



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCE

VINGT-QUATRIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE POUR L'AFRIQUE

Bamako (Mali), 30 janvier – 3 février 2006

**LA RÉFORME AGRAIRE, LES POLITIQUES FONCIÈRES ET LES
OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT:
LES INTERVENTIONS DE LA FAO ET LES LEÇONS APPRISSES
AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES**

Table des matières

	Paragraphes
INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS	1 - 5
I. LES POINTS CLÉS, LES TENDANCES ET LES DÉFIS	6 - 15
1.1 LA TERRE ET LES OMD EN AFRIQUE	6 - 10
1.2 LE CONTEXTE ET LES TENDANCES DU DÉVELOPPEMENT	11 - 15
II. RÉFORME AGRAIRE, RÉGIME FONCIER ET POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES TERRES: LES ARRANGEMENTS ET LES DÉFIS ACTUELS	16 - 21
2.1 PRÉPONDÉRANCE DU RÉGIME COUTUMIER	16
2.2 RÉFORMES FONCIÈRES	17

2.3 INÉGALITÉS DANS L'ACCÈS À LA TERRE	18
2.4 ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS FINANCIERS DES DONATEURS ET DES INSTRUMENTS DE L'AIDE	19
2.5 LA VOIE À SUIVRE	20 - 21
III. STRATÉGIES ET INTERVENTIONS DE LA FAO	22 - 42
3.1 VUE D'ENSEMBLE	22 - 25
3.2 EXEMPLES SPÉCIFIQUES	26 - 39
3.3 ANALYSE ET ÉVALUATION GÉNÉRALES DES INTERVENTIONS DE LA FAO	40 - 42
IV. CONCLUSIONS	43 - 44
4.1 LA VOIE À SUIVRE	43 - 44
4.2 RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES ET PROCHAINES ÉTAPES	44

INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS

1. De toutes les régions du monde, c'est en Afrique subsaharienne que la situation est la plus alarmante sur le plan de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité aux crises. L'incidence de la pauvreté s'est accrue, passant de 41 à 46 pour cent entre 1981 et 2001, de sorte que 150 millions de personnes supplémentaires vivent aujourd'hui dans des conditions de pauvreté extrême¹. Actuellement, en Afrique subsaharienne, quelque 313 millions de personnes survivent avec moins d'un dollar EU par jour et presque 50 pour cent de la population de la région – 53 pour cent du total mondial – vivent en situation de pauvreté².

2. Malgré une urbanisation croissante, l'incidence de la pauvreté demeure particulièrement élevée en milieu rural. Dans le milieu des années 90, dans divers pays de la région la pauvreté rurale touchait entre 40 et 75 pour cent de la population³. D'autre part, dans les zones rurales, les plus pauvres d'entre les pauvres sont les paysans sans terre et ceux qui ont peu de terre – c'est-à-dire ceux qui ont accès à des terres insuffisantes ou de qualité médiocre, ne permettant pas de subvenir aux besoins d'une famille. Selon l'analyse de la FAO, le défi de la pauvreté enracinée exige une approche qui accorde une priorité élevée à la fourniture d'un accès plus équitable à la terre – ce qui nécessite souvent des changements au niveau des politiques, de la législation et des institutions⁴, ainsi que des interventions pour promouvoir une vaste participation, améliorer les moyens d'existence ruraux et renforcer la responsabilisation des pauvres et leur capacité d'auto-assistance et d'influer sur les politiques⁵.

3. Même si les régimes fonciers coutumiers et les systèmes d'affectation des terres traditionnels continuent de permettre un accès généralisé à la terre dans toute l'Afrique, dans la pratique les droits fonciers sont souvent peu protégés et il est prouvé que la privation de terres et l'inégalité foncière se répandent parmi les petits exploitants. Il apparaît que les ménages plus pauvres, disposant d'une superficie plus réduite de terre par personne, sont plus largement tributaires de leurs avoirs fonciers pour leur revenu, que les mieux nantis⁶. Par ailleurs, les ressources naturelles dont tirer des moyens d'existence sont en diminution, tandis que les systèmes de subsistance fondés sur la terre sont compromis par les conflits, les catastrophes naturelles et le VIH/SIDA.

4. Compte tenu de l'état de pauvreté aigu dans lequel se trouve l'Afrique, de la lenteur constante de la croissance économique et de la dégradation tendancielle des ressources naturelles, les États membres ont considéré qu'un examen de l'avancement, de l'incidence et des leçons tirées

¹ Indicateurs du développement dans le monde 2004, Banque mondiale. La pauvreté de revenu est mesurée par le nombre de ceux qui vivent avec moins d'un dollar EU par jour.

² Fiche d'information régionale, Indicateurs du développement dans le monde 2005, Afrique subsaharienne, Banque mondiale, www.worldbank.org/data/databytopic/ssa_wdi.pdf.

³ Rapport 2001 sur la pauvreté rurale: la gageure de mettre fin à la pauvreté rurale, FIDA. http://www.ifad.org/poverty/f_sum.pdf. Données concernant 16 pays d'Afrique occidentale, centrale, orientale et australe, compilées par le FIDA sur la base des mesures de la pauvreté propres à chaque pays. Pendant cette période, dans ces mêmes pays, l'incidence de la pauvreté urbaine s'est située entre 15 et 40 pour cent. La pauvreté rurale est difficile à estimer en raison des définitions diverses données par les pays aux termes « urbain » et « rural », et du fait de l'absence de données systématiques à ce sujet.

⁴ *Access to land, food security and poverty alleviation: FAO's interventions during the past decade*. Service des régimes fonciers, Division du développement rural, FAO, juin 2004.

⁵ *Ministerial Review of Progress in the Implementation of the 2003 ECOSOC Ministerial Declaration on Promoting an Integrated Approach to Rural Development in Developing Countries for Poverty Eradication and Sustainable Development*. Division du développement rural, FAO, 2005, et *Millennium Development Goals, Rural Development Division (SDA) Narratives*, FAO, 2005.

⁶ Résultats d'une étude concernant l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda, le Mozambique et la Zambie, fondée sur des données d'enquêtes nationales sur les ménages, 1990-2000. TS Jayne et autres (2002), *Smallholder income and land distribution in Africa: implications for poverty reduction strategies*. Michigan State University / USAID

des travaux menés à l'appui de la réforme agraire, des politiques foncières et de l'administration des terres en Afrique, dans le contexte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui constituent le cadre agréé au niveau international pour la lutte contre la pauvreté, devait être un élément central des débats de la vingt-quatrième Conférence régionale pour l'Afrique (ARC) au début de 2006.

5. Le présent document donne une vue d'ensemble des travaux de la FAO au regard des points clés, des tendances et des défis de la réforme foncière en Afrique au cours de la dernière décennie, ainsi qu'une analyse des principales stratégies et interventions de la FAO et de leurs incidences au moyen d'exemples spécifiques recueillis d'un bout à l'autre du continent. La première partie du document passe en revue les OMD, les tendances générales en matière de développement et la pertinence des réformes foncières (section 1), puis examine les politiques et les arrangements fonciers actuels et leur retentissement sur les pauvres (section 2). Dans la seconde partie, la section 3 se penche sur l'ampleur, l'efficacité et les effets du soutien de la FAO aux politiques foncières et aux réformes agraires en Afrique, tandis que la section 4 présente des conclusions générales concernant la voie à suivre, avec des recommandations quant aux prochaines étapes en vue d'un engagement suivi.

I. LES POINTS CLÉS, LES TENDANCES ET LES DÉFIS

1.1 LA TERRE ET LES OMD EN AFRIQUE

6. La terre est une source de revenus, de moyens d'existence, de sécurité alimentaire, d'identité culturelle et d'abri, et elle constitue un avoir fondamental pour la responsabilisation économique des pauvres et un dispositif de protection en temps de crise. La sécurité des droits fonciers et une plus grande équité en matière d'accès à la terre sont des éléments importants pour réduire la pauvreté, et particulièrement pertinents aux fins de l'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), notamment de l'OMD 1, *Réduire l'extrême pauvreté et la faim*. Pourtant, les cibles et les indicateurs connexes ne mettent pas clairement en évidence les liens et les processus par lesquels les réformes foncières contribuent à cet objectif. Les politiques foncières et les réformes agraires sont également en relation directe avec *l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes* (OMD 3)⁷; *l'environnement durable*, notamment avec l'amélioration de la vie des habitants de taudis (OMD 7, cible 11)⁸, et la mise en place de *partenariats effectifs pour le développement* (OMD 8).

7. Du fait de leurs liens relativement indirects et superficiellement faibles avec les cibles des OMD, les interventions foncières ont fait l'objet d'une attention limitée dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), de même qu'au niveau des budgets des gouvernements et des donateurs. Bien qu'une plus grande sécurité des droits fonciers et une répartition plus équitable des terres soient susceptibles de renforcer la croissance⁹ et de contribuer directement à la réduction de la pauvreté, leurs avantages spécifiques aux fins de la réalisation des OMD ne sont pas encore clairs. Par exemple, les responsables politiques estiment probablement que les cibles des OMD concernant l'éducation et la santé peuvent être atteintes d'une manière plus efficace par des interventions directes dans ces secteurs.

⁷ Concernant l'OMD 3, le Sommet des Nations Unies de septembre 2005 a résolu de promouvoir l'égalité entre les sexes en garantissant aux femmes le droit de posséder des biens et en leur assurant la sécurité d'occupation des terres et l'égalité d'accès aux ressources productives, y compris la terre. Document final du Sommet mondial de 2005, article 58. Disponible à l'adresse: http://www.sarpn.org.za/documents/d0001607/P1957-UN-Summit_Sept2005.pdf.

⁸ Le seul indicateur pour les cibles des OMD faisant explicitement mention de la sécurité d'occupation des terres, dans ce cas pour les habitants des villes.

⁹ Rapport sur le développement dans le monde 2006, Banque mondiale.

8. Les OMD eux-mêmes ne donnent aucune indication concernant les processus complexes par lesquels ils doivent être atteints, notamment quant à la façon d'assurer des moyens d'existence durables, la croissance des revenus, la constitution d'avoirs, la sécurité et un environnement durable, des facteurs qui sont tous particulièrement problématiques en Afrique subsaharienne. Il existe également des faiblesses au niveau des approches du développement centrées sur le soutien budgétaire et les DSRP, qui ne tiennent pas toujours compte des réalités locales, ni des processus par lesquels les populations peuvent échapper à la pauvreté. Au vu des tendances actuelles, les OMD ne seront pas réalisés pour ce qui concerne l'Afrique subsaharienne et la pauvreté augmentera¹⁰. De nombreux pays d'Afrique ont été enfermés dans des crises cycliques dues à des conflits, à une mauvaise gouvernance, à la dégradation des ressources naturelles et à la variabilité climatique, qui limitent les perspectives de croissance économique et rendent les pauvres particulièrement vulnérables.

9. Bien que les politiques foncières soient sans aucun doute un moyen important pour l'élimination de la pauvreté, l'expérience est toutefois encore limitée quant au recours à un meilleur accès à la terre et à une sécurité d'occupation et une répartition des terres améliorées pour obtenir une croissance économique qui soit favorable aux pauvres et en permette les stratégies de subsistance et la protection sociale. Quelle est la combinaison d'arrangements fonciers et de systèmes d'administration des terres en mesure de garantir des droits de propriété à la fois aux pauvres, à la masse des exploitants agricoles du secteur artisanal et familial, et aux investisseurs commerciaux? Et comment les injustices historiques commises envers les Africains pauvres dans la répartition des terres peuvent-elles être réparées tout en préservant aussi bien la primauté du droit que le rendement agricole?

10. Une meilleure compréhension des liens concrets entre les politiques foncières et les réformes agraires, l'évolution du contexte du développement en Afrique et leurs effets pratiques, a une importance cruciale pour la réalisation des OMD.

1.2 LE CONTEXTE ET LES TENDANCES DU DEVELOPPEMENT

11. *Malgré l'augmentation prévue des populations vivant en milieu urbain dans toute l'Afrique*, le continent conserve encore pour le moment un caractère essentiellement rural¹¹. *La pauvreté se concentre au niveau des populations rurales et les ruraux pauvres continuent d'être largement tributaires de l'agriculture et des ressources naturelles connexes pour leurs moyens d'existence*¹².

12. En général, l'accès à la terre n'est pas considéré comme le principal obstacle au développement et à la prospérité des moyens d'existence agricoles en Afrique. Par rapport à d'autres régions, les systèmes fonciers essentiellement coutumiers offrent encore des possibilités d'accès à la terre et permettent une répartition relativement équitable des droits fonciers, compte tenu de la demande et de la main-d'œuvre agricole disponible. Pour les petits exploitants

¹⁰ Selon les prévisions de la Banque mondiale, le nombre de ceux qui vivent dans la pauvreté en Afrique atteindra 353 millions d'ici à 2015. Fiche d'information régionale, Indicateurs du développement dans le monde 2005, Afrique subsaharienne, Banque mondiale, www.worldbank.org/data/databytopic/ssa_wdi.pdf.

¹¹ La population urbaine de l'Afrique passera de 37,9 pour cent de la population totale en 2000 à 46,5 pour cent en 2015, et à 54,5 pour cent en 2030, mais 500 millions d'Africains vivront encore en milieu rural en 2015. *UN World Urbanization prospects: the 1999 revision*.

¹² Les données relatives à la dépendance vis-à-vis de l'agriculture et des ressources naturelles sur le plan économique et des moyens d'existence, sont difficiles à obtenir et ne sont pas complètes. Dans une étude portant sur cinq pays (T.S. Jayne et autres, 2002, voir la note 3 en bas de page), les ménages aux propriétés foncières les plus réduites tiraient tous plus de 50 pour cent de leur revenu (plus de 80 pour cent au Rwanda et au Kenya) de leur exploitation, malgré une superficie très limitée des parcelles. Dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, 78,6 pour cent des exportations concernaient des produits primaires des ressources naturelles, contribuant à hauteur de 21,2 pour cent au PIB en 2000, et bien plus dans certains pays d'Afrique occidentale et centrale (Gouvernement du Royaume-Uni, 2005, *Our Common Interest: report of the Commission for Africa*).

d'Afrique, les principales contraintes se situent au niveau de l'accès aux marchés, au crédit et aux technologies améliorées appropriées. Très souvent, les interventions dans ces domaines sont en mesure de produire des résultats positifs sans qu'il soit nécessaire de modifier les arrangements fonciers.

13. Les recherches révèlent toutefois des *inégalités croissantes en matière d'accès à la terre dans divers pays*¹³. Dans certains cas, comme par exemple au Rwanda, la terre se raréfie de plus en plus, la taille des parcelles diminue et la concurrence pour les terres augmente. Dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, une plus grande sécurité des droits fonciers et un meilleur accès à la terre devraient contribuer à renforcer la croissance des revenus et la situation patrimoniale des pauvres, la résilience de leurs systèmes de subsistance et leur capacité d'accéder au crédit et de soutenir la concurrence sur les marchés intérieurs et mondiaux.

14. La croissance de l'urbanisation est due à une forte augmentation de la population dans certains pays et à la *migration des campagnes vers les villes à la recherche d'un emploi non agricole*, ainsi qu'aux faiblesses d'un secteur agricole qui n'a pu offrir des possibilités d'emploi et de subsistance suffisantes, notamment aux jeunes. Il est également des pressions constantes de la part des intérêts commerciaux intérieurs et internationaux sur les ressources en terre, pour l'exploitation minière et forestière, le tourisme et la faune. Dans l'ensemble, ces tendances déterminent une concurrence grandissante pour les terres dans les zones rurales à haut potentiel et dans les zones de jonction périurbaines, où la migration d'entrée et l'aménagement des terres minent la sécurité des droits fonciers et des moyens d'existence et donnent lieu à une augmentation de la demande de terres et d'abris. Face à de telles dynamiques, l'Afrique aura besoin de nouvelles approches du développement économique rural et local, prévoyant notamment des investissements en faveur des ruraux pauvres et la diversification des moyens d'existence.

15. Dans le cadre de ces tendances, les nouvelles politiques de développement intéressant tout particulièrement les politiques foncières et les réformes agraires de l'Afrique prévoient:

- *une importance croissante de la gouvernance, de la décentralisation et du renforcement des institutions*: du fait des priorités post-coloniales d'intégration nationale et de la dominance en Afrique d'un développement rural dirigé par l'État et fortement centralisé, les institutions ont entravé le développement de capacités institutionnelles locales et la mobilisation de ressources, tout en minant la responsabilisation des populations et leur participation. Des programmes de décentralisation sont aujourd'hui déployés dans de nombreux pays d'Afrique en vue d'assurer une gouvernance plus réceptive et plus équitable¹⁴. Ces interventions prévoient dans certains cas le développement de services locaux d'administration foncière et le soutien aux systèmes coutumiers de gestion des terres. Toutefois, en évitant la polarisation élitiste et urbaine des institutions foncières centralisées et en constituant des capacités qualifiées à l'échelon local, ces programmes peuvent avoir des coûts élevés en ressources et des délais d'exécution assez longs.
- *un accroissement des investissements dans l'infrastructure*: susceptible de déterminer une augmentation de la valeur des terres et d'avoir des effets au niveau de l'occupation actuelle du sol, rendant ainsi nécessaire de clarifier les droits fonciers et d'assurer une compensation adéquate à ceux qui perdent leurs terres et une gouvernance équitable des processus d'aménagement des terres¹⁵.

¹³ Les données analysées par l'étude susmentionnée de T.S. Jayne et autres (2002), ont révélé l'existence d'inégalités grandissantes au Kenya, au Rwanda, en Éthiopie, au Mozambique et en Zambie pendant la période 1990-2000.

¹⁴ Banque mondiale, 2000 *Can Africa claim the 21st Century?*, citant l'ouvrage de McLean K., G. Kerr et M. Williams *Decentralization and rural development: characterising efforts of 19 countries*, Banque mondiale 1998.

¹⁵ Le rapport de la Commission pour l'Afrique du Gouvernement du Royaume-Uni, *Our Common Interest* (2005), a recommandé de porter les investissements dans l'infrastructure à 10 milliards de dollars EU par an d'ici à 2010, puis à 20 milliards de dollars EU par an dans les cinq années suivantes, afin de renforcer les réseaux routiers et d'irrigation et les grandes centrales électriques.

- *une place grandissante aux alliances et partenariats panafricains*: le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) offre aux nations africaines, prises collectivement, le cadre dans lequel mettre en œuvre des programmes pour le renforcement des capacités, l'amélioration de la gouvernance et la réduction de la pauvreté, en partenariat avec les pays du G8 et d'autres donateurs. Au sein du NEPAD, le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) fournit un cadre pour la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, à travers le développement agricole. Son principal objectif est un taux de croissance constant de 6 pour cent par an dans le secteur agricole. Étant donné que les investissements dans la production commerciale à forte productivité auront une incidence sur l'utilisation actuelle des terres et sur les droits fonciers existants, le PDDAA devra trouver le moyen de traiter les questions foncières et d'équité au niveau local. Les *organisations d'intégration économique régionales* (OIER) d'Afrique s'intéressent de plus en plus à l'élaboration de politiques foncières convergentes, au partage des leçons apprises, à la planification de scénarios futurs, à la gestion des ressources transfrontières et à la migration. La Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) met au point un dispositif régional de soutien technique à la réforme foncière destiné à résoudre, entre autres problèmes, celui de la répartition inégale des terres, notamment entre les races.
- *une lente amélioration du contexte des politiques commerciales*: l'élimination suivie des obstacles au commerce, la suppression progressive des subventions agricoles et les investissements dans les capacités commerciales, devraient permettre à l'Afrique de renverser la tendance à la baisse de sa part du marché mondial. Un meilleur accès aux marchés mondiaux profitera aux exploitants agricoles d'Afrique, mais renforcera également la demande et la concurrence pour la terre et la sécurité des droits fonciers.
- *une priorité constante donnée à la gestion durable des ressources naturelles* est un paramètre clé des politiques et des réformes foncières et de la planification du développement dans son ensemble, visant à préserver la base de ressources économiques et la qualité de vie des générations présentes et futures.

II. RÉFORME AGRAIRE, RÉGIME FONCIER ET POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES TERRES: LES ARRANGEMENTS ET LES DÉFIS ACTUELS

2.1 PREPONDERANCE DU REGIME COUTUMIER

16. En Afrique, sauf là où les terres ont été nationalisées et lorsque l'État a accordé des titres privés, les pratiques coutumières sur lesquelles sont fondés les arrangements fonciers, sont toujours très largement prépondérantes en milieu rural et dans la plupart des zones urbaines pour l'allocation des terres et les transactions foncières. Il s'agit souvent de dispositifs complexes de droits primaires et secondaires, individuels et collectifs, sur la terre et les ressources naturelles¹⁶. Malgré leur diffusion et leur légitimité, les régimes coutumiers sont aujourd'hui ébranlés par la pression démographique, la rareté des terres et la concurrence pour ces ressources, l'urbanisation croissante, les conflits entre groupes et les troubles civils plus étendus, le dérèglement de l'autorité coutumière et les systèmes juridiques pluralistes. Les pays africains continuent d'être confrontés à la coexistence de régimes fonciers coutumiers et formels, qui est symptomatique du pouvoir « bifurqué »¹⁷ de l'État colonial. Bien que la législation et les institutions postindépendance aient reconnu les droits coutumiers, à des degrés divers, et que des systèmes informels de droits fonciers ou de documentation des actes aient commencé à voir le jour, en général les

¹⁶ P. Lavigne Delville, Toulmin C., Colin J.P. et Chauveau J.P., 2002. *Negotiating Access to Land in West Africa: as synthesis of findings from research on derived rights to land*. IIED/GRET.

¹⁷ Mahmood Mamdani, 1996. *Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of the late colonialism*, Princeton University Press.

gouvernements ne sont pas réellement en mesure de résoudre les problèmes des règles foncières conflictuelles, exacerbés par l'existence de niveaux multiples de lois et de responsabilités concernant l'allocation des terres, qui engendrent une incertitude, une insécurité et des différends généralisés, limitant ainsi les investissements et l'aménagement des terres.

2.2 REFORMES FONCIERES

17. De nombreuses tentatives infructueuses ont été faites, à partir du milieu du XXe siècle, pour mettre fin aux droits coutumiers et les remplacer par des titres formels, en ignorant les institutions coutumières pour se concentrer plutôt sur la mise en place d'instances formelles¹⁸. La capacité et le champ d'application des systèmes formels d'administration foncière demeurent toutefois extrêmement limités et restreints dans une large mesure aux principales zones urbaines, aux anciennes exploitations agricoles commerciales coloniales et aux programmes publics d'aménagement des terres¹⁹. La plupart des nations africaines cherchent aujourd'hui à harmoniser ou à intégrer les systèmes fonciers coutumiers et formels, grâce à la reconnaissance juridique et à la responsabilisation des institutions locales pour la gestion des droits à la terre et des transactions foncières. Avec quelques variations quant au degré de documentation organisée des droits, ces approches renforcent la sécurité foncière et facilitent l'accès au crédit. Pourtant, en Afrique, les réformes foncières se heurtent encore à des difficultés considérables, notamment à la faible capacité d'exécution des institutions du secteur foncier, aux intérêts acquis, à la recherche d'avantages personnels et à une réticence au changement, requérant ainsi un renforcement graduel des institutions dans le cadre des réformes plus générales du secteur public.

2.3 INEGALITES DANS L'ACCES A LA TERRE

18. En Afrique australe, les progrès accomplis depuis l'indépendance et la fin de l'apartheid pour remédier à la répartition inégale des terres entre les races, ont été très limités. Une approche purement axée sur les forces du marché et sur le principe de la vente de gré à gré, s'est avérée incapable de fournir des terres aux pauvres dans une mesure appréciable, et les pays concernés cherchent maintenant à mettre au point de nouveaux mécanismes²⁰. Des inégalités sociales de plus grande ampleur dans l'accès aux terres et leur contrôle persistent dans toute l'Afrique. Les femmes font l'objet d'une discrimination aussi bien dans les systèmes fonciers coutumiers que dans les régimes formels, par l'effet de croyances et de pratiques discriminatoires culturellement bien ancrées, de la prédominance masculine dans les systèmes d'héritage et de la diffusion du VIH/SIDA, qui affaiblit ultérieurement les droits à la terre et les moyens d'existence possibles des veuves et des orphelins. Les éleveurs et les groupes ethniques minoritaires font l'objet de discriminations et de litiges pour l'obtention d'un accès garanti aux pâturages et aux sources d'eau, et dans les zones à forte densité de population, les jeunes ont de plus en plus de difficultés à accéder à la terre. Les politiques foncières et les réformes agraires offrent un moyen important pour la réalisation des OMD en Afrique grâce à une plus grande sécurité et certitude des droits de propriété, à une productivité agricole renforcée, à une égalité accrue entre les sexes, à l'augmentation des actifs des ménages et des communautés pauvres, et à de meilleurs investissements pour la création de débouchés économiques.

¹⁸ Voir par exemple *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*. Camilla Toulmin, Julian Quan, 2000. DFID/IIED/NRI Mars.

¹⁹ Clarissa Augustinus, *Land Administration in Africa*. Document de référence non publié, préparé pour le *World Bank Policy Research Report on Land*, DFID, 2002.

²⁰ Au Zimbabwe, la réticence des donateurs à engager des fonds pour l'achat de terres et leur redistribution selon les modalités fixées par le gouvernement, a déclenché une vague d'expropriations sanctionnées par l'État; la Namibie a introduit une taxe foncière et procède à la redistribution des terres achetées par l'État. L'Afrique du Sud a affirmé sa volonté d'abandonner le système de la vente de gré à gré et de mettre au point de nouveaux mécanismes – voir Edward Lahiff, 2005. *From 'willing seller, willing buyer' to a people driven land reform*, PLAAS Policy Brief No.17.

2.4 ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS FINANCIERS DES DONATEURS ET DES INSTRUMENTS DE L'AIDE

19. Les pays africains ont besoin d'assistance pour négocier de nouvelles modalités de l'aide et obtenir ainsi un soutien effectif pour les réformes foncières, celles-ci étant un processus de longue haleine qui nécessite un engagement durable de la part des donateurs. Sur la base du consensus recueilli dans le cadre des récents processus consultatifs de la Banque mondiale et de l'Union européenne, il existe une tendance croissante et constructive à des stratégies multidonateurs coordonnées pour la réforme du secteur foncier, mais l'expérience dans ce domaine est encore limitée. Les mécanismes de financement des donateurs ont évolué vers un soutien budgétaire aux gouvernements, convenu dans le cadre des DSRP, mais dans l'ensemble ils n'ont pas été efficaces pour le traitement des problèmes fonciers et des questions concernant les droits de propriété et la réforme agraire, malgré leur importance stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Les ministères des affaires foncières sont en concurrence avec des secteurs très dispendieux, d'un intérêt plus direct pour les gouvernements et les donateurs. En Afrique, les réformes foncières comporteront un renforcement à grande échelle des capacités, qui exigera non seulement des moyens financiers, mais aussi une assistance technique, un dialogue avec les parties prenantes et un travail de suivi-évaluation attentif, pour lesquels des approches sectorielles et axées sur des projets sont généralement plus appropriées.

2.5 LA VOIE A SUIVRE

20. Pour assurer en Afrique un développement agricole et économique au sens large qui soit favorable aux pauvres, *il est nécessaire de garantir un avenir viable à l'agriculture familiale et de concilier les droits à la terre existants et la nécessité d'investir*, par des structures équitables permettant aux hommes et aux femmes, riches et pauvres, d'accéder à la terre, et en renforçant l'accès aux marchés, le soutien technique, la disponibilité de crédits et les organisations d'agriculteurs.

21. Un tel parcours vers un développement équitable et favorable aux pauvres, prévoit une série de mesures techniques et politiques interdépendantes permettant de relever les défis de la réforme foncière et agraire. Il s'agit donc de:

- **Concevoir des politiques et des lois foncières appropriées pour protéger les droits coutumiers et harmoniser les pratiques foncières légales et coutumières:** surmonter le legs des lois et des politiques coloniales grâce à la participation des parties prenantes afin d'obtenir des politiques consensuelles et de nouveaux cadres juridiques cohérents permettant de garantir aux riches comme aux pauvres des droits de propriété égaux, reconnaissant les droits secondaires et collectifs et évitant les pièges des pressions pour l'octroi de titres individuels de propriété.
- **Mettre en place des institutions foncières efficaces et décentralisées:** valoriser les ressources humaines pour étendre le champ d'action des institutions foncières, avec des fonctions claires pour les organes coutumiers légitimes au niveau des villages, et des contrôles et des compensations contre l'opportunisme des responsables traditionnels et des élites locales; accroître la responsabilisation dans la gestion des terres et assurer des processus accessibles pour le règlement des différends et des incertitudes.
- **S'attaquer aux inégalités entre les sexes:** inscrire l'équité entre les sexes dans le droit constitutionnel afin de réduire la discrimination dans les systèmes d'héritage et fonciers formels et informels, notamment les problèmes de succession; encourager une évolution progressive des pratiques sociales à travers l'éducation; s'attaquer aux violations des droits de l'homme tout en maintenant le respect des normes culturelles.
- **Pallier la privation de terres due au VIH/SIDA:** protéger les droits à la terre des veuves et des orphelins; traiter les incidences au niveau de la main d'œuvre agricole, des revenus et des moyens d'existence; garantir l'accès à la terre pour les générations futures.

- **Renforcer le rôle des marchés fonciers:** conférer un statut légal aux transactions foncières coutumières en reconnaissance de leur importance et de leur utilité; améliorer la documentation; reconnaître les limites des marchés des ventes formels comme moyen d'accès à la terre pour les pauvres, et favoriser le développement équitable des marchés locatifs.
- **Assurer le maintien des terres communales, y compris l'accès aux ressources pastorales:** parer aux risques d'individualisation, de nationalisation et de formes de contrôle exclusives; octroyer des droits collectifs sur les ressources communautaires; renforcer les institutions de gestion locales et les accords négociés pour l'utilisation durable des ressources par de multiples parties prenantes concernant les terres communales, y compris les ressources transfrontières.
- **Traiter les liens entre les terres et les conflits:** régler les goulots d'étranglement au niveau du processus judiciaire formel; introduire des nouveaux systèmes de règlement des différends; donner la priorité à la reconstitution des institutions foncières à la suite de violents conflits, et à l'accès à la terre pour les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées.
- **Dégager des ressources pour la distribution des terres et soutenir les nouveaux petits exploitants en Afrique australe:** surmonter les limites des approches actuelles fondées sur le marché et la vente de gré à gré; procéder à l'introduction progressive d'impôts fonciers; fournir un soutien après l'établissement et pour les moyens d'existence; aligner les disponibilités en terre sur la demande; établir des liens systématiques entre les réformes foncières et le développement économique local.
- **Promouvoir la cession et la planification des terres dans les zones urbaines et périurbaines:** engager les autorités locales et les propriétaires fonciers coutumiers à fournir des droits garantis et une compensation adéquate aux pauvres; aménager la croissance des petites villes et moyennes agglomérations; valoriser les établissements informels; améliorer les transferts de terres dans les zones urbaines; réduire la spéculation foncière, les conflits pour la terre et les pertes de terres agricoles.
- **Fournir une architecture institutionnelle efficace et convergente de la part des institutions internationales d'aide au développement:** déployer des efforts à l'échelon mondial pour favoriser un développement agricole et une croissance économique qui soient favorables aux pauvres dans le contexte des OMD, prévoyant notamment un soutien fondamental aux réformes foncières et la garantie des droits de propriété et d'usufruit – domaine dans lequel la FAO est potentiellement en mesure d'apporter une importante contribution.

III. STRATÉGIES ET INTERVENTIONS DE LA FAO

3.1 VUE D'ENSEMBLE

22. La FAO est une autorité reconnue au niveau mondial pour les questions foncières et, par le truchement de son Service des régimes fonciers, elle sert d'entrepôt institutionnel de connaissances et de compétences spécialisées en fournissant une assistance technique ainsi que des ressources juridiques grâce aux travaux du Service droit et développement. Les interventions de la FAO dans le domaine des réformes foncières et agraires consistent notamment en un *programme de travaux normatifs*, d'avis, de soutien et de publications sur les bonnes pratiques internationales, et un *programme de soutien technique sur le terrain* mis en œuvre dans certains pays. Il existe bien souvent une synergie directe entre les travaux normatifs et les interventions techniques.

23. Les travaux menés au titre du Programme normatif couvrent de nombreux thèmes:

- des contributions aux travaux de plus grande envergure de la FAO concernant *l'utilisation intégrée de l'information pour le développement durable*, comprenant une base de données mondiale sur les régimes fonciers et une série d'études sur le VIH/SIDA et les régimes fonciers;

- *le renforcement des institutions foncières pour la sécurité alimentaire et le développement durable*, l'élaboration de méthodologies, des orientations politiques générales et des outils pédagogiques sur des questions telles que l'administration décentralisée des terres, les régimes de propriété commune (RPC), la délimitation des terres communales et la gestion des conflits fonciers dans le cadre de projets d'aménagement des terres soutenus par les gouvernements.

Le Programme normatif a engendré une série de publications utiles, notamment les suivantes:

- *FAO Études sur les régimes fonciers*: directives concises et faisant autorité concernant des questions foncières clés, à l'intention des spécialistes et des décideurs²¹;
- *FAO Notes sur les régimes fonciers*: publications destinées aux organisations de base et aux spécialistes locaux (notamment un récent manuel sur les baux agricoles);
- *Réforme agraire*: bulletin de la FAO contenant une série d'articles analytiques sur les réformes agraires et foncières.

24. Le Service des régimes fonciers apporte également une contribution active aux travaux interdisciplinaires et intersectoriels de la FAO, avec notamment l'élaboration d'outils didactiques sur la gestion des conflits concernant les ressources naturelles et le Programme de soutien aux moyens d'existence (LSP). L'action de la FAO en matière de gestion des conflits, vise à ancrer solidement la perspective des moyens d'existence dans les travaux et les activités de terrain de l'Organisation, et a donné lieu à la réalisation d'une série utile d'études.

25. Le Programme de terrain fait intervenir les compétences spécialisées du personnel et de consultants du Siège et des bureaux décentralisés de la FAO pour fournir une assistance technique aux activités de terrain directement à l'appui des gouvernements, des donateurs et d'autres organisations, ou en partenariat avec eux. Le programme prévoit essentiellement deux types d'interventions:

- Appui technique consultatif (souvent en collaboration étroite avec le Service droit et développement de la FAO): analyse de situation, études et diagnostics pour l'évaluation des arrangements fonciers et institutionnels existants (accès à la terre, affectation de terres, droits, sécurité, questions de parité, groupes vulnérables, conflits, faiblesses et lacunes) et élaboration de recommandations et de stratégies de renforcement (réforme juridique et institutionnelle et développement, gestion communautaire, administration décentralisée des terres et systèmes de gouvernance).
- Assistance technique directe: élaboration de politiques foncières et de cadres juridiques; amélioration de l'efficacité des systèmes d'administration décentralisée des terres et de leurs résultats; intégration des stratégies de gestion des conflits liés aux ressources naturelles fondées sur les moyens d'existence, par la mise au point de programmes de formation adaptatifs et des approches participatives négociées, notamment des accords territoriaux; renforcement de l'engagement de la société civile pour les questions concernant la terre et renforcement des capacités des pauvres, dans le cadre par exemple d'organisations de producteurs; intégration des droits fonciers, de la sécurité foncière et des questions d'accès à la terre dans des initiatives de développement de plus grande envergure.

3.2 EXEMPLES SPECIFIQUES

La politique foncière et le processus juridique du Mozambique

26. Reconnaisant la nécessité d'un nouveau droit foncier national, le Mozambique a demandé à la FAO de lui fournir son assistance technique pour élaborer une approche innovatrice des droits fonciers qui soit avantageuse aussi bien pour les résidents locaux que pour les investisseurs. La

²¹ Notamment: *Directives concernant les bonnes pratiques en matière de baux agricoles*; *Le régime foncier et développement rural*; *La parité hommes-femmes et l'accès à la terre*; *La décentralisation et l'impôt sur la propriété rurale*; *L'accès aux terres rurales et l'administration foncière à la suite de violents conflits*.

mise en œuvre d'un nouveau cadre politique et législatif, à laquelle la FAO a contribué, permet aux communautés locales de tracer les limites du territoire traditionnellement utilisé, et de délivrer des titres de propriété sur ces terres. La loi interdit la dépossession involontaire des terres communautaires et facilite les négociations des communautés avec les investisseurs commerciaux. Des groupes de la société civile ont participé utilement au processus de réforme et jouent actuellement un rôle important pour la diffusion de l'information. Le soutien fourni par la FAO à un Centre de formation judiciaire vise la nouvelle génération de juges locaux pour une meilleure compréhension de la lettre et de l'esprit du droit foncier.

27. La FAO a également entamé une approche institutionnelle participative de la formulation et mise à l'essai d'une nouvelle législation concernant la planification territoriale, qui en association avec les travaux actuels de mise en application du droit foncier, viserait à renforcer la participation des communautés à la gestion à plus grande échelle des ressources naturelles. Sur la base de l'expérience du Mozambique, la FAO prépare actuellement du matériel normatif concernant les modes de faire-valoir des ressources, destiné aux pays lusophones.

Recherches et réseaux concernant les terres, les questions de parité et l'impact du VIH/SIDA en Afrique de l'Est et en Afrique australe

28. La FAO a commissionné plusieurs études nationales et régionales concernant les questions de parité et les droits fonciers, et en particulier les femmes et les réformes institutionnelles dans le secteur foncier, la parité hommes-femmes et l'évolution des régimes fonciers coutumiers, le VIH/SIDA et les droits à la terre des veuves du SIDA, les femmes et les régimes fonciers périurbains, et l'incidence économique des droits fonciers indépendants pour les femmes. Les résultats de ces études ont été présentés dans le cadre de divers ateliers régionaux²². Avec le Réseau des droits fonciers d'Oxfam, la FAO a maintenant établi un réseau régional et international sur les femmes et les droits fonciers, qui réunit des institutions des Nations Unies, des organismes gouvernementaux, des établissements de recherche, des ONG et des groupements féminins locaux. Un atelier régional a permis la mise en commun des expériences de différentes institutions et la définition des questions nécessitant une intervention, des nouvelles recherches à entreprendre et des mécanismes de collaboration future, au niveau politique et des projets/programmes.

29. La FAO a commissionné une série d'études empiriques et analytiques, et organisé un atelier régional²³ sur le VIH/SIDA et l'utilisation des terres en Afrique orientale et australe (Afrique du Sud, Lesotho, Malawi, Kenya et Ouganda) pour l'examen de l'incidence de la maladie sur les familles, les femmes, les enfants et les moyens d'existence ruraux. Les défis à relever sont maintenant celui de la formulation de projets spécifiques pour le traitement des questions concernant le VIH/SIDA et l'utilisation des terres, à négocier avec les donateurs, et celui de la rationalisation des questions liées au VIH/SIDA dans les institutions rurales et les programmes de subsistance en mettant l'accent sur les groupes les plus vulnérables.

Questions relatives aux terres périurbaines en Afrique de l'Est et en Afrique australe

30. La FAO s'est concentrée sur les questions liées aux terres périurbaines et sur l'agriculture urbaine dans le cadre d'études par pays conduites en Tanzanie, au Kenya, au Malawi et en Ouganda, et visant à examiner les principales questions, perspectives et contraintes, et à recommander des stratégies préliminaires pour la planification et la régularisation des régimes fonciers dans les zones périurbaines afin d'améliorer la sécurité alimentaire en particulier et les moyens d'existence. La FAO a également exploré les domaines d'action communs avec le Centre des Nations Unies HABITAT pour ce qui concerne les droits des femmes, notamment l'impact du

²² Notamment l'atelier régional de consultation sur les politiques foncières, organisé par la Banque mondiale à Kampala en mai 2002, et un atelier tenu par l'EASSI (*Eastern African Sub-Regional Support Initiative for Advancement of Women*) à Kampala, en 2001.

²³ En collaboration avec le HSRC (*Human Sciences Research Council*), Afrique du Sud.

VIH/SIDA sur les établissements urbains et périurbains informels et une collaboration spécifique sur ces questions au Lesotho.

Reconstruction post-conflit et gestion des conflits

31. La FAO a contribué à des études initiales, à l'analyse des conflits relatifs à la terre, à l'élaboration de cadres juridiques et institutionnels, et à la définition des moyens pour soutenir les arrangements fonciers futurs dans divers contextes post-conflit en Afrique.

32. En Angola, à partir de la fin des années 90, au cours d'une intense période de transformation et de développement, la FAO a fourni une assistance technique afin d'améliorer l'accès à la terre grâce au règlement des revendications foncières conflictuelles dérivant de l'établissement des populations déplacées à l'intérieur du pays dans le cadre de divers projets²⁴. La FAO a contribué au succès des négociations entre entrepreneurs privés, communautés locales et autorités traditionnelles, concernant l'établissement des populations déplacées et la délimitation participative des terres, processus qui ont conduit à la délivrance aux personnes déplacées de titres de propriété provisoires sur leurs terres coutumières. La FAO contribue actuellement à l'élaboration d'une politique et d'une législation foncières nationales visant à mieux répondre aux besoins de développement futurs en fournissant des informations et des compétences spécifiques et en élargissant l'arène publique pour les débats. La FAO a également contribué au renforcement des capacités d'administration des terres et à la numérisation des registres fonciers, et a encouragé le débat concernant le cadre institutionnel approprié pour l'aménagement des terres et la planification du territoire.

33. Au Soudan, la FAO a contribué à la reconstruction post-conflit avec la réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur du pays et l'atténuation des conflits liés à la terre comme base pour un développement durable²⁵. Le travail de diagnostic approfondi accompli par la FAO a permis d'établir un cadre de planification pour une action concertée du gouvernement, du mouvement de libération du peuple soudanais (SPLM) et des organisations non gouvernementales (ONG) aux fins de la remise en état des zones affectées par la guerre, privilégiant une transition rapide des secours humanitaires à des programmes pour le rétablissement de l'autonomie et de moyens d'existence durables. Cela a conduit par ricochet à la préparation d'un projet visant à faciliter la restitution et la sécurité des droits fonciers, l'atténuation des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles (y compris pour les éleveurs) et une planification consensuelle négociée dans certaines zones pilotes. Cette approche prévoit une série d'activités cohérentes et complémentaires pour promouvoir la gestion participative décentralisée des terres, la sécurité juridique des droits coutumiers, une administration foncière minimale et des capacités d'information et mettre au point des mécanismes concrets de règlement des litiges fonciers afin de protéger les ruraux pauvres contre la saisie des terres et la spéculation foncière.

Processus de règlement des conflits liés aux ressources naturelles et activités de formation

34. Au Ghana, avec l'appui du Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID) et au titre du programme LSP, le Service des régimes fonciers de la FAO a travaillé avec un éventail de partenaires du gouvernement et de la société civile, à la mise en œuvre d'une approche de la gestion des conflits prévoyant des accords négociés à l'échelon local et des cycles de formation et d'encadrement à l'intention des parties concernées. Cette action est

²⁴ OSRO/ANG/002/ITA: *Provision of agricultural Inputs to Vulnerable Farming Families within Huila and Huambo Provinces*; GCPS/ANG/005/ITA: *Projet pour la sécurité alimentaire de la Province de Uige, Angola*; MTF /ANG/028/NET: *Support to a Decentralized Land Management Programme*; un programme initial pour l'administration décentralisée des terres à l'appui du retour des personnes déplacées (cas pilote dans la province de Huila); TCP/ANG/0168 *Renforcement de la sécurité foncière pour les populations déplacées et les communautés résidentes*.

²⁵ GCP/INT/758/EC-SUD: *Support to IGAD Partner Forum Working Group on Planning for Peace*; OSRO/SUD/409/HCN *Land and Property Study of Sudan: scoping of issues and questions to be addressed*; et OSRO/SUD/415 NET *Technical assistance to secure and reconstitute land rights, address land and property dispute resolution and negotiate consensual land management*.

maintenant élargie dans le cadre d'un projet de développement rural communautaire soutenu par la Banque mondiale au Ghana, tandis qu'une initiative analogue a été lancée en République centrafricaine prévoyant des activités de renforcement des capacités et de formation pour la gestion des conflits liés aux ressources naturelles, notamment entre les cultivateurs et les éleveurs.

35. En Angola, la FAO a entrepris à l'intention des institutions foncières publiques et des organisations de la société civile, une importante activité de formation concernant le règlement et la prévention des conflits liés à la terre, et portant sur la délimitation participative et négociée des terres et la négociation territoriale, les systèmes de cartographie SIG pour l'enregistrement foncier et autres technologies nouvelles, tandis que des activités de formation similaires feront partie intégrante des travaux post-conflit menés au Soudan. Cette formation pratique est appuyée par un matériel d'orientation produit par le programme normatif²⁶.

Soutien à la réforme foncière redistributive

36. En Namibie, la FAO a fourni une assistance technique à l'appui de la loi de réforme foncière agricole (commerciale) dans le cadre d'un projet de collaboration technique et par le biais de missions consultatives²⁷. Il s'agissait en priorité d'une aide dans la préparation de règlements pour la mise en œuvre d'un impôt foncier destiné à décourager la propriété foncière non productive et spéculative, et dont les recettes seront utilisées pour acheter des terres commerciales destinées à la réinstallation des paysans et pour renforcer la production artisanale.

Travaux juridiques de la FAO concernant les terres

37. Au Niger, la FAO a contribué à la mise en place d'un cadre juridique, le Code foncier rural²⁸, qui a assuré une sécurité durable aux exploitants qui s'étaient déplacés vers de nouvelles zones pour accéder à la terre. Ce cadre juridique donne aux nouveaux arrivants des garanties dans leurs accords avec les propriétaires traditionnels des terres, leur permettant ainsi d'effectuer des investissements à long terme pour une agriculture durable. Au Mali, la FAO a participé à l'élaboration d'une Charte pastorale destinée à assurer aux éleveurs, aux cultivateurs et aux pêcheurs, un accès équitable aux ressources en pâturages et leur utilisation durable²⁹. Après une analyse des pratiques foncières régionales, un inventaire national des règles et coutumes pastorales a été dressé, avec en parallèle un examen de la législation existante en matière de pastoralisme. La FAO a contribué à l'élaboration d'une Charte pastorale au Burkina Faso³⁰, au processus de la loi foncière au Mozambique, dont il a été question plus haut, et à la mise au point de règlements pour la loi foncière de 1998 de la Guinée-Bissau. Les travaux juridiques de la FAO ont été particulièrement efficaces lorsqu'ils se sont accompagnés d'une participation technique dans les pays aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des normes juridiques³¹.

²⁶ Par exemple, *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*, Antonia Engel et Benedict Korf 2004, produit du Programme interdépartemental FAO de soutien aux moyens d'existence; *Access to rural land and land administration after violent conflicts*. FAO Études sur les régimes fonciers n° 8.

²⁷ Ces missions étaient financées par le Fonds fiduciaire FAO/Royaume-Uni pour les services de consultants.

²⁸ TCP/NER/6712: Réglementation foncière rurale.

²⁹ TCP/MLI/6714: Appui à l'inventaire et à la codification des normes et coutumes pastorales et foncières, qui a donné lieu à la Loi n° 01-004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali.

³⁰ Loi n° 034-2002/an portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso.

³¹ L'analyse comparative des questions juridiques effectuée par la FAO dans le domaine plus général du développement rural, de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, est disponible à la rubrique *Études juridiques de la FAO en ligne*, <http://www.fao.org/legal/pub-f.htm>, par exemple: Étude 39, *Legal frameworks and access to common pool resources*, Jonathan Lindsay, 2004; Étude 35, *Essai de présentation des tendances d'évolution du droit pastoral en Afrique de l'Ouest*, Ibrahima Ly 2004; et le chapitre 8 sur la législation foncière de l'Étude législative de la FAO 73, *Law and Sustainable Development Rio*.

Appui à la participation de la société civile

38. Dans divers pays, la FAO apporte son soutien à la création d'organisations d'agriculteurs, au renforcement de leurs compétences et à la promotion de leur engagement à l'égard des questions stratégiques nationales et régionales. Au Burkina Faso, la contribution de la FAO au renforcement de la Confédération paysanne du Faso (CPF) a offert une tribune pour l'échange de vues et le débat autour de thèmes tels que la sécurité foncière au regard de l'agriculture en tant que « profession », des exploitations agricoles familiales, des entreprises agroalimentaires, des politiques commerciales mondiales et de la sécurité alimentaire. La CPF a apporté une contribution aux débats et aux stratégies à l'échelon national et sous-régional, et notamment à la « Réorganisation agraire et foncière (RAF) » et à la Politique agricole africaine de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Participation aux programmes multidonateurs concernant l'administration et la réforme foncières

39. Dans un certain nombre de cas, la FAO fournit une assistance technique à des programmes fonciers multidonateurs en cours, en jouant parfois un important rôle de facilitation aux étapes préliminaires, par exemple en renforçant l'appartenance locale et la participation des parties prenantes au Programme multidonateurs d'administration des terres (LAP) au Ghana³².

3.3 ANALYSE ET EVALUATION GENERALES DES INTERVENTIONS DE LA FAO

40. En tant qu'institution publique internationale, la FAO se trouve dans une position unique de « courtier neutre » en mesure de fournir une assistance et des avis techniques impartiaux concernant les questions sensibles et controversées touchant la réforme foncière, et d'accéder aux parties prenantes clés, et notamment aux gouvernements, par des moyens que certains donateurs bilatéraux peuvent ne pas avoir.

41. Grâce à son mandat et à son expérience, la FAO a la capacité d'intervenir et d'innover en mobilisant rapidement les compétences techniques de qualité voulues au démarrage des processus de réforme des politiques foncières et de reconstruction post-conflit. Les meilleurs résultats sont observés lorsque les études diagnostiques de pointe se traduisent en des interventions pilotes, qui sont ensuite élargies grâce à l'établissement de nouveaux partenariats durables dans les pays. La FAO a joué un rôle important en renforçant les capacités des institutions foncières, en offrant des solutions négociées concernant l'installation des personnes déplacées et leurs droits fonciers, et en contribuant à l'élaboration d'une bonne législation foncière.

42. En bref, la FAO s'occupe de divers aspects importants et délicats de la réforme des régimes fonciers, par des travaux de recherche et de diagnostic, la conception de programmes, des interventions pilotes et des activités suivies de soutien technique et de promotion, notamment dans les domaines suivants:

- renforcement de la sécurité foncière par l'intégration de l'ensemble des droits de propriété coutumiers, secondaires et collectifs dans une législation appropriée;
- systèmes décentralisés d'administration foncière et de règlement des différends, compte tenu du rôle des institutions coutumières;
- mesures cohérentes pour la réinstallation des populations déplacées, une planification territoriale négociée et la mise en place d'organismes fonciers efficaces dans un contexte post-conflit;

³² Le programme LAP (financé par la Banque mondiale, le DFID, la GTZ, la KFW, le Nordic Development Fund et l'ACDI) vise à harmoniser les politiques foncières et à réformer le cadre juridique et les institutions sectorielles pour mettre en place de véritables « centres polyvalents » décentralisés, améliorer l'enregistrement des titres fonciers et les systèmes de règlement des conflits, soutenir les Secrétariats fonciers coutumiers et renforcer les capacités de formation, de recherche et du secteur privé.

- analyse de l'impact du VIH/SIDA et de son incidence sur les droits fonciers des femmes et des enfants;
- recours aux impôts fonciers pour promouvoir une répartition plus équitable des terres, une meilleure utilisation des terres, la création de revenus et la primauté du droit dans les réformes foncières;
- prise en compte des changements dans l'utilisation des terres dans les zones périurbaines, de l'importance croissante des villes rurales et des liens entre les campagnes et les villes;
- promotion d'une participation plus efficace de la société civile et des organisations d'agriculteurs aux processus de réforme foncière.

IV. CONCLUSIONS

4.1 LA VOIE A SUIVRE

43. Les compétences spécialisées de la FAO dans le domaine des politiques et des régimes fonciers et ses connaissances techniques régionales (et mondiales) spécifiques concernant la terre, constituent un atout important dans la lutte de l'Afrique contre la pauvreté, grâce à une longue expérience qui permet à l'Organisation de comprendre toutes les complexités de la réforme foncière en Afrique. Il convient certainement de garantir et de renforcer le rôle de la FAO, en dépit des restrictions financières actuelles.

44. Afin de consolider les atouts et les succès de la FAO en tant qu'organisme technique et normatif de premier plan s'occupant des réformes foncières et agraires dans le cadre de l'évolution de l'architecture institutionnelle mondiale mise en place pour atténuer la pauvreté en Afrique, la condition première pour l'obtention de résultats durables est de maintenir une forte focalisation stratégique étayée par la constitution d'alliances actives avec d'autres institutions des Nations Unies et des organismes multilatéraux et bilatéraux, mais aussi et surtout avec les institutions régionales et sous-régionales de l'Afrique et les réseaux partenaires de la société civile.

4.2 RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES ET PROCHAINES ETAPES

1. Établissement d'une approche stratégique renforcée au sein de la FAO

- a) accorder une attention plus systématique aux travaux d'analyse, aux interventions pilotes et à leur élargissement dans certains pays et sous-régions, pour faire face aux enjeux spécifiques à l'égard desquels la FAO compte aujourd'hui une solide expérience;
- b) renforcer les synergies entre les travaux normatifs, juridiques et techniques³³.
- c) donner davantage d'attention à la durabilité et à la valeur ajoutée par le Service des régimes fonciers (SDAA) dans les contextes nationaux où la FAO n'est pas un acteur de premier plan et où les donateurs bilatéraux et multilatéraux jouent un rôle prépondérant.

2. Promotion de politiques équilibrées, globales et générales

- a) assurer aux pauvres un meilleur accès à la terre et en rétablissant les droits fonciers aliénés, tout en modernisant le secteur agricole et en renforçant l'efficacité.

³³ Avec de meilleures ressources, les nombreuses analyses et études de cas réalisées par la FAO pourraient être utilisées pour l'élaboration de directives pratiques, tandis que la série des Études sur les régimes fonciers pourrait faire l'objet d'une diffusion plus efficace pour adoption. Il serait également utile de mettre spécifiquement l'accent sur l'analyse et la démonstration des liens et de l'impact des réformes foncières sur la pauvreté aux fins de la réalisation des OMD.

- b) favoriser des perspectives territoriales négociées élargies concernant le développement rural et l'accès à la terre en Afrique, pour assurer des associations durables entre l'agriculture artisanale et les entreprises de plus grande envergure fondées sur les ressources naturelles, une coordination intersectorielle renforcée, de meilleurs partenariats entre le secteur public et privé et la société civile, et une gestion plus avisée de la base de ressources naturelles.
- c) fournir un appui aux travaux pour la protection des droits et des perspectives économiques et sociales des femmes, des groupes vulnérables et des générations futures.
- d) rassembler les questions foncières, urbaines et rurales, dans des cadres juridiques, institutionnels et stratégiques.

3. *Engagement multilatéral accru et partenariats multiples pour les terres en Afrique*

- a) contribuer à la mise au point de mesures convergentes – à travers l'organisation de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (ICARRD)³⁴ – pour l'établissement d'une plate-forme africaine d'apprentissage durable sur la réforme foncière et agraire, en collaboration avec l'initiative du Centre du PNUD pour les terres arides (UNDC) en Afrique.
- b) s'engager avec le NEPAD, le PDDAA et l'initiative de l'Union africaine et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique concernant les terres prévue pour 2006-07, afin de promouvoir une approche proactive des terres de la part des pays africains, des communautés économiques sous-régionales et des donateurs, pour le traitement des questions prioritaires, des lacunes et des contraintes.
- c) renforcer la collaboration avec le Centre des Nations Unies HABITAT pour l'élaboration de cadres politiques et institutionnels cohérents concernant les questions foncières, urbaines et rurales, en associant des directives politiques et techniques à un engagement conjoint au niveau des pays sur les thèmes prioritaires suivants:
 - i) renforcement de la collaboration actuelle sur les questions post-conflit – reconstitution des documents relatifs aux terres, restitution des terres et établissement des personnes déplacées et des rapatriés;
 - ii) compensation équitable des personnes expropriées dans le cadre de processus d'aménagement des terres (par exemple, au Rwanda, au Lesotho et au Ghana);
 - iii) utilisation équitable et responsable des terres domaniales.
- d) fournir une assistance technique suivie pour le renforcement des capacités des parties prenantes afin de promouvoir l'engagement de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières, et notamment celui des organisations communautaires et d'agriculteurs.

³⁴ La Conférence Internationale sur la réforme agraire et le développement rural vise à établir une plate-forme durable pour la compréhension et le dialogue sur la réforme agraire et le développement rural, et à favoriser un consensus entre les parties prenantes sur les meilleures politiques, pratiques et leçons apprises pour des actions prioritaires.