

Note sur la transposition à plus grande échelle



©IFAD/Horst Wagner
Madagascar - Programme de développement agricole sur les hauts plateaux

Transposition à plus grande échelle des résultats obtenus en matière de sécurité foncière

L'accès équitable à la terre et la sécurité foncière des groupes cibles du FIDA sont essentiels au développement rural et à l'éradication de la pauvreté. La sécurité foncière influe sur la mesure dans laquelle les agriculteurs sont disposés à investir dans l'amélioration de la production et de la gestion des terres. Elle façonne les relations sociales et contribue à la stabilité de la société – ou plutôt, son absence contribue à l'instabilité et aux conflits sociaux. La sécurité foncière influence la répartition du produit de l'activité agricole entre les individus et les groupes, tant au sein des ménages qu'au sein des communautés. Elle peut aussi avoir un impact sur l'accès au crédit.

En général, les populations rurales pauvres et les groupes marginalisés ont un accès restreint à la terre et leurs droits fonciers ne sont pas toujours respectés. Dans l'ensemble, les femmes ont des droits moindres que les hommes et sont souvent exclues des décisions importantes relatives à l'accès à la terre et à son utilisation. De même, les jeunes rencontrent souvent des difficultés d'accès à la terre en raison du manque de terres disponibles, mais aussi parfois pour des raisons culturelles.

Encadré 1: Définitions

Régime foncier: règles et normes régissant l'accès à la terre (quand, comment et où) et son utilisation.

Sécurité foncière: faculté d'une personne de contrôler ou gérer la terre, d'utiliser son produit et d'en disposer, et celle de se livrer à des transactions, y compris des transferts.

La croissance de la population, l'urbanisation, l'amenuisement de la fertilité des sols, la dégradation de l'environnement, le changement climatique et les nouvelles possibilités offertes en matière de commercialisation des produits agricoles sont autant de facteurs qui accroissent la demande et aggravent la pression foncière. Ces questions sont également sources de nouvelles pressions sur les régimes fonciers, y compris ceux qui régissent l'accès aux forêts, aux pâturages communaux et à d'autres ressources foncières communes. Dans certaines régions, elles ont conduit au morcellement des terres; dans d'autres, à la consolidation ou à la concentration de la propriété.

Ces dernières années, la communauté internationale a pris davantage conscience de l'importance de la sécurité foncière et d'une bonne gouvernance en la matière, comme en attestent l'approbation des *Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (ou *Directives volontaires*) par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en mai 2012 et la création d'un Groupe de travail sur les questions foncières des bailleurs de fonds mondiaux (GDLWG) en avril 2013. En Afrique, la Commission de l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies et la Banque africaine de développement ont élaboré, dans le cadre d'un processus participatif, un cadre et des lignes directrices (*Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*), entérinés lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine tenu en juin 2009. En juin 2014, les parties prenantes d'Asie et du Pacifique ont engagé un processus similaire dans le but de mettre au point un cadre et un ensemble de lignes directrices pour la région. Au niveau national, plusieurs gouvernements nationaux, notamment en Afrique, ont entrepris de réviser leurs politiques foncières ou d'en élaborer de nouvelles. Dans beaucoup de pays, on reconnaît plus largement la nécessité d'appuyer et de renforcer les divers régimes fonciers locaux ou coutumiers qui reconnaissent les droits individuels, familiaux, collectifs et communautaires, y compris ceux des populations autochtones, et assurent un équilibre entre ces différents types de droits. Cependant, la mobilisation de ressources suffisantes pour renforcer les services et les institutions multidisciplinaires dans le domaine de la gouvernance foncière représente un défi pour de nombreux pays.

Le FIDA soutient un grand nombre de mesures destinées à améliorer la sécurité foncière des populations rurales pauvres et leur accès à la terre. Il s'agit notamment: de recenser et d'enregistrer les droits d'utilisation et de propriété communautaires, collectifs, familiaux et individuels, y compris au sein des populations autochtones; de renforcer les systèmes décentralisés d'administration foncière; de contribuer à la résolution des conflits fonciers; d'améliorer l'accès des éleveurs et agro-éleveurs aux pâturages; d'améliorer l'équité d'accès aux terres irriguées; de renforcer l'accès aux ressources détenues et gérées collectivement, en instaurant des systèmes d'utilisation commune; de renforcer l'accès des femmes et des jeunes à la terre et la sécurité foncière; de garantir les droits fonciers de ses groupes cibles lorsque des accords commerciaux inclusifs sont conclus avec le secteur privé; et de favoriser une concertation multipartite lors de l'élaboration des politiques foncières. En 2008, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé la politique du Fonds relative à *L'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière*; depuis, le FIDA élabore des outils opérationnels destinés à fournir des orientations pour ses interventions. Le FIDA a joué un rôle essentiel dans l'élaboration et l'application des Directives volontaires, ainsi que du Cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique. Il collabore en outre avec d'autres bailleurs de fonds et partenaires du développement dans le but d'harmoniser et de transposer à plus grande échelle le soutien apporté à la gouvernance foncière dans le cadre du Groupe de travail sur les questions foncières des bailleurs de fonds mondiaux. En partenariat avec la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), le Réseau mondial d'outils fonciers (GLTN) et d'autres acteurs, le FIDA soutient le dialogue relatif aux politiques et les échanges d'expériences aux niveaux national et régional entre les projets et programmes soutenus par le FIDA et les autres parties prenantes, aux fins de l'élaboration d'outils et de démarches permettant de garantir les droits relatifs à la terre et aux ressources naturelles.

Que faut-il transposer à plus grande échelle?

La reconnaissance et l'enregistrement de droits multiples et parfois concurrents relatifs à l'utilisation des terres au sein de la communauté, à la gestion des bassins versants, ainsi qu'aux processus de planification du territoire, des pâturages et des forêts. Cela suppose l'élaboration de règlements locaux régissant l'accès à la terre et son utilisation, et leur approbation par les autorités compétentes aussi bien communautaires que de niveau supérieur. Cette mesure peut aussi concerner la reconnaissance et l'enregistrement de systèmes de gestion et d'utilisation conjointes des réserves forestières publiques et d'autres zones de conservation publiques entre le gouvernement et les communautés. Une attention particulière doit être accordée à la reconnaissance et au renforcement des droits des femmes, des jeunes, des populations autochtones et d'autres groupes vulnérables ou marginalisés. Des plans de gestion de l'utilisation des terres et des ressources naturelles communautaires doivent être élaborés au travers de processus participatifs rassemblant tous les acteurs concernés, puis intégrés aux plans de gestion de niveau supérieur.

L'enregistrement des droits de propriété et d'utilisation. Il peut s'agir de l'enregistrement de droits de propriété ou d'utilisation communautaires, collectifs, familiaux ou individuels. Cette mesure peut également porter sur l'enregistrement de terres publiques, notamment des réserves forestières et d'autres zones de conservation détenues par des autorités publiques de différents niveaux. Ce processus consiste généralement à répertorier les terrains, les arpenter et cartographier les limites des parcelles puis à attribuer les droits de propriété ou d'utilisation afférents à ces parcelles. La cartographie peut être réalisée au travers de processus participatifs, souvent à l'aide de photographies aériennes et d'images satellite, lesquelles facilitent l'intégration de ces informations dans les cadastres nationaux et les systèmes de gestion des données foncières. La délimitation des parcelles et l'attribution des droits de propriété ou d'utilisation doivent impliquer des institutions communautaires légitimes et représentatives, et elles nécessitent des mécanismes et procédures clairs de résolution des différends, ainsi que la possibilité de faire appel à des autorités supérieures pour la résolution des différends. Il est préférable que les registres fonciers soient conservés au niveau de la communauté ou des autorités locales les plus proches, mais ils doivent également être transposés dans un cadastre national. Des mesures spécifiques, telles que l'enregistrement des droits de propriété de coépouses sur un terrain familial ou la révision des lois relatives aux successions, peuvent être nécessaires pour garantir que les droits de propriété et d'utilisation des femmes soient également reconnus.

L'accès équitable à la terre. Selon le contexte, cela peut aller de mesures d'amélioration de l'accès de groupes marginalisés ou vulnérables à la terre dans le cadre de projets d'irrigation ou à des forêts communales ou encore des pâturages, à des programmes plus ambitieux d'acquisition et de redistribution de terres, soutenus par l'État. Lorsqu'elle est associée à l'autonomisation économique et à la sécurité foncière, l'amélioration de l'accès à la terre devrait pouvoir être obtenue, de plus en plus, par la mise en place de marchés fonciers, tant pour la location que pour l'achat de terres.

La résolution des conflits fonciers et l'accès à une aide judiciaire et juridique. Il convient d'utiliser, en premier recours, des mécanismes de règlement des différends fonciers par la médiation au sein des ménages, des communautés et entre communautés; ces mécanismes doivent impliquer des dirigeants locaux légitimes et représentatifs. En cas d'échec de la médiation au niveau local, des tribunaux de niveau décentralisé ou de niveau supérieur doivent pouvoir être saisis aisément. Les parties concernées doivent avoir facilement accès à des services juridiques ou parajuridiques.

L'éducation civique et la sensibilisation du public. Cet aspect doit s'inscrire dans des processus plus généraux d'autonomisation des communautés et inclure des mesures spécifiques destinées à garantir que les groupes marginalisés ou vulnérables aient une bonne connaissance de leurs droits. Il convient également de sensibiliser les dirigeants locaux ainsi que les autorités supérieures au sujet de leurs rôles et responsabilités en matière de protection des droits de ces groupes.

Transposition à plus grande échelle: les voies possibles

Le FIDA peut utiliser ses principaux domaines d'intervention – engagement au niveau des politiques, projets/programmes et gestion des savoirs – pour transposer à plus grande échelle le soutien qu'il apporte aux activités de promotion de l'accès équitable à la terre et de la sécurité foncière. Il peut jouer un rôle important dans l'intégration des mesures relatives à la sécurité foncière destinées à ses groupes cibles dans des programmes de développement rural plus vastes. Le FIDA est bien placé pour renforcer les systèmes et institutions de gouvernance foncière ayant un ancrage local au travers de ses stratégies de ciblage et de son soutien à l'autonomisation des communautés, ainsi qu'au travers du renforcement des institutions locales et de la formation de groupes de producteurs. Grâce aux partenariats qu'il noue avec des organisations paysannes, ainsi qu'avec d'autres organisations de la société civile, il peut soutenir l'expérimentation d'approches novatrices qui reconnaissent la diversité des régimes fonciers et renforcer l'implication de la société civile dans les concertations multipartites. Fort de ces expériences, ainsi que d'autres expériences de mise en application à titre expérimental, le FIDA peut favoriser la transposition à plus grande échelle d'investissements dans la mise en œuvre de politiques foncières dans les projets et programmes qu'il soutient. Grâce aux partenariats engagés avec différents ministères, il peut également renforcer l'engagement de ces derniers en faveur de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières.

Engagement au niveau des politiques

L'engagement du FIDA en faveur des processus de concertation sur les politiques et d'élaboration de ces politiques est tributaire du cadre politique et de l'existence d'un cadre propice à l'élaboration d'une politique foncière. Dans de nombreux pays, les questions relatives au régime foncier et à l'accès équitable à la terre sont très politisées et considérées comme des questions sensibles et complexes. Il existe en outre d'importantes différences d'un pays à l'autre concernant le niveau d'engagement politique en faveur de ces questions. Dans certains cas, les politiques doivent être actualisées; dans d'autres, c'est leur mise en œuvre qui accuse du retard. Dans le cadre du renforcement de son engagement, il importe que le FIDA démontre comment les améliorations en matière de sécurité foncière et d'accès à la terre contribuent au succès des programmes de développement rural et d'éradication de la pauvreté; ou à l'inverse, comment l'absence de progrès sur ces questions peut influencer négativement les résultats de ces programmes.

L'adoption des Directives volontaires et du Cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique ont ménagé un espace politique pour l'engagement en faveur de la formulation et de la révision des politiques foncières. De plus en plus de plateformes multipartites destinées au dialogue sur les politiques sont créées, souvent avec le soutien de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Banque mondiale, de l'Initiative sur les politiques foncières en Afrique et de divers partenaires bilatéraux.

Divers outils permettent d'évaluer le statut des politiques foncières et leur mise en œuvre. Parmi ces outils figurent, par exemple: le *Cadre d'évaluation de la gouvernance foncière* élaboré par la Banque mondiale; le *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, qui évalue la gouvernance foncière, entre autres facteurs; et les "tableaux de bord" de la société civile sur les politiques foncières, ainsi que les stratégies nationales d'engagement mises au point avec le soutien de l'ILC. Les pouvoirs publics devraient jouer un rôle moteur dans la création de plateformes multipartites mais un espace doit aussi être ménagé pour que les organisations de la société civile créent leurs propres plateformes. Dans de nombreux pays, les bailleurs de fonds ont instauré des groupes sur la politique foncière afin d'harmoniser leur soutien aux pouvoirs publics et à la société civile.

Le point de départ de l'engagement du FIDA dans les processus de concertation sur les politiques foncières doit être l'évaluation des aspects relatifs à la sécurité foncière et à l'accès à la terre¹ pouvant avoir une incidence sur la mise en œuvre des projets et programmes qu'il soutient, et la mesure dans laquelle le cadre politique et juridique tient compte de ces questions. Cette évaluation peut être réalisée dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de la stratégie pays (COSOP) ou séparément. L'évaluation doit aussi tirer parti de l'expérience acquise lors de précédents projets, mais aussi de projets et de programmes en cours qu'il soutient ou qu'il a soutenus. Les principaux aspects à étudier sont les suivants: le degré de reconnaissance des différents régimes fonciers et des droits des utilisateurs et la mesure dans laquelle la sécurité foncière et les besoins d'accès des femmes, des jeunes, des peuples autochtones et d'autres groupes marginalisés ou vulnérables sont reconnus et juridiquement protégés.

Le FIDA doit faire l'inventaire des processus de concertation sur les politiques foncières existants et, le cas échéant, essayer de renforcer ces partenariats en faisant intervenir d'autres acteurs. Il peut, par exemple, offrir l'opportunité à des organisations paysannes ou d'autres producteurs, ainsi qu'à des ONG, de participer plus activement à la concertation sur les politiques. Le FIDA peut aussi renforcer l'engagement des ministères concernés – ministères de l'agriculture, de l'élevage, des ressources naturelles et de l'environnement, par exemple – ainsi que l'engagement des collectivités locales, dont l'implication dans la concertation sur la politique foncière est parfois insuffisante. Dans le cadre de projets et de programmes mis en œuvre par l'État, un soutien peut être apporté à l'établissement d'un dialogue au niveau local sur les questions de sécurité foncière et d'accès à la terre, ainsi qu'à des mesures de sensibilisation du public et d'éducation civique sur les cadres politiques et juridiques existants. Un soutien analogue peut être fourni aux organisations de la société civile au travers du programme de dons du FIDA. Enfin, un soutien peut être apporté aux projets et programmes publics en vue de l'élaboration de nouveaux cadres politiques et juridiques, sur la base des leçons apprises des projets et programmes financés par le FIDA.

Encadré 2: le soutien du FIDA à la concertation sur les politiques foncières

En **République démocratique populaire lao**, le FIDA – en partenariat avec l'Agence Française de Développement (AFD) – soutient un examen multipartite de la concertation sur les politiques foncières, mettant à profit son influence en tant que codirigeant du groupe de travail sur l'agriculture et le développement rural. Son action a consisté, notamment, à soutenir l'engagement de l'Assemblée nationale, de l'institut de recherche national sur l'agriculture et la sylviculture (un groupe de réflexion sur les politiques) et du groupe de travail sur les questions foncières Land Issues Working Group (plateforme créée par des ONG). Les principaux enseignements tirés sont les suivants: l'importance de bien identifier les principales parties prenantes et de bâtir une relation de confiance; l'importance de la recherche de solutions locales, à partir de l'expérience d'autres pays; l'importance du rôle potentiel des groupes de réflexion. Les leçons tirées de l'expérience de Madagascar concernant la création d'un observatoire foncier indépendant ont également été mises à profit. Récemment, l'Assemblée nationale a demandé une aide en matière de formation aux consultations publiques.

En **Afrique orientale et australe**, le FIDA collabore avec l'Initiative sur les politiques foncières en Afrique, l'Union européenne (UE), ONU-Habitat et la Banque mondiale, notamment, pour faciliter le dialogue sur les politiques dans six pays dans le but d'intégrer la question de la gouvernance foncière aux plans nationaux d'investissement dans l'agriculture, sous les auspices du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

¹ Voir la note pratique "Aborder le régime foncier dans les stratégies de pays FIDA" du kit d'information du FIDA sur les régimes fonciers. <http://www.ifad.org/knotes>

Financement des projets

Le soutien apporté par le FIDA aux mesures d'amélioration de la sécurité foncière et de l'équité d'accès à la terre est tributaire des progrès réalisés dans l'élaboration de stratégies de mise en œuvre des politiques foncières. Dans de nombreux pays, bien que des cadres politiques et juridiques propices aient été créés, leur mise en œuvre accuse du retard. Dans ces cas, le FIDA peut jouer un rôle important en soutenant le pilotage de nouvelles approches et leur transposition à plus grande échelle. Il peut agir par l'intermédiaire d'ONG, ou sous la forme d'interventions modestes dans des projets et programmes mis en œuvre par l'État. Les leçons apprises peuvent être utiles tant pour la révision des politiques, des lois et des règlements, que pour l'élaboration de stratégies nationales de mise en œuvre. Lorsque des expériences pilotes sont déjà en place, le FIDA peut jouer un rôle important dans la transposition à une échelle intermédiaire des résultats positifs des projets et programmes publics.

En général, le soutien du FIDA à l'amélioration de la sécurité foncière et de l'accès équitable à la terre passe par un certain nombre de programmes de développement agricole et rural. Cela peut permettre de reproduire ce soutien dans d'autres zones géographiques au travers de plusieurs projets ou programmes. Le FIDA n'a jamais soutenu de projets ou de programmes exclusivement consacrés à la réforme foncière et il est peu probable qu'il le fasse à l'avenir.

Bien que les projets et programmes soutenus par le FIDA consistent souvent à mettre au point des approches très novatrices, il est possible qu'ils ne bénéficient pas de la même visibilité que les interventions qui visent explicitement l'application des politiques foncières. Il appartient donc au FIDA de soutenir la diffusion de documentation sur ces expériences et d'en partager les enseignements. Dans certains pays, des progrès importants ont été réalisés dans l'élaboration et la mise en œuvre d'ambitieux programmes de réforme foncière. Dans un tel contexte, le soutien du FIDA aux mesures favorisant la sécurité foncière et l'accès équitable à la terre doit être harmonisé avec ces programmes nationaux. Cela permettrait, en outre, d'accroître la visibilité du FIDA dans le secteur foncier et de renforcer ses partenariats avec d'autres parties prenantes.

L'appui du FIDA à la conception de nouveaux projets ou programmes doit inclure une analyse des aspects relatifs à la sécurité foncière et à l'accès à la terre pouvant avoir une incidence sur leur mise en œuvre, et la mesure dans laquelle le cadre politique et juridique offre des solutions. Cette analyse peut se faire sur la base de l'évaluation effectuée au moment de la formulation ou de la révision du COSOP, en tenant compte des spécificités de l'objet du projet ou programme et de sa couverture géographique prévue.

À partir de cette évaluation, des mesures spécifiques pourraient être définies. En principe, ces mesures pourraient venir se greffer sur d'autres activités, notamment: l'intégration de l'analyse des questions de sécurité foncière et d'accès à la terre dans les stratégies de ciblage ou dans les auto-analyses participatives de la stratification sociale et de la pauvreté, réalisées au niveau de la communauté; l'éducation civique sur les droits fonciers dans le cadre de processus d'autonomisation des communautés; la reconnaissance des droits d'utilisation dans les processus d'aménagement du territoire et de gestion des bassins hydrographiques; l'introduction de mesures garantissant un accès équitable à la terre dans les systèmes d'irrigation; le suivi de l'évolution du niveau de litiges ou de conflits fonciers dans le cadre des systèmes de suivi-évaluation des projets/programmes, etc. Ce faisant, le coût marginal de l'introduction de ces mesures pourrait être fortement réduit.

Il convient de tenir compte de la façon dont ces mesures spécifiques contribuent à l'exercice global de transposition à plus grande échelle relatif à la mise en œuvre des politiques foncières et il importe de prévoir des indicateurs permettant d'évaluer dans quelle mesure elles y contribuent. À ce titre, il y a lieu de diffuser de la documentation et de partager les leçons apprises de ces expériences sur les forums politiques nationaux pertinents consacrés aux questions foncières, ainsi qu'au niveau international.

Encadré 3: l'appui du FIDA au travers de projets et de programmes

Au **Népal**, le FIDA a soutenu un projet pilote visant à améliorer l'accès des ménages pauvres et sans terre à des **baux forestiers**. Cette initiative a ensuite été reproduite dans le cadre de trois projets appuyés par le FIDA et elle fait désormais partie intégrante d'autres programmes gouvernementaux. Un soutien analogue est fourni au **Kenya**, à l'appui d'accords de cogestion entre l'État et des associations forestières communautaires, ainsi que dans l'**État plurinational de Bolivie**, à l'appui des populations autochtones.

Au **Rwanda**, dans le cadre d'un programme de gestion des bassins versants, le FIDA a soutenu la **transposition à une échelle intermédiaire de l'enregistrement systématique des terres** dans le district de Kirehe, s'inspirant des enseignements tirés de quatre projets pilotes locaux réalisés par l'État, avec le soutien du DFID (Département du développement international, Royaume-Uni). Un soutien a été apporté pour renforcer les comités fonciers villageois et former des "para-géomètres" locaux, afin qu'ils sachent cartographier et délimiter les parcelles de terrain à l'aide de photographies aériennes et arbitrer les différends relatifs à la délimitation et à la propriété des parcelles. Les données ont été ensuite intégrées à un nouveau système informatisé de gestion des informations foncières au niveau national. Ce district a été le premier district "rural" du pays à enregistrer l'intégralité de ses terres. L'État a ensuite entrepris d'enregistrer la quasi-totalité des terres du pays sur une période de trois ans avec le soutien de plusieurs autres bailleurs de fonds. De même, à **Madagascar**, le FIDA – de concert avec l'AFD, la FAO, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), l'Agence suisse pour le développement et la coopération (SDC), la Banque mondiale et d'autres bailleurs – a mené une expérience pilote de soutien à l'établissement d'un registre foncier décentralisé par les bureaux communaux d'administration foncière, et l'a transposée à plus grande échelle. Le FIDA a par ailleurs soutenu une unité technique nationale en charge de la politique foncière au sein du ministère de l'agriculture et un observatoire foncier indépendant. Un soutien analogue a été fourni au **Burundi**, en collaboration avec l'UE et la Coopération technique belge.

À **Haïti**, l'État a entrepris d'élaborer un nouveau programme de réforme foncière, avec le soutien de la Banque islamique de développement (BID) et de l'AFD. En outre, le FIDA aide l'Institut national de la réforme agraire à piloter de nouvelles approches destinées à **améliorer l'accès équitable à la terre et à renforcer la sécurité foncière dans les systèmes d'irrigation**. Il étudie actuellement les possibilités de partage des leçons apprises en matière d'élaboration d'un programme national de réforme foncière. Un soutien analogue a été fourni au **Malawi** et au **Niger**.

Génération et partage des savoirs

Les expériences existantes en matière de création et de transposition à plus grande échelle d'approches novatrices pour améliorer la sécurité foncière et l'accès équitable à la terre doivent être répertoriées et prises en compte dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des projets et programmes appuyés par le FIDA. Il importe que les enseignements tirés des bonnes pratiques instaurées dans ces projets et programmes soient mis à profit dans l'élaboration des politiques foncières nationales, ainsi que dans la conception et la mise en œuvre d'autres projets et programmes. Ces enseignements doivent être partagés plus largement afin d'inciter d'autres pays et régions à s'en inspirer. Le partage des savoirs doit être explicitement intégré aux projets et programmes appuyés par le FIDA et il peut être encore renforcé par l'octroi d'un soutien à des réseaux de recherche et de partage de connaissances grâce au programme de dons du Fonds. À cet égard, l'ILC, le Réseau mondial d'outils pour la terre, la FAO et d'autres partenaires peuvent jouer un rôle important. Le Land Portal et d'autres bases de données en ligne analogues peuvent aussi jouer un rôle de premier plan. Il convient d'accorder une attention particulière au renforcement des capacités des responsables de l'exécution des projets et des programmes afin qu'ils documentent et partagent leurs expériences. La constitution de communautés de pratique doit se concentrer sur le rapprochement des responsables de l'exécution des projets/programmes et d'autres acteurs autour des problématiques spécifiques auxquelles ils sont confrontés et des outils et approches qu'ils peuvent mettre en place.

Les itinéraires d'apprentissage, les voyages d'étude et les visites d'échanges peuvent favoriser l'apprentissage entre pairs. Les enseignements tirés peuvent être partagés lors de conférences internationales, comme la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur la terre et la pauvreté.

Encadré 4: L'appui du FIDA à la gestion des savoirs

En **Afrique orientale et australe**, le FIDA collabore avec le Réseau mondial d'outils pour la terre à l'identification, à la documentation et au partage d'outils et d'approches permettant d'améliorer la sécurité foncière et l'accès à la terre. Cette collaboration porte notamment sur la formation et le renforcement des capacités aux fins de l'adoption et du partage de nouvelles approches.

Dans différentes régions, le FIDA œuvre avec PROCASUR, l'ILC et d'autres organisations à la réalisation d'itinéraires d'apprentissage sur plusieurs thèmes relatifs aux régimes fonciers dans une optique de formation par les pairs.

Principaux cadres du changement d'échelle

Pour assurer la réussite des activités relatives aux régimes fonciers et leur transposition à plus grande échelle, des conditions favorables doivent exister ou être créées et des obstacles doivent être levés. Les principaux cadres d'intervention sont les suivants: cadre politique et culturel; cadre institutionnel et organisationnel; cadre budgétaire et financier; cadre des partenariats.

Cadre politique et culturel

Le soutien politique à l'application des politiques foncières peut varier d'un pays à l'autre et au fil du temps. Lorsque c'est possible, il convient d'identifier les principales parties prenantes politiques et sociales et de leur apporter un soutien lors de la mise en place de nouvelles approches et de réformes des politiques. L'autonomisation des populations rurales pauvres et de leurs institutions ou organisations en vue de leur participation à la concertation sur les politiques foncières est essentielle. Les organisations intergouvernementales comme le FIDA peuvent jouer un rôle important en ménageant l'espace politique nécessaire aux réformateurs et aux organisations communautaires.

Dans de nombreux pays, les coutumes locales peuvent faire obstacle au changement d'échelle des initiatives relatives à la sécurité foncière et à l'accès équitable à la terre, notamment en ce qui concerne les femmes, les jeunes, les populations autochtones, les éleveurs, ainsi que d'autres groupes marginalisés ou vulnérables. Toutefois, grâce aux actions de sensibilisation et à d'autres mesures d'autonomisation des communautés, les coutumes locales peuvent évoluer. Dans certains cas, il est possible de les faire changer en mettant en avant les valeurs traditionnelles d'équité sociale, et dans d'autres, en faisant appel aux valeurs "modernes" sur lesquelles repose le cadre juridique du pays – par exemple, en ce qui concerne la reconnaissance des droits de propriété et de succession des femmes.

Cadre institutionnel et organisationnel

Les administrations décentralisées et les organisations et institutions communautaires ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en place d'une gouvernance foncière abordable, transparente et accessible. Le renforcement de leurs capacités est souvent un défi essentiel à relever dans la perspective d'un changement d'échelle, compte tenu notamment de leur manque de ressources financières et humaines. L'existence de nouvelles approches permettant de reconnaître les divers régimes fonciers et le chevauchement des droits de propriété et d'utilisation requiert une expertise multidisciplinaire, reposant sur des ressources autres que celles des seules institutions publiques existantes en charge de l'administration foncière. La transposition à plus grande échelle requiert le renforcement de l'interface entre les organisations communautaires, les administrations décentralisées et centrales, les ONG et les prestataires de services du secteur privé, ainsi que le développement des capacités de toutes ces entités dans un certain nombre de compétences multidisciplinaires. Bien que l'on attende des institutions publiques qu'elles perpétuent et réglementent les systèmes de gouvernance foncière, et qu'elles facilitent l'application des politiques foncières, une grande partie des services requis devraient provenir d'ONG et de prestataires du secteur privé (géomètres, juristes, planificateurs, etc.). L'élaboration des stratégies de renforcement des capacités doit reposer sur une évaluation des forces et des faiblesses relatives des différents acteurs.

Cadre budgétaire et financier

La mise en place d'une bonne gouvernance foncière et de systèmes d'administration de qualité requiert des investissements publics continus, la viabilité financière à long terme dépendant en partie des sommes versées par les utilisateurs finaux, notamment le secteur public, le secteur privé et les citoyens ordinaires. C'est notamment le cas pour l'enregistrement des terres, l'arpentage, la cartographie et les services juridiques. Les pouvoirs publics sont en charge des cadastres nationaux, des systèmes de gestion des informations foncières, des cadres relatifs à l'aménagement du territoire et des mécanismes judiciaires de résolution des différends fonciers. Les investissements initiaux dans des réformes foncières à grande échelle (y compris dans les campagnes de sensibilisation du public et les processus de consultation sur les politiques) ainsi que la création de systèmes de gestion des informations foncières et de cadastres peuvent être élevés, mais une fois les politiques adoptées et les systèmes créés, les coûts diminuent considérablement. L'adoption de nouveaux systèmes et technologies ayant trait aux données spatiales (SIG, GPS, imagerie satellite, etc.) peut réduire dans une large mesure les coûts relatifs au développement de systèmes de gouvernance foncière accessibles et transparents. Lorsque des programmes de redistribution des terres sont nécessaires, leur soutien nécessite également des investissements publics importants. Au fil du temps, les citoyens ordinaires devraient être plus à même d'acquérir ou de louer des terres en se passant progressivement du soutien des pouvoirs publics.

D'une manière générale, les citoyens ordinaires des pays en développement – notamment les citoyens ruraux pauvres – manquent de moyens pour s'offrir des services de gouvernance foncière. Il peut donc s'avérer préférable qu'ils n'aient pas à payer ces services initialement ou que ces services soient fortement subventionnés ou fournis par des ONG. Le coût du renforcement des institutions et des organisations communautaires peut être compensé en intégrant ce soutien à des programmes plus vastes consacrés à l'autonomisation des communautés et au renforcement des institutions. Dans un premier temps, la transposition à plus grande échelle de l'application des politiques foncières nécessitera un soutien continu des bailleurs de fonds. L'adoption des Directives volontaires ainsi que d'autres mécanismes a conduit récemment à une augmentation des engagements des bailleurs de fonds en faveur de l'application des politiques foncières. Les investisseurs du secteur privé pourraient apporter un soutien financier à la mise en place de systèmes de gouvernance foncière efficaces au travers, par exemple, de mécanismes de financement indépendants, tels que le Centre international pour les régimes fonciers et forestiers.

Cadre des partenariats

Au niveau national, pour qu'un changement d'échelle soit possible, il est nécessaire d'établir des partenariats entre le secteur public, les organisations de la société civile, les bailleurs de fonds, les prestataires du secteur privé et les investisseurs. La création de plateformes multipartites pour la concertation sur les politiques foncières et leur application est essentielle pour bâtir ces partenariats. Il convient également d'améliorer la coordination entre les différents bailleurs de fonds. Aux niveaux régional et international, les partenariats entre organisations intergouvernementales, agences bilatérales et organisations de la société civile peuvent jouer un rôle clé dans la reconnaissance de l'importance d'une bonne gouvernance foncière pour l'éradication de la pauvreté rurale et le développement socio-économique en général.

Suivi et évaluation

Le suivi-évaluation des progrès réalisés en matière d'appui à la transposition à plus grande échelle de la mise en œuvre des politiques foncières doit être effectué au niveau du projet ainsi qu'au niveau du programme de pays. Pour chaque projet ou programme, des indicateurs doivent mesurer les produits et résultats des activités spécifiques, par exemple: le nombre de parcelles enregistrées et l'impact que l'enregistrement a eu en matière de réduction des conflits; la volonté des individus à investir dans une gestion des terres et une activité agricole durables; leur capacité d'accès au crédit; le nombre de plans d'aménagement réalisés; et la mesure dans laquelle les droits d'utilisation commune sont reconnus. Pour évaluer la contribution du projet ou du programme à l'exercice de transposition à plus grande échelle, il convient de disposer également d'indicateurs pour les éléments suivants: la mesure dans laquelle le projet/programme a favorisé la création ou la transposition à plus grande échelle d'approches novatrices; la mesure dans laquelle le projet/programme a permis de documenter et de partager des leçons apprises; et la mesure dans laquelle il a contribué à créer des conditions favorables à la concertation multipartite et à la mise en place de partenariats, y compris pour la mobilisation de ressources supplémentaires. De même, au niveau du programme de pays, des indicateurs doivent mesurer: la mesure dans laquelle les enseignements tirés du pilotage de nouvelles approches ou de la transposition à plus grande échelle d'interventions spécifiques ont été partagés et adoptés par d'autres acteurs dans le pays ainsi que dans d'autres pays; et la mesure dans laquelle les différentes interventions soutenues par le FIDA ont conjointement contribué à la concertation sur les politiques et au renforcement de partenariats, y compris pour la mobilisation de ressources supplémentaires.

Messages clés

- L'accès équitable à la terre et la sécurité foncière sont essentiels pour que l'action du FIDA en faveur de l'éradication de la pauvreté rurale obtienne des résultats satisfaisants.
- Parmi les principaux défis à relever pour transposer à plus grande échelle le soutien à la mise en œuvre des politiques foncières, figurent l'élaboration de cadres politiques et juridiques, ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles aux niveaux des communautés et des administrations décentralisées, notamment pour reconnaître les multiples droits de propriété et d'utilisation prévus par les divers régimes fonciers.
- Depuis quelques années, on reconnaît de plus en plus l'importance de la sécurité foncière et d'une bonne gouvernance foncière, comme en témoigne l'adoption des Directives volontaires. Cette reconnaissance offre de nouvelles possibilités de transposition à plus grande échelle du soutien à la mise en œuvre des politiques foncières en collaboration avec d'autres acteurs.
- Le FIDA peut jouer un rôle important dans l'expérimentation et la transposition à plus grande échelle du soutien à la bonne gouvernance foncière au travers des projets et programmes qu'il finance, en collaborant avec d'autres acteurs et en instaurant des conditions favorables à l'application des politiques et à la concertation multipartite.
- Le FIDA peut soutenir le renforcement des institutions gouvernementales impliquées dans la gouvernance foncière, tant au sein de la communauté qu'à un niveau décentralisé. Il peut aider divers partenaires, au sein des pouvoirs publics comme de la société civile – aussi bien au niveau local qu'international – à engager une concertation multipartite plus efficace sur les politiques foncières. Il peut renforcer les échanges d'expériences sur les bonnes pratiques entre les différentes régions et les différents pays, ainsi qu'au niveau international.

Références

- Commission de l'Union africaine (AUC), Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et Banque africaine de développement (BAD). 2010. *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*. Addis-Abeba: Consortium CUA-CEA-BAD.
- Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2012. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Rome: FAO.
- Fonds International de Développement Agricole (FIDA). 2008. *Politique du FIDA relative à l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière*. Rome: IFAD.
- _____. 2013. *Land and Natural Resources Tenure Security Learning Initiative for East and Southern Africa (TSLI-ESA) – Phase 1 Achievements, Lessons Learned and Way Forward*. Rome: IFAD.
- _____. 2014. *Kit d'information sur le régime foncier dans les opérations financées par le FIDA*. Rome: FIDA.
- _____. 2014. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale - *Implications pour le FIDA*. Rome: FIDA.



Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org
 ifad-un.blogspot.com
 www.facebook.com/ifad
 instagram.com/ifadnews
 www.twitter.com/ifadnews
 www.youtube.com/user/ifadTV

Contacts

Harold Liversage

Spécialiste technique principal pour les questions foncières
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: h.liversage@ifad.org

Maria-Elena Mangiafico

Chargée de la gestion des savoirs
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: PTAKMmailbox@ifad.org

Acknowledgements

Cette note a été préparée par Harold Liversage, spécialiste technique principal pour les questions foncières, Jean-Maurice Durand, ancien spécialiste technique pour les questions foncières, Francesca Carpano, consultante spécialisée en régimes fonciers, et Steven Jonckheere, chargé de la gestion des savoirs pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Jun 2016