'est, elle, qu'un élément constitutif du régime foncier.

Les régimes fonciers sont extrêmement complexes. Les situations nationales et locales sont constituées d'une multiplicité de règles, lois, coutumes, traditions, perceptions et règlements qui se chevauchent (en se contredisant parfois) et qui déterminent les modes d'utilisation, de contrôle et de transfert de la terre. Cela a de fortes incidences sur l'analyse des questions foncières et de leur importance pour la réduction de la pauvreté. C'est ainsi qu'on voit souvent des personnes différentes décrire en des termes très différents la situation foncière d'une parcelle de terre donnée.

### Sécurité foncière

La sécurité foncière désigne la faculté d'une personne de contrôler ou gérer une parcelle de terre, d'utiliser son produit et d'en disposer, et celle de se livrer à des transactions, y compris des transferts. La sécurité foncière présente trois caractéristiques principales:

- **Durée:** combien de temps différents droits dureront-ils?
- **Protection:** les droits fonciers seront-ils protégés s'ils viennent à être contestés ou menacés?
- **Robustesse:** les titulaires de droits fonciers peuvent-ils utiliser ces droits et en disposer en dehors de toute ingérence d'un tiers?

### Accès à la terre

L'accès à la terre désigne la faculté d'utiliser la terre<sup>2</sup> et d'autres ressources naturelles, de contrôler les ressources, de transférer les droits sur la terre et de tirer parti d'autres possibilités<sup>3</sup>.

Un meilleur accès à la terre présente trois aspects principaux: i) le renforcement de la sécurité foncière et des droits fonciers; ii) l'accroissement de la superficie de terre à laquelle quelqu'un a accès; et iii) l'amélioration de la productivité de la terre. La promotion des activités extra-agricoles et l'urbanisation est une autre option, plutôt que l'amélioration de l'accès à la terre à des fins agricoles.

### Droits fonciers

Trois principaux droits sont liés à la dimension spatiale de la terre: les droits d'utilisation, les droits de disposition et les droits de transfert. Les droits d'utilisation désignent le droit d'utiliser le terrain pour la production de cultures, le passage, la pâture et l'emploi de produits naturels et forestiers. Les droits de disposition désignent le droit de décider comment un terrain doit être utilisé et comment doivent se répartir les avantages découlant de cette utilisation. Les droits de transfert désignent le droit de vendre ou d'hypothéquer un terrain, de s'en défaire au profit de tiers, de le transmettre à des héritiers par voie de legs et de modifier l'attribution des droits d'utilisation et de disposition. Ces différents types de droits se chevauchent souvent, créant ainsi des faisceaux de droits qui sont

1 La présente annexe s'inspire largement du travail d'inventaire réalisé par le FIDA et des directives de l'Union européenne pour le soutien et la conception des politiques et réformes foncières dans les pays en voie de développement, COM (2004) 686 final, Bruxelles.

2 Bruce, J. (juillet 1998), "Review of Tenure Terminology", Tenure Brief no 1, Université du Wisconsin.

3 FAO 2002, "Le régime foncier et le développement rural", Études sur les régimes fonciers no 3.

le reflet de la pluralité et de la diversité des relations sociales à différents niveaux, y compris celui des ménages (femmes, hommes, jeunes), celui de la classe sociale (propriétaires terriens, paysans, exploitants agricoles et ouvriers agricoles), celui du village, de la communauté ou d'un pays (peuples autochtones), et même de plusieurs pays (ressources en pâture transfrontalières/communes à plusieurs États).

#### **Types d'interventions visant la réforme foncière<sup>4</sup>**

Contrôles et interdictions imposés par la loi: il s'agit d'interventions directes de l'État sur le marché foncier, avec par exemple la nationalisation et la collectivisation; les politiques de restitution et de redistribution comportant des expropriations (avec ou sans indemnisation); l'expropriation de parties d'exploitation au-delà d'une certaine superficie; l'expropriation de parcelles de terre sous-utilisées ou appartenant à des propriétaires absentéistes et/ou à des étrangers; et les politiques redistributives lentes ou sporadiques faisant jouer les droits de succession et les taxes foncières.

Incitations ou "encouragements appuyés par le marché": ils sont offerts par l'État pour des raisons sociales et économiques et aboutissent à la création de nouveaux droits de propriété ou au réaménagement de structures patrimoniales existantes, avec par exemple la privatisation des exploitations agricoles d'État et collectives; la redistribution de terres appartenant à l'État; la bonification et la mise en valeur des terres aux frais de l'État et leur redistribution en tant que propriété privée; les subventions ou avantages fiscaux accordés par l'État pour permettre l'achat et/ou l'amélioration de terrains privés; l'ouverture de crédits sous les auspices de l'État et leur attribution à des bénéficiaires individuels, par une banque foncière, ou à des exploitants ayant obtenu des terres dans le cadre d'une réforme foncière, par des coopératives agricoles; appui à des institutions (de droit public ou non) pour l'administration des acquisitions foncières nécessaires et la redistribution des terres aux agriculteurs appelés à bénéficier de la réforme.

4 Adams M. (2000).  
*Breaking Ground:  
Development Aid for Land  
Reform*. Londres: Overseas  
Development Institute  
(Royaume-Uni).

# ANNEXE III

## Textes normatifs d'autres institutions<sup>1</sup>

La présente annexe offre un aperçu des textes normatifs publiés par des organismes internationaux de développement sur 12 questions foncières. Les documents examinés à cet effet sont énumérés ci-après.

Institution	Titre du document	Date de publication
Agence australienne de développement international (AusAID)	Income Generation for the Rural Poor: Australian Agency for international Development Rural Development Strategy	2000
Agence canadienne de développement international (ACDI)	Importance of Urban and Rural Land Policy for Poverty Reduction (version préliminaire)	2003
Ministère du développement international (DFID) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Better livelihoods for poor people: The role of Land Policy	2002
Union européenne (UE)	Directives pour les politiques foncières	2004
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	Accès à la terre, sécurité alimentaire et atténuation de la pauvreté: interventions de la FAO au cours de la décennie écoulée	2006
Agence allemande de coopération technique (GTZ)	Land Tenure in Development Cooperation (résumé)	1998
Banque interaméricaine de développement (BID)	Rural Poverty Reduction Strategy Paper: Strategy for Agricultural Development in Latin America and the Caribbean	1998 1999
Fonds international de développement agricole	Guidelines for the Incorporation of Land Tenure Issues into IFAD-Supported Operations – Division Afrique orientale et australe	2004
Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC)	Vers une plateforme commune sur l'accès à la terre	2002
Ministère des affaires étrangères – Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) (France)	Le régime foncier dans le développement rural en Afrique de l'Ouest	2000
Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI)	Natural Resource Tenure	2007
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	Combattre la pauvreté tout en améliorant l'environnement (Initiative pauvreté et environnement)	1999
Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA)	Land Tenure Systems and Sustainable Development in Southern Africa	2003
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)	Social and Economic Benefits of Good Land Administration	2005
Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)	Urban Land for All	2004
Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)	Nature, Wealth and Power: Emerging Best Practice for Revitalizing Rural Africa	2002
Banque mondiale	Land Policies for Growth and Poverty Reduction (résumé)	2002

<sup>1</sup> La présente annexe se fonde sur un document établi à l'origine par la Coalition internationale pour l'accès à la terre en collaboration avec l'Action collective sur les droits de propriété (CAPRI) et l'Initiative mondiale sur les terres arides du PNUD aux fins d'examen lors de l'atelier d'experts sur le régime foncier pour le développement des terres arides qui s'est tenu à Nairobi (Kenya) du 28 février au 2 mars 2005. Le document initial a été par la suite révisé et étoffé en vue de son examen lors de l'atelier sur la terre et les droits de propriété pour le développement en Afrique tenu à Nairobi (Kenya) du 31 octobre au 3 novembre 2005.

## **Réforme foncière**

Pour presque tous les organismes considérés, la redistribution des droits et/ou l'accès à la terre figurent parmi les principales composantes de la réforme. Toutefois, si l'on aborde cette dernière dans une optique élargie, il est possible d'identifier toute une gamme d'instruments politiques, qui comprennent effectivement la redistribution, mais sans s'y limiter.

Les institutions considérées s'accordent généralement à reconnaître que des services d'appui – par exemple, accès au crédit et aux services financiers, accès aux marchés, infrastructures – doivent aussi accompagner les efforts de réforme en matière foncière pour que les ménages pauvres puissent en bénéficier. Les organisations non gouvernementales et la société civile ont un rôle important à jouer à cet égard.

## **Formalité et sécurité de jouissance**

On trouve différentes interprétations de ce qui définit la "sécurité" de jouissance. Dans ce contexte, alors que la plupart des organismes reconnaissent que les régimes fonciers coutumiers comportent des avantages et peuvent être considérés comme légitimes par les populations concernées, ils ont des opinions divergentes quant à la politique relative au régime coutumier et au régime statutaire lorsque l'un et l'autre coexistent.

D'après les directives du FIDA et de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI), le régime coutumier est souple et fait constamment l'objet de modifications. Cette souplesse peut être, ou ne pas être, profitable pour les ruraux pauvres, hommes et femmes. Plusieurs organismes observent en outre que le régime coutumier est propre à un lieu et à une culture et que son caractère local influence les modalités et l'éventualité de son adaptation (PNUD, Agence australienne de développement international [USAID]). La BID est la seule à faire uniquement référence aux cadres juridiques comme source de sécurité de jouissance.

## **Régimes des terres communales et régimes des terres de propriété commune**

Certains organismes estiment que l'accès aux ressources de propriété commune constitue une question prioritaire pour les ménages pauvres car leur subsistance en dépend en grande partie (Agence canadienne de développement international [ACDI], Union européenne [UE], FAO, FIDA, Coalition et ASDI). Par ailleurs, la gestion des terres de propriété commune est étroitement liée aux problèmes de conservation de l'environnement (ASDI, USAID).

Selon les directives de l'UE, les terres de propriété commune sont une garantie de rendement mais aussi d'équilibre avec d'autres priorités telles que l'accès équitable aux ressources et la protection de l'environnement, les terres de parcours semi-arides pouvant être efficacement gérées comme terres de propriété commune. La Banque mondiale discerne, elle, une tendance des droits individuels à prendre le pas sur la propriété commune du fait des avantages individuels pouvant être générés par le développement économique.

## **Garantie de l'accès des femmes à la terre**

La plupart des organismes reconnaissent l'importance de l'accès des femmes à la terre, sur le plan de l'égalité des droits fondamentaux comme sur ceux de la réduction de la pauvreté et de la garantie de la sécurité alimentaire des ménages (AusAID, Ministère du développement international [DFID], UE, FIDA, Coalition, ASDI, CEA, ONU-Habitat, Banque mondiale).

Il est admis que, si les droits fonciers des femmes sont mieux protégés par les législations nationales, une discrimination subsiste néanmoins de la part de l'État (au niveau des procédures administratives) ainsi que des institutions coutumières (ACDI, DFID, UE, FAO, ASDI, CEA, Banque mondiale). Il est donc d'autant plus important de déterminer si l'égalité des droits des femmes quant à l'accès à la terre, à la propriété et aux ressources naturelles s'inscrit bien dans la réalité, et non pas seulement dans les textes réglementaires (ONU-Habitat). L'égalité des sexes pouvant remettre en cause la pérennité de structures de pouvoir profondément enracinées, la réforme



stipulée par la loi doit s'accompagner d'un travail de sensibilisation, d'un renforcement des capacités et d'un meilleur accès aux services juridiques (ASDI).

#### **Attribution de titres fonciers et administration foncière**

De nombreux organismes mettent en évidence la nécessité de faire fond sur des droits existants, souvent de nature coutumière, lors du développement des initiatives relatives à l'attribution de titres et à l'administration foncière (ACDI, UE et ASDI). L'UE considère en particulier que l'attribution de titres fonciers n'est ni nécessaire ni suffisante aux fins de la garantie des droits fonciers ou de l'accroissement de la productivité économique; ONU-Habitat relève également que, dans la pratique, l'attribution de titres n'entraîne pas nécessairement l'élargissement de l'accès au crédit ni n'interdit la prolifération de nouveaux établissements informels. Plusieurs autres organismes font remarquer que l'élaboration de programmes relatifs à l'attribution de titres devrait être dictée par un besoin réel – vraisemblablement plus fort lorsque la densité démographique est plus élevée et les transactions foncières en hausse –, et non pas servir d'instrument de stimulation des marchés fonciers en milieu rural.

Un grand nombre d'organismes perçoivent de multiples problèmes de mise en œuvre – accès à l'information et à l'assistance juridique, coût des services, capacité de résolution des conflits, et accessibilité aux femmes et aux ménages ruraux – ainsi qu'une préoccupation stratégique à l'égard de la possibilité d'organiser l'administration foncière dans un sens expressément favorable aux ménages pauvres (ACDI, DFID, UE, Agence allemande de coopération technique [GTZ], FIDA, Coalition, Commission économique pour l'Europe, ONU-Habitat, USAID, Banque mondiale).

#### **Marchés fonciers (vente et fermage)**

Il est unanimement reconnu que les ventes sans intermédiaire ne favorisent pas l'accès à la terre des ménages pauvres sans terre (ACDI, DFID, UE, GTZ, Coalition, Banque mondiale). Nombreux sont les obstacles qui entravent la participation de ces ménages aux marchés de vente, dont le manque d'accès à l'information, de pouvoir d'achat ou de disponibilité du crédit, d'où une limitation tant de l'équité que de l'efficacité des marchés de vente. Il peut y avoir un risque de spéculation foncière en cas d'introduction de transactions foncières (DGCID).

Il semble que les fermages présentent une plus grande faisabilité politique et un plus large potentiel pour les familles pauvres et sans terre, sous réserve que des baux à long terme puissent être négociés (UE, Banque mondiale). Dans les dispositions d'un bail, il est nécessaire de concilier les intérêts du preneur et du bailleur, afin que le contrat de bail repose sur l'équité (FAO).

#### **Terre, économies des petits exploitants et commerce agricole**

Les rapports entre terre et commerce et l'impact sur les ménages défavorisés sont vus sous des angles différents. L'analyse de la Banque mondiale préconise le renforcement de la participation des ménages défavorisés au commerce agricole, en considérant a priori que cela leur permettrait de profiter de la croissance associée à un développement du commerce.

Les réformes destinées à consolider la position d'un pays vis-à-vis du commerce agricole international peuvent affaiblir encore la position des petits exploitants (ACDI, UE, FAO, GTZ). Les petits exploitants les plus démunis étant les plus exposés aux fluctuations du marché, notamment dans le cas des marchés d'exportation pour les cultures de rente, la conversion de l'utilisation du sol en fonction de la demande du marché pourrait même aggraver leur insécurité alimentaire (PNUD). Des points de vue différents existent aussi à propos des avantages comparatifs de l'exploitation à petite échelle par rapport à l'exploitation commerciale.

## **Terre et conflit**

Il est généralement reconnu que les conflits fonciers constituent un problème croissant. Ils génèrent en effet des coûts sociaux et économiques, entravent la lutte contre la pauvreté et, dans leur forme extrême, provoquent des pertes en vie humaine. Les litiges fonciers risquent aussi de dégénérer en conflits violents pouvant avoir des conséquences politiques graves (ACDI, UE, GTZ, Banque mondiale). Des mécanismes tant formels qu'informels de gestion des conflits sont proposés. L'ASDI et le DFID observent que, dans une société sortant d'un conflit, le fait d'ouvrir le dossier de la jouissance des ressources peut être un pas essentiel vers la consolidation de la paix.

## **Durabilité de l'environnement**

Tous s'accordent à penser que la politique foncière doit couvrir les principaux problèmes liés à l'environnement, parmi lesquels l'érosion, le déboisement et la désertification. La dégradation de l'environnement peut réduire la productivité agricole et compromettre l'accès des générations futures aux ressources naturelles (ACDI, DFID, UE, GTZ, Coalition, CEA).

En général, les documents de politique foncière de ces organismes accordent moins d'attention à la question de la dégradation de l'environnement que ne le font les rapports traitant plus largement de développement rural, de développement agricole et de gestion des ressources naturelles. Plusieurs organismes n'abordent pas directement les questions environnementales dans leurs documents de politique foncière (DGCID, Banque mondiale).

## **Peuples autochtones et identité culturelle**

Les documents examinés n'offrent qu'une analyse limitée des aspects culturels de l'accès à la terre, même si certains d'entre eux abordent cette question dans le contexte de l'accès des peuples autochtones à la terre et de l'usage qu'ils peuvent en faire. Le document d'orientation de l'UE relève la nécessité de reconnaître les droits fonciers traditionnels pour la survie culturelle des peuples autochtones. La FAO décèle une préoccupation particulière à cet égard en Amérique latine. ONU Habitat indique qu'il faut respecter les coutumes et traditions s'attachant aux régimes fonciers mais que les États doivent s'assurer qu'elles ne présentent pas de caractère discriminatoire (par exemple, à l'encontre des femmes). La Coalition note que pour les peuples autochtones, la terre est généralement liée à l'identité culturelle, et pas uniquement au développement socio-économique. La GTZ évoque la nécessité d'intégrer les savoirs autochtones en matière de gestion des terres et des ressources dans une politique plus vaste. La CEA fait valoir que les peuples autochtones et les chasseurs-cueilleurs sont plus particulièrement exposés au risque de déplacement du fait de leur insécurité foncière. L'ASDI observe que la reconnaissance de leurs droits sur les ressources ou de celui d'être maîtres de leurs territoires ancestraux – y compris les zones protégées – est invariablement réclamée par les peuples autochtones.

## **Participation, démocratie et gouvernance**

On note des références communes à l'importance des processus participatifs et démocratiques pour la garantie de l'accès à la terre. De nombreux organismes expriment leur inquiétude concernant les abus institutionnels, tels que la corruption, qui peuvent être cause d'inefficacité et avoir des conséquences disproportionnées pour les pauvres, hommes et femmes. L'exercice d'une surveillance et d'un suivi citoyens par des conseils communautaires, des ONG, des organisations populaires et des élus est recommandé, pour que les abus de pouvoir et la mauvaise gouvernance n'échappent pas au contrôle démocratique (UE, PNUD, CEA, ONU-Habitat, Banque mondiale).

La plupart des organismes évoquent la question de la participation dans le contexte des projets de gestion et de mise en valeur des terres, en insistant moins sur la relation entre développement démocratique au sens large et politiques foncières améliorées. Le DFID voit dans la bonne gouvernance un ingrédient indispensable de la réforme foncière. Le document de l'ASDI exprime un point de vue analogue, en faisant ressortir l'importance de l'application de principes de gouvernance démocratique pour la mise en place de régimes fonciers équitables.

### **Terre et droits humains**

Seuls quelques-uns des organismes considérés évoquent les droits de l'homme dans leurs documents d'orientation. L'UE note que l'accès à la terre est un moyen de parvenir à la concrétisation de droits fondamentaux définis par des conventions internationales, comme le droit à l'alimentation, sans mentionner toutefois l'accès à la terre comme un droit de l'homme. ONU-Habitat décrit la sécurité foncière comme une composante du droit à un logement décent, reconnu dans les textes internationaux sur les droits de la personne. Cet organisme ajoute que les droits culturels revêtent la même légitimité au regard du droit international que les droits civils et politiques, ce qui renforce la nécessité de respecter les coutumes et traditions dans les régimes fonciers. Le document de la Banque mondiale se réfère au socle des droits humains pour reconnaître les droits fonciers autochtones. L'ASDI fait valoir que la sécurité de jouissance des ressources est importante également pour la réalisation de droits fondamentaux, en particulier le droit à un niveau de vie décent, qui englobe l'accès à l'eau, à la nourriture et au logement. Le DFID voit dans la façon dont un État prend en charge l'accès à la terre un révélateur de son attachement général aux droits humains.

# ANNEXE IV

## Rétrospective de la mobilisation du FIDA dans le domaine foncier et enseignements tirés de l'expérience

La mobilisation du FIDA dans le domaine foncier s'est principalement opérée, au fil des ans, à travers ses projets et programmes, notamment, de manière indirecte, les investissements en matière d'irrigation, de conservation des sols et de l'eau, de foresterie et d'agroforesterie ainsi que de gestion des ressources naturelles. De plus, le Fonds est l'un des membres fondateurs de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, créée en 1996 afin de renforcer le rôle des organisations de la société civile aux niveaux national, régional et international quant à la formulation et à la mise en œuvre de politiques et programmes pour un accès plus équitable et plus sûr des populations pauvres à la terre. Le Fonds héberge le secrétariat de la Coalition depuis 1996.

Afin de mettre à profit les enseignements tirés de ses expériences opérationnelles et de renforcer son efficacité en matière foncière, le FIDA a, en 2005, dressé un inventaire<sup>1</sup> des 300 programmes et projets approuvés et appuyés par le Fonds entre 1993 et 2004. Il a pu ainsi identifier 85 projets dont une ou plusieurs composantes abordaient la question de l'accès à la terre; 35 d'entre eux ont ensuite fait l'objet d'une analyse approfondie. Les principaux domaines d'intervention en matière foncière sont les suivants:

- L'appui à la formulation et à la mise en œuvre de politiques foncières favorables aux pauvres (par exemple, le projet de développement agricole en Géorgie ou le projet d'appui au développement de Menabe et Melaky à Madagascar).
- L'amélioration de l'accès à la terre par le biais de l'enregistrement des titres de propriété individuels (par exemple, le projet de privatisation d'exploitations agricoles en Azerbaïdjan, le projet de promotion des initiatives communautaires et de gestion des ressources dans le nord de Mindanao aux Philippines ou le projet régional de promotion économique de Matale à Sri Lanka).
- La redistribution des terres par le biais de stratégies publiques ou appuyées par le marché (par exemple, le projet de développement en faveur des populations autochtones et afro-équatoriennes en Équateur, le projet d'amélioration des moyens d'existence dans l'Himalaya en Inde ou le projet d'amélioration des cultures de décrue à Maghama en Mauritanie).
- Le renforcement de l'accès aux ressources collectives et des régimes d'utilisation multiple (par exemple, le projet de mise en valeur des ressources forestières et fourragères sous bail dans le Moyen Pays au Népal, le projet de rétablissement de moyens de subsistance durables dans la région du Gash au Soudan ou le projet de diversification des revenus ruraux dans la province de Tuyen Quang au Viet Nam).
- Le renforcement de la sécurité foncière (par exemple, le programme de développement rural durable au Burkina Faso ou le projet de développement des petites exploitations dans les zones marginales en République-Unie de Tanzanie).
- La résolution des conflits fonciers (par exemple, le projet national de gestion des terroirs au Burkina Faso ou le projet de développement communautaire dans le district de Nyanza Sud au Kenya).
- Le resserrement des liens entre sécurité foncière et utilisation des terres et gestion durable des ressources (par exemple, le programme de réduction de la pauvreté rurale en Mongolie).
- La protection des droits fonciers ancestraux et coutumiers grâce à l'enregistrement des titres de propriété collectifs (par exemple, le projet de développement soutenable pour les populations indigènes du Beni en Bolivie, le projet d'amélioration et de développement agricoles dans le Nord-Est ou le projet d'appui au programme Environnement (deuxième phase) à Madagascar).
- Le renforcement des systèmes décentralisés d'administration des terres (par exemple, le programme de réduction de la pauvreté rurale en Mongolie et le projet de développement des ressources communautaires et des infrastructures de l'Umutara au Rwanda).

<sup>1</sup> Cofinancé par la Division consultative technique et la Division Afrique orientale et australe du Département gestion des programmes.

- L'établissement de services de réforme post-agraire (par exemple, le projet de développement rural à l'intention des colonies issues de la réforme agraire dans la zone semi-aride de la province du Nord-Est au Brésil ou le projet de développement rural durable du territoire Ngöbe Buglé et des districts limitrophes au Panama).
- L'accès des éleveurs aux parcours (par exemple, le projet de développement rural dans le Kordofan-Sud au Soudan ou le programme de développement du secteur agricole – élevage: appui au développement pastoral et agropastoral en République-Unie de Tanzanie).

Dans tous les domaines d'intervention, l'attention s'est concentrée en particulier sur les droits fonciers des femmes, des jeunes, des éleveurs et des peuples autochtones ainsi que sur les droits secondaires et communaux. De même, l'accent a été mis sur le renforcement des systèmes décentralisés d'administration des terres, d'origine tant légale que coutumière.

Les enseignements tirés de plusieurs années d'expérience dans tous les domaines précités peuvent se répartir en deux grandes catégories: les processus de formulation et de mise en œuvre de politiques foncières; et la conception et la mise en œuvre de programmes et projets de réduction de la pauvreté rurale.

### **Enseignements se dégageant de l'expérience dans le domaine de la formulation et/ou de la mise en œuvre de politiques foncières**

**Garantir des droits fonciers adaptés à chacun selon qu'il convient.** Il est indispensable de préciser les types de droits (propriété, utilisation, etc.) qui doivent être garantis, ainsi que leurs titulaires respectifs (individu, famille, village, groupe ethnique, État, etc.). La propriété individuelle est souvent favorisée par les politiques publiques qui établissent les cadastres et délivrent les titres de propriété officiels. Outre le fait que sa mise en œuvre en milieu rural est difficile et onéreuse, cette approche risque parfois d'avantager les élites puissantes en mesure d'influencer ces processus de régularisation. Garantir les droits d'utilisation par le biais de contrats de bail peut se révéler beaucoup plus favorable aux petits exploitants, aux paysans sans terre et aux producteurs ruraux pauvres. Les cadres d'action doivent tenir compte et tirer parti des normes et pratiques coutumières, reconnaître la multiplicité des droits et la coexistence de régimes fonciers légaux et coutumiers, faire la part des variations régionales et encourager l'élaboration homogène de régimes pluralistes. De tels régimes reconnaissent et protègent les droits des pauvres, dans leur diversité, y compris au titre de régimes de propriété commune, et ils garantissent la protection des droits tant primaires que secondaires (par exemple, pour le ramassage de bois de feu ou le pâturage saisonnier), qui sont essentiels pour les femmes et les autres groupes fréquemment marginalisés, comme les éleveurs et les peuples autochtones.

Dans la zone couverte par le projet de mise en valeur des ressources forestières et fourragères sous bail dans le Moyen Pays, au Népal, l'accès à la forêt était habituellement réglementé par les groupes de foresterie communautaire. Il ressort de l'expérience de la foresterie communautaire que tous les membres recueillent en général les mêmes avantages de la gestion communautaire et que l'adhésion aux groupes ne s'adresse pas particulièrement aux pauvres. Cependant, les terres agricoles sont inégalement réparties au sein des communautés rurales et les ménages sans terre tirent une part disproportionnée de leur subsistance des produits forestiers. Le projet a permis à des groupes formés par les habitants les plus démunis des villages des hautes terres d'accéder à des zones forestières dégradées au moyen de baux à long terme et a apporté une assistance technique (et financière) complémentaire pour le reboisement. Au cours de l'exécution du projet, on a constaté que la constitution de "coalitions des pauvres" sous la forme de grandes coopératives de groupes forestiers titulaires de baux était importante pour parer aux risques d'expropriation par les élites locales. Le projet a fait également ressortir l'importance de la sécurité foncière pour une bonne gestion communautaire des ressources naturelles. Il a également permis de voir que des ménages peuvent régénérer des sites forestiers dégradés si la jouissance leur en est garantie.

**Encourager l'appui et les partenariats à long terme.** Les réformes foncières sont de caractère éminemment politique car elles influent sur la répartition des ressources, du pouvoir et des richesses. Pour qu'une réforme foncière soit favorable aux pauvres, elle nécessite des investissements durables et appropriés, un engagement politique à long terme, ainsi qu'une large campagne de consultation publique et d'instruction civique pour que la confiance et l'entente puissent s'instaurer et se maintenir entre les différents secteurs de la société, en particulier l'élite. Qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des organismes de développement ou de la société civile, tous ont un rôle crucial à jouer, individuellement et en partenariat, afin de fournir et de nourrir cet appui à long terme. Compte tenu de la variabilité des mandats, des ressources et des rayons d'action, il importe de promouvoir la coordination et l'harmonisation des différentes initiatives en cause.

Un certificat foncier, dénommé *Kara-tany*, va bientôt être délivré à Mme Félicia, membre de la communauté d'Ampasina Maningory, dans le nord-est de Madagascar. Elle verra ainsi aboutir les efforts qu'elle a faits pour que ses droits de propriété sur une parcelle de 100 m<sup>2</sup> achetée en 1997 soient officialisés. La plupart des ruraux possédant de la terre ne peuvent produire qu'un document en attestant l'achat, document qui a une valeur juridique très limitée et ne les met donc pas à l'abri du pillage ou des revendications foncières de tiers. Le certificat garantit à Mme Félicia un droit reconnu par la loi sur sa parcelle, comme le ferait un titre foncier réel. Or, ces titres sont devenus pratiquement impossibles à obtenir à cause de la longueur des délais et du coût des procédures d'enregistrement des titres fonciers. Le certificat ouvre par ailleurs à Mme Félicia des possibilités d'investissement pour sa parcelle, en lui permettant de s'en servir de garantie pour des prêts et de la transmettre à ses héritiers, sans avoir à craindre de litiges fonciers. C'est là le résultat de l'une seulement des activités menées par le FIDA pour appuyer les processus de réforme foncière à Madagascar, pays où il est traditionnellement difficile aux femmes d'accéder à la terre.

**Partager les savoirs en vue de la concertation et d'une mise en œuvre efficace.** Le partage large et systématique des expériences et des informations, sur un plan horizontal comme sur le plan vertical et selon des modalités adaptées aux différentes parties prenantes, est absolument indispensable. La possibilité de découvrir des solutions efficaces et novatrices ainsi que d'autres expériences vécues dans des contextes différents (à l'échelle d'un pays, d'une région ou du monde) aide les diverses parties prenantes à élargir leur vision et leur conception, afin de pouvoir trouver des solutions plus efficaces aux problèmes fonciers des populations rurales pauvres.

Sous l'ère soviétique, les fermes collectives et les grands domaines agricoles d'État étaient les seuls à être exploités commercialement, en étant tous soumis à une gestion et à un contrôle centralisés. Le FIDA a appuyé la mise en œuvre de politiques de privatisation des exploitations visant à transférer les droits de pleine propriété à un grand nombre de citoyens (Géorgie) ou à la totalité des travailleurs des anciennes fermes collectives ou d'État (Azerbaïdjan). Les deux projets ont mis à profit les enseignements tirés de processus antérieurs de réforme foncière quant à la nécessité de compléter la redistribution des terres par un accès élargi aux services d'appui à l'agriculture ainsi qu'aux marchés. Ils ont parfaitement réussi à développer et à appliquer à plus grande échelle des opérations pilotes locales (entre autres, arpentage et délimitation des terrains, et création, aux échelons local, régional et national, de registres fonciers unifiés pouvant être utilisés de façon transparente et économique), ce qui s'est traduit par une très forte amélioration de l'ensemble du processus de régularisation foncière.

À Sri Lanka, neuf personnes sur dix vivent en zone rurale. Les 20 années de conflit civil dans le nord et l'est du pays ont eu de fortes répercussions sur la pauvreté, provoquant le déplacement de 800 000 personnes, contraintes de quitter leurs foyers et leurs sources de subsistance. Le programme de développement des petites entreprises de plantation appuyé par le FIDA est destiné à répondre aux besoins des colons réinstallés sur des plantations de thé non viables, des paysans sans terre vivant dans les villages voisins et des petits planteurs

du district du Moneragala, qui comptent parmi les ménages les plus pauvres de Sri Lanka. Afin d'améliorer leurs moyens de subsistance et leur condition sociale de manière durable, le programme vise à accroître la productivité des terres des anciennes plantations de thé en améliorant les droits d'accès à la terre dans le cadre de systèmes de sous-traitance, en soutenant la diversification des cultures et en facilitant l'accès aux marchés et aux services liés au commerce du thé. Il appuie la concertation sur l'occupation de la terre et sur son accès pour les populations marginales et rurales pauvres, mais l'instabilité politique actuelle fait peser un certain nombre de risques sérieux.

**Renforcer les capacités des pouvoirs publics à tous les niveaux.** L'encadrement local, à tous les niveaux, est une condition sine qua non si l'on veut parvenir à relever les défis complexes que présentent les processus de réforme foncière visant à réduire la pauvreté. Les instances foncières publiques doivent renforcer les capacités de leurs ressources humaines aux fins de la mise en œuvre des réformes et actions foncières, en particulier concernant la gestion de l'administration foncière, l'enregistrement des titres de propriété, l'attribution des terres et les mécanismes de règlement des différends. Cette nécessité de renforcement institutionnel vaut également pour les autorités locales, compte tenu de l'importance que revêt la décentralisation des systèmes d'administration foncière. La collaboration interministérielle et sectorielle est elle aussi essentielle pour qu'une réforme foncière et agraire favorable aux pauvres puisse bénéficier d'un appui constant. À cet égard, la décentralisation offre d'énormes possibilités pour affiner les solutions aux problèmes fonciers locaux, pour les adapter à leur contexte et pour les intégrer dans un cadre institutionnel plus stable.

**Envisager des solutions tant décentralisées que centralisées.** Dans la plupart des conditions et des contextes, les processus d'enregistrement décentralisé des droits permettent de mieux reconnaître et protéger les droits fonciers ainsi que de prendre en compte les pratiques successorales et les droits des groupes vulnérables – femmes, jeunes, orphelins, éleveurs et groupes ethniques marginalisés. La décentralisation des systèmes d'administration foncière, en cours dans de nombreux pays, constitue une grande opportunité pour renforcer l'intégration des régimes fonciers légaux et coutumiers. Cependant, dans certains contextes, le risque est grand d'une domination des stratégies décentralisées par l'élite, en particulier si les grands propriétaires terriens ont pris sur les autorités et les bureaucraties locales et sur les cadres d'exercice du pouvoir local. L'enjeu consiste à trouver un équilibre entre les principaux aspects positifs des initiatives de réformes – centralisées et décentralisées. Dans tous les cas, l'objectif à rechercher est de réduire la vulnérabilité et de créer des conditions permettant aux gens qui travaillent sur une terre d'investir dans cette terre.

L'incidence de la pauvreté est extrêmement variable sur l'ensemble du territoire de la République-Unie de Tanzanie, mais c'est parmi les familles rurales vivant dans les régions arides et semi-arides et tirant exclusivement leur subsistance de l'élevage et des cultures vivrières qu'elle est la plus forte. Les politiques et stratégies relatives à la gestion des parcours mettent l'accent sur la planification de l'utilisation des terres, particulièrement en ce qui concerne la garantie de jouissance, le règlement des conflits relatifs à la terre et à l'eau entre groupes d'intérêts rivaux et la pérennité de la base de ressources naturelles. Dans le cadre du programme de développement du secteur agricole – élevage: appui au développement pastoral et agropastoral, le FIDA assure donc un financement destiné à aider les administrations de district et de village à piloter une approche participative de la planification de la gestion des terres et des ressources naturelles, y compris la gestion des parcours. Un appui est également apporté au niveau national pour permettre l'élaboration de méthodes de résolution des conflits, l'établissement de plans de gestion des terres et des ressources naturelles aux niveaux des villages et des districts et pour la formation de facilitateurs nationaux à l'emploi de telles méthodes. Les résultats de ces activités peuvent ensuite être pris en compte dans la concertation sur les politiques publiques et la modernisation des cadres juridiques et réglementaires. Malheureusement, la subordination de l'application de ce programme à l'approche sectorielle de l'ensemble du programme de

développement du secteur agricole (ASDP), dans la partie continentale du pays, limite les possibilités de mettre pleinement en œuvre des interventions foncières, car les choix de financement au titre de l'ASDP s'opèrent en fonction de ce qui figure dans le plan de développement agricole du district.

**Renforcer le pouvoir d'action des organisations de la société civile.** Le manque d'accès des pauvres à la terre et leur situation d'insécurité foncière sont symptomatiques de leur absence d'influence sur les questions sociales, les politiques et les institutions essentielles. C'est pourquoi des politiques publiques favorables aux pauvres sont d'une importance aussi déterminante. Si leur formulation et leur mise en œuvre sont menées par le gouvernement, leur application et leur succès dépendent de la participation active des citoyens et d'une société civile forte et dynamique en mesure d'exprimer les souhaits de la population, et notamment de représenter les intérêts des membres les plus pauvres et les plus marginalisés de la société<sup>2</sup>. Il est donc nécessaire de renforcer le rôle de plaidoyer de la société civile ainsi que son aptitude à collaborer avec les pouvoirs publics. Il est essentiel que des mécanismes d'interaction entre l'État et la société civile soient élaborés, étendus et consolidés afin qu'une vaste coalition pour une réforme foncière favorable aux pauvres puisse être formée. Les institutions internationales de développement et les organismes d'aide peuvent contribuer à l'instauration d'une société civile dynamique dans des domaines qui peuvent être les suivants: recherche, consultation publique et diffusion de l'information; appui direct à la mise en œuvre de politiques gouvernementales (principalement pilotage et S&E); plaidoyer en faveur des droits des groupes pauvres et marginalisés; et mobilisation sociale contre les politiques élitistes<sup>3</sup>.

**Apporter des solutions locales tout en tenant compte de contextes plus larges.** Les solutions à la problématique foncière doivent être recherchées in situ et prendre en compte les réalités concrètes, dynamiques et extrêmement variées et complexes auxquelles sont confrontés les ruraux pauvres, hommes et femmes. Même s'il n'existe pas de solution uniforme, le point de départ devrait toujours être le système local de gouvernance en matière foncière et son environnement économique, politique, socioculturel et écologique. Dans le même temps, pour être durables et efficaces, les solutions à trouver doivent faire partie intégrante d'une politique nationale et d'un cadre de planification du développement. On rencontre également des cas où les solutions ne concernent pas un seul pays. Les migrations transnationales et les déplacements de population peuvent nécessiter des approches multi-pays et régionales.

En Bolivie, le FIDA a appuyé le développement autonome soutenable par les populations indigènes du Beni par le financement de mesures de renforcement des capacités au niveau local. Globalement, le projet a aidé à renforcer les organisations indigènes dans le cadre du processus de réforme foncière. Il a institué une collaboration avec ces organisations aux niveaux local et régional et facilité la reconnaissance juridique des communautés indigènes, préalable à l'obtention de titres de propriété collective sur leurs terres ancestrales. L'exécution d'activités essentielles du processus d'attribution des titres de propriété foncière, comme l'identification et la délimitation des terrains, la négociation avec leurs occupants du moment, etc., s'est opérée conjointement avec l'Institut de réforme agraire et les brigades indigènes (brigades indigénas), dans une optique de cogestion. La plupart des bénéficiaires du projet ont estimé que les résultats en étaient durables. Les avantages liés à l'enregistrement des titres de propriété foncière sont appelés à se maintenir car la pratique en est fermement ancrée dans les structures d'État boliviennes et sera vraisemblablement rééditée.

**Reconnaître à la terre une valeur allant au-delà du simple actif économique.** Toute considération relative à une sécurité foncière favorable aux pauvres devrait envisager la terre non pas uniquement sous l'angle de sa valeur économique mais également comme partie intégrante du tissu culturel et social et de la dignité d'une communauté. Cependant, du fait des asymétries du pouvoir, il arrive souvent que les instances régissant l'accès à la terre adoptent des politiques reposant sur les intérêts des groupes dominants et/ou uniquement sur des principes d'efficacité économique, et non pas sur d'autres dimensions essentielles comme les dimensions sociale et culturelle.

1 Liversage, H. et Carpano, F., Integrating the Strengthening of Land Tenure into IFAD-supported Activities in Eastern and Southern Africa. Novembre 2006. p. 7.

2 Ibid



**Aménager les systèmes existants.** Il est souvent préférable de mettre à profit et de favoriser une évolution progressive des systèmes traditionnels d'administration foncière (sous réserve de prescriptions minimales concernant l'exhaustivité et la garantie des droits) plutôt que de mettre en place, dès le départ, de nouveaux systèmes officiels. Cette démarche progressive revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit de terres communales et de propriété collective, essentielles pour la subsistance des populations rurales pauvres et pour les valeurs culturelles qu'elles incarnent. À cet égard, la planification participative de l'utilisation des terres et les accords d'utilisation multipartite (y compris entre agriculteurs et éleveurs) constituent des solutions très efficaces. Les conventions locales conclues au Burkina Faso, et renégociées tous les ans, sont un bon exemple de ce type de mécanisme.

Dans le centre et le nord du Burkina Faso, l'insécurité foncière est une préoccupation majeure interdisant parfois l'adoption de mesures et dispositions qui permettraient d'intensifier la production agricole et de stimuler la gestion durable des ressources. Les agriculteurs qui ne possèdent que des droits d'utilisation – qu'il faut renouveler tous les ans – ne sont généralement pas autorisés par les propriétaires terriens traditionnels à procéder à des améliorations foncières, par la plantation d'arbres ou la réalisation d'autres grands aménagements. Le FIDA aide des organisations locales à mener des actions pilotes concrètes destinées à élargir l'accès à la terre et les droits de jouissance là où la production agricole est entravée par des conflits et par des contraintes liées au régime de propriété des ressources. Cela suppose la mise au point de divers dispositifs et mécanismes pour renforcer la sécurité foncière (en fonction du contexte local) et de stratégies locales pour autonomiser les victimes de l'insécurité foncière. À cet effet, des activités foncières sont exécutées selon une méthode participative tendant à favoriser et à faciliter les analyses et processus de négociation multipartites.

**Atténuer et résoudre les conflits sociaux.** La terre tient souvent une place essentielle dans les situations de conflit. Pour éviter les conflits sociaux, il faut notamment prendre conscience des recouvrements entre les diverses exigences de différents utilisateurs des ressources – par exemple, entre nomades et agriculteurs sédentaires, entre membres de groupes ethniques différents ou entre individus et État. Si l'on veut atténuer les conflits, la participation élargie, à tous les niveaux, des parties prenantes, en particulier des populations rurales et de leurs organisations, est essentielle pour tous les processus de réforme politique et institutionnelle dans le domaine foncier. Les dispositifs formels de résolution des conflits – comme les tribunaux – étant généralement onéreux et d'accès difficile, il importe d'être conscient de l'existence des dispositifs communautaires de résolution des conflits et d'y recourir en premier lieu, en ne faisant appel qu'en dernier recours aux dispositifs prévus par la loi.

La forte incidence de la pauvreté dans le nord de Mindanao (Philippines) peut être attribuée à un certain nombre de facteurs. L'extrême vulnérabilité de la majeure partie des ménages tient au volume limité de leurs actifs. La plupart d'entre eux n'ont pas de terre et certains pratiquent l'agriculture en tant que fermiers ou ouvriers salariés. Un système d'information géographique participative a été adopté afin d'appuyer les initiatives communautaires visant une gestion durable des ressources naturelles. Il favorise la participation de toutes les parties prenantes en couvrant les besoins de quelque 58 500 ménages pauvres et marginalisés. Grâce à lui, les communautés tribales connaissent désormais l'étendue et les limites des ressources naturelles; les frontières des territoires tribaux sont déterminées, ce qui réduit les risques de conflit; chaque communauté a établi et commencé à gérer un plan de développement durable et de protection des ressources naturelles; les lois et pratiques coutumières relatives à la propriété des terres et ressources communales ont trouvé leur place dans les politiques et procédures courantes; et l'on a vu s'affirmer la volonté des membres des communautés de protéger et mettre en valeur les ressources naturelles de manière durable. L'expérience démontre qu'il est effectivement possible que des parties prenantes multiples s'accordent sur la nécessité de mieux planifier et gérer les ressources naturelles communautaires.

## **Enseignements se dégageant de la conception et de l'exécution de projets et programmes de réduction de la pauvreté rurale**

**Apprendre à bien connaître les régimes fonciers.** Connaître les régimes fonciers – tant coutumiers que légaux, avec les lois, valeurs, principes et institutions qui y sont associés – est indispensable pour savoir plus généralement quels sont les moyens d'existence des populations rurales pauvres. Le statut foncier, le type d'accès et la garantie des droits sont souvent les critères décisifs qui permettent de départager les gagnants des perdants. Ce sont aussi, pour les ruraux pauvres, des incitations primordiales à s'engager dans des investissements à long terme et à adopter des mesures de protection de l'environnement, qui sont souvent des facteurs essentiels pour le renforcement et la garantie de leurs moyens de subsistance et de leur sécurité alimentaire. Une connaissance approfondie est donc un préalable indispensable à la conception de projets et programmes correctement ciblés et à un échelonnement des activités se prêtant à une optimisation des résultats. Inversement, le défaut de connaissance a bien souvent un impact négatif sur les résultats d'un projet. Cela vaut en particulier pour les interventions qui ont une incidence directe sur la valeur de la terre – investissements dans les infrastructures rurales, adoption de nouvelles techniques agricoles et introduction de mesures de protection de l'environnement, par exemple. Ces interventions ont, par nature, des conséquences – souhaitées ou non – sur la répartition des avantages obtenus.

**Intégrer l'action foncière aux autres activités.** Des investissements modestes en faveur du renforcement de la sécurité foncière et de l'accès à la terre (y compris l'accès et la jouissance collectifs) peuvent avoir des effets notables sur la mise en place du filet de sécurité qui est indispensable aux utilisateurs pauvres des ressources, sur le plan économique comme sur celui des moyens de subsistance. C'est pourquoi il est très important que ce type d'investissement soit intégré à d'autres activités ayant pour finalité le développement rural en faveur des pauvres et la réduction de la pauvreté, comme la régénération des parcours ou l'amélioration de la gestion des régimes fonciers communautaires. Il est tout aussi important de fournir les services d'appui nécessaires, pour que tous aient la capacité de tirer parti d'un accès à la terre accru et de la sécurité foncière. Or, l'échec d'un certain nombre de réformes foncières est dû en partie au fait que celles-ci prévoyaient l'octroi de terre aux bénéficiaires sans aucun apport d'intrants ni de services leur permettant de la cultiver de manière rentable. C'est ce qui s'est produit, par exemple, à Sao Tomé-et-Principe. L'établissement d'un lien explicite entre les efforts d'amélioration de la sécurité foncière et de l'accès à la terre, d'une part, et des investissements complémentaires dans des domaines tels que l'amélioration des parcours, ainsi qu'une conduite plus rationnelle des systèmes de gestion foncière communautaire, d'autre part, peut être particulièrement efficace, et ouvrir également une voie importante pour renforcer les moyens de subsistance des ruraux pauvres.

L'une des principales causes de pauvreté au Brésil est l'extrême inégalité de l'occupation des terres, particulièrement dans le nord-est du pays et dans les régions centrales. Les petites exploitations sont infiniment plus nombreuses que les grandes plantations. La plupart des 4 millions d'exploitations brésiliennes, de superficie très limitée, sont vouées aux cultures de subsistance. Un grand nombre de petits paysans complètent leurs moyens de subsistance en travaillant comme journaliers. En 1995, le gouvernement a lancé un ambitieux programme national de réforme agraire comportant l'engagement de donner accès à des terres agricoles, pour la fin de 1998, à 280 000 familles rurales qui en étaient privées jusque-là. Pour pouvoir tirer pleinement parti de cet accès amélioré à la terre, les bénéficiaires de la réforme agraire doivent avoir accès également aux marchés et à des services d'appui tel que la vulgarisation ou le crédit. C'est pourquoi le FIDA aide les colonies issues de la réforme agraire, au niveau fédéral et au niveau des États, à fournir de tels services. Les familles bénéficiaires pourront ainsi améliorer leurs capacités et leur présence sur le marché local, et gérer également, de façon plus efficace et plus durable, des activités productives en matière d'agriculture, de commercialisation, de microentreprise et de petite agro-industrie.

**Collaborer avec l'État.** Il est nécessaire de sélectionner des organismes d'exécution capables de venir à bout de la résistance aux changements dans le domaine foncier qui interviendront vraisemblablement au cours de la mise en œuvre du projet. Par exemple, l'appui constant du gouvernement fédéral à l'exécution du projet de rétablissement de moyens de subsistance durables dans la région du Gash, au Soudan, s'est révélé essentiel pour faire face aux intérêts en place au sein de l'appareil d'État. Il est tout aussi important d'identifier des acteurs publics ouverts aux réformes, dans la mesure où ce sont eux qui sont chargés de leur mise en application et qui sont donc des partenaires de premier plan pour l'instauration d'un régime foncier favorable aux pauvres. Pour encourager encore davantage l'instauration d'un environnement propice à des programmes et projets efficaces, il importe de promouvoir des réformes administratives incitant les bureaucraties à mieux répondre aux attentes des ruraux pauvres qui sont leurs administrés et à leur rendre plus systématiquement compte de leurs actes. De même, il convient de renforcer les compétences techniques des institutions publiques au niveau national, local ou communautaire afin que celles-ci puissent remplir leur mission.

**Renforcer les capacités des organisations locales.** Dans le contexte de la stratification sociale et des intérêts en place au niveau local, les projets peuvent aider les organisations communautaires à faire mieux connaître et percevoir les politiques et lois foncières, également à l'échelon local, afin de leur permettre de mieux négocier et de faire valoir leurs droits. De plus, il est important de renforcer les capacités de ces organisations à articuler leurs efforts avec l'action d'entités plus grandes et plus fortes au plan institutionnel afin de leur faire connaître les réalités du terrain et de plaider en faveur des ruraux pauvres aux plus hauts niveaux politiques, contribuant ainsi à la pérennité des résultats du projet après son achèvement.

Se fondant sur les valeurs traditionnelles de justice et de solidarité, le FIDA a appuyé un processus de négociation visant à élargir et garantir l'accès des ruraux pauvres à la terre dans le sud de la Mauritanie. Le but recherché était de faire bénéficier des familles sans terre de droits d'utilisation à long terme de terres de cultures de décrue récemment aménagées. Ce processus s'est déroulé en trois phases. D'abord, des comités villageois ont été créés afin d'élaborer une entente foncière (entre propriétaires et utilisateurs des terres) devant recevoir l'aval, après débat, de tous les membres de la communauté. Ensuite, une évaluation foncière a été réalisée afin d'identifier les groupes plus vulnérables. Enfin, les ententes foncières conclues au cours de la première phase ont été codifiées dans le cadre d'un processus participatif de négociation et d'homologation. Cette expérience montre à quel point il importe d'œuvrer aux côtés d'organisations locales afin qu'elles fournissent les solutions, au lieu d'imposer des solutions extérieures.

**Garantir la durabilité.** La réforme de l'accès à la terre et du régime foncier suppose une volonté et un investissement politique soutenus. C'est un processus long – en général plus long que le cycle d'un seul projet – qui exige une supervision intensive. Par conséquent, ici aussi, le choix des organismes d'exécution revêt une importance particulière si l'on veut garantir un engagement et un appui dans la durée, notamment de la part du gouvernement. Les partenariats avec des ONG et des organisations rurales ainsi que l'instauration de liens entre celles-ci, les organisations à assise communautaire et les associations de défense opérant à différents niveaux sont essentiels.

# ANNEXE V

## Coalition internationale pour l'accès à la terre

En tant que membre de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, le FIDA collaborera étroitement avec elle en soutenant l'action qu'elle mène pour renforcer l'accès de ses groupes cibles à la terre et leur sécurité foncière. La mission de la Coalition – garantir l'accès équitable des pauvres, hommes et femmes, à la terre – correspond à l'un des objectifs stratégiques du Fonds. Les groupes cibles de la Coalition<sup>1</sup> sont les mêmes que ceux du FIDA. Les grands axes de la collaboration à venir sont les suivants:

- Promotion d'une conception favorable aux pauvres des accords, politiques et lois internationaux, régionaux et nationaux, ainsi que du respect de leurs dispositions.
- Organisation d'une concertation multipartite sur les questions foncières, aux niveaux national, régional et mondial, en s'appuyant sur le rôle fédérateur que joue la Coalition auprès des parties prenantes de la société civile et d'organismes gouvernementaux et intergouvernementaux à propos des politiques et pratiques foncières.
- Consultations avec les membres et partenaires de la Coalition dans plus de 40 pays pour l'élaboration de stratégies et de programmes, ainsi que pour leur mise en œuvre et leur évaluation aux niveaux national et local. Cela aidera à renforcer l'impact et à mieux identifier des solutions évolutives et reproductibles aux questions foncières auxquelles sont confrontés les ruraux pauvres.
- Efforts de gestion des savoirs faisant fond sur l'expérience des partenaires et des membres de la Coalition et sur ses liens avec des réseaux de partage des savoirs régionaux et/ou thématiques. Les activités de cet ordre comprendront l'appui à des échanges thématiques horizontaux dynamiques et la création de systèmes efficaces de documentation, de diffusion et de retour d'information. À cet égard, le FIDA collaborera avec la Coalition dans toutes ses activités de gestion des savoirs et de renforcement des capacités, selon les prescriptions de son Cadre stratégique.
- Renforcement de la collaboration du FIDA avec les autres membres de la Coalition, ce qui impliquera d'œuvrer ensemble pour faire de celle-ci une organisation autonome, décentralisée, représentative à l'échelle mondiale, conduite par ses membres et financièrement viable.

<sup>1</sup> Petits exploitants et paysans marginalisés, en particulier les femmes; personnes tributaires des ressources de propriété commune, parmi lesquelles les habitants des forêts, les peuples autochtones, les éleveurs; personnes pour lesquelles les activités des industries extractives, de conservation et touristiques ont des conséquences négatives; personnes touchées par des conflits fonciers. Voir: Coalition internationale pour l'accès à la terre. Cadre stratégique 2007-2011. Mettre en pratique un programme foncier en faveur des pauvres. Rome, 2007, p. 2.



Fonds international de  
développement agricole  
Via Paolo di Dono, 44  
00142 Rome, Italie  
Tél.: +39 06 54591  
Télécopie: +39 06 5043463  
Courriel: [ifad@ifad.org](mailto:ifad@ifad.org)  
[www.ifad.org](http://www.ifad.org)  
[www.ruralpovertyportal.org](http://www.ruralpovertyportal.org)