

POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES TERRES



David Palmer, Szilard Fricska, Babette Wehrmann

En collaboration avec
Clarissa Augustinus, Paul Munro-Faure, Mika-Petteri Törhönen, Anni Arial

Septembre 2009

POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES TERRES

David Palmer, Szilard Fricska, Babette Wehrmann

En collaboration avec
Clarissa Augustinus, Paul Munro-Faure, Mika-Petteri Törhönen, Anni Arial

Les appellations employées et la présentation des éléments qui figurent dans le présent document d'information ne reflètent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) quant au statut juridique ou à la situation de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés ou produits manufacturés spécifiques, brevetés ou non, n'implique en aucun cas qu'ils sont avalisés ou recommandés par la FAO et ONU-HABITAT, de préférence aux autres, de même nature, qui ne sont pas mentionnés.

ISBN 978-92-1-132210-1

Photographie: Mika-Petteri Törhönen

Liste des sigles et abréviations

ASDI	Agence suédoise de coopération internationale au développement
CODI	Community Organizations Development Institute
DFID	Ministère britannique du développement international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GLTN	Réseau mondial des outils fonciers
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération technique)
IED	Investissement étranger direct
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SFI	Société financière internationale
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Table des matières

Résumé.....	1
1. Introduction	5
2. La gouvernance des terres – qu’entend-on par là et en quoi est-elle importante	10
2.1 La terre – quelques caractéristiques importantes	10
2.2 La gouvernance – tour d’horizon	12
2.3 La gouvernance des terres - définition de travail.....	13
2.4 La gouvernance des terres – en quoi est-elle importante	14
2.5 La gouvernance des terres – pourquoi est-il souvent difficile de réformer	16
3. La gouvernance des terres: comprendre les problèmes et gérer le processus de réforme	18
3.1 Étape 1: Comprendre le contexte du pays	18
3.2 Étape 2: Comprendre le contexte d’une question foncière ou d’un point de la réforme spécifique.....	25
3.3 Étape 3: Gérer le processus de réforme	27
4. Améliorer la gouvernance des terres: quelques aspects et expériences.....	32
4.1 La formulation des politiques foncières nationales	33
4.2 La réforme agraire	36
4.3 La sécurité foncière.....	41
4.4 L’expulsion et la réinstallation	44
4.5 Les droits fonciers des femmes.....	46
4.6 La gestion des ressources naturelles	48
4.7 Les établissements humains irréguliers	51
4.8 L’administration des terres	56
4.9 Les litiges et conflits fonciers	59
4.10 La coopération internationale	61
5. Conclusions.....	64
Références choisies	67

Liste des encadrés

Encadré 1	Exemples de principes de bonne gouvernance
Encadré 2	Outils d'évaluation du contexte sociopolitique des réformes
Encadré 3	Exemples de parties prenantes dans le secteur foncier
Encadré 4	La réforme agraire en Zambie
Encadré 5	Mozambique: des campagnes d'information sur les droits fonciers
Encadré 6	Grandes lignes du processus d'élaboration des politiques foncières
Encadré 7	Protections procédurales quand les expulsions forcées sont inévitables
Encadré 8	Critères d'évaluation du GLTN relatifs à la prise en compte de la problématique hommes-femmes
Encadré 9	Des terres domaniales pour la rénovation des bidonvilles – l'initiative du CODI en Thaïlande
Encadré 10	L'enjeu de l'urbanisation rapide en Chine
Encadré 11	Exemples d'améliorations techniques de la gouvernance
Encadré 12	La coordination des donateurs en Géorgie
Encadré 13	Établir un secteur foncier fonctionnel – quelques principes à suivre

Liste des figures

Figure 1	Exemples de légitimité des droits fonciers
Figure 2	Types de tenure ou gamme des droits fonciers

Liste des tableaux

Tableau 1	Modes de tenure avec leurs caractéristiques
Tableau 2	Analyse des acteurs et des intérêts

Résumé

La question foncière est de plus en plus reconnue comme un volet important de la gouvernance. Le monde est confronté aujourd'hui à plusieurs défis complexes, notamment le changement climatique, l'urbanisation rapide, la demande croissante en ressources naturelles, l'insécurité de l'approvisionnement en aliments, en eau et en énergie, les catastrophes naturelles et les conflits violents. Un grand nombre de ces défis ont une dimension foncière évidente: accès inéquitable à la terre, insécurité foncière, utilisation non durable de la terre, la fragilité des institutions et leur incapacité à gérer des litiges et des conflits, etc.

Les approches techniques conventionnelles de la question foncière ne sont pas à la hauteur du problème. La raison tient en partie au fait que les outils d'administration foncière existante ne sont pas en mesure de faire face ne serait-ce qu'aux problèmes actuels. Bien que des statistiques fiables soient difficiles à obtenir, il est unanimement reconnu que la majorité des populations du monde ne disposent pas de droits fonciers officiels et documentés, et que les droits fonciers de la plupart des femmes sont insuffisants en quantité et en qualité. D'un autre côté, toutefois, la nature des problèmes est tout simplement trop complexe pour une analyse linéaire et les approches sectorielles traditionnelles. Les problèmes tels que le changement climatique, les établissements humains irréguliers et l'insécurité alimentaire sont très résistants à toute forme de résolution.

Le présent document part du principe que le *processus* de la réforme est aussi important que sa *teneur*. Un grand nombre de politiques, lois et réformes techniques foncières qui ont été élaborées, ou, trop souvent, ont connu une faible leur application, n'a pas abouti voire a eu des effets inverses. Le document soutient que l'analyse des questions foncières et du processus de réforme, sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, ouvre des pistes qui non seulement peuvent améliorer la conception des réformes mais aussi donner naissance aux outils contribuant à leur application.

Le document, conjointement préparé par la FAO et ONU-HABITAT, est à ajouter à la somme d'efforts déployés pour comprendre la gouvernance des terres. En tant qu'un document collectif, il vise à faire comprendre que la question foncière ne peut pas être arbitrairement divisée entre le secteur rural et le secteur urbain – cette distinction crée des frontières artificielles qui gênent l'adoption d'une approche plus globale du concept et des problèmes.

La gouvernance est l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays, à tous les niveaux. La gouvernance est un concept neutre couvrant les mécanismes complexes, les processus et les institutions grâce auxquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent les droits et les obligations qui leur incombent aux termes de la loi et arbitrent leurs différences.

La gouvernance des terres, par extension, couvre les règles, processus et structures déterminant l'utilisation et le contrôle des terres et la manière dont les décisions sont prises, appliquées et respectées et les intérêts fonciers concurrents sont gérés. Elle englobe les institutions officielles, coutumières et religieuses. Elle comprend les structures publiques telles que les organismes, tribunaux et ministères chargés des questions foncières, ainsi que les acteurs n'ayant pas de statut officiel, par exemple, les

organismes traditionnels et les acteurs informels. Elle couvre à la fois le cadre juridique et le cadre politique du secteur foncier ainsi que les pratiques traditionnelles et informelles jouissant de la légitimité sociale.

Fondamentalement, la gouvernance des terres a trait au pouvoir et à l'économie politique dans le secteur foncier. La structure du pouvoir social se reflète dans les règles du régime foncier; d'un autre côté, la qualité de la gouvernance peut influencer sur la distribution du pouvoir au sein de la société. Le régime foncier correspond aux relations entre les personnes au regard de la terre et de ses ressources. Ces règles définissent comment l'accès est accordé sous la forme de droits à utiliser, contrôler et transférer la terre, ainsi que les responsabilités et restrictions associées. Elles sont élaborées de manière à cristalliser les relations de pouvoir entre les individus et les groupes sociaux. Il n'est donc pas surprenant que les formes de tenure dont bénéficient les élites, et parfois les classes moyennes, soient relativement sûres tandis que celles des groupes pauvres et vulnérables sont plutôt précaires et peu fiables.

La mauvaise gouvernance des terres explique un grand nombre de problèmes fonciers et les tentatives effectuées pour régler ces problèmes sont influencées par la qualité de la gouvernance des terres. Améliorer les dispositions du régime foncier revient souvent à améliorer la gouvernance des terres. En se plaçant sous l'angle de la gouvernance des terres et de l'économie politique, le réformateur se trouve confronté à des questions potentiellement intéressantes. Qui bénéficie du statu quo et qui est exclu? Qui établit le programme de réformes? Comment d'autres intervenants influencent-ils ce programme? Quels sont les intérêts et les objectifs des différentes parties prenantes et comment pèsent-ils sur le processus de la réforme? Pourquoi les réformes ont-elles tendance à déraiper lorsqu'elles sont appliquées? Comment les bénéfices de la réforme sont-ils distribués? Qui en bénéficie; qui n'en bénéficie pas et pourquoi?

L'analyse des questions foncières, sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, peut être réalisée en utilisant un cadre en trois parties permettant de i) comprendre la situation générale dans le pays, les types de tenure existants, le fonctionnement des marchés fonciers et les institutions (règlements et structures) régulant à la fois le régime et les marchés fonciers; ii) examiner comment l'analyse, sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, peut être appliquée à une question foncière ou un contexte de réforme donné, en mettant l'accent sur la définition précise des parties prenantes, des intérêts, des acteurs influents, des institutions et des relations; et iii) étudier comment conduire un processus de réforme.

Bien que la mise en œuvre de réformes dans le secteur foncier soit difficile, il existe une somme d'expériences non négligeable dont il est possible de tirer des enseignements. Le document examine, sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, les questions foncières suivantes: formulation des politiques foncières, réforme agraire, sécurité foncière, droits fonciers et patrimoniaux des femmes, expulsion forcée, gestion des ressources naturelles, établissements humains irréguliers, litiges et conflits fonciers et coopération internationale. Des exemples concrets dans certains pays sont présentés pour illustrer les problèmes, mais aussi les quelques réussites, émaillant de la mise en œuvre des réformes.

L'examen, sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, d'expériences provenant du monde entier confirme le fait qu'un grand nombre de problèmes fonciers sont extrêmement complexes, sensibles au plan politique et difficile à résoudre. En

même temps, l'examen suggère qu'une stratégie de long terme plus flexible pourrait mieux convenir aux réformes agraires. Il met en lumière l'importance de gommer la distinction entre la conception et la mise en œuvre des réformes afin que les réformateurs puissent tirer parti des informations et enseignements inédits générés par le processus de réforme. Des stratégies spécifiques pour les promoteurs des réformes, les "gardiens du temple" et les opposants sont requises, ainsi qu'une stratégie permanente d'information et de vulgarisation.

La conclusion du document est la suivante: bien que les réformes agraires soient effectivement des entreprises difficiles, un grand nombre d'entre elles peuvent contribuer à améliorer la qualité générale de la gouvernance dans un pays. L'intégration systématique d'une approche de gouvernance dans les réformes est essentielle.

1. Introduction

Le monde est confronté aujourd'hui à plusieurs défis complexes, notamment l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, l'urbanisation rapide, la demande croissante en ressources naturelles, l'aggravation de l'insécurité de l'alimentation, en eau et en énergie, la recrudescence des catastrophes naturelles et la résolution des conflits violents. Un grand nombre de ces défis ont une dimension foncière évidente: accès inéquitable à la terre, insécurité foncière, utilisation non durable de la terre, la fragilité des institutions dépassées par l'administration des terres et la résolution des litiges et conflits fonciers, etc. Il est particulièrement difficile de relever ces défis quand la gouvernance des terres est défaillante. Le présent document traite de la gouvernance des terres, principalement dans les pays en développement et en transition, mais il peut également intéresser les pays développés soucieux d'améliorer la gouvernance des terres. Il peut aussi tenir lieu de document d'information dans les débats liés à la préparation de directives volontaires sur la gouvernance responsable des terres et des autres ressources naturelles.

La terre est la ressource la plus importante dans la plupart des pays. Les populations ont besoin de la terre et des ressources associées, telles que les forêts et l'eau, pour produire de quoi manger et disposer de moyens d'existence basiques. La terre est le support des habitations et des villes et un facteur fondamental de la production économique ainsi que le socle des valeurs et des pratiques sociales, culturelles et religieuses. L'accès à la terre et aux autres ressources naturelles et la sécurité de sa tenure ont des implications non négligeables sur le développement. Les droits fonciers des personnes pauvres et vulnérables sont progressivement mis en péril par le changement climatique, les conflits violents et les catastrophes naturelles, la croissance démographique et l'urbanisation et la demande en sources d'énergie nouvelles, par exemple les biocarburants.

Le présent document montre que bien que des progrès aient été accomplis pour améliorer la sécurité de l'accès des pauvres, ruraux et urbains, à la terre et aux autres ressources naturelles, plusieurs défis existant depuis de longue date restent d'actualité. Alors que les droits ancestraux à la terre et aux autres ressources naturelles sont la clé de voûte des moyens d'existence des peuples autochtones, la reconnaissance et la protection juridiques de ces droits ont été inégales. Les femmes sont les principaux agriculteurs ou producteurs dans bon nombre de pays au monde, or, des inégalités importantes entre hommes et femmes subsistent quant à l'utilisation et au contrôle de la terre et des autres ressources naturelles. Les statistiques fiables sur la propriété foncière sont difficiles à obtenir mais il est largement reconnu que la grande majorité des femmes dans le monde ne jouissent pas de droits fonciers officiellement enregistrés. À l'échelle mondiale, les droits relatifs à la terre et à d'autres biens ne sont pas juridiquement reconnus et documentés dans un grand nombre de cas. Même lorsqu'il existe un système d'enregistrement des terres, les informations relatives aux titulaires des droits sur une terre donnée sont souvent dépassées.

Les approches techniques conventionnelles de la question foncière ne sont pas à la hauteur de ces problèmes. La raison tient en partie au fait que les systèmes d'administration foncière existants ne sont souvent pas en mesure de faire face aux problèmes courants, sans même parler des problèmes à venir. Par ailleurs, un grand nombre des problèmes rencontrés sont à la fois de grande ampleur et extrêmement

complexes. Ils résistent à toute forme de résolution: des réformes agraires et des actions de rénovation urbaine, par exemple, ont été conduites par de nombreux pays sous diverses formes, or, le manque de terres rurales perdure et les établissements irréguliers se développent inexorablement.

Le document soutient que la qualité de la gouvernance des terres est un facteur important du nombre et de l'ampleur des problèmes fonciers; en outre, la qualité de la gouvernance des terres influencera aussi les résultats des réformes conçues précisément pour résoudre ces problèmes.

Une mauvaise gouvernance a des conséquences néfastes pour la société. On le constate tant avec l'administration foncière statutaire officielle qu'avec les types de tenure informels et coutumiers. Les pauvres sont particulièrement sensibles aux effets de la mauvaise gouvernance parce qu'ils ne sont pas capables de protéger leurs droits d'accès à la terre et aux autres ressources naturelles. Dans un grand nombre de villes, les pauvres vivent dans la crainte de l'expulsion forcée ou, en particulier de nos jours, d'une éviction ou expropriation décidée au nom du développement ou de l'intérêt général. La mauvaise gouvernance favorise l'inégalité entre hommes et femmes parce que les femmes pauvres tendent à avoir une moindre capacité de défendre leurs droits. Elle renforce l'inégalité sociale avec des conséquences potentiellement déstabilisantes, dans la mesure où les riches ont les moyens de profiter des occasions d'acquérir des terrains tandis que les pauvres perdent leur droit d'accès à la terre et aux ressources collectives, telles que les pâturages et les forêts. De plus, la mauvaise gouvernance conduit à la dégradation environnementale si des fonctionnaires corrompus et des intérêts privés s'entendent pour passer outre le contrôle de l'utilisation des terres, de l'extraction de l'eau et des minerais et du défrichement des forêts. La dégradation des terres domaniales, y compris dans les parcs nationaux, et leur appropriation illégale sont des résultats directs de la mauvaise gouvernance. Les fraudes fiscales concernant les impôts fonciers réduisent les recettes municipales qui pourraient être utilisées pour développer les infrastructures et assurer les services essentiels. L'application arbitraire de la loi décourage l'investissement et freine le développement économique. La mauvaise gouvernance dans le secteur foncier tend à prospérer là où la loi est complexe, incohérente ou obsolète, là où les employés des organismes responsables de l'accès à la terre manquent de motivation et sont mal formés et mal payés ou bien là où les processus décisionnels sont opaques et la société civile faible. Faute d'être entendues, les revendications foncières sont susceptibles de dégénérer en violences et en conflits.

En revanche, la bonne gouvernance des terres permet de garantir la reconnaissance et la protection des droits d'accès à la terre et aux ressources naturelles. Ce faisant, elle contribue à réduire la faim et la pauvreté, promeut le développement social et économique et favorise une urbanisation plus durable. La bonne gouvernance peut contribuer à la réalisation de divers objectifs de développement, y compris les Objectifs du Millénaire pour le développement:

- **Réduire l'extrême pauvreté et la faim (OMD1).** L'accès garanti à la terre et aux autres ressources naturelles est un facteur direct du recul de la faim et de la pauvreté. Dans les zones rurales, le manque de terres est souvent le meilleur signe avant-coureur de la faim et de la pauvreté: les plus pauvres sont en général dépourvus ou quasiment dépourvus de terre. Bénéficier d'un meilleur accès à la terre permet souvent à une famille de produire des aliments pour la consommation

du ménage et d'améliorer les revenus familiaux, en fournissant des produits à vendre sur le marché. L'accès garanti à la terre est un précieux mode de protection sociale parce que la terre donne un lieu où se loger et est une source d'aliments voire de revenus quand les temps sont difficiles. Dans les villes, la sécurité foncière conditionne le recul de la pauvreté. Selon les estimations récentes, 700 millions d'habitants urbains pauvres vivent dans des conditions d'insécurité foncière tandis que 2 millions sont expulsés chaque année. Pour les pauvres vivant en milieu urbain, la sécurité foncière promeut l'investissement dans les logements, les quartiers et les moyens d'existence, par exemple, l'agriculture urbaine.

- **Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes (OMD3).** En général, les femmes jouissent moins souvent du droit d'accès à la terre et ce droit est plus précaire pour diverses raisons, notamment: les dérives de la loi foncière, des coutumes et de la division du travail dans la société, ainsi que la pandémie de VIH/sida et l'augmentation des conflits violents et des catastrophes naturelles qui contribuent à aggraver le risque d'exhérédation. Les initiatives conduites dans le secteur foncier pour promouvoir la parité entre les sexes pourraient contribuer à renforcer le pouvoir des femmes en matière de production agricole et à garantir leur droit à hériter. Le droit foncier est également lié à d'autres droits d'accès et droits aux ressources, notamment l'eau, les pâturages et les produits forestiers ligneux et non ligneux. Garantir le droit foncier peut aussi renforcer le poids politique et favoriser la participation aux processus de prise de décision.
- **Assurer un environnement durable (OMD7).** Au titre de l'OMD7, Cible 11, les gouvernements se sont engagés à "améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants d'implantations irrégulières », d'ici à 2020. Aujourd'hui, on estime à 900 millions le nombre d'habitants de taudis; ce chiffre devrait grimper jusqu'à 1,4 milliard d'ici à 2020 et pourrait atteindre 2 milliards en 2030. Ils font comprendre que même si la Cible 11 est atteinte, le résultat ne couvrira qu'une modeste proportion des besoins existants, à savoir 7 pour cent seulement des besoins futurs estimés en 2020. De nombreuses implantations irrégulières sont situées dans des zones dangereuses et exposées aux catastrophes naturelles et aux effets du changement climatique. La forte valeur des terres des zones urbaines et périurbaines peut également susciter des occasions d'utiliser les gains spéculatifs pour rénover des implantations irrégulières, en minimisant la nécessité de reloger les habitants. Il est également impératif de veiller à la fourniture adéquate de terres économiquement abordables si l'on veut prévenir le développement de nouveaux bidonvilles. Le régime foncier joue aussi un rôle important dans la pérennité de l'environnement en milieu rural. En définissant l'accès à la terre et à ses ressources ainsi que la sécurité des droits, le régime foncier influe sur la façon dont les gens décident d'utiliser la terre et, le cas échéant, d'investir dans son aménagement. Des politiques foncières inappropriées et un accès inéquitable à la terre entraînent la surexploitation des terres marginales pour la culture et l'élevage. Les agriculteurs seront davantage enclins à investir dans l'amélioration de leur terre, au moyen de mesures de protection des sols, plantation d'arbres et amélioration des pâturages, s'ils ont des droits fonciers garantis et peuvent donc espérer bénéficier de leurs investissements à long terme.
- L'amélioration des modes de tenure peut jouer un rôle non négligeable dans la réalisation de l'**OMD8 (mettre en place un partenariat mondial pour le développement)**. Cet objectif comprend l'engagement de veiller à la bonne

gouvernance, à l'échelon national et international, au titre de la Cible 8. A ("Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire"), et les recommandations du présent document contribuent directement à la réalisation de cet objectif. Le besoin d'un partenariat mondial visant à améliorer la cohérence entre les approches des donateurs et à élaborer des normes pour la gouvernance des terres se fait sentir. À l'échelon du pays, le partenariat mondial peut aussi être reflété par le renforcement des efforts déployés pour améliorer la coordination des donateurs dans le secteur foncier, en conformité avec la Déclaration de Paris (2005).

- De plus, l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière contribue indirectement à d'autres objectifs. Des droits fonciers officiellement reconnus sont souvent indispensables pour l'établissement d'une identité juridique, laquelle à son tour détermine l'accès à d'autres services tels que l'éducation (OMD2) et la santé (OMD5). En outre, les droits garantis contribuent à protéger les femmes du risque d'être déshéritées de leurs droits fonciers et patrimoniaux en raison du VIH/sida (OMD6).

La mise en place d'une bonne gouvernance des terres n'est pas une tâche facile. Les réformes politiques visant à renforcer la gouvernance exigent la volonté politique de surmonter l'opposition de ceux qui profitent de l'opacité des prises de décision et de la corruption. L'amélioration de la gouvernance demande l'engagement sans faille des personnes impliquées et le renforcement de leurs capacités afin de rendre les changements possibles.

Plusieurs pays de par le monde ont compris le lien existant entre l'amélioration de la gouvernance des terres, la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Bien que des progrès notables aient été accomplis, jusqu'ici, l'accent a été mis principalement sur les améliorations techniques des systèmes et des procédures.

Les aspects politiques et tactiques de la bonne gouvernance des terres n'ont pas encore bénéficié de la même attention. Le présent document vise à contribuer à ce débat. Il fait partie d'un programme que la FAO conduit avec ONU-HABITAT et d'autres partenaires pour aider les pays à améliorer la gouvernance des terres.

La suite du document est structurée comme suit. Le chapitre 2 examine le concept de la gouvernance des terres sous l'angle de l'économie politique, c'est-à-dire en s'intéressant principalement aux relations de pouvoir et à la façon dont celles-ci influent sur l'allocation des ressources rares.

Le chapitre 3 présente un cadre en trois parties permettant de comprendre les problèmes fonciers d'un pays, sous l'angle de la gouvernance. Ces trois parties portent sur: i) le contexte général du régime foncier, notamment les types de tenure existants, le fonctionnement des marchés fonciers et les institutions (règlements et structures) régulant à la fois le régime et les marchés fonciers; ii) les questions foncières spécifiques et les objectifs et le contexte de la réforme agraire avec, notamment, la définition précise des parties prenantes, des intérêts, des acteurs influents, des institutions et des relations; et iii) la conduite du processus de réforme

Le chapitre 4 fait un tour d'horizon de quelques aspects clés de la gouvernance des terres, à savoir: la formulation des politiques foncières, la réforme agraire, la sécurité foncière, les droits fonciers et patrimoniaux des femmes, l'expulsion forcée, la gestion des ressources naturelles, les établissements humains irréguliers/"bidonvilles", les litiges et conflits fonciers et la coopération internationale. Des exemples concrets dans certains pays sont présentés pour illustrer les problèmes, mais aussi les quelques réussites, émaillant la mise en œuvre des réformes

Le chapitre 5 expose brièvement les conclusions.

2. La gouvernance des terres – qu’entend-on par là et en quoi est-elle importante

On commence à comprendre que la question foncière est un volet essentiel de la gouvernance. Or, si les termes “terre” et “gouvernance” sont familiers, leur combinaison sous la forme de “gouvernance des terres” est d’apparition plus récente. Le présent document vient s’ajouter à la somme d’efforts déployés pour comprendre la gouvernance des terres. En sa qualité de document préparé conjointement par la FAO et ONU-HABITAT, il fait valoir que la question foncière ne peut pas être arbitrairement divisée entre le secteur rural et le secteur urbain; cette distinction crée des frontières artificielles, susceptibles de gêner l’adoption d’une approche plus globale, tant au plan conceptuel que pendant la mise en œuvre des réformes.

2.1 La terre – quelques caractéristiques importantes

On entend par “terre” la surface de la planète ainsi que ses diverses ressources, notamment l’eau, les forêts et les réserves halieutiques. Le pétrole, le gaz naturel et les minerais sont aussi habituellement compris dans les ressources naturelles liées à la terre. Par conséquent, on entend par “terre” la terre physique et les ressources naturelles connexes.

Cinq grandes caractéristiques des terres doivent être gardées en mémoire lorsque l’on élabore une définition de la gouvernance des terres.

Premièrement, *la terre est plus qu’un simple bien*. Pour un grand nombre de personnes, la terre est étroitement liée à l’identité, l’histoire et la culture individuelles et communautaires, tout en étant une source de moyens d’existence et, pour de nombreux pauvres, leur seule forme de sécurité sociale. De ce fait, les décisions concernant l’utilisation et le contrôle de la terre et des ressources naturelles sont extrêmement sensibles et ont souvent une forte connotation politique, dans la mesure où différents groupes sociaux ont des points de vue dissemblables. Pour concilier les différences, il est peut-être nécessaire de négocier un accord reflétant les compromis acceptés par les différents groupes. Dans un tel contexte, il est rare qu’une réforme soit purement “rationnelle” ou “technique”.

Deuxièmement, *les multiples droits relatifs à une même parcelle de terre peuvent être détenus par différentes personnes ou différents groupes*. Les multiples droits relatifs à une même parcelle sont, par exemple, le droit de vendre la terre, le droit d’utiliser la terre pour le pâturage ou l’agriculture, le droit d’utiliser les arbres poussant sur la terre, le droit de traverser la terre ou le droit de faire passer des troupeaux sur la terre pour qu’ils aillent s’abreuver à la rivière. Dans un contexte urbain, la terre peut-être détenue à titre privé, toutefois, les droits d’exploitation des minéraux souterrains (ou les droits de développement) peuvent appartenir à l’État. Des droits de passage ou des servitudes existent éventuellement pour des installations ou des infrastructures ou à diverses fins, par exemple, la conservation. L’existence de droits multiples a donné naissance au concept de “*bundle of rights*” (“fagot de droits”): les différents droits applicables à une parcelle de terre étant représentés comme les “branches d’un fagot” et étant détenus par des parties différentes. Certains droits peuvent être l’apanage du propriétaire de la terre (un propriétaire privé, une autorité politique coutumière tels que les chefs de clan au Ghana ou bien l’État, par exemple au Mozambique, etc.), tandis que les autres reviennent aux personnes utilisant la terre. L’existence de multiples

droits reflète en partie le fait qu'une même parcelle de terre peut être utilisée à diverses fins. Réconcilier ces multiples intérêts est un enjeu fondamental de la gouvernance.

Troisièmement, *les droits, les restrictions et les responsabilités liés à la terre sont exprimés dans un système de tenures (régime foncier) établi par la société.* Le régime foncier désigne ici les relations complexes existant entre les personnes au regard de la terre et de ses ressources. Les règles du régime foncier définissent comment les droits fonciers sont assignés au sein de la société. Elles définissent comment l'accès est accordé sous la forme de droits à utiliser, contrôler et transférer la terre, ainsi que les responsabilités et restrictions connexes. Plus simplement, le régime foncier détermine qui peut utiliser quelles ressources naturelles, pour combien de temps et à quelles conditions. Le régime foncier et ses règles sont établis par la société et ont donc tendance à refléter la distribution du pouvoir au sein d'une société ou d'un pays donné. En général, les droits fonciers des puissants sont relativement sûrs, tandis que ceux des groupes défavorisés sont plutôt précaires. Historiquement, les droits fonciers sont souvent le fruit d'une hégémonie, leur légitimité reposant sur la force. Avec les réformes démocratiques, les droits fonciers tendent à refléter les accords conclus sur une base sociale élargie.

Quatrièmement, *les droits fonciers peuvent avoir différentes sources de légitimité.* D'un point de vue juridique, les revendications foncières sont légitimes lorsqu'elles sont reconnues par la loi, c'est-à-dire qu'elles ont une légitimité juridique. Certaines revendications foncières n'ont pas cette légitimité juridique, par exemple, une famille riche peut revendiquer la terre sur laquelle elle a construit un hôtel de luxe alors qu'il s'agit d'un terrain côtier appartenant à l'État et que les réglementations sont violées. Mais ainsi que le montre la figure 1, il existe une zone grise où les gens n'ont pas de droit reconnu par la loi mais ont des droits jugés socialement légitimes. Dans certains cas, les personnes jouissant de droits socialement légitimes ont des raisons d'espérer que leurs revendications déboucheront ou finiront par déboucher sur l'obtention de droits reconnus par la loi à part entière. Par exemple, une personne qui occupe la terre d'une autre peut souhaiter en demander la propriété quand toutes les conditions requises pour l'usucapion ou la prescription acquisitive sont remplies. Les habitants d'un établissement irrégulier construit sur des terres domaniales peuvent espérer recevoir une reconnaissance officielle si le Gouvernement adopte une politique de régulariser ces établissements. La limite entre "socialement légitime" et "sans légitimité" diffère d'une société à l'autre et il n'est pas rare qu'elle varie au fil de temps dans une société donnée.

Figure 1: Exemples de légitimité des droits fonciers

<p>Légitimité juridique (légitimité sanctionnée par la loi)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Droits de propriété reconnus par la loi, y compris les droits des personnes privées, des familles et des groupes et droits coutumiers reconnus par la loi; • Droits d'usage reconnus par la loi, y compris les accords de fermage et de métayage; • Servitudes/droits de passage sur les terres privées et publiques.
<p>Légitimité sociale (légitimité largement acceptée socialement mais non reconnue au plan légal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Droits coutumiers sur les terres domaniales concédées aux citoyens; • Droits coutumiers sur les terres domaniales, par exemple cas des communautés forestières; • Établissements humains irréguliers sur des terres publiques et privées, pour lesquels l'État a admis qu'il n'était pas possible de reloger les habitants; • Squatteurs sur des terres privées et publiques, qui ont quasiment rempli les conditions pour acquérir la terre au titre de l'usucapion ou de la prescription acquisitive.

Sans légitimité	<ul style="list-style-type: none">• Promoteurs immobiliers commerciaux qui espèrent faire des affaires en construisant dans des zones protégées;• Politiciens et autres qui s'approprient illégalement des terres domaniales dans leur propre intérêt.
-----------------	---

Cinquièmement, **le régime foncier est en lui-même une institution dotée de son propre cadre institutionnel**. Les institutions ont été définies comme “les règles du jeu dans une société”¹ et ainsi qu’il en a déjà été fait mention, les règles du régime foncier régissent l’utilisation et le contrôle de la terre. Ces règles peuvent être codifiées dans la législation et être appliquées par des structures publiques telles que les tribunaux ou la police. Dans les systèmes coutumiers, les règles reposent souvent sur des traditions et des pratiques ayant évolué au fil des générations et sont du ressort de structures telles que les conseils des anciens. Toutefois, la distinction entre régime légal et régime coutumier peut devenir floue, par exemple dans des pays tels que l’Ouganda qui accorde une valeur juridique à part entière aux droits coutumiers. Dans certains pays, en particulier ceux où la plus grande partie du territoire est soumise à un régime coutumier, le régime coutumier et le régime légal sont quasiment fusionnés, par exemple, un chef coutumier peut permettre à un investisseur n’appartenant pas à la communauté d’utiliser des terres coutumières mais, le cas échéant, sous réserve du consentement d’une organisation publique.

2.2 La gouvernance – tour d’horizon

Alors que le terme “terre” a une histoire établie de longue date, le concept de gouvernance est apparu sous sa forme actuelle dans les années 80 seulement. Un grand nombre d’institutions ont élaboré leur propre définition mais quatre caractéristiques spécifiques du concept sont aujourd’hui unanimement acceptées.

Premièrement, **la gouvernance est conceptuellement plus large que le gouvernement**. L’adoption d’une approche tenant compte de tous les partenaires est fondamentale parce que, dans bon nombre de pays, les acteurs publics coexistent avec leurs homologues coutumiers, religieux et/ou informels. Les parties prenantes du secteur foncier reflètent donc un vaste éventail d’acteurs publics, d’autorités coutumières, d’acteurs non gouvernementaux et d’agents des secteurs privés et professionnels.

Deuxièmement, **la gouvernance met l’accent sur les processus et les institutions**. Les processus définissent comment les questions sont inscrites à l’ordre du jour, comment les décisions sont prises et par qui, comment ces décisions sont mises en œuvre et comment les différences et les mécontentements sont gérés. L’accent mis sur les processus fait aussi ressortir l’importance des différentes façons dont les acteurs interagissent: concertation, coopération, conflit, unilatéralisme, négociation, compromis, retrait, etc. L’interaction pouvant varier d’un mode à l’autre, un paradigme de la gouvernance suppose aussi un système dynamique.

Sous l’angle institutionnel, la gouvernance désigne les règles et les structures qui régissent et arbitrent les relations, les prises de décision et les mesures d’application. Comme mentionné plus haut, les règles et les structures du régime foncier peuvent être officielles (par exemple, les lois, les réglementations et les règlements administrés par

¹ North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.

les parlements, les tribunaux et les conseils municipaux) ou bien informelles ou coutumières (par exemple, les conseils des anciens, les réseaux sociaux, les patronages, etc.) voire une combinaison de ces possibilités. Le concept de gouvernance convient parfaitement au cadre institutionnel pluraliste du secteur foncier. C'est un point important parce que, dans certains pays, le système officiel ne prend pas en compte ou n'incorpore pas suffisamment les institutions coutumières.

Troisièmement, en mettant l'accent sur l'autorité, **la gouvernance tient compte du rôle joué par la politique et le pouvoir**. La politique et les relations de pouvoir ont un impact non négligeable sur la compréhension d'un contexte ou d'une question donnée ainsi que sur l'élaboration des approches des réformes.

Enfin, **la gouvernance est conceptuellement neutre**. La qualité de la gouvernance des terres peut être bonne ou mauvaise, en cours d'amélioration ou en cours de dégradation. Pour déterminer si la gouvernance est efficace ou non, il convient de se pencher sur les processus ainsi que sur les résultats.

2.3 La gouvernance des terres - définition de travail

La définition de travail suivante est proposée pour la gouvernance des terres:

“La gouvernance des terres couvre les règles, processus et structures déterminant l'utilisation et le contrôle des terres et la manière dont les décisions sont appliquées et respectées et les intérêts fonciers concurrents sont gérés.”

La gouvernance des terres englobe les institutions officielles, coutumières et religieuses ainsi que les institutions informelles. Elle comprend les structures publiques tels que les organismes, tribunaux et ministères chargés des questions foncières ainsi que les municipalités responsables de la gestion des terres. Elle comprend aussi les promoteurs immobiliers informels et les organismes traditionnels. Elle couvre le cadre juridique et le cadre politique du secteur foncier ainsi que les pratiques traditionnelles régissant les transactions, l'héritage et la résolution des conflits dans ce secteur. En bref, la gouvernance des terres concerne toutes les institutions pertinentes de l'État, de la société civile et du secteur privé.

Fondamentalement, la gouvernance des terres a trait au pouvoir et à l'économie politique dans le secteur foncier. Qui bénéficie du cadre juridique, institutionnel et politique actuel du secteur foncier? Comment ce cadre interagit-il avec les autorités traditionnelles et les systèmes informels? Quelles sont les structures incitatives et les contraintes pour les diverses parties prenantes du secteur foncier? Qui a quelle influence sur la façon dont les décisions relatives à l'utilisation des terres sont prises? Qui en bénéficie et comment? Comment les décisions sont-elles effectivement appliquées? Quels sont les recours en cas de mécontentement?

Les réponses à ces questions varient selon les pays et selon les problèmes dans un pays donné. Au demeurant, elles mettent en lumière les conséquences de la mauvaise gouvernance des terres et les bienfaits potentiels de son amélioration.

2.4 La gouvernance des terres – en quoi est-elle importante

Dans toute juridiction, qu'il s'agisse d'une communauté ou d'un pays, il existe plusieurs objectifs de développement et plusieurs parties prenantes, dont les intérêts vont de la simple survie jusqu'à l'enrichissement personnel, en passant par le bien-être de la société.

Les ressources de la terre étant limitées dans une juridiction, les parties prenantes sont souvent en compétition pour l'accès et l'utilisation des ressources. Les membres d'une même famille argumentent pour savoir qui héritera du patrimoine familial. Les voisins se querellent sur le bornage de leurs terrains, tous les deux revendiquant la propriété de la terre. Les agriculteurs et les pasteurs se disputent l'utilisation de la même terre; une terre parfois convoitée par d'autres à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles. Il arrive que les habitants de taudis vivent dans une zone que le gouvernement a choisie pour étendre un aéroport; les vendeurs à la sauvette sont parfois en conflit avec les commerçants déclarés du quartier d'affaires central. Les communautés autochtones et les défenseurs de l'environnement s'opposent aux exploitants forestiers pour l'utilisation des terres boisées. Les gouvernements conçoivent des projets qui exigent que des terres privées soient converties à un usage ou un but public. Promus par les politiques visant à accroître les revenus et les possibilités d'emploi, les centres touristiques font concurrence aux communautés locales pour l'eau, la terre et les stocks halieutiques déjà rares. Les programmes d'embellissement des villes ou de rénovation urbaine menacent les communautés à faibles revenus. Suite aux préoccupations concernant les prix élevés et volatiles des combustibles et des denrées alimentaires, les investisseurs dans les projets agricoles de grande envergure font concurrence aux utilisateurs locaux des terres pour produire des biocombustibles et des produits alimentaires destinés à l'exportation. La compétition pour la terre est exacerbée quand des personnes sont déplacées de leurs territoires d'origine et de leurs foyers en raison de conflits violents, de catastrophes naturelles et de changement ou de variabilité climatique: en quête de nouvelles terres, elles risquent de faire concurrence aux communautés déjà établies.

Quand la gouvernance des terres est défaillante, les puissants ont la possibilité de dominer la compétition pour les maigres ressources en terre. Sous une forme extrême, la corruption peut être pratiquée à grande échelle par le biais d'une "appropriation de l'État". L'État est alors aux mains d'individus, de familles, de clans, de groupes ou de sociétés commerciales qui orientent les politiques publiques en fonction de leurs propres intérêts. Les détenteurs du pouvoir peuvent accaparer illégalement des terres domaniales et des terres communales pour leur propre compte ou en faire bénéficier leurs alliés. Ils peuvent mettre en œuvre des politiques et des lois de redistribution des terres qui leur sont favorables et verser des compensations inéquitables à ceux dont les terres viennent d'être acquises. Ils ont le pouvoir de prendre des décisions favorisant le changement de l'utilisation des terres, sans que rien ne vienne le justifier objectivement. Des accords peuvent être conclus en secret par un petit nombre de personnes: lorsque le public sera informé des décisions, il sera peut-être trop tard pour intervenir.

En revanche, quand la gouvernance des terres est efficace, l'accès équitable à la terre et la sécurité foncière sont susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions sociales, économiques et environnementales. Avec une bonne gouvernance, les bénéfices apportés par la terre et les ressources naturelles sont gérés d'une manière

raisonnable et sont équitablement distribués. Dans les villes, une bonne gestion de la terre réduit les tensions sociales et promeut la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Dans un contexte de bonne gouvernance, les prises de décision sont plus transparentes et participatives, l'État de droit est appliqué équitablement à tous et la plupart des litiges sont résolus avant de dégénérer en conflit. Une meilleure gouvernance peut se traduire par une administration des terres simplifiée et plus accessible et efficace.

La bonne gouvernance se caractérise par les principes suivants: universalité de la sécurité foncière, participation équitable, application de l'État de droit, pérennité, efficacité et efficience (voir l'encadré 1). Ces aspects et principes sont illustrés par des exemples concrets dans le chapitre 4.

Encadré 1. Exemples de principes de bonne gouvernance

- L'accès à la terre et aux ressources naturelles doit être équitable. Étant donné le rôle important joué par la terre dans la réalisation de très nombreux objectifs économiques, sociaux et environnementaux, aucun groupe de la société ne devrait être juridiquement ou politiquement exclu du droit d'accéder à la terre ou à ses ressources naturelles.
- La sécurité foncière doit être assurée à tous les membres de la société. Une bonne gouvernance garantit la reconnaissance et la protection juridiques d'une série de droits fonciers, y compris les droits coutumiers et traditionnels ainsi que les formes de tenure intermédiaire. Les expulsions doivent être évitées dans la mesure du possible; dans les cas de nécessité absolue, il convient de les effectuer en respectant les lois nationales et les normes internationales en matière de processus à suivre et compensation équitable et juste.
- Des mesures spécifiques doivent être prises pour garantir l'accès à la terre et la sécurité des droits fonciers et patrimoniaux des femmes. Le souci de l'égalité des hommes et des femmes face aux droits fonciers et patrimoniaux doit être incorporé à toutes les étapes de l'analyse, de la conception et de la mise en œuvre des réformes. Les données concernant l'accès à la terre et la sécurité foncière doivent être ventilées par sexe.
- Les prises de décision concernant la terre et les ressources naturelles doivent être transparentes et être assorties de processus ouverts à tous les membres de la société. La bonne gouvernance inscrit toutes les décisions relatives à la terre dans le respect des droits fondamentaux de l'homme et fait en sorte que toutes les parties prenantes pertinentes aient les moyens de participer activement, en particulier les femmes et les groupes vulnérables.
- L'État de droit doit s'appliquer à tous. La bonne gouvernance exige que personne ne soit au-dessus des lois et que les politiciens, les fonctionnaires, les professionnels du secteur foncier et les autres acteurs rendent compte de leurs actions. Elle garantit que les règles et les procédures sont claires, cohérentes, bien comprises et appliquées d'une manière transparente. Elle fait en sorte que les conflits soient gérés avec efficacité et efficience, éventuellement par l'intermédiaire des institutions traditionnelles et au moyen de méthodes de résolution des litiges novatrices.
- L'administration des terres doit être décentralisée selon le principe de la subsidiarité, c'est-à-dire qu'elle doit être exercée au niveau approprié le plus bas et être fondée sur l'obligation de rendre des comptes. Le cas échéant, elle peut s'appuyer sur les pratiques traditionnelles et informelles cohérentes avec les autres principes de la gouvernance. Des processus ouverts à tous sont indispensables pour garantir la distribution équitable des bénéfices apportés par la terre et ses ressources naturelles.
- Une administration efficace et efficiente de la terre doit être assurée à l'intention de tous les membres de la société. Les services doivent être en prise sur les besoins des citoyens. Les coûts de ces services doivent être abordables et les procédures doivent être claires et simples. Les solutions techniques doivent reposer sur les capacités disponibles et les technologies appropriées.

- La pérennité doit être garantie en adoptant une perspective inscrite dans la durée. La bonne gouvernance exige la pérennité institutionnelle et financière. Les décisions politiques et les mesures administratives ne doivent pas compromettre les besoins sociaux économiques et environnementaux des générations futures.

2.5 La gouvernance des terres – pourquoi est-il souvent difficile de réformer

Améliorer l'efficacité de la gouvernance des terres n'est pas une tâche facile. Beaucoup de problèmes rencontrés dans le secteur foncier – tels que le manque de terres, les établissements humains irréguliers et la réinstallation des personnes déplacées par les conflits violents, les catastrophes naturelles et le changement climatique – sont complexes, sensibles au plan politique et de grande ampleur, donc très résistants à toute forme de résolution. Ils présentent souvent les caractéristiques suivantes²:

- ***Il est difficile de définir clairement le problème***
Les différentes parties prenantes du secteur foncier auront une vision contrastée de la nature, de l'ampleur et de la portée du problème. Chaque partie prenante détient une pièce du puzzle mais, aucune n'a, à elle seule, une vision d'ensemble. Du fait de leur différence il pourrait même ne pas exister de vision exhaustive et homogène. Les différentes parties prenantes privilégieront des aspects divers du problème et proposeront en conséquence des solutions disparates. Certaines propositions auront des conséquences imprévues, notamment des effets négatifs sur les autres parties du système. D'un autre côté, de nouvelles pistes peuvent se dessiner au cours de ce processus. Cette caractéristique s'applique également à toutes les consultations nationales sur les politiques foncières, ainsi qu'à des problèmes plus spécifiques tels que la rénovation des établissements humains irréguliers et la gestion des ressources naturelles.
- ***Le problème est en perpétuelle évolution***
Quand bien même il serait possible d'amener les parties prenantes à tomber d'accord sur les caractéristiques d'un problème foncier, celui-ci étant en perpétuelle évolution, la vision du problème par les parties prenantes évolue également: de nouveaux éléments peuvent être produits; un bouleversement politique pourrait ouvrir d'autres perspectives à prendre en compte; et les alliances et les relations de pouvoir se modifieront au fil du temps. Les groupes avantagés s'ajustent aussi aux réformes, en repérant les nouvelles stratégies ou tactiques permettant de préserver le statu quo ou leurs propres intérêts.
- ***Il n'existe pas de solution parfaite***
Faute d'une définition claire du problème et le problème lui-même évoluant constamment, il est difficile de trouver une solution parfaite. Les problèmes fonciers débouchent rarement sur des solutions indiscutablement "bonnes" ou "mauvaises" et les parties prenantes doivent plutôt se contenter d'accords sur des perspectives d'avenir "meilleures", "pires" ou "acceptables". Les négociations peuvent déboucher sur des compromis qui ne sont pas parfaits mais qui sont les meilleurs que l'on puisse obtenir à un moment donné. Dans une telle situation, il

² Ces caractéristiques sont tirées des travaux de Rittel et Webber, 1973, *Dilemmas in a general theory of planning*, qui proposait initialement dix caractéristiques des problèmes complexes et de la Australian Public Service Commission, 2007, *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*.

peut s'avérer nécessaire de développer des stratégies pour “gérer le problème” et non pour “résoudre le problème” définitivement. Faute de solutions parfaites, il est parfois difficile pour les parties prenantes de garder le cap pendant la longue période de la réforme. La lassitude, les changements de programme politique et le manque de ressources peuvent mettre fin aux actions conduites pour traiter un problème quand bien même celui-ci n'est pas résolu.

- ***La complexité sociale et institutionnelle***

Souvent, c'est la complexité sociale et institutionnelle de l'environnement de la réforme, et non la complexité technique inhérente du problème, qui sape les efforts de réforme. La nature fragmentée du secteur foncier – où les responsabilités sont divisées entre plusieurs ministères et départements ministériels et où interviennent un vaste éventail d'acteurs du secteur privé, du milieu professionnel et de la société civile – élève des obstacles spécifiques à la réforme. La coordination d'un si grand nombre d'acteurs ayant des intérêts multiples et souvent divergents est, dans le meilleur des cas, difficile mais souvent impossible à maintenir au fil du temps. Les sources d'autorité et de légitimité concurrentes soulèvent aussi des difficultés non négligeables pendant le processus de réforme. Les réformes du régime foncier sont particulièrement complexes en raison du fossé souvent profond existant entre la légitimité sociale et la légitimité juridique des droits et institutions du secteur foncier. Pour les terrains urbains, de plus, bien que le champ géographique soit réduit, la complexité sociale et institutionnelle est amplifiée du fait de sa concentration dans un espace restreint.

- ***Le changement d'attitude est déterminant***

Les réformes dans le secteur foncier demandent souvent un changement d'attitude des citoyens et des professionnels du secteur ainsi que de la culture organisationnelle. Le problème est particulièrement épineux lorsque du personnel peu motivé et sans moyens intervient dans un environnement caractérisé par des procédures complexes: cette situation peut avoir des effets pervers et favoriser la corruption. Parfois, les professionnels du secteur foncier ont des idées bien ancrées sur les normes techniques et procédurales à respecter, freinant la réforme. Les intérêts de l'élite politique ou des personnes aisées sont souvent favorisés par le système existant; tout changement dans ce système risque d'ébranler leur source de pouvoir et d'influence. Les organisations de la société civile ont peut-être conçu une culture d'opposition au gouvernement ou du scepticisme à l'égard des débats techniques, rendant impensable toute coopération et compromis. Les avantages accordés au personnel des donateurs ou des bailleurs de fonds bilatéraux sont parfois liés à des résultats à court terme, ce qui les prive de la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux changements sur le terrain.

Bien que l'amélioration de la gouvernance des terres soit une tâche ardue et hérissée de difficultés, le présent document montre qu'elle est possible.

3. La gouvernance des terres: comprendre les problèmes et gérer le processus de réforme

L'examen plus approfondi des relations de pouvoir et de l'économie politique dans le secteur foncier peut fournir des indications et des outils utiles pour appuyer la réforme des politiques foncières et améliorer par la suite la qualité de la gouvernance des terres. Le présent chapitre expose un cadre simple, en trois parties, d'analyse du pouvoir et de l'économie politique, qui peut être utilisé tant par les personnes désireuses d'approfondir leur connaissance des questions foncières dans leur propre pays que par les personnes travaillant à l'échelle internationale dans des projets de développement et d'autres initiatives.

La première partie consiste en une analyse de la situation dans le pays, couvrant: l'histoire socio-économique et politique générale dans le secteur foncier; les régimes fonciers tels qu'ils ont évolué au fil du temps, y compris les divers types de droits fonciers existants; le fonctionnement des marchés fonciers, notamment les principales contraintes; et les institutions (règlements et structures) qui régulent le régime et les marchés fonciers.

La deuxième partie est une analyse du contexte spécifique de la réforme du secteur foncier. Le cadre s'inspire de l'approche conceptuelle adoptée par la Banque mondiale³ et d'autres pour analyser, sous l'angle du pouvoir et de l'économie politique, le type de réforme particulier qui est étudié. L'analyse commence par un examen plus détaillé de la teneur et des objectifs précis de la réforme proposée et s'intéresse plus particulièrement aux parties prenantes associées à la réforme – leurs objectifs, intérêts, relations, sources d'influence et contraintes ainsi que la façon dont elles sont influencées par les institutions.

La troisième partie du cadre recense quelques stratégies et tactiques susceptibles de faciliter la gestion du processus de réforme.

3.1 Étape 1: Comprendre le contexte du pays

Une bonne compréhension de la dynamique du pouvoir et de l'économie politique dans le secteur foncier commence par l'analyse de quatre variables au moins: les aspects fonciers de l'histoire socio-économique générale du pays; l'évolution du régime foncier au cours de l'histoire; le fonctionnement du marché foncier; et le mode d'intervention des institutions chargées de réguler le régime et les marchés fonciers. Ces aspects sont brièvement abordés ci-dessous.

Situation socio-économique dans le secteur foncier

Il est fondamental de comprendre le contexte socio-économique général si l'on veut entreprendre un programme de réforme, tout particulièrement dans le secteur foncier, en appréhendant les dimensions foncières de l'histoire, de la politique, de l'économie, de la géographie, de la culture, de la religion et de la problématique hommes-femmes dans le pays. Les aspects importants sont, notamment: les conditions macroéconomiques; les relations commerciales; la distribution de la pauvreté; les ressources naturelles largement disponibles ou, au contraire, rares; les rythmes d'urbanisation et la prédominance des établissements humains irréguliers; la

³ Banque mondiale. 2008. *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*.

composition ethnique et la distribution géographique des populations; la situation stratégique du pays; le passé de guerre, d'occupation ou de colonisation; le type de gouvernement (fédéral ou unitaire); l'évolution du pouvoir et des partis politiques; le rôle des organisations traditionnelles ou religieuses; le poids de la société civile, des groupes professionnels et du secteur privé, etc.

Ces facteurs donnent une idée générale du contexte de la réforme. Ils permettent de déceler les tendances futures en se fondant sur l'expérience passée. Ils fournissent aussi des indications qui faciliteront l'identification des parties prenantes, des institutions, des relations, des sources d'influence et de conflits, etc. revêtant de l'importance pendant le processus de réforme. Le fait de négliger ces facteurs peut faire échouer même les réformes les mieux conçues.

Il existe de nombreux outils pour ce niveau d'analyse initial. Plusieurs d'entre eux privilégient l'analyse sous l'angle du pouvoir ou de l'économie politique, par exemple: les facteurs de changement de DFID, l'analyse du pouvoir de l'ASDI et la méthodologie d'analyse du contexte social, de la politique et des institutions de la Banque mondiale (voir l'encadré 2 ci-dessous). D'autres outils, tels que l'indice de la société civile de Civicus permettent d'évaluer le poids de la société civile et sa capacité de maintenir durablement la pression pour réformer la gouvernance.

Encadré 2. Outils d'évaluation du contexte sociopolitique des réformes

- **Indice de la société civile (Civicus- Alliance mondiale pour la participation citoyenne):** Outil d'auto-évaluation et de planification, cet indice vise à donner plus de poids à la société civile, à inscrire ses actions dans la durée et à accroître la contribution de la société civile au changement social positif. Voir <http://www.civicus.org/csi>
- **Évaluation de la politique et des institutions nationales (Banque mondiale):** Conduite par des experts internes de la Banque mondiale, cette évaluation examine la capacité des pays de faire bon usage de l'aide et elle comprend des sections consacrées aux droits patrimoniaux et aux institutions publiques. Voir <http://go.worldbank.org/EEAIU81ZG0>
- **Évaluation de la démocratie et de la gouvernance (USAID):** Le cadre analyse simultanément quatre aspects: système politique, acteurs, institutions et capacités d'exécution, pour permettre au bureau de pays d'USAID d'élaborer des programmes d'appui appropriés, fondés sur l'histoire et l'évolution politique du pays. http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/assess.html
- **Facteurs de changement (DFID):** Approche permettant de comprendre comment le changement se produit, elle a été élaborée en vue de relier les processus politiques et la programmation des bailleurs de fonds. Elle s'intéresse tout particulièrement aux relations de pouvoir, aux institutions (officielles et informelles) ainsi qu'aux structures. Voir <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/drivers-of-change>
- **Questionnaire sur la gouvernance (GTZ):** L'outil utilise une approche pluridisciplinaire pour examiner six domaines: les relations État-société; le système politique; la culture politique, les agents du changement et les paradigmes du développement; la problématique homme-femme; l'économie et les marchés; l'intégration internationale. Il est davantage focalisé sur les règles "informelles" que sur les règles "officielles". Voir le questionnaire sur la gouvernance de Faust et Gutierrez (2004)
- **Analyse d'impact social et pauvreté (Banque mondiale):** Cet outil associe une analyse pluridisciplinaire (qualitative et quantitative) à une concertation sur les politiques pour comprendre les effets des réformes politiques en termes de répartition des avantages. Voir <http://www.worldbank.org/psia>
- **Analyse du pouvoir (ASDI):** L'approche examine le pouvoir et sa répartition au sein de la société ainsi que les relations entre les principaux acteurs. Elle s'intéresse également aux relations informelles existant entre ces acteurs. Voir http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=24300&language=en_US

Source: Adapté de Nash et al. (2006) *Mapping Political Context*; et Holland (2007) *Tools for Institutional, Political and Social Analysis of Policy Reform*.

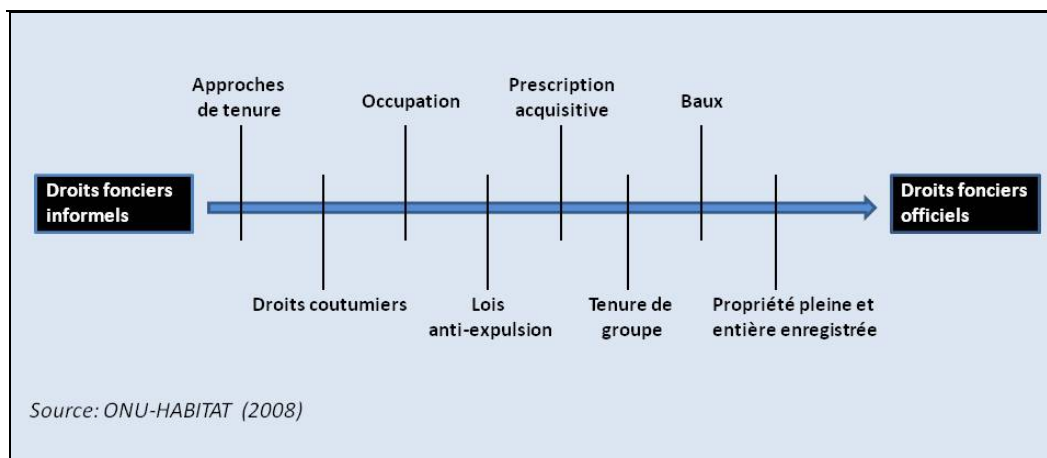
Bien que beaucoup de ces outils aient été élaborés par des organisations internationales soucieuses de mieux comprendre le contexte des réformes, ils peuvent aussi fournir des indications précieuses, en particulier si les outils sont adaptés par les parties prenantes nationales et si le processus d'évaluation est dirigé par des promoteurs nationaux dans le cadre d'un processus transparent et ouvert à tous. Le partage des résultats de ce type d'analyse avec toutes les parties prenantes peut représenter une étape importante du processus de réforme.

Système de tenures ou régime foncier

Le contexte du pays détermine les types de tenure existants (c'est-à-dire, les relations entre les personnes au regard de la terre et de ses ressources naturelles). Comme mentionné précédemment, le régime foncier reflète les relations de pouvoir dans la société et constitue à ce titre une source d'informations intéressante sur le pouvoir et l'économie politique dans le secteur foncier.

Dans tous les pays, les types de tenure peuvent être présentés sous la forme d'un "spectre de tenures" ou d'une gamme de droits fonciers. Ces droits varient énormément quant à ce que la personne qui en est titulaire peut faire avec la terre (c'est-à-dire, selon le droit particulier, parmi le "fagot" de droits, détenu par la personne). Par exemple, la personne a-t-elle le droit de vivre sur la terre et de faire pousser des cultures saisonnières mais pas de planter des arbres ou de construire un logement permanent ou de louer la terre ou de la vendre? Les droits varient aussi pour ce qui est de la certitude – ou l'incertitude – du titulaire des droits fonciers d'en jouir encore dans le futur. L'incertitude peut être imputable aux raisons suivantes: menace d'expulsion, imprécision des conditions d'occupation de la terre, bail de courte durée dont on ne sait pas si le bailleur le reconduira. La figure 2 illustre la situation observée dans un grand nombre de pays où les droits fonciers s'échelonnent des droits informels et précaires jusqu'à la propriété privée officielle, enregistrée (c'est-à-dire, "propriété pleine et entière enregistrée"), mais il convient de noter que la terre appartient à l'État dans plusieurs pays, par conséquent, la forme de droit la plus sûre dont une personne peut jouir dans ces pays est obligatoirement autre chose que la propriété. La sécurité foncière, en termes de reconnaissance et protection des droits fonciers, peut être assurée aux groupes, tels que les communautés, et aux individus, souvent dans le cadre d'un groupe ou d'une communauté, par l'État lui-même et, dans certains pays, par des institutions et structures coutumières. Une série de droits de groupes peuvent exister, notamment avec les arrangements concernant les communautés, les coopératives et les copropriétés. Diverses options de tenures "conjointes" ou "partagées" existent également pour les femmes, y compris les titres collectifs, les tenures communales coutumières et les propriétés attribuées aux personnes morales. Plusieurs pays prévoient des "droits des squatteurs" ou des lois sur l'usucapion ou la prescription acquisitive, qui permettent aux personnes de transformer leurs droits d'occupation en droits fonciers légaux après une certaine période d'occupation continue non contestée, généralement fixée dans la loi. Certains pays font face à l'urbanisation rapide en proposant des droits d'occupation temporaire (généralement 2 à 5 ans) ou en adoptant des lois anti-expulsion.

Figure 2. Types de tenure ou gamme des droits fonciers



Les divers types de tenure ont des forces et des faiblesses différentes. Le tableau 1 passe en revue un groupe sélectionné de modes de tenure. Il est important de remarquer que la force ou la faiblesse relative d'un mode de tenure variera d'un pays à l'autre voire à l'intérieur d'un même pays (d'un quartier à l'autre, ou d'une région à l'autre). Dans certains pays, la propriété pleine et entière individuelle offre peut-être la meilleure sécurité, avec la liberté d'utilisation et la possibilité de constituer une garantie et de bénéficier des plus-values, mais il peut s'avérer difficile de proposer ces droits aux pauvres à échelle réelle, en raison du coût de la démarche, des capacités requises, du risque d'embourgeoisement, etc. D'autres formes de tenure individuelle et de tenure collective pourraient présenter un grand nombre des avantages de la propriété privée légale (sécurité foncière, accroissement des investissements dans le logement, l'exploitation ou la communauté, citoyenneté, etc.) mais d'une manière plus rentable et appropriée.

Tableau 1. Modes de tenure avec leurs caractéristiques

Mode de tenure	Caractéristiques	Avantages	Limitations
Propriété pleine et entière (propriété privée)	Propriété à perpétuité.	Excellente sécurité foncière; liberté d'utiliser, vendre, hériter; utilisable comme garantie d'un prêt; optimise la valeur commerciale et permet au propriétaire de bénéficier des plus-values.	Accès onéreux. Exige des normes techniques rigoureuses, l'existence de capacités administratives suffisantes dans les services publics et des mesures incitant effectivement à enregistrer les transactions. Risque d'embourgeoisement en cas d'application incohérente.
Bail emphytéotique enregistré	Propriété d'un domaine à bail pour une période donnée (parfois jusqu'à 999 ans). Le propriétaire doit créer le domaine à bail et le transférer au titulaire du bail.	Quasiment aussi sûr que la propriété pleine et entière mais pour une période donnée. Le titulaire du bail peut vendre le bail et les années du bail restant à courir seront transférées au nouveau titulaire.	Exige un cadre juridique. Coûts d'accès généralement élevés.

Location (publique ou privée)	Deux options i) Publique: occupation de terrains ou de logements publics; ii) Privée.	Les deux sont relativement sûres, toutefois, un contrat ayant force de loi est plus important pour une location privée. La mobilité dépend de l'offre, souvent plus intéressante dans le secteur privé.	Les locations publiques sont parfois rares et mal situées. La location privée peut donner lieu à des abus. Les deux posent le problème de l'entretien. La location privée dépend du propriétaire qui loue.
Coopérative et copropriété	Propriété attribuée à une coopérative ou une personne morale, dont les résidents sont copropriétaires.	Bon degré de sécurité; maintient la cohésion du groupe; offre les avantages du remboursement collectif des prêts au logement.	Cadre juridique requis; des restrictions peuvent réduire l'attraction de l'investissement; un double enregistrement est nécessaire – le terrain et l'association. Les personnes morales pâtissent parfois d'une mauvaise gestion.
Tenure coutumière/traditionnelle	Propriété attribuée à une famille, une communauté, un groupe ou une tribu. La terre est gérée par les chefs au nom de la communauté. La tenure religieuse est une variante.	Largement acceptée et pratiquée dans certaines parties du monde. Simple à administrer. Maintient la cohésion sociale.	Menacée par l'augmentation de la valeur des terres et leur commercialisation. La capacité des autorités traditionnelles de rendre des comptes est parfois insuffisante.
Tenure intermédiaire	Arrangements pragmatiques, souvent de courte durée (par exemple, certificats, permis d'occupation, etc.)	Assure un degré de sécurité raisonnable, tout en préservant les intérêts publics et les options de changement de l'utilisation de la terre.	Le gouvernement devient redevable du versement d'une compensation en cas de transfert; ce qui peut freiner la rénovation. Souvent perçue comme précaire en raison de la courte durée des arrangements.
Tenure non officielle	Occupation sans titre, sous-location non autorisée, location non déclarée, etc.	Souvent une réponse à l'allocation insuffisante de terres publiques; fonctionne parfois avec des éléments du système "officiel" (par exemple des contrats).	Nombreux risques: expulsion, pratiques de corruption, emplacements dangereux, logements inadéquats;

Source: Adapté d'ONU-HABITAT (2008)

Marchés fonciers

L'étude des marchés fonciers, officiels et informels, s'avère parfois très instructive sur les relations de pouvoir et les motivations et, surtout, sur les raisons pour lesquelles des problèmes tels que le manque de terres et les établissements humains irréguliers perdurent.

Les marchés fonciers sont la façon dont un grand nombre de personnes accèdent à la terre, bien que d'autres moyens d'accès, tels que l'héritage et les allocations de terre entre membres d'une même famille, demeurent importants dans une grande partie du monde. Les marchés fonciers sont les mécanismes grâce auxquels les droits d'accès à la terre et au logement, soit séparément soit conjointement, sont volontairement commercialisés au moyen de transactions telles que les ventes et les baux. Ces transactions peuvent se dérouler sur le marché officiel ou bien par l'intermédiaire de canaux informels, tels que les promoteurs immobiliers irréguliers. Les marchés

fonciers ruraux et urbains fonctionnent tous les deux selon le principe de l'offre et de la demande, bien que les facteurs de l'offre et de la demande varient. Du côté de la demande, les deux marchés sont tributaires de la croissance démographique, du rythme de formation des ménages, du pouvoir d'achat et de l'accès au crédit (en particulier dans les zones urbaines) et des facteurs liés à l'emplacement. La location de logement est une option courante chez les urbains pauvres. Le côté de l'offre, en revanche, dépend fortement de la production annuelle de terre viabilisée (en particulier dans les zones urbaines), de la quantité de terre écartée du marché et du type d'utilisation que l'on peut faire de la terre (zonage). Dans beaucoup de villes des pays en développement, toutefois, le marché foncier officiel ne propose qu'une fraction des terres viabilisées requises par les populations en pleine expansion. Par conséquent, l'implantation irrégulière est souvent pour les pauvres la façon la plus courante d'accéder à la terre. Il s'agit souvent de terres mal situées, parfois dangereuses et, en général, dépourvues d'infrastructures ou de services. Le prix ou le loyer payé dans ces zones rurales ou périphériques tend à dépendre des facteurs physiques (qualité du sol, accès à l'eau, ressources naturelles, etc.) ainsi que de l'emplacement (accès aux routes, irrigation et drainage, marchés, etc.), tandis que les prix ou les loyers du marché foncier urbain sont principalement déterminés par l'emplacement et l'utilisation réelle ou potentielle de la terre.

Sous l'angle du pouvoir et de l'économie politique, la compréhension des marchés fonciers est importante à plusieurs égards. Premièrement, on trouve un grand nombre de types de marchés fonciers, liés à la gamme des droits fonciers existants: officiels, informels, illégaux voire même coutumiers (quand la valeur des terres augmente et que les terres sont commercialisées, souvent en contradiction avec les principes coutumiers). Chaque marché a sa propre équipe de "professionnels", qu'il s'agisse de fonctionnaires du secteur foncier, d'agents immobiliers du secteur privé ou de promoteurs informels et de leurs agents. Les marchés les plus officiels, où se négocient les droits fonciers les plus sûrs, peuvent compter sur les mécanismes publics pour garantir l'application des contrats. Ces marchés tendent à se conformer aux lois et aux règlements en matière d'utilisation des terres et d'accord de location. Les marchés plus informels, en revanche, fonctionnent à l'extérieur du système d'administration foncière officiel, souvent sans tenir compte des lois ni des règlements relatifs à l'utilisation des terres ou aux accords de location. De ce fait, les personnes utilisant ces marchés sont souvent privées du recours aux mécanismes publics garantissant l'application des contrats. À l'instar de ce qui se passe pour la tenure, les élites et les couches aisées de la population se tourneront vers les marchés fonciers les plus officiels, tandis que les communautés plus pauvres et plus vulnérables auront tendance à utiliser les marchés fonciers informels. Les élites jouent souvent le rôle de propriétaire tant sur le marché officiel que sur les marchés informels, tirant des bénéfices dans un cas comme dans l'autre.

Deuxièmement, les opérations des marchés fonciers sont révélatrices des institutions (règles et organisations) qui les régulent. Les marchés font apparaître le fossé existant entre les institutions officielles et les institutions informelles. En suivant le flux des paiements des différents services et en examinant comment ils sont répercutés dans les prix, les marchés officiels, et surtout informels, en disent long sur les relations de pouvoir et l'économie politique dans le secteur foncier. Quelques-unes des questions intéressantes sont les suivantes: qui paye qui pour quel service; comment les profits sont-ils répartis – d'une manière restrictive entre quelques individus ou largement au

sein de la société dans son ensemble; quelles sanctions et mesures garantissant l'application des contrats sont-elles utilisées?

Troisièmement, les marchés sont caractérisés par des imperfections et ces imperfections servent rarement les intérêts des pauvres. La disponibilité limitée des terres fournies légalement signifie que les pauvres sont souvent obligés de payer au mètre carré les même prix, voire davantage, pour des terres non viabilisées, non planifiées et non enregistrées (parfois situées dans des zones dangereuses) que les groupes plus aisés pour des terres viabilisées, planifiées et enregistrées. L'information concernant les nouveaux aménagements immobiliers, les projets d'infrastructures ou les investissements est souvent aux mains des fonctionnaires, des investisseurs, des promoteurs, des professionnels et de leurs réseaux. À titre d'exemple final, le concept d'utilisation "optimale et meilleure" des terres se résume souvent à donner la priorité de facto aux utilisations de la terre les plus rentables au détriment des utilisations sociales, par exemple logements sociaux, écoles, hôpitaux, etc.

Institutions

L'analyse attentive de l'histoire d'un pays, de son régime foncier et de ses marchés fonciers donnera une foule d'indications sur les institutions qui réglementent les relations.

Les règles et organisations officielles, coutumières, religieuses et informelles doivent être analysées. Comme dans le cas du régime et des marchés fonciers, il n'existe pas de recette infaillible pour déterminer si une institution est officielle ou non. Selon les pays, des institutions différentes seront jugées officielles ou informelles. Dans certains cas, les institutions peuvent même être hybrides, empruntant des pratiques tant au secteur officiel qu'au secteur informel. En général, toutefois, une institution officielle est une entité bénéficiant d'une reconnaissance et d'un appui juridiques, tandis qu'une institution informelle ne jouit pas d'une reconnaissance ou d'un appui juridique à part entière.

Les structures importantes pour la gouvernance des terres sont le Parlement, l'appareil judiciaire, les conseils des collectivités locales, les conseils traditionnels, les *land boards* chargés de la gestion des terres, les organismes professionnels, les comités d'usagers (ressources naturelles ou services urbains), etc. Ces structures sont des forums importants de prise de décision, régis par des mandats et des règles qui influent sur la liberté de choix des acteurs.

Les règles importantes pour la gouvernance des terres sont les lois, les politiques, les lois et règlements, les procédures, les principes religieux tels que ceux qui sont contenus dans la charia, les pratiques et habitudes coutumières ou traditionnelles ainsi que les pratiques hybrides qui s'inspirent à la fois des règles et procédures "officielles" et "informelles" ou "traditionnelles".

Une analyse institutionnelle initiale devrait viser à recenser toutes les institutions pertinentes administrant le régime foncier. Ces institutions donneront aussi une vision d'ensemble de la communauté des parties prenantes ainsi que des indications générales sur leurs relations, intérêts, motifs, contraintes et sources de légitimité ainsi que sur les domaines potentiels de conflit, les éventuels promoteurs du changement et, le cas échéant, les intérêts catégoriels. Elle peut aussi faciliter l'identification des réformes agraires potentielles, susceptibles d'améliorer la qualité de la gouvernance des terres.

Une analyse des parties prenantes ou une cartographie des parties prenantes (voir ci-dessous) peuvent être des outils précieux pour appuyer les réformes.

3.2 Étape 2: Comprendre le contexte d'une question foncière ou d'un point de la réforme spécifique

L'analyse de l'étape 1 devrait brosser un tableau d'ensemble de la gouvernance des terres et dégager des indications sur les angles d'attaque potentiels des réformes. L'analyse de l'étape 2, bien que partiellement similaire en nature à celle de l'étape 1, consiste en un examen plus ciblé et détaillé, réalisé dans le contexte du type particulier de réforme envisagé dans le secteur foncier. Les questions foncières concernées par la réforme sont, par exemple: la formulation ou la révision des politiques foncières; la réforme agraire; la sécurité foncière; l'expulsion et la réinstallation; les droits fonciers des femmes; la gestion des ressources naturelles; la rénovation des établissements humains irréguliers; l'administration des terres; les litiges et conflits fonciers; et la coopération internationale. Ces questions sont développées dans le chapitre 4.

Teneur de la question et de la réforme

La teneur désigne la question spécifique qui est analysée ou bien les objectifs de la réforme proposée. Le type d'évaluation du contexte, décrit pour l'étape 1, doit être appliqué plus en détail à la question foncière traitée afin de repérer tous les liens potentiels avec les autres questions et les autres objectifs de la réforme.

Parties prenantes, intérêts et relations

L'analyse de la teneur de la question et de la réforme doit faciliter l'identification des parties prenantes spécifiques qui seront probablement touchées d'une manière ou d'une autre pendant le processus de réforme. Voir l'encadré 3. Comme mentionné précédemment, au plus la question considérée est complexe et sensible, au plus il sera ardu de trouver des solutions faciles à mettre en œuvre. Dans ces cas, il conviendra d'approfondir l'analyse pour identifier les liens, les effets exogènes potentiels et les parties prenantes en jeu.

Encadré 3. Exemples de parties prenantes dans le secteur foncier

Secteur public

- Politiciens des niveaux national, régional, municipal et local;
- Fonctionnaires chargés de l'administration foncière et de la gestion des terres domaniales aux niveaux national, régional et local;
- Juges.

Autorités coutumières

- Chefs communautaires;
- Autorités s'occupant des terres;
- Conseils des anciens.

Secteur privé (officiel et informel, international et national)

- Investisseurs commerciaux (agriculture, foresterie, mines, pétrole, etc.)
- Agents ou courtiers immobiliers, officiels et informels;
- Promoteurs immobiliers et entreprises de construction, officiels et informels;
- Banquiers et prêteurs d'argent;
- Juristes et notaires;
- Géomètres;
- Conseillers en entreprise;
- Média.

Société civile (aux échelons international et national)

- Organisations non gouvernementales;
- Organisations à assise communautaire;
- Organisations de la société civile;
- Associations d'agriculteurs et d'usagers de l'eau;
- Organisations religieuses;
- Universités.

Citoyens

- Propriétaires en tant qu'occupants de la terre ou que loueurs;
- Locataires, métayers et autres utilisateurs;
- Squatteurs;
- Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays;
- Investisseurs.

Organisations internationales

- Organisations et missions des Nations Unies
- Banque mondiale et banques régionales de développement (BAfD, BAD, BID)
- Organisations de développement bilatérales
- Organisations de cartographie dotées de services internationaux
- Sociétés et entrepreneurs
- Fondations privées
- Organisations de la société civile internationales

Il est important de comprendre les intérêts, les objectifs, les sources de légitimité, les relations et la stratégie probable des principales parties prenantes du processus de réforme.

Dans ce contexte, la légitimité peut avoir des sources juridiques, sociales ou une combinaison des deux. Par exemple, le principal ministère chargé des questions foncières peut avoir légalement le mandat de l'administration des terres mais n'avoir ni l'autorité ni la capacité de l'appliquer systématiquement à l'échelle du pays. De plus, si le système est perçu comme frauduleux, l'autorité officielle pourrait n'avoir que peu de poids aux yeux des investisseurs ou du grand public. En outre, si les autorités municipales ne sont pas parvenues à mettre à la disposition des urbains pauvres des terres adéquates, bien situées et économiquement abordables, les promoteurs informels voient souvent leur légitimité se renforcer. La légitimité d'un acteur peut également varier au fil du temps pendant le processus de réforme.

Par ailleurs, chaque acteur aura ses propres intérêts dans le cadre de la réforme. Les intérêts spécifiques peuvent avoir trait à divers facteurs, par exemple: préserver ou asseoir plus solidement l'autorité, le mandat ou la position; promouvoir la démocratie ou la stabilité dans le pays; maintenir ou accroître les flux de revenus (licites ou illicites); favoriser le respect ou le durcissement des règles normatives (par exemple arpentage, procédures administratives, etc.); obtenir des avancées en faveur des groupes vulnérables; ou simplement saisir cette occasion pour affaiblir le gouvernement/les autorités en place.

Les intérêts des acteurs influenceront également sur leurs objectifs pendant le processus de réforme ainsi que sur les stratégies adoptées pour les atteindre. Il peut s'agir d'objectifs à court terme ou à long terme. Certains d'entre eux sont énoncés explicitement tandis que d'autres pourraient être plus difficiles à discerner.

En comprenant ce qui rattache effectivement la réforme et les intérêts des divers individus et alliances à l'intérieur des groupements de parties prenantes et entre eux, et leurs liens institutionnels mutuels, il est possible de commencer à appréhender les relations entre les parties prenantes, influençant le potentiel de réforme. Cette démarche aidera à identifier les sources d'influence que chaque acteur a à sa disposition pour faire pression sur les autres parties prenantes. Cet aspect revêtira toute son importance lorsqu'il s'agira de former des coalitions pour le changement et de repérer les principaux agents de changement ou promoteurs capables d'influencer le processus ainsi que les "gardiens du temple" susceptibles de freiner le flux d'informations et les perspectives de changement. Voir le tableau 2.

Tableau 2. Analyse des acteurs et des intérêts

	Exemples d'acteurs importants du secteur foncier	Objectifs		Justification	Avantages attendus		Contraintes		Source de légitimité	Intérêts	Degré d'influence
		Explicites	Implicites		Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme			
1	Politiciens										
2	Autorités traditionnelles										
3	Ministère des affaires foncières										
4	Autres (gouvernement)										
5	Municipalités										
6	Organisations d'habitants de bidonvilles										
7	Promoteurs										
8	Agents/courtiers immobiliers										
9	Banquiers/Finance										
10	Juristes/nolaires										
11	Arpenteurs										
12	Organisations/acteurs non gouvernementaux										
13	Investisseurs										
14	Propriétaires terriens										
15	Associations paysannes										
16	Locataires										
17	Groupes vulnérables										

Source: Adapté de la Banque mondiale (2007)

Institutions et mesures incitatives

Bien que les parties prenantes soient des particuliers ou des groupes, leurs actions sont influencées par les règles et les structures dans le cadre desquelles elles opèrent. Les institutions créent un système où les mesures incitatives et les sanctions peuvent devenir des obstacles ou, au contraire, des leviers pendant le processus de réforme. Le type d'évaluation des institutions décrit à l'étape 1 devra être réalisé plus finement afin de découvrir les structures et règles officielles et informelles ayant des retombées sur la question foncière ou la réforme proposée, en cours d'étude.

3.3 Étape 3: Gérer le processus de réforme

Les processus de réforme sont souvent complexes et imprévisibles. L'expérience dans le secteur foncier et ailleurs laisse penser qu'une série de stratégies et de tactiques sont susceptibles de faciliter le processus de réforme.

Approche flexible

Le point de départ des réformes sensibles au plan politique, telles que les réformes du secteur foncier, consiste à adopter une approche flexible. Ce choix peut sembler absurde en cette période où les cadres logique et les méthodes du chemin critique ont le vent en poupe mais il est de plus en plus largement admis qu'un type d'engagement différent de celui des projets d'infrastructure, par exemple, est indispensable. En effet, les réformateurs doivent pouvoir s'adapter à un environnement en perpétuelle

évolution. Au plan pratique, cette démarche peut conduire à gommer la distinction entre l'élaboration et la mise en œuvre de la politique/réforme et à adopter une approche empirique. L'incertitude doit être acceptée comme un élément à part entière du processus.

Stratégie à long terme

Les réformes de la gouvernance des terres supposent souvent des processus consultatifs et/ou techniques de longue durée, des changements (multiples) de la législation, l'établissement de nouvelles structures ou le remaniement de celles qui existent, etc. Ces processus seront régis par les fluctuations des acteurs et des intérêts. Il pourra arriver que le processus de réforme se caractérise par l'inaction. Les réformateurs – les organisations d'appui nationales ou internationales – doivent impérativement adopter une approche stratégique à long terme. Il est inutile de s'engager dans des réformes du secteur foncier s'il n'existe pas de volonté politique de les mener à bien. Cet engagement doit être, avant tout, celui des acteurs nationaux, y compris les promoteurs de la réforme issus du monde politique, le secteur privé, les professionnels du secteur et la société civile.

Analyse fondée sur les faits

Des données exactes et fiables peuvent s'avérer extrêmement utiles pour asseoir les réformes. L'importance d'une convergence de vues sur les questions foncières et leurs causes ainsi que sur les effets potentiels des réformes ne doit pas être négligée. Sans une analyse solide, les opposants à la réforme peuvent, en dernier ressort, remettre en cause le bien-fondé et la nécessité même de la réforme. Les études de référence, la communication des expériences internationales comparables, les voyages d'étude, le suivi régulier et l'évaluation des effets sont susceptibles de démontrer les bénéfices potentiels de la réforme ainsi que le coût de l'inaction. L'analyse peut même déboucher sur la remise en cause des hypothèses originales de la réforme proposée, comme en Zambie (voir l'encadré 4). Au Kenya, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique foncière, notamment la restructuration du système d'administration foncière (dont le coût était estimé à 250 millions d'USD pour les six premières années), il a été recommandé que les professionnels du secteur foncier kenyan montent un dossier en faveur de la réforme, faisant valoir que les réformes contribueraient non seulement à restructurer et transformer l'économie mais aussi à faire reculer la pauvreté. Élaborer les politiques en tenant compte des faits, notamment avec le recensement des risques et des mesures de protection, revêt parfois une importance déterminante si l'on veut convaincre les politiciens et les fonctionnaires sceptiques. Toutefois, il faut bien reconnaître que la collecte et l'analyse des données sont souvent difficiles et coûteuses et qu'elles demandent beaucoup de temps si bien qu'une assistance doit parfois être fournie sur la façon de monter des dossiers solides.

Encadré 4. La réforme agraire en Zambie

En Zambie, quelque 94 pour cent des terres sont détenus au titre de droits coutumiers. Il y a quelques années, le ministère des Terres a proposé une initiative visant à convertir une partie des terres coutumières en terres publiques, avec la délivrance et l'enregistrement de titres de propriété. Le Gouvernement était persuadé que l'initiative encouragerait l'investissement, le développement et la productivité, en facilitant l'accès à la terre et en améliorant la sécurité foncière. L'hypothèse de départ était, notamment, que l'accès à la terre constituait à lui tout seul le facteur le plus important de l'amélioration des moyens d'existence. À la demande du Gouvernement, la Banque mondiale a lancé une analyse d'impact social et pauvreté. En fin de compte, cette analyse a produit suffisamment d'éléments probants pour inciter les responsables à remettre en cause la nécessité d'un programme d'émission massive de titres de propriété. Le bien-fondé de la privatisation, en particulier à grande échelle, a été réexaminé après qu'il ait été constaté que la plupart des avantages pouvaient être obtenus par d'autres moyens.

Source: Banque mondiale (2007)

Campagnes d'information

L'importance d'une stratégie d'information et de vulgarisation ne doit pas être sous-estimée. Les populations ne soutiendront pas les réformes si elles ne comprennent pas ce qui se passe. Tout doit être fait pour informer les parties prenantes des progrès accomplis, en particulier à la fin de chaque grande étape de la mise en œuvre. Les messages doivent être adaptés aux publics spécifiques. Le langage utilisé doit être accessible et approprié. La traduction en langue locale et vernaculaire est déterminante. Il est tout aussi important de veiller à ce que les informations drainées au cours des campagnes soient prises en compte dans la définition des problèmes et l'évolution des orientations. Ces campagnes peuvent également jouer un rôle critique dans la gestion des risques politiques, car elles font en sorte que les décisions ne soient pas simplement celles d'un petit groupe d'élites techniques mais celles de la population dans son ensemble. L'encadré 5, ci-dessous, présente l'exemple du Mozambique.

Encadré 5. Mozambique: des campagnes d'information sur les droits fonciers

Lorsque le Mozambique a décidé de régulariser la tenure coutumière, son expérience a montré qu'informer les populations de leurs nouveaux droits représentait une tâche immense. La Constitution de 1990 maintient le principe établissant que la propriété revient à l'État mais enjoint à l'État de reconnaître les droits acquis par le biais de l'héritage et de l'occupation. La fin de la guerre civile en 1992 et le passage à l'économie de marché ont entraîné une concurrence plus âpre pour la terre: les communautés ont revendiqué des terres allouées par l'État à des investisseurs nationaux et étrangers. Pour résoudre le problème, une politique foncière nationale et une loi sur la terre ont été préparées afin de garantir les droits du peuple mozambicain sur la terre et les autres ressources naturelles, tout en promouvant les nouveaux investissements et l'utilisation durable et équitable des ressources. Une grande importance a été attachée à la consultation et à l'obtention d'un consensus pendant l'élaboration de la politique foncière nationale et de la loi sur la terre.

Malgré la campagne intensive menée par la société civile pour améliorer l'information et les connaissances à l'échelon local dès que la loi sur la terre a été approuvée, il reste nécessaire d'aider les populations à comprendre leurs droits et leurs responsabilités et ce que cela signifie dans leur vie. Une aide est également requise pour les aider à défendre leurs droits. Bien que la loi donne aux communautés la possibilité de négocier l'utilisation de leurs terres avec les investisseurs, un grand nombre de communautés n'ont pas les compétences nécessaires pour négocier sur un pied d'égalité ni même pour exiger le déroulement de négociations. Une solution consiste à former des auxiliaires juridiques pour travailler aux côtés des communautés. Il a aussi été indispensable d'assurer la formation des juges et des fonctionnaires de district sur l'application de la nouvelle loi. Faute de bien comprendre les principes de la nouvelle loi, il est facile pour les responsables de sa mise en œuvre d'appliquer des règles obsolètes quand des problèmes surgissent.

Diversifier les interventions

La préparation d'une gamme d'interventions variées permettra au programme de réforme de la gouvernance de progresser dans plusieurs directions. C'est un aspect important dans la mesure où la réforme n'est pas linéaire; il y aura des retards et des retours en arrière et, dans certains cas, les questions devront être réglées dans le cadre de processus nationaux. Les intervenants extérieurs doivent laisser ces processus se dérouler et centrer leur attention et leurs efforts sur des domaines moins controversés. Une feuille de route générale de la réforme permet au gouvernement, aux donateurs et aux acteurs non gouvernementaux de disposer d'un programme de réforme autorisant la flexibilité, tout en maintenant la dynamique d'ensemble.

Calendrier et agencement des interventions

Dans le processus de réforme, il est essentiel de planifier la montée en puissance des actions, en commençant par les questions les moins sujettes à controverse et en renforçant les compétences et la confiance jusqu'au niveau souhaitable avant de

s'attaquer aux questions les plus épineuses. Les approches progressives, notamment les projets pilotes ou les démonstrations, peuvent constituer des tactiques utiles pour mobiliser le soutien nécessaire à la transposition des interventions à l'échelle du pays. Certaines questions de gouvernance, telles que la réforme de l'administration foncière, peuvent exiger une action de renforcement des capacités intensive avant le lancement de toute activité pilote. En même temps, les réformes doivent pouvoir surmonter les résistances et les effets de la lassitude.

Créer des liens entre les approches techniques et juridiques et la base

L'élaboration des politiques dans le secteur foncier est souvent dominée par les spécialistes techniques et autres professionnels du secteur, qui ont en général une vision technique étroite des questions. De même, l'élaboration des politiques peut être dominée par des politiciens qui ignorent les recommandations techniques. Bien qu'il convienne de prendre en compte les exigences techniques et politiques, les réalités de la base et les solutions communautaires doivent aussi être comprises et incorporées dans le processus de réforme. À Kisumu, au Kenya, par exemple, une ONG locale, Pamoja Trust, a adapté la méthodologie de recensement de Slum/Shackdwellers International pour recueillir l'opinion de 60 000 personnes à l'occasion de la plus vaste enquête jamais conduite à ce jour. L'un des défis soulevés par ce processus, toutefois, a été le rattachement des données collectées par les groupes des bidonvilles au système d'information géographique municipal. Mais ce lien pourrait soulever des questions de gouvernance importantes concernant qui contrôle les données et quels sont les objectifs et conditions régissant leur utilisation. Les autres défis posés par l'élaboration d'une politique foncière nationale tiennent à la capacité de faire entendre la voix des pauvres de tout un pays dans une concertation sur les politiques fructueuses avec les politiciens et les spécialistes techniques.

Stratégie pour les promoteurs et les opposants

Il est important de repérer et de soutenir les agents du changement issus d'autant de groupes de parties prenantes que possible. La formation d'alliances et leur maintien sont essentiels, en particulier lorsque les réformes deviennent plus complexes et qu'elles commencent à menacer les structures de pouvoir en place. La résistance va se durcir. Des stratégies spécifiques peuvent être requises pour épauler des promoteurs particuliers (par exemple certains politiciens) ou des groupes de parties prenantes moins puissants (par exemple les acteurs non gouvernementaux et les femmes). À Madagascar, par exemple, la plateforme "Solidarité des Intervenants sur le Foncier" a été établie en tant que mécanisme propre à coordonner les contributions de la société civile et des ONG au programme public d'émission de certificats fonciers en milieu rural. Au Kenya, le groupe des partenaires du développement dans le secteur foncier, travaillant avec des acteurs non gouvernementaux, a créé un mécanisme distinct de financement commun spécialement destiné aux acteurs non gouvernementaux.

Stratégies de gestion des risques liés aux opposants à la réforme

Certains groupes d'intérêts peuvent être menacés par les réformes, par exemple, les fonctionnaires corrompus, les grands propriétaires terriens, les spéculateurs fonciers, certains professionnels du secteur, les promoteurs informels, etc. Il convient de s'y attendre; le conflit est inévitable et il ne faut ni le craindre ni l'éviter. En revanche, des stratégies spécifiques doivent être élaborées pour apaiser les inquiétudes légitimes, tout en gardant le cap sur les objectifs de la réforme. Ces stratégies peuvent consister en formation d'alliances, campagnes d'information, consultations à l'échelon local et modification des structures incitatives.

Alignement des politiques des partenaires du développement

Les partenaires du développement extérieurs sont susceptibles d'avoir une influence non négligeable, soit publiquement soit en coulisse, sur la mise en œuvre des réformes du secteur foncier. Leur efficacité, toutefois, est amoindrie s'ils donnent des avis contradictoires au gouvernement, en particulier si ces avis sont assortis de fonds de projet. Enfin, l'efficacité est encore plus douteuse si la maîtrise des politiques par les acteurs nationaux n'est pas claire et si des acteurs extérieurs jouent un rôle trop visible dans la conduite du processus de réforme. Les interventions devraient être limitées, spécifiques et être ciblées sur les articulations critiques du processus de réforme.

4. Améliorer la gouvernance des terres: quelques aspects et expériences

Les questions liées à la gouvernance des terres sont épineuses et les réformes visant à améliorer la gouvernance des terres sont souvent complexes et de nature à susciter des controverses. Bien que les expériences de réformes politiques, juridiques et techniques conduites dans le secteur foncier ne manquent pas, elles sont loin d'être toutes satisfaisantes: la nature politique de la question foncière rend les réformes difficiles à mettre en œuvre à échelle réelle.

Le présent chapitre met en lumière les dimensions liées à la gouvernance, de plusieurs questions foncières importantes:

- Politiques foncières nationales;
- Réforme agraire;
- Sécurité foncière;
- Expulsion et réinstallation;
- Droits fonciers des femmes;
- Gestion des ressources naturelles;
- Établissements humains irréguliers;
- Administration des terres;
- Litiges et conflits fonciers;
- Coopération internationale.

Ces questions ont été choisies à des fins d'illustration. La liste n'est pas exhaustive: de nombreuses autres questions présentent elles aussi une dimension relevant clairement de la gouvernance ou sont influencées par des facteurs liés à l'économie politique pendant les processus de réforme. Ces questions ne sont pas non plus séparées: dans de nombreux cas elles sont interdépendantes.

Le chapitre démontre comment ces questions de fond constituent des points d'ancrage du renforcement de la gouvernance des terres. Il examine les raisons pour lesquelles il est parfois difficile de trouver des solutions à certains problèmes et comment l'économie politique du secteur foncier peut influencer sur le processus de réforme.

Il convient de formuler plusieurs réserves. Bien que le lien de la question foncière avec la gouvernance soit de plus en plus reconnu, très peu d'études de cas examinent explicitement cette question sous l'angle de la gouvernance ou de l'économie politique. La plus grande partie de l'expérience effectivement acquise dans ce domaine est retranscrite exclusivement dans les documents internes des organisations de développement (ce que l'on appelle la "littérature grise") ou, le plus souvent, reste simplement une connaissance tacite dans la tête des praticiens. Du fait des pressions du processus de réforme et de la sensibilité de l'information, l'expérience est rarement enregistrée en temps réel ou même après. De plus, faute de place, la portée géographique des exemples exposés dans le présent document n'est ni universelle ni, en tout cas, représentative. Un objectif secondaire du chapitre est donc d'encourager la documentation des questions foncières et des processus de réforme afin que d'autres expériences viennent alimenter le débat.

De plus, le problème posé par l'élaboration d'une image "objective" du processus de réforme ne doit pas être sous-estimé. À ce titre, les exemples présentés dans le chapitre

visent à encourager le débat et les échanges de points de vue. Seule l'analyse des questions sous les points de vue les plus divers peut déboucher sur ce qui se rapproche le plus de la "réalité".

4.1 La formulation des politiques foncières nationales

Dans le secteur foncier, la formulation des politiques foncières nationales correspond au niveau décisionnel fondamental. En ce sens, elle représente le processus ultime de la gouvernance des terres. Toutes les grandes questions liées à la gouvernance des terres devraient faire l'objet d'un examen et d'un débat, y compris l'accès à la terre, la sécurité foncière, le contrôle des ressources naturelles, les droits fonciers des femmes, les rôles et responsabilités institutionnelles, la résolution des litiges, etc. Toutes les parties prenantes devraient être associées au recensement des questions et des solutions potentielles. Les résultats d'un tel processus sont censés avoir des effets profonds sur la problématique suivante: qui peut utiliser les terres, comment et avec quels objectifs de développement.

Les processus d'élaboration des politiques foncières nationales sont souvent déclenchés par des événements historiques majeurs tels que des bouleversements de la distribution du pouvoir dans le système international (par exemple, la fin de la Deuxième Guerre mondiale ou de la guerre froide), les changements découlant de la fin d'un conflit violent à l'intérieur d'un pays ou, simplement, l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement.

Il faut savoir qu'un grand nombre de pays n'ont pas de politique foncière globale; ils ont plutôt différentes politiques pour différents types de terres et autres ressources naturelles: zones urbaines, agriculture, foresterie, eau, etc. Le présent document examine plus spécialement le processus d'élaboration des politiques foncières nationales de manière à faire apparaître les dimensions relevant de la gouvernance et de l'économie politique que l'on peut trouver dans tout processus décisionnel lié au secteur foncier. En ce sens, il apporte au débat des éléments intéressants au plan général.

Plusieurs aspects importants relevant de la gouvernance et de l'économie politique sont associés au processus d'élaboration des politiques foncières nationales (voir dans l'encadré 6 les grandes lignes de l'approche générale d'un processus d'élaboration des politiques foncières). En premier lieu, on trouve la conception et la conduite d'un processus de consultation crédible et ouvert à tous. L'enjeu apparenté est le déploiement d'efforts spécifiques pour faciliter la participation effective des femmes et des groupes vulnérables, tels que les éleveurs pastoraux, les groupes autochtones, les résidents des bidonvilles, les métayers, etc. De plus, il est parfois épuisant de maintenir l'élan et la collaboration nécessaires pendant les processus d'élaboration des politiques foncières – qui demandent souvent cinq ans environ. Dernier point mais non le moindre, il faut se souvenir que les politiques foncières nationales n'ont pas encore été mises en œuvre dans un grand nombre de pays ayant pourtant produit des politiques progressistes à l'issue de processus crédibles.

Encadré 6. Grandes lignes du processus d'élaboration des politiques foncières

La conduite d'un processus d'élaboration des politiques foncières est une tâche complexe susceptible de comporter les éléments suivants:

- Établir une unité de coordination pour planifier et gérer le processus. Elle peut être créée au sein d'un ministère clé du secteur foncier, un organisme indépendant tel qu'une commission chargée des questions foncières ou une autre entité pluraliste. Il faut faire des compromis en termes d'influence: choisir un ministère peut rendre le processus plus efficace mais accroître la vulnérabilité face aux intérêts des puissants. D'un autre côté, une entité indépendante aura moins de poids et devra gérer les relations en permanence pour obtenir des soutiens en faveur du processus, ce qui risque de faire traîner le processus en longueur et de déboucher sur une proposition finale moins satisfaisante.
- Collecter des informations générales. La question foncière touche plusieurs aspects du développement et met en jeu un grand nombre de parties prenantes. Il est très important de recueillir des informations sur les lois, les institutions, les points à étudier et les acteurs si l'on veut parvenir à une convergence de vues sur les problèmes et les options. La rédaction de notes de réflexion peut être utile. Il faut s'attendre à voir évoluer les opinions au cours du temps avec la collecte de l'information et la fluctuation des points de vue.
- Procéder à une consultation étendue. Toutes les parties prenantes doivent pouvoir exprimer leur avis pendant le débat. Il est important de déplacer le débat hors des centres nationaux et régionaux pour le mener directement à la base. Dans certains cas, des groupes de parties prenantes souhaiteront conduire des consultations séparées afin de définir leur propre position.
- Veiller à la représentation de tous les groupes de parties prenantes. La maîtrise du processus par les participants et l'engagement de ces derniers dans le processus sont des aspects décisifs. Une forte participation de la société civile doit être considérée comme un atout et non comme un problème. Dans de nombreux cas, la participation de groupes spécifiques, tels que les femmes, les paysans sans terre ou les locataires, nécessitera un appui financier.
- Ne pas avoir peur de la dimension politique. Il est important que les positions politiques soient exposées d'emblée et soient comprises par chacun. Si l'on n'aborde pas cet aspect, la confiance sera difficile à obtenir et il ne sera pas possible de passer aux aspects techniques. Des exposés de la position adoptée, des documents d'information, des actions de renforcement des capacités, des retraites, des visites d'échange peuvent aussi contribuer à faire évoluer les questions politiques jusqu'à l'obtention d'un compromis.
- Élaborer un plan d'action. Une feuille de route indiquant les résultats politiques et techniques doit être préparée pour mettre le processus de réforme sur des rails. Le plan est susceptible de proposer plusieurs angles d'attaque, ce qui évite l'enlisement car les moyens peuvent alors être recentrés d'un domaine sur l'autre.

Source: Adapté d'ONU-HABITAT (2007) Comment élaborer une politique foncière pro-pauvres

Les questions essentielles sont les suivantes: qui conçoit et dirige le processus? Comment le programme d'action est-il établi et par qui? Qui choisit les participants au processus? Comment les points de vue spécifiques des femmes et des groupes vulnérables sont-ils incorporés? Qui est en mesure d'influencer le débat et comment? De qui les intérêts sont-ils privilégiés? Qui est susceptible de craindre pour ses intérêts? Quand le processus est-il jugé "achevé"? Et comment les mécontentements sont-ils pris en compte?

Bien qu'un grand nombre de pays se soient lancés dans l'élaboration de politiques foncières ou dans des révisions du régime foncier, le continent africain est tout particulièrement actif depuis les années 90. Que ce soit par le biais de nouvelles lois, commissions d'enquête, conférences nationales, commissions foncières ou processus de haut niveau (ou une combinaison de ces moyens), des processus fonciers nationaux ont vu le jour dans un grand nombre de pays, à savoir: l'Afrique du Sud, l'Angola, le Burkina Faso, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Liberia, le Malawi,

le Mali, le Mozambique, la Namibie, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, la Sierra Leone, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie et le Zimbabwe. Les expériences dans ces pays ont été extrêmement variées, allant du processus purement national tel que celui de l'Afrique du Sud à la participation active de la communauté internationale, par exemple, au Soudan.

Le processus politique foncier du Burkina Faso est unanimement considéré comme exemplaire. Un groupe consultatif, le "Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural", composé de représentants des ministères compétents, des organisations paysannes et de la société civile a été créé. Le comité a été chargé de piloter le processus et de faire appel à des experts indépendants pour conduire la concertation sur le terrain. Des groupes de parties prenantes ont organisé des consultations séparées pour définir leur propre vision de la question. Toutes ces visions ont ensuite été rassemblées à l'échelon local, puis régional et enfin national. Une loi-cadre foncière, fondée sur les accords conclus pendant ce processus, est en cours de préparation.

En revanche, l'expérience du Sud-Soudan a été moins positive. La FAO, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ONU-HABITAT, USAID et le Conseil norvégien pour les réfugiés ont tous activement soutenu la formulation d'une politique foncière nationale cohérente, malheureusement avec un succès limité. L'explication tient en partie aux intérêts concurrents s'affrontant au sein du gouvernement sud-soudanais, une situation encore compliquée par la découverte de ressources naturelles et de pétrole en grande quantité. La question des capacités est également légitime dans un nouveau pays tel que celui-ci. Mais l'explication tient aussi à l'absence d'une approche coordonnée entre les organisations des Nations Unies, au manque d'indications claires fournies par la mission des Nations Unies et à la mauvaise coordination entre le système des Nations Unies et les bailleurs de fonds bilatéraux.

Le processus d'élaboration de la politique foncière au Kenya (2004-2008) est également instructif. Dans ce pays, on sait que la coordination des donateurs infléchit le projet de politique foncière pour le rendre plus favorable aux pauvres et promeut la participation des pauvres et des groupes vulnérables au processus. Vers la fin du processus, en 2007, les grands propriétaires terriens ont estimé que leur point de vue n'était pas reflété dans la politique foncière nationale. Ils ont donc créé l'association des propriétaires terriens du Kenya et se sont employés à faire réviser certains aspects du projet de politique, par exemple, la proposition de réduction de la durée maximum des baux à long terme, de 999 ans à 99 ans. Le Gouvernement, avec à sa tête le ministère des terres, a refusé de prolonger le débat et a présenté le projet de politique au Cabinet pour approbation fin 2008. Plus tard dans l'année, toutefois, les désaccords politiques ont tourné à la violence au lendemain d'une élection contestée. Du fait des divisions au sein du Gouvernement, la politique foncière est toujours devant le Cabinet et elle n'a pas encore été présentée au Parlement pour ratification.

Comme l'illustrent les exemples ci-dessus, il est possible de conduire des processus crédibles, mais au risque de soulever des problèmes de gouvernance et d'économie politique non négligeables. Et quand bien même l'on parvient à surmonter ces problèmes, des facteurs exogènes voire même la question délicate de la mise en œuvre peuvent saper les politiques, y compris les mieux conçues.

4.2 La réforme agraire

La réforme agraire ou foncière a une longue histoire: près de 21 siècles se sont écoulés entre la première et la dernière réforme agraire proclamées dans la ville de Rome. Un premier programme a été lancé en 133 avant Jésus-Christ par la République romaine pour reprendre la terre aux riches et la redistribuer aux petits agriculteurs. Après la Deuxième Guerre mondiale, la République italienne a lancé un programme à peu près similaire.

Forte d'une longue histoire et adoptée dans le monde entier, la réforme agraire a donné lieu à une moisson d'expériences sans équivalent par rapport à la plupart des autres questions foncières. Des réformes agraires ont été mises en œuvre par des régimes militaires, des États totalitaires et des démocraties pluralistes. Elles ont été utilisées pour introduire le communisme, pour prévenir la diffusion du communisme et pour faciliter l'entrée dans l'économie de marché. Les réformes agraires ont conduit à la confiscation des terres, leur expropriation avec et sans compensation équitable, leur achat sur le marché; leur nationalisation et leur privatisation (les mêmes terres en Europe centrale et orientale et ailleurs étant nationalisées ou privatisées dans le cadre des différentes réformes agraires). Les réformes agraires ont été utilisées en vue d'endiguer l'exode rural et, dans le cas pervers particulier du Cambodge des Khmers rouges, pour permettre l'installation des personnes expulsées des zones urbaines aux fins de la création d'un paradis agraire. Les bénéficiaires de la réforme agraire ont été les travailleurs des exploitations d'État, les membres des exploitations collectives et coopératives, les groupes autochtones, et les agriculteurs privés, en groupe et individuellement, qui se sont vus attribuer des droits de propriété, des baux ou des droits d'usage sur la terre redistribuée. Parfois, les bénéficiaires étaient les personnes exploitant la terre avant la réforme et, parfois, les bénéficiaires tels que les paysans sans terre ou les élites urbaines et politiques ne connaissaient rien à l'agriculture ni à la gestion des exploitations agricoles. Dans le cas des réformes agraires où la terre a été restituée aux propriétaires initiaux ou à leurs héritiers, la terre avait été nationalisée et appartenait à l'État au moment de la réforme, tandis que pour d'autres réformes, l'État a dû acheter la terre à des propriétaires privés avant de pouvoir la rendre aux propriétaires initiaux. Face à une telle diversité d'expériences, il n'est peut-être pas surprenant que les résultats des réformes agraires aient été mitigés.

Le fil rouge du présent document est l'affirmation que les dispositions du régime foncier reflètent la structure de pouvoir et la couleur politique d'une société. Au plus une société agraire présente une asymétrie de pouvoir, au plus les terres rurales sont concentrées dans les mains d'un nombre relativement modeste de gros propriétaires. Dans un contexte urbain, l'asymétrie de pouvoir est également manifeste: à Nairobi, au Kenya, par exemple, les occupants irréguliers représentent pas moins de 50 pour cent de la population de la ville alors qu'ils n'occupent que 5 pour cent des terres. En effet, non seulement les puissants disposent des moyens d'acquérir de vastes terrains, mais leur influence politique leur permet de créer les structures incitatives les aidant à garder la terre, par exemple avec l'introduction de distorsions, notamment les prêts bonifiés, les exonérations fiscales et l'accès facilité aux marchés d'intrants et de produits ainsi qu'aux infrastructures telles que les grands systèmes d'irrigation. Les élites sont aussi en mesure de faire main basse sur le registre des terres, en contrôlant qui jouit de droits fonciers légaux – et qui n'en jouit pas. La distribution extrêmement inégale de la terre agricole et la forte demande en terre, de la part des paysans sans terre ou quasiment dépourvus de terre, créent une situation explosive: les frères

Gracchi qui ont lancé la première réforme agraire à l'ère romaine, et leurs partisans, ont été tués pour leur action et ce schéma s'est répété au fil des millénaires. Aujourd'hui, il est largement admis, y compris dans les travaux de la Banque mondiale, que faute d'équité dans la distribution des terres, la réduction de la pauvreté et la croissance économique risquent de rester lettre morte.

Les gouvernements dont les membres profitaient directement de la concentration des terres et accaparaient les avantages des distorsions du marché ont été généralement extrêmement résistants aux appels en faveur de la réforme agraire. Certains gouvernements ont été pris entre deux feux, effrayés par les réactions des grands propriétaires terriens et celles des petits exploitants et des paysans sans terre. Hésitant à prendre parti contre un groupe ou l'autre, ils se sont contentés de prendre des mesures suffisantes pour alléger les pressions politiques immédiates, cessant toute forme d'action lorsque les protestations s'éteignaient. C'est encore vrai aujourd'hui.

Compte tenu du lien existant entre le régime foncier et le pouvoir politique, les grandes réformes agraires ont eu tendance à se produire lors de bouleversements du pouvoir politique, par exemple, une révolution, la défaite en cas de guerre et l'occupation par les vainqueurs, la fin de l'ère coloniale ou l'effondrement rapide du communisme en Europe et dans certaines parties d'Asie. Les nouveaux gouvernements en place ont généralement souhaité transformer tout le paysage social, économique et politique: rédaction d'une nouvelle Constitution, conception de nouvelles structures gouvernementales et réformes tous azimuts, du domaine social jusqu'au domaine militaire. La modification du régime foncier est un élément central du programme des nouveaux gouvernements, mais seulement un élément. La réforme du régime foncier est en concurrence avec les autres réformes relatives aux ressources. De plus, il n'est pas rare que les pressions politiques encouragent fortement l'obtention de progrès rapides et la précipitation se double souvent d'une conception inefficace et d'une mise en œuvre inefficace. Par exemple, en Bulgarie, la loi de restitution des terres et ses réglementations ont été modifiées à maintes reprises en un court laps de temps, créant confusion et difficultés, et il a fallu un certain délai avant que la situation ne se stabilise.

Des défauts dans la conception des réformes agraires ont souvent conduit à des conséquences inattendues. Par exemple, les propositions visant l'introduction de plafonds de propriété foncière (c'est-à-dire, qu'au-delà d'une surface maximum, les terres d'un propriétaire pouvaient être expropriées et redistribuées) se sont révélées inefficaces dès lors que les propriétaires ont contourné la loi en transférant la terre à des membres de leur famille. Certaines conséquences inattendues ont eu des effets particulièrement néfastes. Les propositions de transfert des terres aux fermiers ont poussé les propriétaires à prendre les devants et à expulser leurs fermiers pour les remplacer par des salariés ou un surcroît de mécanisation. D'autres réformes agraires ont entraîné l'expulsion des salariés agricoles sans qu'aucune mesure ne soit prise pour leur futur.

La mise en œuvre des réformes agraires a été fréquemment freinée par des problèmes liés à l'administration des terres. Les systèmes d'administration des terres défectueux, dysfonctionnels et dépourvus de moyens dans le meilleur des cas ne pouvaient pas faire face à la demande additionnelle. Les données obsolètes et incomplètes des registres des terres et des cadastres ont aggravé les difficultés rencontrées pour identifier les parcelles de terre répondant aux critères de la redistribution et leurs

propriétaires. Compte tenu de la lenteur des processus de résolution des problèmes, il est souvent arrivé qu'un grand nombre de bénéficiaires n'aient pas reçu les titres réguliers, les baux officiels ou les autres documents juridiques confirmant les droits fonciers leur ayant été alloués, une fois les réformes arrivées à leur terme.

Un grand nombre de réformes agraires ont échoué parce qu'elles étaient incomplètes. Une réforme agraire ne consiste pas seulement à modifier le régime foncier; elle doit aussi s'attaquer à la production et aux services d'appui⁴. L'objet d'un trop grand nombre de réformes agraires a été exclusivement la redistribution des terres, non assortie, ou très peu, de services d'appui à l'intention des bénéficiaires. La pérennité des nouvelles exploitations dépend de l'appui fourni en termes d'intrants, accès au marché, formation et services de conseil, développement des exploitations, voire même logement. Les coûts requis pour assurer un appui adéquat aux bénéficiaires dépassent largement les coûts d'acquisition et de transfert des terres: selon des estimations récentes, les coûts d'appui indispensables au succès des nouvelles exploitations peuvent représenter 60 à 70 pour cent du total des coûts d'une réforme agraire⁵. La prestation de services d'appui a été souvent mal coordonnée avec l'installation des bénéficiaires sur les terres, parfois parce que les responsabilités étaient réparties entre différents ministères ou organismes. Fréquemment, les budgets des réformes agraires ont simplement omis de prévoir ces coûts additionnels. Bon nombre de réformes agraires ont aussi été incomplètes à d'autres égards. Du fait des omissions, des mesures inefficaces ou de l'obstruction organisée par les grands propriétaires terriens, les tentatives de réformes n'ont pas réussi à corriger les distorsions du marché, de la fiscalité et des subventions, avantageuses pour les grands propriétaires. Les conditions ne favorisant pas les petites exploitations, les bénéficiaires des réformes agraires ont eu tout intérêt à vendre leurs terres aux grands propriétaires. Dans le cas de la réforme agraire du Chili, on a estimé que quelque 57 pour cent des bénéficiaires avaient vendu la terre qu'ils avaient reçue⁶.

En général, les réformes agraires ont été conçues et mises en œuvre dans des sociétés dominées par les hommes. Les bénéficiaires désignés étant les hommes chefs de famille, on n'a pas tenu compte du rôle joué par les femmes dans l'agriculture et on a laissé les femmes, membres du ménage, sans recours si les bénéficiaires masculins désignés par la loi décidaient unilatéralement de vendre la terre. Globalement, les aspects environnementaux ont aussi été laissés de côté dans un grand nombre de réformes.

Dans les débats actuels sur la réforme agraire, les modèles tels que les fermes d'État, les exploitations collectives et les coopératives de production ont désormais largement perdu les faveurs. Exception faite des réformes agraires concernant des groupes autochtones, le modèle le plus courant est celui de l'exploitation privée, privilégiant souvent fortement les exploitations familiales, compte tenu des recherches montrant que les exploitations dépendant du travail d'une famille sont plus productives que les exploitations utilisant principalement de la main d'œuvre salariée (le concept

⁴ En 1969, le Comité spécial sur la réforme agraire, nommé par le Directeur général de la FAO, a défini le concept de réforme agraire en ces termes "tous les aspects du progrès des institutions rurales couvrant principalement des changements dans: la tenure, la production et les services d'appui". Les termes de réforme agraire et réforme foncière sont habituellement interchangeables.

⁵ Binswanger-Mkhize, H., Bourguignon, C., & van den Brink, R. eds. 2009. *Agricultural land redistribution: towards greater consensus*.

⁶ Echenique, J. 1996. *Mercados de tierra en Chile*.

d'exploitation familiale repose non sur la taille de l'exploitation mais sur le type de main-d'œuvre – la surface d'une exploitation familiale peut être grande ou petite). Les réformes agraires ont encore deux grandes finalités qui justifient qu'on les défende:

- La justice sociale: donner un accès à la terre aux paysans sans terre ou quasiment sans terre, y compris les femmes; mettre fin aux conditions semi-féodales; restituer les terres qui ont été confisquées; et reconnaître les revendications foncières des groupes autochtones;
- Le développement économique: mettre en valeur les terrains inexploités des grands domaines; et améliorer la productivité en transférant des terres aux exploitations familiales.

Parmi les réformes foncières privilégiant les exploitations familiales, les plus réussies – et de loin – ont été les réformes telles que celles du Japon et de la République de Corée. Plusieurs facteurs ont contribué au succès de ces programmes “la terre à ceux qui la cultivent” mais l'élément déterminant a été que les bénéficiaires étaient les fermiers qui exploitaient la terre. Les activités agricoles viables préexistaient: les réformes consistaient principalement à transférer la propriété des exploitations, des propriétaires aux agriculteurs. Aujourd'hui, le contexte ne se prête plus guère à ce type de réforme: les réformes agraires actuelles doivent non seulement fournir des terres aux agriculteurs mais aussi créer de nouveaux agriculteurs et de nouvelles activités agricoles. Comme mentionné précédemment, les coûts de la fourniture d'un appui adéquat aux nouveaux agriculteurs dépassent ceux de l'allocation des terres.

Le consensus mondial croissant en faveur du déroulement pacifique des changements de gouvernement a des retombées supplémentaires sur la conduite des réformes agraires. Aujourd'hui, le renversement violent des gouvernements donne rarement le coup d'envoi d'une réforme agraire alors que les gouvernements élus démocratiquement estiment qu'il est de leur devoir de répondre aux appels en faveur d'une distribution plus équitable des terres, d'une manière qui respecte l'État de droit et favorise la cohésion sociale et la croissance économique. Les modèles d'acquisition des terres tels que la confiscation ou la nationalisation ont été largement abandonnés au profit de deux grandes approches: l'expropriation et la “réforme agraire assistée par le marché” (aussi désigné par “acheteur consentant – vendeur consentant”). Aujourd'hui, le débat le plus vif sur la réforme agraire a trait au choix entre l'approche de l'expropriation et les approches fondées sur les mécanismes du marché. Bien que ce débat ait parfois été enflammé et infructueux, compte tenu des différences idéologiques et autres entre les parties, il témoigne de l'émergence d'un nouveau consensus sur la réforme agraire: les débats antérieurs, enflammés et infructueux, quant à savoir si la réforme agraire devait privilégier la production dans des exploitations collectives et coopératives ou dans des exploitations privées se sont quasiment éteints.

Les différences entre l'approche de l'expropriation et l'approche assistée par le marché sont, dans une certaine mesure, une question de degré. Les expériences des projets de réforme agraire montrent que pour donner de bons résultats, les deux approches doivent reposer sur les mêmes principes, à savoir:

- Les propriétaires qui renoncent à la propriété de leurs terres doivent recevoir des paiements raisonnables en contrepartie, sous la forme soit de compensation pour l'expropriation soit du prix payé par des acheteurs consentants. Si l'on ne parvient pas à fournir des paiements raisonnables en échange de la terre, on risque

d'envoyer des signaux indiquant que le processus n'est pas conduit en bonne et due forme, ce qui peut entraîner un désinvestissement dans tous les secteurs de l'économie et leur contraction.

- Les bénéficiaires qui achètent la terre ne doivent pas se mettre à dos une dette insoutenable. L'aspect controversé des approches assistées par le marché tient en partie à l'idée que les bénéficiaires doivent payer pour leurs terres. Or, un grand nombre des réformes agraires prévoyant l'expropriation exigent aussi des bénéficiaires qu'ils versent un certain montant pour la terre, souvent inférieur à sa valeur réelle. Pour donner de bons résultats, les réformes assistées par le marché doivent prévoir l'octroi de dons aux bénéficiaires qui n'ont pas d'épargne et la création de lignes de crédit pour l'achat des terres et le développement des exploitations. Comme mentionné plus haut, les réformes agraires tendant à avoir plusieurs objectifs, ont souvent plusieurs groupes cibles de bénéficiaires. La réforme agraire d'Afrique du Sud cible quatre catégories de bénéficiaires et le programme vise à répondre aux besoins spécifiques de chaque catégorie. Tous les bénéficiaires doivent impérativement apporter une contribution, en espèce ou en nature, mais un système de don à barème variable permet de faire la différence entre les bénéficiaires les plus démunis et ceux qui ont les moyens de faire des investissements financiers plus substantiels dans leurs nouvelles activités agricoles. De plus, au fil des ans, le montant des dons octroyés aux bénéficiaires a augmenté afin que les nouveaux agriculteurs disposent de capitaux suffisants pour acquérir des terres.

Malgré le ton parfois houleux du débat opposant l'approche de l'expropriation et les approches assistées par le marché, les expériences de terrain indiquent que les deux approches sont susceptibles de déboucher sur des changements positifs. Il ne s'agit pas simplement de déclarer que l'expropriation est automatiquement plus efficace que les réformes assistées par le marché: les exemples d'échecs de réformes agraires ayant transféré les terres en utilisant l'expropriation ne manquent pas. L'analyse rigoureuse des deux approches reste encore à faire mais certains éléments semblent démontrer que la terre acquise par l'expropriation est plus coûteuse, notamment parce que les propriétaires exercent leur droit de faire appel devant les tribunaux lorsqu'ils ne sont pas satisfaits du niveau des compensations offertes et parce que les coûts de transaction dans une approche assistée par le marché sont réduits si la terre est transférée directement du vendeur à l'acheteur sans passer par une étape intermédiaire d'appropriation par l'État⁷.

L'enseignement à tirer des réformes agraires est qu'il n'existe pas de raccourci. Une réforme agraire bien faite exige du temps et des ressources financières pour: mobiliser dans tout le pays un consensus et un soutien unanimes en faveur des réformes; préparer les politiques et les lois requises; identifier et sélectionner les bénéficiaires; permettre aux bénéficiaires d'acquérir la terre avec une sécurité foncière garantie et de développer leurs activités agricoles; et établir des mécanismes de résolution des conflits. Du temps et des ressources sont également nécessaires pour éliminer les distorsions qui assurent aux grands propriétaires terriens des avantages les incitant à conserver leurs terres et qui encourageront les bénéficiaires à revendre la terre qu'ils reçoivent. Si les réformes agraires sont faites dans la précipitation et avec des ressources insuffisantes, elles seront chaotiques, incomplètes et inefficaces: les grands

⁷ Binswanger-Mkhize, H., Bourguignon, C., & van den Brink, R. eds. 2009. *Agricultural land redistribution: towards greater consensus*.

propriétaires terriens peuvent faire obstruction au processus de réforme ou utiliser leur pouvoir pour en accaparer les bénéfices et, même si les bénéficiaires ciblés reçoivent de la terre, il y a de fortes chances pour qu'ils soient forcés de l'abandonner parce qu'ils ne peuvent pas en vivre.

Les grandes réformes agraires étant des processus de longue haleine, il peut arriver qu'elles avortent suite à un changement de gouvernement et une modification de l'équilibre du pouvoir dans la société, l'émergence de priorités concurrentes concernant les ressources, des revers économiques, etc. La pression continue des mouvements sociaux et des dirigeants gouvernementaux est indispensable si l'on veut que la réforme agraire reste à l'ordre du jour dans le pays, que des financements adéquats continuent à être alloués aux réformes et que les approches soient régulièrement évaluées et révisées afin de résoudre les problèmes qui émergent pendant la mise en œuvre.

4.3 La sécurité foncière

Garantir la sécurité foncière pour une grande partie de droits fonciers pose un problème qui s'est avéré étonnamment résistant à toute forme de résolution. Par exemple, on estime à 700 millions le nombre de personnes vivant dans des établissements humains irréguliers sans aucune garantie de sécurité foncière⁸.

De plus, de nouveaux facteurs favorisant l'insécurité foncière font leur apparition. Par exemple, les inquiétudes récentes concernant la hausse et la volatilité des prix des combustibles et des denrées alimentaires ont poussé de gros investisseurs à acquérir des terres agricoles pour produire davantage de biocombustibles ainsi que des produits alimentaires pour les pays investisseurs dotés de ressources en eau et en terre arable limitées. Malgré la baisse des prix des combustibles et des produits alimentaires, les nouveaux schémas d'investissement foncier risquent de perdurer. Les agriculteurs exploitant des terres domaniales ont souvent des droits d'usage liés à "l'utilisation productive" de la terre: les pouvoirs publics peuvent reprendre la terre et la louer à d'autres si les exigences en matière d'utilisation productive ne sont pas remplies. Ces droits fonciers sont précaires quand la loi ne précise pas en quoi consiste l'utilisation productive. La situation est encore plus périlleuse pour les innombrables agriculteurs ruraux qui ne possèdent pas la preuve officielle de leurs droits fonciers, des droits qu'ils détiennent souvent dans le cadre d'un régime coutumier. Faute d'une reconnaissance juridique des droits fonciers, on a pu croire que certains pays disposaient de terres abondantes, susceptibles d'être utilisées pour des investissements agricoles de grande envergure alors qu'en réalité, il n'existe guère de terres qui ne soient pas déjà utilisées ou revendiquées. Pour l'heure, rares sont les pays qui ont mis en place des mécanismes institutionnels protégeant les moyens d'existence des utilisateurs des terres en milieu rural lorsque des acquisitions de terre à grande échelle sont envisagés pour des investissements agricoles.

La sécurité foncière désigne le degré de certitude qu'a une personne de voir ses droits fonciers reconnus par les autres et protégés en cas de problèmes spécifiques. Une composante majeure de la sécurité est donc la protection efficace contre la spoliation arbitraire des droits fonciers, grâce à des garanties ayant force de loi et des recours efficaces en cas de perte de ces droits. Une deuxième composante est la durée raisonnable des droits, adaptée à l'usage qui est fait de la terre. Le droit d'utiliser un

⁸ ONU-HABITAT. 2003. *Global Report on Human Settlements: The Challenge of Slums*.

terrain pour une campagne agricole de six mois donne une sécurité suffisante pour investir dans la production végétale mais probablement pas pour investir à long terme, par exemple avec la plantation d'arbres ou la construction de systèmes d'irrigation. Toutefois, la relation entre la sécurité foncière et l'investissement est complexe: dans certaines circonstances, les personnes dont les droits fonciers sont précaires peuvent renforcer leurs revendications en plantant des arbres de valeur ou en construisant des bâtiments solides difficiles à détruire. Dans certaines zones urbaines, la présentation de factures d'électricité ou d'autres services suffit pour assurer la sécurité foncière.

Les arguments ne manquent pas pour justifier l'extension de la sécurité foncière à de multiples droits fonciers et formes de tenure. Les avantages de la sécurité foncière sont notamment: l'augmentation des investissements des personnes concernées dans leur logement, leur exploitation, leur village et leur quartier; l'accroissement de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire et l'utilisation plus durable des ressources naturelles; l'amélioration des moyens d'existence des urbains pauvres, en particulier les femmes, qui peuvent conduire une activité économique à domicile et perdre moins de temps à protéger leurs biens (leurs foyers); la promotion des investissements étrangers dans les zones rurales et urbaines; le meilleur fonctionnement des marchés fonciers; l'amélioration de la santé et de la qualité de la vie, en particulier dans les établissements irréguliers; le gonflement des recettes publiques tirées des taxes foncières, qui peuvent être réinvesties dans la prestation de services améliorés; et le renforcement de la solidarité sociale.

Face à tant de gains potentiels au regard d'un vaste éventail d'objectifs de développement, y compris les Objectifs du Millénaire pour le développement, pourquoi la sécurité foncière est-elle si difficile à instaurer?

Sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, plusieurs questions importantes se posent: que signifie "sécurité", pour qui, et sur fond de quelles menaces; qui profite de la situation actuelle et en quoi; comment la sécurité foncière peut-elle être réalisée pour fournir une réponse à la hauteur de l'enjeu; quels droits devraient être garantis; et y a-t-il des risques associés au processus d'instauration de la sécurité foncière? Comme le décrivent les chapitres suivants, les pays ont adopté différentes stratégies pour répondre à ces questions.

Une stratégie a consisté à régulariser par la loi les formes de tenure coutumières. Cette démarche a été adoptée dans beaucoup de parties du monde mais plus particulièrement en Afrique, où un grand nombre de pays ont officialisé les droits coutumiers, notamment, le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, le Mozambique, la Namibie, le Niger et l'Ouganda. Au Mozambique, par exemple, la loi foncière de 1997 a reconnu au plan juridique les droits d'utilisation des terres acquis dans le cadre de l'occupation coutumière, au titre d'une "occupation de bonne foi" (utilisation non contestée pendant dix ans ou plus) ou d'une demande officielle de concession de nouveaux droits adressée à l'État. En Ouganda, la loi foncière de 1998 donne à la tenure coutumière le statut de forme de tenure officielle, les titulaires de droits coutumiers pouvant être des individus, des familles et des communautés. Les formes de tenure coutumières sont également reconnues en Indonésie, en Thaïlande, dans plusieurs États insulaires du Pacifique, par exemple la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et dans plusieurs pays d'Amérique centrale et d'Amérique latine, par exemple le Brésil, l'Équateur, le Honduras et le Mexique. Les droits fonciers "autochtones" peuvent représenter une forme spéciale de tenure coutumière. Bien qu'il n'existe pas de définition internationale

des “peuples autochtones”, le terme a fait son apparition pour désigner une catégorie distincte de sociétés humaines dans les lois internationales et les lois nationales d'un grand nombre de pays. Au Cambodge, les droits des peuples autochtones n'ont historiquement jamais été reconnus mais la loi foncière de 2001 attribue explicitement des droits fonciers collectifs aux communautés autochtones.

Une autre stratégie a consisté à créer ou reconnaître des formes de tenure intermédiaires (certificats fonciers, droits d'occupation, baux de courte durée, etc.), tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Des droits de ce type ont été accordés dans un grand nombre de pays, par exemple, le Brésil, le Cambodge, la Colombie, l'Éthiopie, le Kenya, le Mexique, la Tanzanie et Trinidad-et-Tobago. En Éthiopie, par exemple, le Gouvernement a délivré approximativement 20 millions de certificats d'utilisation des terres en milieu rural à quelque 6 millions de ménages en moins de deux ans. En Colombie, il existe toute une série d'options de tenure intermédiaire qui correspondent aux étapes permettant aux ménages pauvres de consolider progressivement leurs droits fonciers au fil du temps lorsqu'ils obtiennent un terrain pour se loger.

Une troisième stratégie a consisté à conduire de vastes programmes d'émission de titres fonciers. Dans ces exemples, les approches progressives sont remplacées par le passage direct à la forme de droits fonciers disponible la plus solide, souvent des titres de propriété pleine et entière individuels. Au Pérou, par exemple, le programme COFOPRI a régularisé 1,5 million de titres entre 1996 et 2004 dans les zones urbaines et périurbaines. Parmi les autres exemples, on peut citer le cas bien connu de la Thaïlande et les expériences plus récentes de l'Arménie et de la République kirghize.

Les principaux problèmes de gouvernance posés par ces programmes sont les suivants: garantir la sécurité foncière à une échelle suffisante et d'une manière économiquement abordable, accessible et durable; attribuer les droits fonciers à l'échelle requise pour éviter que des titulaires légitimes ne soient involontairement dépouillés de leurs droits fonciers; éviter les diverses conséquences imprévues associées à la reconnaissance, par exemple, l'embourgeoisement dans les zones urbaines; garantir les droits fonciers de groupes spécifiques tels que les locataires, les métayers, les pasteurs et les divers titulaires de droits secondaires.

Une partie du défi tient au fait qu'il n'existe pas de solution technique permettant l'adjudication et l'enregistrement à grande échelle de différents droits fonciers, en particulier du fait du chevauchement des droits et des revendications. Les questions des capacités et de la pérennité sont aussi des domaines de préoccupation légitimes. Enfin, l'enregistrement à grande échelle demande beaucoup de temps (15 ans, voire plus de 30 ans) et, au cours du processus, les gens peuvent estimer que les incitations sont insuffisantes pour justifier l'enregistrement des transactions suivantes, ce qui fait que les données enregistrées sont parfois obsolètes avant même que les registres ne soient achevés. Cette situation est susceptible de déboucher sur un retour à la situation d'insécurité et d'irrégularité que le processus d'enregistrement était censé corriger.

Toutefois, une partie de la réponse pourrait être à rechercher aussi du côté des intérêts catégoriels favorisés par la situation de flou. Les élites puissantes, les promoteurs ou les spéculateurs peuvent utiliser ce flou pour accaparer des terres qui, sinon, feraient l'objet de formes de tenure socialement reconnues. Certains professionnels font des affaires grâce à la demande régulière de recherches de titres ou autres services.

4.4 L'expulsion et la réinstallation

L'exemple de l'expulsion et de la réinstallation illustre les défis posés par la concurrence des intérêts dans le secteur foncier. Rares sont les voix qui s'élèvent contre le bien-fondé de la promotion du développement économique; mais plus rares encore sont celles qui nient que l'expulsion soit une expérience traumatisante, susceptible d'avoir à long terme des effets sociaux et économiques et des retombées sur les moyens d'existence. L'enjeu ici est le processus de prise de décision concernant les expulsions, ce qui en fait une question litigieuse de la gouvernance des terres.

Par expulsion forcée on entend l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'aucune protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leur foyer et/ou des terres qu'elles occupent. Dans certains cas, les expulsions sont accompagnées de mesures de protection sociale sous la forme de réinstallation et de compensation. Il convient de noter que les expulsions opérées par la force, dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux, ne sont pas considérées comme des "expulsions forcées" (voir l'encadré 7 ci-dessous). On estime que quelque 5 millions de personnes dans le monde sont victimes d'expulsion forcée chaque année.

Encadré 7. Protections procédurales quand les expulsions forcées sont inévitables

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a adopté l'Observation générale 7 sur les expulsions forcées en 1997, améliorant considérablement la protection contre les expulsions forcées. Bien que n'excluant pas catégoriquement toutes les formes d'expulsion, il décourage fortement la pratique et exhorte les États à envisager "toutes les autres solutions possibles" avant de procéder à une expulsion forcée. Il définit une série de huit mesures de protection à appliquer en matière de procédure, à savoir:

- i) possibilité de consulter véritablement les intéressés;
- ii) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées;
- iii) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées;
- iv) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion;
- v) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion;
- vi) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent;
- vii) accès aux recours prévus par la loi.
- viii) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

Les expulsions forcées sont pratiquées quand les gouvernements exercent leur pouvoir d'acquisition prioritaire (préemption, expropriation) sur des terres privées sans le consentement volontaire de leurs propriétaires ou occupants afin de favoriser le bien-être de la société. Ce pouvoir est souvent utilisé pour acquérir de la terre à des fins d'utilisation par le public ou dans l'intérêt public, par exemple, projets d'infrastructure (autoroutes, barrages, projets de production d'énergie de grande ampleur, mines ou investissements dans l'industrie extractive), activités associées à la rénovation urbaine (réhabilitation des taudis, embellissement des villes); grandes manifestations internationales du monde des affaires ou du monde sportif; et mesures jugées indispensables pour réduire les risques naturels. La pratique de l'expropriation exige de trouver l'équilibre entre les besoins fonciers des pouvoirs publics, d'une part, et la garantie de la sécurité foncière et la protection des droits de propriété privée (droits

d'utilisation et d'occupation aussi bien que droits de propriété), d'autre part (voir l'étude sur les régimes fonciers 10 de la FAO: "*Compulsory acquisition of land and compensation*").

Les expulsions pratiquées au nom du développement soulèvent des problèmes de gouvernance et d'économie politique fondamentaux. Qui détermine ce qu'on entend par "intérêt public"? Selon quel processus? En application de quelles règles? Toutes les autres solutions possibles ont-elles été étudiées et selon le jugement de qui? Qui profite, et en quoi, d'une expulsion? Qui reçoit une compensation; comment la compensation est-elle calculée; est-elle équitable et juste; selon qui? Qui surveille le processus? Quelles sont les possibilités d'appel et de réclamation?

Trop souvent, les réponses à ces questions révèlent le détournement de "l'intérêt public" au profit d'intérêts privés ou de divers intérêts occultes. Dans d'autres cas, toutefois, les réponses sont compliquées par le fait qu'il existe effectivement des scénarios légitimes dans lesquels l'expulsion est inévitable. Par exemple, si une zone est exposée aux inondations, aux tremblements de terre ou à d'autres risques naturels, il n'existe pas d'autre solution que la réinstallation.

Même dans de tels cas, toutefois, la situation n'est peut-être pas aussi claire. Après le tsunami de 2004, par exemple, l'intérêt public a été mis en avant au Sri Lanka pour justifier la création d'une zone tampon de 200 mètres entre l'océan et les établissements humains les plus proches. Si cette mesure avait été appliquée, elle aurait mis en péril les moyens d'existence des pêcheurs qui occupent la bande littorale, parfois depuis des générations. La situation s'est encore compliquée lorsque des rapports ont indiqué que des communautés étaient déplacées pour laisser le champ libre à de nouveaux hôtels et autres aménagements touristiques. Dans un autre exemple, après le tremblement de terre du Pakistan en 2005, les experts ont conclu que toute la ville de Balakot devait être reconstruite ailleurs, la zone étant trop périlleuse. La spéculation a mis en ébullition certains cercles, concernant le choix du site proposé pour la nouvelle ville et ceux qui pourraient en bénéficier. Inutile de préciser qu'un grand nombre de citoyens sont sceptiques sur la nécessité de ce déplacement. Il en va de même dans la région du Zambèze au Mozambique, qui subit des inondations récurrentes depuis des décennies. Plusieurs tentatives de réinstallation n'ont pas donné de résultats probants, un grand nombre de résidents retournant dans les zones proches du fleuve parce qu'elles sont indissociables de leurs moyens d'existence.

Ailleurs dans le monde, plusieurs pays et organisations multilatérales ont adopté des lois et des réglementations pour encadrer les expulsions forcées, par exemple, la Colombie, les Philippines et l'Afrique du Sud. Dans la loi colombienne, tous les citoyens ont droit aux services indépendamment du type de tenure dont ils jouissent. En Afrique du Sud, la Déclaration des droits stipule que personne ne peut être expulsé de son logement ni voir celui-ci démoli sans l'ordre d'un tribunal émis après examen de toutes les circonstances pertinentes, et qu'aucune loi ne peut autoriser les expulsions arbitraires. L'Afrique du Sud donne deux exemples contrastés de la façon dont la compensation des squatteurs a été réglée. Dans le cas bien connu de Grootboom (2000), la Cour constitutionnelle a estimé que les expulsions ne pouvaient être ordonnées sans l'offre de solutions de secours adaptées. L'année suivante, toutefois, dans le cas de Bredell (2001), la Haute Cour a rendu un jugement défavorable à l'encontre d'un groupe de squatteurs expulsé d'une colonie implantée près de Johannesburg.

À l'échelon international, il y a eu d'autres avancées. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a adopté l'Observation générale 7 fournissant des indications détaillées sur les expulsions forcées tandis que le Bureau du Rapporteur spécial sur le logement convenable a publié une série de directives concernant les expulsions liées au développement.

D'autres organisations, notamment la Société financière internationale (SFI) et la Banque mondiale, doivent appliquer leurs propres directives sur la réinstallation involontaire dans tous les projets impliquant le déplacement d'individus ou de communautés à des fins de développement. L'un des problèmes soulevés par les directives de la SFI/Banque mondiale, toutefois, est que les procédures sont parfois jugées longues et onéreuses. Quoi qu'il en soit, les procédures ne s'appliquent qu'aux cas où des prêts sont octroyés aux gouvernements par ces organisations. Ces mêmes gouvernements peuvent d'ailleurs préférer se charger de la réinstallation, en puisant dans leurs propres ressources (ou en utilisant des sources de financement moins réglementées) et en appliquant les lois nationales, lesquelles sont susceptibles d'être moins rigoureuses que les directives correspondantes sur la réinstallation.

4.5 Les droits fonciers des femmes

La question de la parité hommes-femmes face aux droits patrimoniaux pose des problèmes de gouvernance particulièrement ardu. Les droits fonciers et les droits patrimoniaux ont évolué au cours des millénaires, mettant en jeu des questions sociales et culturelles sensibles et des relations de pouvoir profondément enracinées. De même que le régime foncier reflète la distribution du pouvoir dans l'ensemble de la société, il reflète aussi la distribution du pouvoir au sein des ménages. La question des droits fonciers et des droits patrimoniaux des femmes démontre combien il peut être difficile de traduire les lois en des améliorations pratiques. Dans la réalité, les droits fonciers des femmes sont souvent déterminés par les pratiques et les coutumes et non par les lois. Les réformes juridiques, par conséquent, sont une condition nécessaire mais non suffisante pour que les droits fonciers des femmes soient reconnus dans la pratique. Cette reconnaissance exigera un profond changement d'attitude aux niveaux des individus, des institutions et de la société.

Les droits fonciers et patrimoniaux des femmes demeurent précaires, que ce soit dans les systèmes officiels ou coutumiers et, bien que des statistiques fiables soient difficiles à obtenir, il est généralement reconnu que la grande majorité des femmes dans le monde ne jouissent pas de droits fonciers garantis. Dans les formes de tenure coutumières et religieuses, les droits fonciers des femmes sont censés être protégés dans le contexte de la famille ou de la communauté, mais ce n'est pas toujours le cas. L'envolée de la valeur des terres et l'essor de leur commercialisation, les conflits armés et la pandémie de VIH/sida sont autant de facteurs rendant les droits fonciers des femmes encore plus précaires.

Les actions conduites pour renforcer les droits fonciers des femmes ont été les suivantes: enregistrement conjoint des droits fonciers aux noms des hommes et des femmes (ou des femmes seulement); changements juridiques pour introduire le concept de "chef de ménage"; campagnes d'information et aide juridique pour informer les femmes de leurs droits fonciers; et mesures de protection contre l'exhérédation. Quelques exemples provenant de différents pays sont présentés ci-dessous.

Plusieurs pays ont entrepris des réformes juridiques et politiques pour promouvoir l'égalité des droits fonciers des femmes et des hommes. Au Mozambique, par exemple, la loi sur la famille de 2005 permet aux femmes d'hériter des biens et reconnaît les mariages traditionnels. En Amérique latine, des pays tels que la Bolivie, le Honduras, le Pérou et le Venezuela ont introduit des amendements pour modifier le concept de 'chef de ménage', afin que les femmes puissent être juridiquement reconnues comme tel. En Éthiopie, le Gouvernement a lancé un processus de certification à grande échelle en vertu duquel 20 millions de certificats ont été délivrés, avec les photographies à la fois du mari et de l'épouse. Dans certaines zones, les femmes se sentent plus rassurées sur leurs droits fonciers et suffisamment confiantes pour louer leurs terres à des fins agricoles.

Fréquemment, les campagnes d'information ont joué un rôle essentiel pour traduire les droits dans la réalité. Au Laos, l'Union des femmes Lao a conduit une campagne d'information active qui a entraîné une augmentation significative du nombre de femmes apparaissant comme propriétaires fonciers, soit individuellement soit conjointement avec leur époux. Au Mozambique, les guérisseurs traditionnels ont été formés pour diffuser les messages concernant la nouvelle loi sur la famille.

Ailleurs dans le monde, par exemple au Kenya, les actions ont dépassé les simples campagnes d'information pour aller jusqu'à l'institutionnalisation de mécanismes dans les structures d'administration foncière locales en vue de lutter contre l'exhérédation des femmes. Des groupes de surveillance ("chiens de garde") locaux ont été créés dans le district de Kakamega, dans l'ouest du Kenya, pour informer les femmes sur leurs droits fonciers et les protéger de la spoliation de leurs terres. Les femmes bénéficient maintenant d'un conseil juridique gratuit par des auxiliaires juridiques et, depuis 2006, un représentant du groupe de surveillance du district de Kakamega siège au tribunal foncier local. Il s'agit d'une veuve issue du peuple qui a traversé l'expérience à laquelle un grand nombre de femmes sont confrontées.

À l'échelon mondial, les partenaires du Réseau mondial des outils fonciers ont élaboré des critères permettant d'évaluer la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la conception et l'exécution des programmes fonciers (voir l'encadré 8).

Encadré 8. Critères d'évaluation du GLTN relatifs à la prise en compte de la problématique hommes-femmes

La Fédération internationale des géomètres, la Commission Huairou, l'Université de Londres-Est et ONU-HABITAT ont collaboré, sous l'égide du Réseau mondial des outils fonciers (GLTN), pour élaborer un cadre permettant d'évaluer la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans les outils fonciers nouveaux ou existants. Les critères suivants ont été proposés:

1. Participation égale des femmes et des hommes à la conception et à l'élaboration de l'outil;
2. Renforcement des capacités, organisation et autonomisation des femmes et des hommes pour l'utilisation de l'outil;
3. Prise en compte des aspects juridiques et institutionnels;
4. Prise en compte des aspects sociaux et culturels de l'accès au foncier;
5. Prise en compte des facteurs économiques au regard de l'accès au foncier;
6. Prise en compte des questions posées par les actions à grande échelle, la coordination et la dimension "durable".

Source: Résumé de la brochure du GLTN (2009) Les critères d'évaluation du genre pour les outils fonciers à grande échelle.

La mesure de l'accès des femmes à la terre doit se fonder sur des paramètres tant qualitatifs que quantitatifs. Les évaluations devraient porter sur la quantité de droits fonciers (par exemple la série de droits détenus par les femmes comparée à l'ensemble du "fagot" de droits fonciers) et la qualité de ces droits (par exemple, leur protection). Voir l'étude sur les régimes fonciers 4 de la FAO: "La parité hommes-femmes et l'accès à la terre".

4.6 La gestion des ressources naturelles

Les moyens d'existence des pauvres, en particulier les ruraux pauvres, sont souvent diversifiés: les membres du ménage cultivent la terre, pratiquent l'élevage et la pêche et récoltent des produits comestibles, du bois de feu et des ingrédients médicinaux dans les forêts. Outre l'accès à la terre pour le logement et les cultures, leurs moyens d'existence reposent donc sur l'accès à diverses ressources naturelles, par exemple les pâturages, les forêts, les stocks halieutiques et l'eau. Une zone donnée aura sa propre forme (parfois multiple) de tenure. Par exemple, une forêt peut offrir divers produits ligneux et non ligneux, tout en étant en même temps un bassin versant, une alevinière et une réserve naturelle. Cette situation crée un réseau compliqué de ressources, d'utilisateurs, de droits, de restrictions et de responsabilités.

Comme avec la terre, un aspect important de la gouvernance des autres ressources naturelles, a trait à l'interface entre la tenure officielle et la tenure informelle ou coutumière. Dans beaucoup de parties du monde, l'accès aux diverses ressources naturelles est soumis à un régime coutumier. Par exemple, sur le papier, la plupart des forêts sont des domaines publics. Globalement, on estime que 85 pour cent des forêts sont publiques, un chiffre qui peut aller jusqu'à 95 pour cent en Afrique, appartenant pour l'essentiel aux gouvernements centraux⁹. Dans la réalité, la grande majorité des forêts publiques sont gérées non pas par des organisations publiques mais par les populations rurales qui jouissent de l'accès aux ressources forestières dans le cadre du régime coutumier, lequel est ignoré par la loi. Avec l'émergence du nouveau problème qu'est le changement climatique, la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement représente une aubaine, en termes à la fois d'atténuation des effets du changement climatique et d'apport d'un flux régulier de bénéfices financiers, dans la mesure où la réduction de ces émissions devrait être contrebalancée par des compensations financières fondées sur la performance – conformément ou non aux mécanismes du marché. Il est essentiel de résoudre les problèmes fonciers pour parvenir à réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Un régime foncier flou encourage souvent la déforestation et la dégradation: la déforestation est un moyen utilisé pour revendiquer des droits fonciers et la dégradation survient quand la tenure n'encourage par l'investissement dans des améliorations. Les réformes foncières, par exemple la régularisation juridique du régime coutumier, sont incontournables si l'on veut introduire des pratiques de gestion forestière durables dans un grand nombre de pays et si l'on veut que les communautés locales, qui gèrent *de facto* les forêts, puissent profiter des paiements versés pour la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation.

⁹ FAO. 2008. Comprendre les régimes forestiers en Afrique: opportunités et enjeux de diversification. Document de travail sur les politiques et les institutions forestières 19.

Autre aspect important de la gouvernance, l'administration des ressources naturelles par les pouvoirs publics est généralement sectorielle et souffre d'un manque de coordination ou d'interaction entre les différents secteurs. Les politiques foncières, les politiques relatives à l'eau, les politiques forestières et les politiques du secteur de la pêche sont préparées indépendamment les unes des autres. Les responsabilités administratives sont souvent du ressort de différents ministères ou agences. Les spécialistes des divers secteurs de ressources naturelles ont des formations et des jargons techniques différents.

Un troisième aspect essentiel de la gouvernance tient à l'augmentation de l'investissement dans les ressources naturelles, en provenance tant des investisseurs nationaux que des investisseurs étrangers. En 2007, l'investissement étranger direct (IED) dans les pays en développement s'est chiffré à 500 milliards d'USD, soit le plus haut niveau jamais atteint, et certains pays en développement, principalement en Asie, ont pris de l'importance en tant que sources d'IED. Des influx record d'IED ont été enregistrés pour l'Afrique (53 milliards d'USD), l'Amérique latine et les Caraïbes (126 milliards d'USD) et l'Europe du Sud-Est et la Communauté des États indépendants (86 milliards d'USD), une large proportion de ces investissements répondant à une forte demande en ressources naturelles¹⁰. La plupart des investissements dans les ressources naturelles concernant les minerais métalliques et les minéraux non métalliques tels que le pétrole, le gaz et le charbon, les projets tendent à déboucher sur une compétition exacerbée entre les investisseurs et les communautés rurales pour la terre qui recèle les richesses minières.

Les nouveaux flux d'investissement suscitent des préoccupations croissantes concernant la façon dont les accords sont passés, par qui, au bénéfice de qui, avec quels effets sur les droits fonciers prévalant sur le terrain et avec quelles retombées pour les communautés et les ressources naturelles concernées, en particulier l'eau. Comment les conflits entre les utilisations concurrentes seront-ils résolus? Il n'existe pas de réponse simple à ces questions; toutefois, la somme d'expériences considérable en la matière peut fournir quelques indications.

Les divers pays adoptent des approches différentes de la gestion des ressources naturelles, avec ou sans la complication supplémentaire de ces nouveaux investissements. L'expérience du Mozambique permet de dégager plusieurs enseignements intéressants (voir aussi l'encadré 5): la loi foncière de 1997 entend protéger les communautés locales de la spoliation de leurs terres, en exigeant des investisseurs qu'ils consultent les communautés au sujet des terrains destinés à être utilisés dans un projet d'investissement. La consultation doit permettre de vérifier que la terre n'a pas d'occupants et faciliter la négociation d'accords mutuellement bénéfiques entre les communautés et les investisseurs intéressés par la terre. L'expérience a montré, toutefois, que les communautés ont besoin d'un appui substantiel pour être capables de négocier efficacement avec les investisseurs. Le processus peut demander du temps et entraîner des coûts de transaction susceptibles de décourager certains investisseurs.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, où approximativement 97 pour cent des terres sont régies par des droits coutumiers, le Gouvernement joue le rôle de médiateur entre les investisseurs et les communautés. Dans ce système de "bail, cession à bail", le

¹⁰ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement 2008. Rapport sur les investissements dans le monde 2008: Les sociétés transnationales et le défi des infrastructures. Genève.

Gouvernement identifie les titulaires “légitimes” des droits fonciers et négocie un accord avec l'investisseur. Dans certains cas, toutefois, si les communautés locales n'ont pas été informées de ces accords ou si elles n'en comprennent pas les implications, les négociations doivent être rouvertes

D'autres expériences issues du secteur forestier en Asie et en Afrique fournissent aussi des modèles de gouvernance intéressants. Au Népal, par exemple, quelque 20 pour cent des ressources forestières (1,1 million d'hectares) sont gérés par des groupements d'utilisateurs des forêts communautaires, qui préparent des plans d'action stipulant les règles de la conservation, de la gestion et de l'utilisation, fixant les prix de vente des produits forestiers et définissant les sanctions pénalisant les infractions aux règles. Une autre initiative, au Népal, a utilisé des baux à long terme garantis pour fournir à des groupes composés de familles pauvres dénuées de terre des droits d'utilisation exclusifs sur des zones boisées, selon un plan d'aménagement convenu: cet arrangement a permis aux femmes de consacrer moins de temps à la collecte du fourrage et du bois de chauffe et d'utiliser le temps gagné pour lancer des activités génératrices de revenus. L'initiative a ainsi contribué à la réduction de la pauvreté et au reboisement des collines. Aux Philippines, les collectivités locales se sont vues concéder des pouvoirs décentralisés par le biais du Code de l'administration locale (1992) qui leur donne un rôle supplémentaire dans la gestion et la résolution des conflits. Au Viet Nam, les petits exploitants privés ainsi que les régimes de propriété collective bénéficient d'un appui.

Dans un grand nombre de pays africains, les régimes de propriété collective ont prouvé leur efficacité, que ce soit à des fins de conservation ou de réduction de la pauvreté. Parfois, les systèmes de gestion forestière traditionnels sont affaiblis par les lois inadéquates, les droits d'accès précaires et l'essor de la commercialisation des terres. En réaction, certains pays (la Gambie et la Tanzanie) ont introduit un train de réformes prévoyant la reconnaissance juridique de la propriété collective, le renforcement des capacités en matière de prise de décision communautaire et gestion des ressources forestières et la conclusion d'accords sur la répartition des flux de recettes. D'autres pays (le Sénégal, le Ghana et la Tanzanie) expérimentent l'approche de la gestion conjointe des forêts, en vertu de laquelle l'État reste propriétaire des forêts mais partage la responsabilité de sa gestion avec les communautés. Les communautés reçoivent une partie des bénéfices tirés des ressources forestières. Ce type d'arrangement peut toutefois être compromis par des groupes puissants peu désireux de partager leur autorité, par des dispositions favorisant la conservation au détriment des objectifs de réduction de la pauvreté ou par des plans de partage des recettes entraînant une nette diminution des recettes par rapport à la situation antérieure (Tanzanie). Enfin, des pays tels que le Cameroun, le Sénégal et le Mozambique sont confrontés à un problème identique: la mise en œuvre des lois et des réglementations pourtant bien intentionnées est entravée par les règles et les procédures complexes.

Les intérêts catégoriels constituent parfois un obstacle majeur aux réformes. En Ouganda, par exemple, la pression des politiciens (ajoutée à l'absence de véritables directives sur l'application des mesures) a dissuadé les communautés d'appliquer les nouvelles dispositions juridiques leur permettant de posséder des terres par le biais d'associations foncières communautaires. Ou bien, dans des pays tels que le Ghana, l'exploitation forestière illicite fournit des revenus à des personnes qui pourraient estimer qu'elles n'ont guère d'autres moyens d'existence viables et qui comprennent que les concessions privées génèrent des profits substantiels. L'enseignement à tirer est

que les réformes peuvent provoquer une levée de boucliers si les intérêts perçus sont menacés sans protection adéquate.

Les droits fonciers des groupes d'éleveurs pastoraux posent aussi des problèmes de gouvernance spécifiques. Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, des conventions locales ont été conclues pour définir des arrangements de partage de l'accès et de la gestion des terres et des ressources naturelles, à l'issue de négociations conduites entre toutes les parties prenantes, y compris les pasteurs. Ces accords corrigent la tendance des plans de gestion de terroir villageois à exclure les éleveurs pastoraux, en concédant des droits "exclusifs" aux villageois. Ailleurs, au Niger et au Mali, des lois spécifiques ont été élaborées pour protéger les droits d'accès des éleveurs pastoraux. Le Code rural du Niger, par exemple, introduit le concept de "terroir d'attache", qui donne aux communautés de pasteurs un accès prioritaire aux ressources, tout en garantissant l'accès aux autres utilisateurs. La Charte pastorale du Mali donne aux pasteurs des droits d'accès prioritaire similaires à des ressources définies sans leur donner toutefois la propriété des terres.

Une autre stratégie a consisté à légiférer en faveur du droit à l'information sur les questions foncières. Dans plusieurs pays, par exemple, en Australie, au Belize, en Bolivie, au Canada, au Groenland, aux Philippines et au Venezuela, des réformes juridiques incorporent explicitement le concept du libre consentement préalable et éclairé, qui suppose l'accord des communautés autochtones avant l'approbation de la conduite d'activités dans les zones autochtones.

En Inde, le Litige d'intérêt public a été introduit pour que les actions de l'État puissent être contestées non seulement par la partie lésée mais également par un tiers. Dans l'un des jugements les plus fameux, *Public v. State of West Bengal*, la Cour a ordonné que l'État tienne compte des préoccupations environnementales publiques dans ses plans d'aménagement urbain des zones humides de l'est de la ville de Kolkata. Des décisions ultérieures, toutefois, indiquent que des intérêts rivaux sont en jeu: une alliance d'ONG et d'éléments du Gouvernement favorables à la protection de la nature, d'une part, et les fonctionnaires de la ville défendant la nécessité d'étendre la ville, de l'autre.

Ainsi que l'illustrent les exemples ci-dessus, la multitude d'intérêts rivaux, l'enchevêtrement complexe des différentes ressources, les risques réels de facteurs exogènes néfastes, la complexité des environnements institutionnels sociaux et l'importance des problèmes de coordination font de la gestion efficace des ressources naturelles une véritable gageure et un problème de gouvernance fondamental.

4.7 Les établissements humains irréguliers

Les établissements humains irréguliers – qu'on les nomme slums, shantytowns, bidonvilles, gecondu, favelas ou autrement – ont été définis comme des habitats caractérisés par l'un au moins des critères suivants: accès inadéquat à l'eau; accès inadéquat à l'assainissement; statut précaire de la résidence; mauvaise qualité des logements; et surpeuplement. Selon ONU-HABITAT, quelque 900 millions de personnes vivent dans des établissements humains irréguliers. En l'absence de toute réforme politique majeure, ce chiffre devrait grimper à 1,4 milliard en 2020 et 2 milliards d'ici à 2030. Au regard de ces chiffres, la cible fixée par les OMD, à savoir améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, paraît bien modeste.

L'économie politique des établissements humains irréguliers soulève quelques questions intéressantes: pourquoi ces établissements existent-ils et perdurent-ils; qui en bénéficie, en quoi; quels sont les coûts des établissements irréguliers et qui les prend en charge? Ces établissements posent aussi des défis importants en matière de gouvernance: comment élaborer une stratégie crédible et viable pour conduire une rénovation à échelle réelle, en modifiant tous les systèmes – aspects fonciers, prestation des services, planification, normes de construction, financement au logement, etc.; comment gérer leur croissance future. Comment coordonner la grande variété de contributions requises de la part des différentes parties prenantes; qui apportera quelles ressources financières ou autres; comment les problèmes d'entretien seront-ils résolus; comment protéger les droits fonciers des femmes et des groupes vulnérables tels que les locataires (qui représentent parfois une proportion importante des résidents); comment gérer le risque d'embourgeoisement (qui soit pousse les pauvres à vendre leurs terres et à aller s'installer ailleurs soit les chasse du fait de la hausse des loyers); comment régler le problème des droits fonciers des squatteurs, des personnes qui vivent dans des zones dangereuses; etc.

Les praticiens s'accordent généralement à reconnaître que le problème des établissements humains irréguliers doit être combattu sur deux fronts: rénover les établissements existants et prendre des mesures pour endiguer la croissance de nouveaux établissements irréguliers. Les deux approches supposent des solutions qui s'attaquent aux problèmes fonciers sous-jacents. Les deux approches, toutefois, demandent aussi une meilleure connaissance des marchés financiers et de l'économie politique foncière dans les établissements irréguliers. Plus simplement, cela signifie étudier le flux des paiements pour découvrir qui paye combien à qui et pour quoi. Cette démarche demande aussi l'adoption d'approches novatrices pour des questions telles que les normes de construction et de zonage et leurs implications en termes de coûts.

Par exemple, dans le bidonville renommé de Kibera, à Nairobi, au Kenya, quelque 80 pour cent des occupants sont des locataires. Un pourcentage non négligeable de propriétaires de structures d'habitation sont des propriétaires non résidents, dont certains possèdent parfois plusieurs structures et, parfois, travaillent ou ont travaillé dans l'administration publique. Les propriétaires peuvent payer, à titre de “rétribution”, jusqu'à 24 pour cent du prix total de la construction aux pouvoirs locaux (autorités traditionnelles et officielles) en échange d'un terrain sur lequel construire une structure d'habitation. Ces coûts sont tout simplement reportés sur le locataire. Avec les loyers actuels, l'investissement peut être amorti en deux ans environ, ce qui en fait une affaire très juteuse. Bien que le modèle de Kibera présente des caractéristiques qui lui sont propres, il démontre de quelle façon les intérêts catégoriels sont susceptibles de poser un problème résistant à toute résolution.

De même, en Amérique latine, un grand nombre de villes se heurtent à la dure réalité, qui est que le modèle “régulariser et rénover” ne fait que perpétuer les établissements humains irréguliers et ne corrige pas la nature fondamentalement dysfonctionnelle du marché foncier urbain. Les marchés officiels ne proposent que des quantités limitées de terrains au prix fort, soumis à des procédures d'enregistrement et de transfert longues et onéreuses et à des codes de planification et de construction. Les acteurs des marchés irréguliers, pilotés par des promoteurs “pirates” du secteur informel, tirent parti de cette situation pour acheter, par exemple, des terres périurbaines au prix des terres rurales avant de les revendre sur le marché informel. Bien que l'achat échappe aux procédures onéreuses et longues et aux problèmes de respect des codes, il n'est pas

dénué de coût. Les prix sur le marché informel restent élevés (à la fois en termes absolus et au regard des services limités (voir inexistants) fournis avec le terrain) et la tenure demeure précaire. Dans le modèle “régulariser et rénover” qui a prévalu en Amérique latine, c'est le Gouvernement et la communauté qui doivent payer, à posteriori, les coûts de l'enregistrement des terrains, du développement des infrastructures, de la prestation de services et de la nouvelle planification des établissements irréguliers. Selon les estimations, ces coûts rétroactifs peuvent représenter de 3 à 5 fois ce qu'aurait coûté le terrain viabilisé s'il avait été proposé d'emblée. Le promoteur, en attendant, empêche un bénéfice substantiel.

Les exemples du Kenya et de l'Amérique latine illustrent quelques problèmes, relevant de l'économie politique, qui contribuent à la perpétuation des établissements humains irréguliers.

Certaines des solutions les plus novatrices à ces problèmes supposent des partenariats et des relations de gouvernance complexes. Deux approches générales sont décrites, suivies par quelques brefs exemples d'approches différentes adoptées en Amérique latine.

Dans le modèle de *partage des terres*, le gouvernement ou les propriétaires du secteur privé négocient avec les résidents des établissements irréguliers afin d'élaborer une stratégie conjointe d'aménagement des terres publiques ou privées occupées illégalement. La communauté obtient des droits sur une partie des terres, qui fera l'objet d'une rénovation in situ, tandis que le gouvernement ou le promoteur utilise l'autre partie à des fins commerciales. Le promoteur évite le recours à l'expulsion ou aux tribunaux et il peut profiter de l'aménagement tandis que la communauté bénéficie de droits fonciers garantis; parfois, la réinstallation de certains membres et/ou des investissements dans les infrastructures sont également financés. Pour réussir, toutefois, l'établissement irrégulier doit être situé sur un terrain ayant une forte valeur. Des variantes de ce modèle ont été utilisées avec un grand succès en Asie, notamment en Thaïlande et en Inde.

Dans le cadre du *remembrement des terres*, plusieurs parcelles adjacentes sont fusionnées, les bornages sont éliminés et un nouvel aménagement est planifié et mis en place, les occupants d'origine recevant une part du nouveau lot de terrains proportionnelle à leur parcelle initiale. De plus, des services et des installations peuvent également être fournis dans le cadre du programme. Cette démarche demande une consultation poussée avec les occupants des terres et les autorités locales et suppose souvent des compromis de la part de toutes les parties: les bénéficiaires jouissent de la sécurité foncière mais sur des parcelles plus petites et ils doivent payer pour les services; les gouvernements doivent souvent accepter que les tailles des parcelles et la voirie ne répondent pas aux normes et renoncer à tous les autres plans d'aménagement de la zone. L'encadré 9 ci-dessous, présente un exemple en Asie, montrant comment les concepts de partage des terres et de remembrement peuvent être associés pour rénover des bidonvilles.

Encadré 9. Des terres domaniales pour la rénovation des bidonvilles – l’initiative du CODI en Thaïlande

Le programme de rénovation communautaire de Baan Mankong constitue un exemple intéressant d’utilisation des terres domaniales pour loger des habitants à faibles revenus. Le programme s’appuie sur une solide coopération entre les départements ministériels possédant des terres pour aider les communautés pauvres à régulariser leurs droits fonciers grâce à des baux de longue durée accordés à leurs coopératives communautaires, dans le cadre de projets conçus pour moderniser leur logement, les infrastructures et le milieu de vie. Sous l’égide du Community Organizations Development Institute (CODI), les terres domaniales sur lesquelles des centaines d’établissements irréguliers se sont spontanément développés sont transformées en “terrains aménagés” générant de modestes recettes locatives, sans dépendre du financement d’aucune des principales organisations publiques propriétaires de terres.

Ces propriétaires fonciers du secteur public thaïlandais, avec lesquels des baux communautaires de longue durée sont négociés (en général pour une durée de 30 ans renouvelable et pour des loyers particulièrement modiques), n’ont pas toujours été aussi coopératifs ou amicaux avec les pauvres. À l’instar de beaucoup d’autres pays asiatiques, la Thaïlande a eu de graves problèmes du fait de la “rigidité” de ses organismes publics possédant des terres, peu enclins à y renoncer pour accueillir les pauvres alors que dans un grand nombre de villes thaïlandaises, la plupart des bidonvilles occupent déjà des terres domaniales. Dans le passé, cette attitude a rendu extrêmement difficile toute négociation sur la rénovation et les arrangements garantissant la sécurité foncière à grande échelle. Ces propriétaires publics ont dû être convaincus chemin faisant, par les trésors de diplomatie créative et de négociation déployés par les communautés, le CODI, les collectivités locales et les ONG.

Mais deux choses ont contribué à convaincre définitivement ces propriétaires publics: le processus de rénovation devait être conduit à très grande échelle (dans plus de 220 villes réparties dans tout le pays), et les communautés devaient pouvoir accéder à des financements flexibles et abordables (sous la forme de subventions en faveur du développement des infrastructures et de prêts au logement bonifiés, octroyés par l’intermédiaire du CODI) pour que l’action puisse être conduite à l’échelle requise. En septembre 2007, quelque 957 projets de logement communautaire dans 226 villes avaient profité à 52 776 ménages.

Source: CODI cité dans ONU-HABITAT/Commission économique et sociale de l’Asie et du Pacifique (Nations Unies) (2008)

Deux exemples du Brésil et de la Colombie illustrent d’autres approches novatrices adoptées pour régler le problème des établissements humains irréguliers. Ces expériences rendent compte d’un conflit typique en milieu urbain: celui qui oppose les intérêts publics aux intérêts privés. L’encadré 10 présente une expérience de la récupération des plus-values en Chine, bien différente.

Encadré 10. L’enjeu de l’urbanisation rapide en Chine

En Chine, la population urbaine est passée de 19 à 43 pour cent de la population totale entre 1980 et 2005. Les autorités locales chinoises sont fortement dépendantes des recettes tirées des transferts et des financements fonciers. La stratégie communément utilisée a consisté à recourir aux voies légales pour exproprier les terres périurbaines avant de les vendre à des promoteurs. De cette façon, les collectivités locales s’adjugent les profits générés par le changement d’utilisation des terres qui, de rurales deviennent urbaines. Ces expropriations ont commencé à susciter des réactions, le ministère de la terre et des ressources indiquant que les deux tiers des plaintes reçues concernaient des litiges liés aux expropriations et à l’insuffisance des compensations. Selon les rapports de terrain, les agriculteurs sont généralement mal informés sur le processus et sur leurs droits et ils ignorent les moyens d’accéder effectivement aux mécanismes de redressement des torts, ou en sont incapables. Bien que le gouvernement central se soit efforcé de s’attaquer à ces problèmes au moyen de nouvelles politiques et directives, la mise en œuvre de ces dernières est restée limitée.

Source: Li, Guo et al (2008), China: Integrated Land Policy Reform in a Context of Rapid Urbanization, ARD Notes, Banque mondiale.

En Colombie, la loi 388 de 1997 stipule que les plus-values foncières (la différence de prix résultant d'un changement d'utilisation des terres ou de l'extension probable de ses aménagements) doivent être réinvesties dans le secteur social. La ville de Bogota utilise la loi pour tenter de maîtriser son expansion urbaine en direction du sud-est, fragile au plan environnemental, dans le cadre du projet de Nuevo Usme. Pour couper l'herbe sous le pied des promoteurs "pirates" informels, la ville a pris plusieurs mesures: premièrement elle a gelé les prix des biens immobiliers au niveau des prix des terres rurales antérieurs au projet; deuxièmement, elle a produit un plan partiel pour la zone, en suivant les principes du remembrement qui autorisent les pouvoirs publics à réserver une partie des terres aux infrastructures, aux installations publiques et aux logements sociaux; troisièmement, elle se réserve de 30 à 50 pour cent des plus-values foncières dues aux perspectives d'investissement futur, par le biais du mécanisme *plusvalias*, afin de payer les investissements. De cette façon, l'approche s'efforce de redonner la main au secteur public, en supplantant les promoteurs pirates.

Ce glissement de pouvoir n'a toutefois pas manqué de provoquer une levée de boucliers. D'ailleurs, entre 1970 et 1989, 17 projets de réforme urbaine novateurs ont été soumis au Congrès colombien sans succès, en raison de l'opposition du parti conservateur, manipulé par l'influent secteur privé, notamment l'industrie du bâtiment et les promoteurs immobiliers. Le tournant est survenu quand la ville de Cali a proposé d'exproprier une vaste surface de terrains urbains appartenant à une poignée de propriétaires et d'utiliser une partie de ces terrains pour des logements sociaux. Les promoteurs et les entrepreneurs ont alors décidé de créer une association pour construire des logements sociaux sur leurs propriétés. Cette volte-face du secteur privé a encouragé des processus similaires dans d'autres villes.

Au Brésil, le Gouvernement fédéral a édicté le "Statut de la ville" qui reconnaît la "fonction sociale" des villes, c'est-à-dire l'intérêt public des parcs, des services et des infrastructures. Le Statut reprend et poursuit une vaste gamme d'expériences d'amélioration des villes. À Porto Alegre, par exemple, où quelque 26 pour cent de la population urbaine de 1,4 million de personnes vivent dans des établissements irréguliers, la ville a adopté une loi d'urbanisation sociale en 2003 visant à réviser les incitations (et les sanctions) pour encourager les promoteurs 'pirates' du secteur informel à mettre leurs compétences au service de la ville. La ville s'appuie sur les connaissances spécialisées des promoteurs et, par le biais de négociations ouvertes, conclut des accords sur les nouveaux aménagements, en structurant ces accords de telle façon que les terrains viabilisés soient fournis à des prix abordables.

Un processus similaire de régularisation des promoteurs du secteur informel et des processus d'occupation spontanée des terres apparaît dans les conclusions d'une étude des marchés fonciers informels dans six villes d'Afrique¹¹. Dans beaucoup de villes africaines, les modèles officiels d'offre de terres ont été remplacés par des marchés fonciers informels. L'étude démontre que les modèles informels reposent sur une approche conviviale et des institutions socialement acceptées pour régler les transactions, fondées sur les pratiques coutumières (modifiées toutefois). Ces systèmes peuvent donner accès à des surfaces de terre importantes mais celles-ci sont parfois situées dans des lieux inappropriés, la planification est mal conçue et l'on n'y trouve ni infrastructures ni services essentiels. L'étude conclut, cependant, que ces défaillances

¹¹ Rakodi, Carole (2005) *Land for housing in African Cities*, document préparé pour le symposium sur la recherche urbaine de la Banque mondiale, Brasília, Brésil.

peuvent être surmontées et que le principal enjeu demeure leur intégration dans le système officiel.

L'expérience en matière d'établissements humains irréguliers met en lumière plusieurs aspects relevant de la gouvernance et de l'économie politique: l'importance de comprendre les marchés fonciers de vente et de location en milieu urbain pour concevoir les réformes; la nécessité de créer des partenariats novateurs entre des alliés mal assortis, en veillant toutefois à les ancrer fermement dans des modèles d'entreprises viables; et l'intérêt de mettre en place des mécanismes de coordination complexes non seulement pour rénover les bidonvilles existants mais aussi pour prendre les devants et anticiper la croissance future.

4.8 L'administration des terres

La réforme des organisations et des pratiques liées à l'administration des terres représente l'un des problèmes de gouvernance les plus difficiles du secteur foncier. Les réformes juridiques ou politiques dans les autres domaines doivent, en dernier ressort, être appliquées par le biais du système d'administration des terres, à moins que les efforts déployés pour améliorer la gouvernance des terres ne ciblent directement le système d'administration des terres. Dans les deux cas, la réforme peut demander la transformation de systèmes qui fonctionnent de longue date sous leur forme actuelle et le remaniement d'une culture organisationnelle qui s'est développée autour des règles et procédures existantes.

L'administration des terres comprend les systèmes d'enregistrement des terres, de planification de l'utilisation des terres, d'aménagement des terres et de fiscalité foncière. Chacun de ces aspects a clairement des dimensions relevant de la gouvernance, mais l'objectif du présent document n'est pas de les aborder tous avec l'attention qu'ils méritent. De plus, un grand nombre d'exemples de réformes techniques propres à améliorer l'administration des terres (voir l'encadré 11) sont présentés dans d'autres publications (par exemple, l'étude sur les régimes fonciers 9 de la FAO: "Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres" ou Zakout et al. "*Good Governance in Land Administration*"). Le présent document s'intéresse à deux aspects spécifiques, la transformation organisationnelle des systèmes publics d'administration des terres et l'amélioration de la gestion des terres domaniales et publiques.

Encadré 11. Exemples d'améliorations techniques de la gouvernance

- Enregistrement des terres: introduction du concept "services clientèle/services administratifs" qui restreint l'accès des clients au personnel chargé des activités d'enregistrement;
- Gestion des terres domaniales: mise à jour des inventaires des terres domaniales et de leur utilisation;
- Fiscalité foncière et appréciation de la valeur des terres: mise à jour régulière des évaluations en utilisant des méthodologies objectives;
- Planification de l'utilisation des terres: promotion de la participation publique et élimination des conflits d'intérêts;
- Gestion des terres coutumières: amélioration de l'enregistrement des données et simplification de la cartographie des bornages.

Transformation organisationnelle

La Géorgie offre un exemple qui illustre plusieurs aspects importants de la transformation organisationnelle: autonomie financière, dépolitisation des services

techniques, réduction de la complexité organisationnelle et institutionnelle et nécessité d'introduire une nouvelle culture organisationnelle. L'exemple montre l'ampleur du défi posé par la transformation mais prouve aussi que de telles réformes sont possibles.

L'organisation géorgienne chargée de l'enregistrement des terres avait hérité d'une lourde bureaucratie composée d'employés mal payés et souvent non motivés. Les personnes désireuses d'enregistrer des transactions étaient priées de verser des pots-de-vin. Après la "Révolution des roses" de 2003, la Géorgie a saisi l'occasion de transformer l'organisation d'enregistrement en une agence financièrement autonome dépendant du ministère de la justice. La nouvelle agence a été créée de manière à être suffisamment indépendante du ministère de tutelle pour jouir d'une plus grande autonomie en matière de décision, tout en laissant au ministère la responsabilité de la supervision budgétaire et de la nomination du directeur de l'agence. Les effectifs ont été réduits, passant de 2 100 à 600 environ. Un nouveau processus de recrutement a été mis en place afin de vérifier la qualification des employés. De nouveaux descriptifs de postes ont été préparés et un concours ouvert comportant des examens d'aptitude a été organisé pour recruter le personnel de la nouvelle structure. La réduction de personnel a été complétée par des actions de renforcement des capacités des employés retenus et une augmentation des salaires. Le salaire mensuel moyen est passé de 57 lari (approximativement 27 USD) en 2004 à 450 USD environ en 2006. Cette augmentation des salaires du personnel retenu a été financée en partie par la réduction d'effectif et en partie par la révision du montant des droits d'enregistrement. Concrètement, les pots-de-vin à payer pour enregistrer les transactions ont été "légalisés" et incorporés dans le barème des droits officiel. Suite à la réforme, le budget de l'agence a augmenté, passant de quelque 300 000 USD en 2004 à 7 millions d'USD environ en 2006. Ces chiffres montrent combien l'organisation manquait initialement de ressources. Forte de sa nouvelle situation budgétaire florissante, l'organisation a versé des contributions substantielles au budget public: en 2006, elle a versé 1 million d'USD au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, 600 000 USD au titre des cotisations sociales et 350 000 USD au titre de l'impôt sur les revenus, des montants dépassant largement le budget fourni à l'organisation par l'État avant la réforme. L'un des aspects les plus durs de la réforme a été la coupe sombre dans le personnel mais cette démarche a été nécessaire car l'organisation originale, malgré le sureffectif, n'était ni efficiente ni efficace.

Les expériences d'autres pays offrent des exemples supplémentaires. Du point de vue de l'autonomie financière, en République kirghize, les 50 bureaux d'enregistrement des terres rurales étaient financièrement autonomes en 2007, seule l'agence centrale ayant besoin de financements publics. Dans d'autres pays, toutefois, tels que Madagascar, où les marchés fonciers ruraux ne sont pas aussi actifs, le recouvrement des coûts remet en cause la pérennité des guichets fonciers ruraux fraîchement créés. Une option stratégique pourrait être l'apport croisé d'une aide financière provenant des transactions du marché foncier urbain. En Arménie, les transactions dans la capitale, Erevan, ont représenté plus de 50 pour cent de tous les enregistrements jusqu'en 2001 et représentent encore plus de 40 pour cent des transactions enregistrées dans tout le pays en 2006. L'apport croisé d'une aide financière permet aux bureaux d'enregistrement ruraux d'assurer un service plus efficace en milieu rural qu'ils ne pourraient le faire s'ils devaient compter exclusivement sur les recettes générées localement.

La réduction de la complexité institutionnelle représente un problème de gouvernance critique pour le secteur foncier. Au Laos, par exemple, la fusion en 2006 des fonctions d'administration des terres, antérieurement détenues, partiellement ou entièrement, par trois départements ministériels, pour créer une seule organisation a été conçue en vue de simplifier considérablement l'élaboration des politiques, leur application et les activités administratives dans le secteur foncier, au bénéfice de tous les usagers.

La fusion des fonctions des organisations, toutefois, est souvent difficile. Quand les organisations possèdent des bureaux dans des endroits différents, la fusion peut entraîner la fermeture de certains bureaux et l'envoi de leur personnel dans d'autres lieux d'affectation. Les fusions ne recueillent pas toujours un consensus politique. Les organisations ayant été créées pour gérer des séries de données particulières peuvent se sentir menacées par une fusion. Il arrive que les clients résistent à la fusion par goût des coutumes et des habitudes. Dans de telles circonstances, une fusion réalisée au niveau technique peut s'avérer utile. Par exemple, la Finlande a procédé à la fusion des registres des titres et des hypothèques par le biais de réformes techniques visant à informatiser les données puis à relier entre elles les données du cadastre et des registres. Les fonctions parallèles et dupliquées ont été éliminées et les fonctions ont été fusionnées. L'intégration technique des registres et du cadastre a démontré la valeur d'un cadre administratif simplifié si bien qu'en 2008, les registres des titres et des hypothèques sont devenus une partie intégrante du cadastre national. La Suède a aussi suivi une approche similaire, en recourant à une intégration technique pour jeter les bases de l'intégration administrative ultérieure des registres fonciers et du cadastre.

Gestion des terres domaniales/publiques

La gestion des terres domaniales et publiques est un autre aspect intéressant qui relève de la gouvernance. Dans les pays où la propriété foncière est un apanage de l'État, les décisions concernant l'utilisation et la concession des terres prêtent particulièrement à controverse. Souvent, il n'existe pas d'inventaire exhaustif des terres domaniales, avec leur emplacement, leur dimension ou leur valeur, ce qui crée des conditions propices au transfert de terres domaniales dans des mains privées. Dans un grand nombre de pays, et en particulier au sortir de conflits, l'allocation des terres est utilisée pour obtenir ou rétribuer un appui politique. En milieu rural, l'allocation de terres pour l'agriculture, la foresterie ou l'exploitation minière peut déboucher sur un conflit entre les droits fonciers des pouvoirs publics et ceux des communautés.

En Égypte et en Albanie, des initiatives sont en cours pour améliorer la capacité des pouvoirs publics de gérer les terres domaniales et de réduire les possibilités de location ou de vente illégales de terres. En Égypte, le gouvernement a récemment lancé un processus de réforme du système de gestion des terres domaniales, en donnant la responsabilité à une institution unique (le ministère des finances), en dressant l'inventaire de toutes les terres domaniales et en élaborant de nouvelles procédures pour la gestion, la location et le transfert transparent des terres domaniales. En Albanie, de nouvelles lois ont été promulguées pour réglementer le transfert des terres publiques appartenant à l'État aux collectivités locales. Les lois contrôleront les types de propriétés foncières qui seront transférées, la nature des droits des collectivités locales sur ces biens et le processus de transfert du gouvernement central aux collectivités locales. Toutes les propriétés foncières qui seront transférées seront enregistrées au bureau d'enregistrement des biens immobiliers.

4.9 Les litiges et conflits fonciers

Les litiges relatifs aux questions foncières sont monnaie courante dans le monde entier: voisins qui se querellent sur le bornage, parties qui se disputent la propriété d'un terrain, conflits entre les propriétaires et les locataires, désaccords sur les droits d'utilisation d'une propriété commune ou d'une terre collective, disputes à l'intérieur du ménage, querelles d'héritage, etc. Sous l'angle de la gouvernance, toutefois, la question essentielle ne concerne pas l'existence des litiges mais plutôt les règles, processus et mécanismes mis en place pour traiter les plaintes, gérer les conflits et appliquer les accords.

Dans beaucoup de pays, l'interface entre les lois et structures foncières officielles et les lois et structures coutumières représente un aspect clé de la gouvernance, qui détermine la probabilité de déclenchement et la durée des conflits. Le manque de clarté concernant la relation entre les institutions et les régimes fonciers coutumiers et les institutions officielles ou publiques peut créer à lui seul une insécurité foncière généralisée. Il ressort de l'expérience de différents pays que le renforcement de la sécurité foncière est essentiel pour réduire les litiges fonciers. En Éthiopie, par exemple, le processus de certification à grande échelle a considérablement réduit le nombre de conflits, si l'on en croit quelque 80 pour cent des personnes ayant récemment répondu à une vaste enquête sur les ménages. Au Botswana, où 70 pour cent environ des terres sont régies par des droits coutumiers, un système de gestion de l'information sur les terres tribales a été mis en place en 2005 et a notablement réduit le nombre de querelles relatives à la propriété foncière.

L'utilisation des techniques de résolution des conflits, traditionnelles ou autres, s'est avérée efficace pour régler les litiges fonciers dans plusieurs pays. La possibilité pour les femmes d'accéder à la justice au moyen de tels mécanismes pose un défi particulier. Le rattachement garanti de ces mécanismes aux systèmes officiels d'appel et d'application des décisions en pose un deuxième: en cas contraire, les conditions sont propices au "*forum shopping*", c'est-à-dire que les parties s'efforcent de recourir à la juridiction qui aura tendance à statuer en leur faveur. Au Tadjikistan, les tribunaux d'arbitrage au tiers bénéficiaire ont contribué d'une manière non négligeable à la réduction du nombre de litiges fonciers. En outre, ce système permet aux parties de désigner des femmes en qualité de médiateurs ou d'arbitres, point faible le plus courant des nouveaux mécanismes de résolution des conflits dans le monde entier. Il établit aussi des liens officiels entre les décisions prises par les tribunaux d'arbitrage au tiers bénéficiaire et les mécanismes publics d'application. Reste, toutefois, à promulguer une loi spéciale pour institutionnaliser ces tribunaux dans le système judiciaire global.

Bien que les litiges fonciers concernent tous les pays, y compris les pays en paix, ils sont particulièrement virulents dans les situations de conflits violents. Les causes des conflits violents sont généralement complexes. Certaines sont directement liées à la compétition pour les terres et les autres ressources naturelles. La croissance démographique non accompagnée d'une augmentation de la productivité ou de nouvelles possibilités de génération de revenus extra agricoles tend à accentuer la pression sur les ressources naturelles et la dégradation environnementale qui en résulte peut entraîner une concurrence encore plus âpre pour les ressources naturelles restantes. L'accès à la terre étant souvent lié à l'identité sociale, les droits fonciers des populations peuvent être utilisés dans l'instrumentalisation politique du régime foncier. D'autres conflits violents éclatent sans que l'insuffisance des ressources en terre et des

autres ressources naturelles en soit une cause fondamentale, mais les litiges fonciers peuvent venir s'ajouter aux autres problèmes et les parties belligérantes peuvent tenter de prendre le contrôle des ressources naturelles, telles que le pétrole, les diamants et le bois pour financer leurs activités. La discrimination à l'encontre de groupes dans une société peut avoir des retombées sur les régimes fonciers, par le biais du "nettoyage ethnique" dans des zones spécifiques. Bien que le nombre de conflits armés autour du monde ait diminué de 40 pour cent depuis le début des années 90, le risque de conflits et de violences liés à la terre reste omniprésent. Les conclusions préliminaires d'une analyse du PNUE sur les conflits internes de ces 60 dernières années font ressortir deux faits peu réjouissants: premièrement, au moins 40 pour cent de tous les conflits internes peuvent être associés aux ressources naturelles; deuxièmement, les conflits associés aux ressources naturelles ont deux fois plus de chances de renaître dans les cinq années qui suivent un accord de paix.

Les grands conflits entraînent souvent le déplacement d'un grand nombre de personnes et, les conflits violents pouvant durer pendant des décennies, les déplacements peuvent être répétés. Les communautés d'accueil vivant dans des zones moins dangereuses se retrouvent parfois confrontées à une concurrence exacerbée pour l'accès à la terre, aux forêts et à l'eau. À la fin du conflit, il arrive que les personnes qui rentrent chez elles trouvent de nouveaux occupants sur leurs terres: il n'est pas rare qu'une même terre fasse l'objet de plusieurs revendications légitimes concurrentes suite à des vagues de déplacement successives. D'un autre côté, les conflits violents entraînent généralement des changements importants du régime foncier et de l'administration des terres. Parfois, les systèmes d'administration foncière comptent des victimes dans leur personnel ou perdent des données et des installations, autant de problèmes qui viennent s'ajouter à ceux que pose la résolution des litiges.

L'analyse de la question, sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, peut permettre de dégager des éléments importants sur les racines des conflits, éventuellement utiles pour concevoir les actions visant à éviter que les litiges ne dégénèrent en conflit et les actions de rétablissement de la paix au sortir du conflit. Les incitations ou les perspectives économiques, par exemple, sont rarement les principaux motifs d'un conflit; souvent, les raisons économiques interagissent avec des griefs sociaux ou politiques. Enfin, le changement des structures incitatives économiques et politiques sous-tendant les conflits peut contribuer notablement au rétablissement de la paix.

La remise sur pied des institutions chargées de la résolution des litiges et des conflits revêt aussi une importance critique dans la perspective du rétablissement de la paix. Cette reconstruction peut prendre différentes formes. Au Rwanda, les litiges fonciers et patrimoniaux ont été réglés par les tribunaux gacaca locaux, une institution traditionnelle qui a été rétablie au lendemain du génocide. Des tribunaux fonciers spécialisés peuvent également jouer un rôle; toutefois, ils souffrent souvent des faiblesses suivantes: insuffisance des capacités, complexité procédurale et coûts élevés, problèmes de coordination. En Afghanistan, par exemple, un tribunal spécialement chargé des litiges fonciers a été établi en vue de traiter les cas de pertes de terrains privés après 1978. Depuis sa création en 2003, toutefois, il n'a traité que 5 pour cent des cas introduits devant lui. De plus, ces cas concernent plutôt les plaintes des habitants les plus aisés.

4.10 La coopération internationale

Le secteur foncier a mobilisé un appui international substantiel au cours des dernières décennies, en termes d'assistance technique, dons et prêts. De par leur nature, les réformes foncières se sont avérées longues, relativement coûteuses et souvent extrêmement techniques. Deux aspects de la coopération internationale retiennent l'attention si l'on se place sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique: les questions liées à l'efficacité globale de l'aide, en relation avec la Déclaration de Paris de 2005; et les questions relatives à l'échelle et à l'impact.

La Déclaration de Paris insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination des donateurs si l'on veut encourager les gouvernements à rendre des comptes. L'insuffisance de l'alignement et de la coordination des politiques des donateurs a posé un problème de gouvernance critique dans le secteur foncier. À l'extrême, par exemple, il est maintes fois arrivé que des donateurs financent des approches parallèles de l'administration foncière (voir, par exemple, l'expérience de la Géorgie dans l'encadré 12). Même dans les pays où la coordination a été forte initialement, il arrive qu'elle s'avère difficile à maintenir. Au Cambodge, par exemple la collaboration a été satisfaisante pendant les premières années qui ont suivi le conflit mais la longueur du processus de réforme, associée aux changements de personnel et aux bouleversements de l'environnement politique, a fini par miner l'efficacité de la coordination.

Encadré 12. La coordination des donateurs en Géorgie

Après l'indépendance de la Géorgie en 1991, un conflit interne, la corruption, la mauvaise gouvernance et une forte incidence de la pauvreté ont sévi dans le pays. Certains des facteurs ayant contribué à cette situation ont été les suivants: la concentration du pouvoir de décision entre les mains d'une seule entité (le département d'État pour la gestion des terres); la division imprécise des responsabilités entre ce département d'État et les collectivités locales; le cadre juridique vague, l'absence de politique foncière ou de réelle stratégie de développement. La Géorgie a reçu une aide importante de la part des donateurs; toutefois, cette aide étant souvent assortie d'exigences des donateurs, l'exécution des projets a suivi des approches et des normes différentes. Il n'existait pas de spécifications techniques ni d'instructions standards communes. La coordination des donateurs était elle-même déficiente. Au lendemain du changement de pouvoir en 2003 et après le remplacement du département d'État pour la gestion des terres par une agence nationale chargée de l'enregistrement, la coordination des donateurs a été explicitement identifiée comme un domaine à réformer. Un conseil de coordination des donateurs a été créé. Des groupes de travail composés de représentants des différents projets financés par des donateurs ont été créés pour examiner quatre aspects: i) base de données et logiciel d'enregistrement; ii) élaboration des lois; iii) procédures/instructions d'enregistrement; iv) renforcement de la structure administrative et des ressources humaines. Suite à cette démarche, les actions des donateurs ont été davantage axées sur les résultats et fondées sur un consensus, débouchant ainsi sur une meilleure responsabilisation et participation ainsi que sur une plus grande ouverture.

Source: Dabrundashvili (2007) Property Rights Registration System Reform in Georgia

Sous l'angle de la gouvernance et de l'économie politique, plusieurs facteurs contribuent à la mauvaise coordination de la communauté internationale dans le secteur foncier, notamment: la compétition pour les rares ressources allouées au développement, aux échelons mondial et national; les désaccords sur les approches normatives ou politiques les plus appropriées; l'incompatibilité des horizons temporels des réformes et des cycles de programmation des organisations de développement, parfois inférieurs à deux ans; les tensions existant entre des motivations concurrentes – obligation d'exécuter les initiatives et maîtrise des initiatives par les acteurs locaux – en particulier quand le financement est assorti d'une échéance; la nécessité de promouvoir les sociétés ou technologies nationales; les questions personnelles

d'avancement de carrière; et les besoins de visibilité pendant l'exécution des programmes, parfois pour contribuer à justifier la poursuite de l'aide au développement aux yeux de parlements nationaux sceptiques.

Ces intérêts, toutefois, sont rarement reconnus ouvertement et débattus dans le contexte d'un programme de réforme global. C'est pourquoi, il est rare que des mesures spécifiques soient prises pour atténuer les risques que ces intérêts peuvent faire courir à l'efficacité globale du programme.

La collaboration avec des pays bénéficiaires où la direction et la gestion des organisations publiques et foncières sont chancelantes et où il n'existe pas de définition précise des priorités nationales dans le secteur foncier, pose un problème particulier. Dans ces circonstances, les personnes chargées des négociations pour obtenir un appui financier international sont susceptibles d'accepter toutes les propositions des donateurs sans discuter. Il est certes important d'améliorer la coordination des donateurs, mais il est tout aussi important d'appuyer le renforcement de la capacité des pays bénéficiaires d'élaborer leurs propres priorités et les stratégies permettant d'y répondre. Les interventions qui ne sont pas prises en main par les pays bénéficiaires sont rarement durables: quand le financement du donateur arrive à son terme, trop souvent les activités financées cessent également.

Toutefois, quelques développements positifs se profilent à l'horizon, notamment le recours croissant aux approches sectorielles pluriannuelles et aux approches programmatiques qui favorisent une participation plus globale, coordonnée et de longue durée.

Au Kenya, on a établi un mécanisme de coordination des donateurs en se fondant sur les principes de la Déclaration de Paris. Les domaines de coordination sont les suivants: définition d'une prise de position cohérente avant les réunions ordinaires avec les membres du gouvernement; établissement d'un mécanisme de mise en commun des fonds pour appuyer le secteur foncier; création d'un mécanisme séparé de mise en commun des fonds spécialement destiné à appuyer les acteurs non gouvernementaux (y compris les ONG et le secteur privé); simplification des rapports; et diminution des coûts de transaction pour le gouvernement, en termes de réunions avec les partenaires du développement. Cette approche coordonnée semble avoir contribué à la façon dont il a été tenu compte des intérêts des pauvres et de la problématique hommes-femmes dans les processus fonciers nationaux. Les enseignements tirés de l'expérience kényane, associés aux expériences d'autres pays et secteurs, ont été documentés dans un guide simple sur l'établissement d'un secteur foncier (voir l'encadré 13 ci-dessous).

Encadré 13. Établir un secteur foncier fonctionnel – quelques principes à suivre

Dans tout processus d'harmonisation, il convient de veiller aux points suivants:

1. Procéder à une analyse des parties prenantes. Le partenaire chef de file (habituellement un ministère) peut réaliser une analyse préliminaire des parties prenantes, indiquant tous les acteurs pertinents (y compris les donateurs, les organisations d'exécution et les acteurs publics et non gouvernementaux) et leur désir de participer à l'harmonisation.
2. Établir la feuille de route.
3. Atelier de consultation: Toutes les parties prenantes recensées peuvent alors être invitées à une consultation pour définir et examiner les questions d'intérêt commun, élaborer une vision commune du processus, dresser le plan d'action et répartir les rôles et les responsabilités.
4. Désigner un coordinateur: Le ministère chef de file devrait désigner un coordinateur pour diriger le processus, idéalement un haut fonctionnaire connaissant bien les questions techniques et l'environnement politique.

5. Créer une unité de coordination: L'unité de coordination peut soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de la feuille de route de l'harmonisation institutionnelle.
6. S'accorder sur les rôles des acteurs non gouvernementaux: Les acteurs non gouvernementaux devront définir leurs rôles et responsabilités dans l'harmonisation institutionnelle. Ils auront peut-être besoin d'un appui externe pour participer entièrement au processus.
7. Créer des groupes de coordination: Les donateurs peuvent souhaiter établir des groupes de coordination différents (coopération technique, financement, etc.) ou préférer un groupe de coordination unique.
8. Créer des équipes spéciales chargées d'examiner des questions techniques spécifiques afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience.
9. Constituer un comité directeur conjoint, composé de représentants du gouvernement, des partenaires du développement et des acteurs non gouvernementaux, pour consultation, approbation des plans de travail et budgets et définition des orientations futures.
10. Adopter une approche axée sur la demande. Les processus d'harmonisation seront toujours en prise sur les besoins sectoriels, l'éventail des parties prenantes concernées ainsi que le contexte politique et administratif du pays. Il est important de rester flexible tout en maintenant le cap général de la réforme.

Source: ONU-HABITAT (2007) How to establish an effective land sector

5. Conclusions

Les réformes politiques visant à améliorer la gouvernance des terres et des ressources naturelles sont susceptibles d'améliorer la vie des pauvres et des personnes vulnérables, en reconnaissant et en protégeant leurs droits fonciers et en garantissant la distribution équitable des bénéfices procurés par ces ressources ainsi que la répartition équilibrée des responsabilités pour leur gestion raisonnée.

Les différents exemples présentés dans les chapitres 3 et 4 démontrent qu'il est possible d'introduire des réformes politiques pour favoriser la bonne gouvernance des terres et des ressources naturelles. Ils montrent aussi que les réformes sont rarement faciles à mettre en œuvre.

La mise en œuvre de réformes lourdes peut demander des années, voire des décennies. La préparation et l'examen d'une politique exigent souvent plusieurs années, de même que la préparation de nouvelles lois et réglementations. Des remaniements profonds des systèmes d'administration des terres sont déterminants pour institutionnaliser les réformes juridiques et politiques mais ils requièrent des investissements énormes si l'on veut induire le changement d'attitude indispensable à leur soutien. L'amélioration de la gestion des ressources naturelles est une tâche en cours, de même que la résolution du problème consistant à rénover les bidonvilles existants, tout en veillant à fournir suffisamment de terres viabilisées pour endiguer le risque d'émergence de nouveaux bidonvilles. Le renforcement des droits fonciers et patrimoniaux des femmes est un problème de gouvernance multi-générationnel.

La résolution d'autres questions, telles que l'expulsion et la réinstallation, est susceptible de demander moins de temps; toutefois, les implications en termes de gouvernance n'en sont pas moins importantes. Le règlement des litiges de manière à ce que les questions foncières ne dégènèrent pas en conflits exige une action précoce et efficace. Dans les deux cas, si l'on ne règle pas efficacement les problèmes fonciers sous-jacents, il sera difficile d'éviter les troubles sociaux voire les conflits violents.

Une volonté politique, une vaste coalition pour le changement et une participation soutenue de la base sont les clés du succès des réformes. La participation de toutes les parties prenantes légitimes est requise si l'on veut définir les problèmes globalement plutôt que selon une perspective sectorielle étroite et si l'on veut que les solutions élaborées prennent en compte les interconnexions et les conséquences des réformes conduites dans un domaine sur les parties prenantes des autres domaines. La convergence de vues sur les problèmes fonciers est déterminante mais, de même qu'il est difficile de maintenir une volonté politique au delà du mandat d'un politicien, elle reste souvent hors d'atteinte.

La maîtrise des réformes par les acteurs nationaux est essentielle pour leur mise en œuvre. La maîtrise nationale exige d'excellentes capacités de direction et de solides capacités institutionnelles ainsi que l'alignement des propositions des donateurs sur les priorités nationales. L'appui des donateurs est souvent déterminant, toutefois, pour élargir les processus consultatifs et apporter des contributions techniques additionnelles.

Comme le montrent certains des exemples, les grandes réformes politiques sont souvent introduites à des moments critiques de l'histoire, par exemple lors de la

reconstruction d'un pays et du rétablissement de la paix à l'issue d'une guerre civile. L'introduction de la bonne gouvernance, toutefois, n'exige pas de changements majeurs dans la société. Il suffit simplement que la question soit placée au rang des principales préoccupations politiques.

Références choisies

- Australian Public Service Commission. 2007. *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Canberra, Australie.
- Binswanger-Mkhize, H., Bourguignon, C., and van den Brink, R. eds. 2009. *Agricultural land redistribution: towards greater consensus*. Banque mondiale, Washington, D.C.
- Deininger, K. 2003. *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*. Banque mondiale, Washington DC.
- Devas, N. 1999. *Who Runs Cities?* University of Birmingham Theme Paper 4 in Urban Governance, Poverty and Partnerships Study, Mars 1999.
- Echenique, J. 1996. "Mercados de tierra en Chile". Dans Reydon, B. & Ramos, P. eds., *Mercados y Políticas de Tierra (Experiencias en América Latina)*. Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- FAO. 2002. *La parité hommes-femmes et l'accès à la terre*. Études sur les régimes fonciers 4. FAO, Rome.
- FAO. 2007. *Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres*. Études sur les régimes fonciers 9. FAO, Rome.
- FAO. 2008. *Compulsory acquisition of land and compensation*. Études sur les régimes fonciers 10. FAO, Rome.
- FAO. 2008. *Comprendre les régimes forestiers en Afrique: opportunités et enjeux de diversification*. Document de travail sur les politiques et les institutions forestières 19. FAO, Rome
- FAO et IIED. 2008. *Legal Empowerment in Practice: Using Legal Tools to Secure Land Rights in Africa*. IIED, Londres.
- Agence française de développement. 2008. *Livre blanc sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du Sud*. AFD, Paris.
- Holland J, 2007. *Tools for Institutional, Political and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*, Banque mondiale, Washington DC.
- Nash, R., Hudson, A., and Luttrell, C. 2006. *Mapping Political Context. A Toolkit for Civil Society Organisations*.
http://www.odi.org.uk/rapid/Publications/Documents/Political_Context_Toolkit_web.pdf.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.

Rittel, H. & Webber, M. 1973. "Dilemmas in a general theory of planning", *Policy Sciences*, n.4, p.155-169.

PNUD. Oslo Governance Centre Publication Series on Land Governance
http://www.undp.org/oslocentre/overview/land_governance.html

ONU-HABITAT. 2003. *Global Report on Human Settlements: The Challenge of Slums*. ONU-HABITAT, Nairobi.

ONU-HABITAT. 2003. *Manuel des bonnes pratiques – Sécurité foncière et accès au sol*. ONU-HABITAT, Nairobi.

ONU-HABITAT. 2004. *Urban Land for All*. ONU-HABITAT, Nairobi.

ONU-HABITAT. 2004. *Pro poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches*. ONU-HABITAT, Nairobi.

ONU-HABITAT. 2007. *Policy Makers guide to Women's Land, Property and Housing Rights Across the World*. ONU-HABITAT, Nairobi.

ONU-HABITAT. 2007. *Comment élaborer une politique foncière pro-pauvres*. ONU-HABITAT, Nairobi.

ONU-HABITAT 2008. *Secure Land Rights for all*. ONU-HABITAT, Réseau mondial des outils fonciers.

<http://www.gln.net/en/e-library/land-rights-and-records/secure-land-rights-for-all/details.html>

ONU-HABITAT. 2008. *How to Establish an Effective Land Sector*. ONU-HABITAT, Nairobi.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. 2008. *Rapport sur l'investissement dans le monde 2008: Les sociétés transnationales et le défi des infrastructures*. Genève.

Banque mondiale. 2008. *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*. Banque mondiale, Washington, DC.

Banque mondiale et IPEA. 2007. *Proceedings of the Third International Urban Research Symposium: Land and Urban Policies for Poverty Reduction*, Volumes I et II. Banque mondiale/IPEA, Brasilia.