

**LE CONSORTIUM MONDIAL POUR LA GESTION  
DES TERRES ARIDES**

**(GLOBAL DRYLANDS IMPERATIVE)**

**REFORME FONCIERE ET TERRES ARIDES**

*Ce document sur les défis inhérents aux terres arides a pour objet de remettre en cause les mythes existants et les hypothèses en vogue sur les terres arides. Il a été conçu dans le but de corriger les perceptions conventionnelles afférentes et de constituer une source d'information fiable pour les décideurs.*

Le *Consortium mondial pour la gestion des terres arides* (Global Drylands Imperatives - GDI) a été constitué comme entité informelle regroupant des organisations internationales, des bailleurs, des ONG et des individus intéressés par, ou impliqués activement dans la promotion des terres arides. Le fait d'inscrire les questions relatives aux terres arides dans le registre des préoccupations des instances décisionnaires, revêt une importance capitale car cette démarche s'inscrit dans le cadre des efforts de réduction de la pauvreté. La remise en cause des conceptions courantes et la recherche de solutions pragmatiques aux problèmes liés aux terres arides contribueront à accélérer la mise en œuvre des initiatives visant à réduire la pauvreté. Le partenariat créé dans le cadre du Consortium s'engage à rechercher des solutions pertinentes aux problèmes qui affectent les terres arides, grâce à une sensibilisation plus accrue des responsables politiques en vue d'une prise de conscience de l'importance de ces questions. Il met à contribution, pour ce faire, les fora internationaux y relatifs, à l'instar de la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la Désertification (UNCCD) et la Conférence des parties (CP), etc. Ce document sur les défis dont l'élaboration a été coordonnée par le Centre du PNUD pour la promotion des terres arides, en collaboration avec le PNUD-FEM, s'adresse aux instances décisionnaires et met en exergue les préoccupations importantes et pertinentes. Le Centre du PNUD pour la promotion des terres arides vous invite à devenir membres actifs du Consortium. (Prière de contacter le UNDP Drylands Development Centre au [ddc@undp.org](mailto:ddc@undp.org)).

## **REMERCIEMENTS**

Le Consortium Mondial exprime sa gratitude à l'Agence canadienne pour le Développement International (ACDI) pour son appui financier, lequel a permis l'élaboration de ce manuel sur les défis inhérents aux terres arides. Nous lui savons également pour son soutien constant.

Le Consortium remercie sincèrement les auteurs, chercheurs et autres organisations impliquées dans l'élaboration du présent manuel, ainsi que pour les commentaires et observations portant sur la série de cette année.

Nous souhaitons remercier très spécialement nos auteurs principaux pour leurs contributions stimulants. Il s'agit en l'occurrence de:

Marie-Claire Cordonnier Segger, Carolyne Deere, Hari Suthan et Samudu Attapattu du Centre International sur le Développement Durable (SISDL):

Chris Higgins, Joseph Tanue et George Sikoyo du Centre africain pour les études technologiques (ACTS).

Un grand merci également à l'équipe de coordination et de rédaction du Centre du PNUD pour la promotion des terres arides et plus particulièrement à Camillo Ponziani, Eriz Patrick et Dianna Kopansky.

## **TABLE DES MATIERES**

- i. Synthèse
- ii. Définition de la notion de régime foncier et des concepts clé
- 1. Introduction
  - Défis inhérents à la réforme foncière dans les zones arides
    - Défi 1
    - Défi 2
    - Défi 3
    - Défi 4
    - Défi 5
    - Défi 6
- 2. Qu'entend-on par réforme foncière?
  - Quelle est son importance dans le cadre du développement durable dans les zones arides?
- 3. Régime foncier dans les zones arides.
- 4. Leçons stratégiques découlant des réformes foncières dans les zones arides.
  - 4.1 Efforts des systèmes juridiques modernes à comprendre et sous-entendre les régimes fonciers coutumiers
  - 4.2 Des approches tenant compte du paysage sont nécessaires pour des réformes foncières effectives
  - 4.3 Il existe des défis particuliers inhérents aux réformes basées sur les forces du marché dans les pays aux économies en transition
  - 4.4 L'accès au régime foncier est difficile à réaliser dans un environnement institutionnel non-coordonné
  - 4.5 Des réformes foncières privée et collective peuvent entraver la coopération communautaire
  - 4.6 La privatisation du pastoralisme peut déboucher sur un usage anarchique des ressources
  - 4.7 Les conflits dans les zones arides limitent les options relatives aux réformes foncières
  - 4.8 Les projets d'adduction d'eau dans les zones arides peuvent changer le mode d'utilisation des ressources foncières et générer des conflits
  - 4.9 Les réformes foncières requièrent un cadre juridique efficace
- 5. Résumé des leçons tirées en matières de politiques
  - 5.1 Le pluralisme juridique et les systèmes hybrides ont des points communs
  - 5.2 Il n'est pas nécessaire d'avoir une tragédie, eu égard aux terrains communaux dans les zones arides
  - 5.3 La gestion d'environnements fragiles requiert une stratégie holistique
  - 5.4 La tenure ne garantit pas l'accès au crédit
  - 5.5 L'accès à la propriété foncière nécessite plus qu'un simple titre
- 6. Défis et opportunités inhérents à la réforme foncière
  - Défi 1
  - Défi 2
  - Défi 3
  - Défi 4
  - Défi 5
  - Défi 6
- 7. Défis courants

#### 4. Synthèse

La terre représente un facteur productif essentiel, lequel détermine la survie de bon nombre de populations, notamment les populations des régions arides des pays en développement. Dans le cas des couches les plus défavorisées, la dégradation des sols a des implications sérieuses sur la productivité, la sécurité alimentaire et leur survie économique à long terme. Les régimes fonciers qui favorisent un accès inéquitable et/ou précaire aux ressources foncières ainsi qu'à ces produits dérivés, réduisent l'aptitude des populations déjà marginalisées des zones arides à assurer leur sécurité alimentaire et partant, à combattre la famine et à réduire la pauvreté. Outre le fait de vivre dans un environnement naturel contraignant, ces populations doivent également se battre pour faire prévaloir leurs droits afin d'être pris en compte dans le processus de planification parce que souvent délaissées et sans possibilité d'accès aux équipements de base fournis par les pouvoirs publics. Pour renverser cette tendance à l'isolement et à l'exclusion, l'élaboration de législations foncières devra se fonder sur une approche participative, adaptée aux réalités locales qui se veut stratégique, laquelle ne tient pas seulement compte de la nature dynamique de l'écologie des terres arides, mais celle également des multiples utilisateurs dont la survie dépend de ces zones arides.

La plupart des questions les plus épineuses relatives aux zones arides sont évoquées dans ce document. Elles ont été formulées sous la forme d'une série de défis à l'intention des décideurs, dont il faudrait qu'ils tiennent compte au moment de se prononcer sur les questions de tenure foncière qui affectent les zones arides. Ce document comporte, dans sa **1<sup>ère</sup> partie**, une brève introduction au concept de terre foncière (régime foncier), en faisant état de ses complexités et défis, au rapport avec la dégradation des sols arides, ainsi qu'à son contexte international. La **2<sup>ème</sup> partie** à trait aux réformes foncières. Des définitions des concepts clé sont fournies dans la section (ii). La question qui se pose, c'est celle de savoir comment sont perçus les régimes et les réformes fonciers, et pourquoi ceux-ci sont-ils initiés. La problématique soulevée peut interpeller la communauté internationale afin qu'elle assume ses responsabilités telles que visées dans les conventions de l'UNCCD et autres instruments juridiques internationaux. La **3<sup>ème</sup> partie** quant à elle, donne un aperçu comparatif des différents régimes fonciers en vigueur dans les zones arides. Nous revenons dans la **4<sup>ème</sup> partie** aux défis et tendances inhérents aux projets relatifs à la réforme foncière. Il s'agit de faire le bilan de ce qui a marché dans les zones arides et des problèmes rencontrés. Nous abordons dans cette section, les problèmes des réformes foncières, de pauvreté et des liens avec l'environnement, ainsi que de leur incidence sur les moyens de subsistance des populations dans les zones arides. Pour ce faire, nous nous inspirons des expériences de l'Asie, de l'Amérique centrale et du continent africain, pour illustrer les pratiques courantes et les cadres juridiques utilisés pour réaliser les objectifs d'un développement durable et de réduction de la pauvreté dans divers contextes. La **5<sup>ème</sup> partie** résume les opportunités et défis majeurs liés à la formulation des politiques en matière de réformes foncières dans le contexte de la lutte contre la désertification et la sécheresse. La **6<sup>ème</sup> partie** propose enfin, des idées aux instances décisionnaires, et la **7<sup>e</sup> partie** examine les défis courants. Comme on le voit, ce document met l'accent sur la nécessité d'aborder les questions de tenure foncière selon des approches basées sur une sagesse conventionnelle, et d'envisager les meilleures solutions possibles face aux défis inhérents.

## **Défi 1**

**Comment faire en sorte que le processus d'élaboration des lois foncières et de mise en œuvre des réformes foncières obéisse à une démarche participative, accessible et transparente?**

- ✓ **S'engager à promouvoir la transparence et la participation du public dans l'élaboration des régimes fonciers.**

Les efforts en matière de réformes foncières doivent s'accompagner d'engagements solides à la promotion de la responsabilité réductionnelle, de la transparence, ainsi qu'à mettre les informations à la disposition du public. Ceci permet d'assurer la pérennisation des efforts et de réduire la possibilité d'avoir des objectifs louables compromis par d'autres intérêts. En impliquant les utilisateurs des ressources locales dans le processus des réformes foncières, cela permet d'identifier des solutions adaptées aux pratiques locales afin d'améliorer indubitablement le processus des réformes foncières.

## **Défi 2**

**Quelles actions entreprendre au niveau des institutions locale, nationale et internationale pour appuyer les aspects juridiques liés à l'accès à la propriété foncière et aux réformes afférentes?**

- ✓ **Intervenir, le cas échéant, sur les marchés fonciers et veiller à ce que la redistribution des terres se fasse de façon équitable, tout en appuyant l'élaboration des systèmes fonciers d'information effectifs et accessibles.**

Dans bon nombre de cas, les marchés fonciers requièrent l'intervention des pouvoirs publics, vu que ces marchés ne peuvent pas par eux-mêmes, faciliter le transfert de la terre aux pauvres. D'autre part, une redistribution judicieuse des terres s'avère importante étant entendu que la propriété privée peut contribuer à mettre des actifs à la disposition des masses défavorisées en vue de leur permettre de se lancer dans des transactions foncières normales. Il est donc important d'élaborer des systèmes d'information efficaces et accessibles, censés fournir des données sur l'utilisation des ressources foncières, les valeurs foncières, la disponibilité des ressources en eau, les utilisateurs et propriétaires fonciers traditionnels.

## **Défi 3**

**Comment un processus national peut-il contribuer à régler le chevauchement et les contradictions entre les systèmes informel et formel, coutumier et moderne, d'une part, et avec le système hybride de tenure foncière d'autre part?**

- ✓ **S'engager à élaborer des systèmes de tenure foncière qui respectent les traditions locales et coutumières.**

La promotion d'une culture d'auto-organisation est la clé du succès de la réforme foncière. Les politiques doivent également chercher à explorer des approches créatrices face à l'utilisation des systèmes fonciers traditionnels y compris leur codification. Il est cependant important que les

communautés régies par ces systèmes s'impliquent activement dans le processus et s'auto-identifient.

#### **Défi 4**

**Comment minimiser les conflits potentiels résultant de l'utilisation de la terre?**

- ✓ **Reconnaître officiellement que la terre et les ressources connexes dans les zones arides ont virtuellement des multiples utilisateurs.**

Il est impérieux de s'engager dans un processus participatif dans lequel les "règles d'engagement" entre les utilisateurs des ressources foncières sont claires et font l'objet d'un agrément. La clé au succès du processus devrait vraisemblablement porter sur:

- a) un processus participatif,
- b) un processus transparent géré par une autorité neutre, fiable politiquement, et
- c) davantage de flexibilité pour donner de l'espace aux situations futures qui requièrent de nouvelles dispositions.

Le processus relatif à la réforme foncière est aussi bien une expérimentation stratégique dans le cadre de la gouvernance comme il constitue aussi une théorie juridique.

#### **Défi 5**

**Comment promouvoir et protéger les droits des groupes marginalisés, y compris les femmes, à contrôler la terre?**

- ✓ **S'assurer que les groupes marginalisés bénéficient des programmes de distribution des terres là où les moyens juridiques s'accompagnent d'une conscientisation.**

Il faudrait mettre un accent particulier sur la recherche des voies et moyens permettant aux groupes marginalisés de bénéficier des programmes de distribution des terres. Les moyens juridiques pourraient s'accompagner d'une sensibilisation et d'une éducation civique. Les technologies sexo-spécifiques et les systèmes de gestion des ressources naturelles disposent également d'un grand potentiel.

#### **Défi 6**

**Comment les systèmes de jouissance de droit et des réformes foncières peuvent-ils s'adapter aux conceptions holistiques, globales et coordonnées d'un environnement institutionnel et physique?**

- ✓ **Promouvoir la collaboration entre tous les acteurs.**

Les questions foncières peuvent avoir une répercussion internationale là où la dégradation des ressources ou les tensions résultent de leur débordement dans des pays voisins. Il s'avère nécessaire d'utiliser des approches collaboratives et régionales. Les pays développés et autres donateurs peuvent et doivent redoubler leur engagement à fournir un soutien technique, en matière de main d'œuvre qualifiée et de ressources financières aux unités administratives locales chargées de la gestion des zones faisant l'objet d'une dégradation des sols. Il faut mettre en œuvre

des politiques en vue de protéger et de gérer la base des ressources naturelles, aux fins de promotion économique et sociale.

En bref, les besoins des communautés pauvres vivant dans les zones arides ne sont pas souvent pris en compte dans le cadre de politiques, lorsque la prise des décisions se concentre notamment en milieu urbain. Dans ce document relatif aux défis inhérents aux zones arides, nous avons tenté de relever que les aspects liés à la propriété foncière, à l'accès et la prise de décisions, sont souvent une émanation des problèmes structurels, sociaux et économiques plus profonds, y compris la pression foncière, le manque d'accès à la terre, les régimes fonciers mal définis, et les réformes foncières mal gérées. Ce document suscite de nombreuses questions et défis pour lesquels il n'existe que très peu de réponses simples et pratiques. Il n'existe pas une seule stratégie en matière de réforme foncière qui soit applicable à tous les cas. Cependant, l'expérience a démontré que certains éléments clés, tel que cela ressort de ce document et des exemples tirés des études de cas glanés partout dans le monde, sont fondamentaux au succès de toute réforme foncière.

## II. DEFINITION DE LA NATURE DU REGIME FONCIER ET DES CONCEPTS CLES

Cette section examine quelques termes et concepts spécifiques liés à la propriété et se référant à la réforme foncière, selon une perspective 'occidentale' et également 'coutumière'.

Les droits de propriété se réfèrent à des droits légaux. Ils permettent d'établir la relation entre le propriétaire d'une propriété et une gamme de ressources. Les normes et les institutions sociales légitimes pérennisent cette relation dans le temps et la protègent contre toute violation ou interférence. Dans les pays occidentaux ou post-coloniaux, on distingue habituellement les droits *usus*, *fructus* et *abusus*, en d'autres termes: le droit d'utiliser, de jouir et de disposer (aliéner ou vendre) d'une propriété. En vertu de ces relations, les droits de propriété sont censés promouvoir des stimulants pour les activités économiques, fournissant ainsi une base pour les investissements. Ces droits peuvent se référer à la terre (y compris les ressources du sol et souterraines), mais elles se rapportent également (ou pas) aux droits sur l'eau et l'espace aérien, à l'accès aux eaux navigables, à la faune sauvage, aux ressources génétiques ou intellectuelles.

La réforme foncière est une expression qui se réfère généralement à la répartition des droits de propriété sur la terre et les ressources connexes (qui peuvent inclure des ressources hydrographiques et autres). Le concept de réforme foncière est utilisé en tant qu'instrument pour promouvoir une distribution plus efficiente et équitable de la terre et des ressources afférentes. Cette réforme est généralement entreprise au profit des populations sans terre, des locataires et des agriculteurs.

La réforme des régimes fonciers est un aspect fondamental de la réforme foncière et se réfère aux changements de méthodes utilisées par des sociétés pour conférer des droits et obligations aux propriétaires fonciers. En d'autres termes, elle met l'accent sur les modalités régissant l'accès, l'utilisation et le transfert des ressources foncières. Les systèmes de réformes de régimes fonciers impliquent fondamentalement une combinaison des aspects suivants:

- L'appui social, politique et économique afin de faire en sorte que les institutions chargées de gérer les transactions relatives aux droits de propriété, fonctionnent de façon plus efficiente, effective et équitable.
- La vérification et l'enregistrement des titres fonciers pour ceux dont les prétentions sur les terres sont légales et justifiées. En remplaçant le doute et le litige avec certitude, l'octroi d'un titre de propriété peut encourager le(s) titulaire(s) à investir en terme de temps et d'efforts, dans la mise en valeur de la terre afin de promouvoir le développement.
- L'élaboration de systèmes d'information effectifs et accessibles sont à même de fournir des données sur les modes d'utilisation des terres, la valeur des ressources foncières, la disponibilité des ressources en eau, les utilisateurs et propriétaires fonciers traditionnels.
- Un système d'enregistrement de la propriété foncière accessible. Dans les meilleurs de cas, ceci implique également des efforts de sensibilisation du public afin de permettre ceux dont les prétentions sont justifiées, de s'identifier.
- Instauration des fora pour permettre des consultations et l'implication du public dans la prise des décisions et pour une résolution pacifique des conflits ou litiges.

Les systèmes coutumiers sont *de facto* des systèmes de tenure foncière en vigueur dans beaucoup de zones arides et ne se réfèrent donc pas à des réglementations statutaires. En Afrique par exemple, la plupart des gens sont propriétaires de terrains en vertu des dispositions de la loi coutumière et indigène, indépendamment de la position juridique officielle. Il est décrit ci-après, quelques éléments significatifs en rapport avec l'accès à la propriété foncière dans les zones arides selon la loi coutumière.

Les systèmes d'utilisation des ressources multiples sont particulièrement en vigueur dans les zones arides. Ils comportent différentes catégories d'utilisateurs (individus, ménages, groupes ethniques), des utilisateurs de différents statuts (propriétaires, utilisateurs secondaires et tertiaires), de différents usages (chasse, collection de trophées, pâturage), et de différents types de droits (accès saisonnier, droit de cession, droit d'occupation). Ils sont très souvent complexes et favorisent des relations symbiotiques entre l'agriculture et le pastoralisme. Un exemple typique pour illustrer cela, tient au fait que certains éleveurs amènent brouter leur bétail dans des champs. En contrepartie, ces animaux qui broutent dans les champs, permettent aux fermiers d'utiliser leurs bouses comme engrais pour fertiliser les sols. Dans la vallée Shabeelle en Somalie, durant les années 50 et 60, même les zones irriguées comportaient des terres mises de côté pour être utilisées comme des pâturages et comme points d'eau grâce aux canaux aménagés. Pour permettre à ces systèmes d'être fonctionnels, les bergers requièrent des droits d'accès saisonnier au titre de ces terres, et le système se doit d'être correctement codifié.

Les zones spécifiques d'abondance de ressources constituent souvent une clé à la survie des populations dans les zones arides et sont régies de ce fait, par des régimes spéciaux de tenure foncière. Il s'agit notamment de zones des pâturages pendant la saison sèche et de pâturages réservés pour les périodes de sécheresse, les zones boisées et les cours d'eau saisonniers. De telles zones, qui représentent juste une fraction de l'ensemble des terres arides du monde, forment la 'ligne de vie' des communautés locales, et sont souvent gérées sous un système à usage multiple de ressources. La dégradation de ces zones, ou leur conversion à d'autres usages, peut entraîner des impacts négatifs sur la survie de la population dans un rayon donné. L'existence clairsemée de zones de ressources clés dans un paysage plus vaste, revêt une importance beaucoup plus significative pour les communautés des zones arides que les simples notions modernes du territoire: En Afrique de l'Est par exemple, les forêts montagneuses dans les zones arides de Turkana-Moroto à la frontière entre le Kenya et l'Ouganda, constituent une réserve importante pour les pâturages en saison sèche. Elles sont utilisées par les communautés des deux pays qui traversent fréquemment les frontières.

L'eau est un facteur primordial déterminant l'accès aux zones arides; elle constitue la clé à la vie dans ces zones et au développement. Si par exemple, un puits y est privatisé, toute la zone du puits devient par la même occasion privatisée. Sans accès à l'eau, les populations, et les bétails ne peuvent utiliser la terre. Au sein de la plupart des peuples des régions arides, les droits de propriété au titre des sources hydrographiques sont souvent conférés à la communauté locale (par ex. membres du lignage, ou du village) plutôt qu'au ménage. Il est traditionnellement rare que l'eau soit la propriété exclusive d'un groupe donné, même ceux cités plus haut. Chez les Sukuma de Tanzanie par exemple, toutes les sources hydrographiques, même celles existantes sur des terres privées, étaient d'accès libre et gratuite aux fins domestiques. Cependant, en ce qui concerne l'eau destinée au bétail, il était normal parfois de prélever des frais de consommation lorsqu'elle provenait d'un puits privé. Les sociétés pastorales ont développé des liens d'affinité

pour permettre de négocier l'accès aux ressources en eau. Les structures politiques ont été conçues sur la base de la distribution de cette ressource précieuse.

La propriété communautaire est une caractéristique commune du système traditionnel de tenure foncière en vigueur dans les zones arides en vertu duquel, l'autorité sur les ressources foncières incombe aux chefs traditionnels d'un groupe culturel donné (il s'agit notamment des personnes âgées.) Des systèmes de gestion d'un pool de ressources communes soigneusement négociées, permettent de mettre à disposition des biens et services nécessaires à la survie des populations des zones arides. Ces biens comprennent notamment, des produits comme le bois, l'eau, et les denrées alimentaires; des produits dérivés comme les sculptures locales, une gamme variée d'activités socio-économiques telles que la recharge de la nappe aquifère et la conservation de la biodiversité. Dans les sociétés pastorales traditionnelles, les activités de subsistance sont basées presque fondamentalement sur un pool de ressources communautaires. Même dans les zones où le système de propriété foncière privé est prédominant, les ressources communautaires continuent à jouer un rôle important. Dans certaines régions de l'Inde par exemple, celles-ci contribuent à hauteur de 25% du revenu total des ménages. Dans les zones agricoles, les ressources communautaires sont utilisées essentiellement par la frange sociale la plus démunie, offrant ainsi un filet de protection aux petits propriétaires fonciers et privés.

## 1. Introduction

**"Les droits de propriété servent les valeurs humaines. Ils sont reconnus en tant que tel et sont limités par ces mêmes valeurs"**

**- Joseph Weintraub, Président de la Cour Suprême de New Jersey, E.U.**

La terre représente un facteur productif essentiel, lequel détermine la survie de bon nombre de populations, notamment les populations des régions arides du monde en développement. En ce qui concerne les couches les plus défavorisées, la dégradation des sols est un facteur important qui affecte l'aptitude des populations à réaliser leur objectif de sécurité alimentaire et d'amélioration de leurs moyens de survie. Etant donné que les zones arides présentent un faible couvert végétal, elles deviennent de ce fait, particulièrement vulnérables au mauvais entretien de leur écosystème tel qu'en témoignent les activités préjudiciables de sarclage et de déboisement, empêchant ainsi la protection de la mince couche de terre arable contre les effets dévastateurs des vents et de l'érosion. A cause d'une surexploitation irrationnelle des ressources foncières et d'un déboisement tous azimuts, les terres sèches naguère productives peuvent se dégrader progressivement, pour devenir non-productives et peu rentables pour l'agriculture voire même le pastoralisme.

Les terres arides ont une écologie complexe et peuvent passer rapidement de l'état de productivité à celui de non-productivité et vice versa. Dans bon nombre de régions, les zones arides sont occupées par les populations les plus pauvres dont la survie en dépend. Les besoins de ces communautés pauvres ne sont pas toujours pris en compte au moment de l'élaboration des politiques parce qu'assez souvent, les décisions prises par les instances ne concernent que les zones urbaines. Il est à présent impérieux de se concentrer sur les populations les plus démunies en s'inspirant des leçons tirées d'un peu partout.

L'intérêt qu'accorde la Communauté Internationale aux questions de réforme foncière et de dégradation des sols se manifeste essentiellement à travers la Convention des Nations Unies sur la Désertification de 1994. Très récemment, le débat sur ces questions a été relancé suite aux recommandations des gouvernements du monde entier faites lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable tenu en 2002 à Johannesburg, en Afrique du Sud.

Le fait de juguler le phénomène de dégradation des sols revêt une importance vitale pour la survie des populations pauvres des zones arides et contribue également aux efforts de conservation des ressources biologiques du monde. Une telle tâche nécessite un investissement colossal en capital humain et en terme de systèmes de gestion des ressources, y compris les efforts à consentir dans le cadre des réformes foncières. La question relative à la tenure foncière en particulier, est tout à fait pertinente et d'actualité. Les régimes fonciers qui favorisent un accès à, et un contrôle inéquitable de ressources au profit des populations marginalisées, peuvent contribuer à la dégradation des sols dans les zones arides. D'autre part, un accès effectif et sûr aux ressources foncières, peut constituer un stimulant remarquable pour les utilisateurs desdites ressources, les incitant ainsi à investir dans des projets d'exploitation foncière durables. La

dégradation des sols et la désertification<sup>1</sup> débouchent sur une perte des moyens de subsistance notamment, pour les populations vulnérables des zones arides. Ceci constitue en soi un problème, mais cela peut être également l'émanation des problèmes structurels et socio-économiques profonds dont notamment, la pression exercée sur les terres, le manque d'accès aux ressources foncières, les régimes fonciers mal conçus et les initiatives mal gérées dans le cadre des réformes foncières

## **DEFIS INHERENTS A LA REFORME FONCIERE DANS LES ZONES ARIDES**

Les systèmes de tenure foncière ont une connotation juridique - ils représentent une série de droits édictés et mis en vigueur par les sociétés qui confèrent ces mêmes droits. Comment pouvons-nous alors définir convenablement tous ces droits qui, bien que différents, sont d'une importance vitale? Quels types de droits se référant à quels types d'utilisateurs fonciers? Comment le reconnaître et comment faire en sorte qu'ils aient un caractère suffisamment judicieux pour catalyser d'importants investissements au profit des zones arides?

### **Défi 1**

**Comment faire en sorte que le processus d'élaboration des lois foncières et de mise en œuvre des réformes foncières obéisse à une démarche participative, accessible et transparente?**

Les instances décisionnaires doivent s'engager à promouvoir la transparence et la participation communautaire dans l'élaboration des régimes fonciers. De telles initiatives doivent s'accompagner d'engagements solides à rendre compte, à être transparent, et à mettre les informations à la disposition du public. Ce faisant, il serait possible de pérenniser les efforts et de réduire la probabilité de voir que des objectifs louables sont dilués par d'autres intérêts. Les décideurs peuvent explorer des approches multi-sectorielles pour identifier et répondre aux défis inhérents à l'utilisation des terres et à la réforme foncière.

### **Défi 2**

**Quelles actions entreprendre au niveau des institutions locale, nationale et internationale pour appuyer les aspects juridiques liés à l'accès à la propriété foncière et aux réformes afférentes?**

---

<sup>1</sup> La désertification signifie la conversion des terres arides productives en terres non productives sans intérêt pour l'agriculture ou pour l'implantation d'une colonie de peuplement

Dans beaucoup de pays, les zones arides sont considérées comme terres incultes ayant très peu de valeur économique pour les autorités. Pour cette raison, les droits fonciers demeurent ambigus dans ces zones souvent régies par des régimes juridiques multiples et se chevauchent. Il s'agit entre autres de régimes d'usufruit (nue-propriété), coutumiers, et religieux, avec une législation de l'Etat parfois contradictoire et susceptible de créer des conflits.

Dans beaucoup de cas, spécialement dans le contexte des économies émergentes et transitoires, les marchés fonciers peuvent parfois nécessiter l'intervention des pouvoirs publics. Sans cette intervention, ces marchés ne sont pas en mesure de transférer la terre aux pauvres. Une redistribution prudente des terrains publics, ou des dépenses publiques consenties pour des projets de mise en valeur des terres incultes, et au besoin, leur affectation au propriétaire privé, peuvent permettre de mettre des ressources foncières à la disposition des couches qui sont si défavorisées au point de ne pouvoir se lancer dans des transactions sur les marchés fonciers. Un appui est également indispensable pour permettre aux institutions de mieux gérer les mécanismes nécessaires d'acquisition et de distribution des terres, et pour permettre également de donner des avis consultatifs aux bénéficiaires potentiels desdits terrains.

On observe que dans bon nombre de pays en développement, les droits de propriété en vigueur et relatifs à la terre sont très mal conçus ou définis. Lorsque les droits inhérents aux ressources ne sont pas bien conçus, les couches sociales les plus défavorisées, à l'instar des femmes et des enfants, sont les plus affectées, exacerbant ainsi leur lutte quotidienne pour répondre à leurs besoins fondamentaux. En pareilles circonstances, les membres les plus influents de la société peuvent se servir de leur accès à l'information, leur statut politique et autres ressources pour accéder à la terre aux dépens des pauvres. Par ailleurs, dans certains pays, il y a aussi des communautés qui sont confrontées aux initiatives sporadiques de nationalisation par l'Etat du patrimoine foncier, décourageant ainsi les vellétés d'investisseurs potentiels dans le domaine foncier. En effet, même lorsque les systèmes de tenure foncière sont correctement opérationnels, ceux-ci ont un impact inégal sur la société.

Le simple fait d'octroyer le titre foncier, ne permet pas cependant, de se prémunir contre ces impacts inégaux. En effet, même lorsque des titres fonciers sont octroyés de façon transparente, cela permet non seulement de garantir des prêts, mais peut paradoxalement déboucher sur des cas de défaillance de remboursement des prêts usuraires, ce qui aurait pour conséquence une concentration des droits d'accès à la propriété foncière entre les mains d'une poignée de gens. Le processus même d'octroi de droits d'accès à la propriété foncière est souvent manipulé par des groupes puissants, ce qui place l'Etat dans une situation où il doit légitimer et avaliser ces injustices. D'autre part, l'octroi d'un titre au nom du 'chef de ménage', rôle joué traditionnellement par l'homme, donne lieu à la cession des terrains qui auraient pu être mis en valeur par des femmes. Cette situation est exacerbée par la polygamie. Il n'est donc pas surprenant de constater que le schéma et le processus suivis pour l'octroi de titre de propriété et pour la distribution des terres, ne sont essentiellement que le reflet d'une sérieuse situation des rapports de force. Cela peut paraître naïf de croire qu'il est facile de modifier cet état de choses sans pour autant aborder les causes structurelles sous-jacentes.

Ce défi semble ambitieux certes, mais en tant que première étape pratique, il est important d'élaborer des systèmes d'information efficaces et accessibles, lesquels fournissent des données sur les modes d'utilisation des terres, les valeurs foncières, la disponibilité des ressources

hydrographiques, les utilisateurs et propriétaires terriens traditionnels. Il est également crucial d'avoir un système accessible d'immatriculation des terrains. Dans le meilleur des cas, un tel système devrait également impliquer des efforts visant à informer le public afin d'encourager ceux ayant des prétentions valides de se faire entendre. Il est tout aussi crucial de promouvoir des fora pour des consultations publiques et une prise de décisions participatives aux fins de résolutions pacifiques des conflits et autres litiges.

### **Défi 3**

**Comment un processus national peut-il contribuer à régler le chevauchement et les contradictions entre les systèmes informel et formel, coutumier et moderne, d'une part, et avec le système hybride de droit de jouissance foncière d'autre part?**

Une des clés au succès de la réforme foncière consiste à élaborer des systèmes de tenure foncière qui tiennent compte de l'existence des traditions locales et coutumières. La promotion des traditions communautaires d'auto-organisation a émergé comme élément essentiel au succès d'une réforme foncière. Les politiques mises en œuvre peuvent également explorer des approches visant à intégrer les régimes fonciers coutumiers ou traditionnels, et dans certains cas, à le codifier. Il est important cependant que les communautés régies par de tels systèmes codifiés s'impliquent activement dans le processus et soient capables de 's'auto-identifier' parce que les questions d'identité communautaires deviennent de plus en plus complexes et controversées.

L'inaptitude des initiatives passées à combattre la désertification a été souvent attribuée au manque d'implication des utilisateurs locaux des ressources foncières, de même qu'à une absence de solution compatible avec les cultures indigènes et les régimes fonciers en vigueur. Les titres fonciers dont il est question, peuvent prendre plusieurs formes. Ils peuvent être détenus par des individus, des entreprises, des groupes organisés et l'Etat à différentes échelles. Leur nature précise dépend du contexte spécifique qui caractérise l'application des statuts et règlements en vigueur, ce qui pourrait imposer des restrictions sur l'utilisation de la terre et des ressources connexes. La définition des droits de propriété dans le contexte foncier est compliquée davantage par la coexistence de systèmes juridiques formels d'une part, et coutumiers ou traditionnels d'autre part. Très souvent, il existe des dispositions juridiques traditionnelles non écrites et qui peuvent donc paraître 'invisibles' aux yeux d'autres institutions externes au système. Beaucoup de société des pays en développement, ont une préférence pour les approches juridiques traditionnelles ou coutumières face aux questions au droit d'accès à la propriété foncière, aux droits de jouissance, de succession ou de transfert des titres fonciers. Ces législations peuvent agir aussi comme une expression fondamentale des cultures et traditions, émanant d'une combinaison de croyance spirituelle, ainsi que de notions historiques, géographiques et économiques. En pareilles circonstances, toutes les conceptions modernes et urbaines erronées doivent être ajustées afin d'intégrer les opinions et besoins des populations rurales, notamment celles des pays en développement.

### **Défi 4**

**Comment minimiser les conflits potentiels résultant de l'utilisation de la terre et de ressources afférentes?**

La réalité propre aux zones arides, se traduit par une multitude d'utilisateurs accédant aux produits d'un lopin de terre (herbes, eau etc.) à différentes périodes, voire en même temps mais de manière différente. On s'aperçoit maintenant que ces utilisateurs des ressources foncières sont souvent très bien connectés. Il s'agit de soi-disant utilisateurs locaux qui font prévaloir leurs prétentions sur les ressources, fussent-ils les propriétaires fonciers absents ou les gros éleveurs absents. Une telle situation peut manifestement conduire à des conflits. La solution proposée est relative aux titres de propriété individuels et de droits de cession (vente), débouche souvent sur une extrapolation des conflits avec pour conséquence une surenchère de la valeur du terrain. En effet, le groupe censé bénéficier de l'octroi des titres que beaucoup d'Etats ont utilisé pour contrecarrer une présumée 'tragédie découlant des terrains communautaires', est précisément le groupe le mieux connecté à l'autorité censée octroyer les titres. On fait allusion ici aux propriétaires fonciers absents et aux gros éleveurs absents qui ne dépendent pas directement des ressources de l'environnement pour leur survie, causant ainsi un sur-pâturage ou une expansion opportuniste des activités agricoles avec pour incidence la dégradation des sols.

La théorie influente 'la tragédie découlant des terrains communautaires' crée une confusion avec la propriété communautaire qui est normalement régulée par des dispositions automatiques entre les utilisateurs des ressources et le libre accès à celle-ci, ce qui est la notion sous-entendue par cette théorie. Cette dernière est en effet un cas de plus en plus commun mais cela ne tient pas au fait que les ressources sont accessibles à des utilisateurs multiples, mais cela s'explique plutôt par la manière dont on accède à ces ressources. Au commencement, les autorités coloniales et post-coloniales ont tout d'abord imposé des codes juridiques rigides sans se référer aux autochtones pour un avis consultatif ni sans tenir compte de certaines considérations écologiques, dédaignant par la voie de fait, les dispositions traditionnelles sous prétexte qu'elles n'étaient pas codifiées et donc écrites, ce qui avait pour conséquence de compromettre leur mise en application. Parfois les autorités centrales ont eu à favoriser des groupes particuliers et/ou un usage particulier des ressources foncières (il s'agit en fait là d'expressions synonymes) et se faisant cela contribue une fois de plus à causer un préjudice à la nécessité de réciprocité. Tous ces changements ont contribué davantage à la création d'une situation d'accès libre et de dégradation des sols à laquelle nous assistons aujourd'hui dans bon nombre des zones arides, ce qui serait interprété beaucoup plus par l'absence d'un style 'moderne' de tenure foncière. Il peut y avoir cependant, un avantage à créer un modèle 'hybride' lorsque les aspects positifs inhérents aux régimes 'modernes' de droits de propriété tels que les droits de succession pour le cas des femmes, peuvent contribuer à améliorer les dispositions du droit coutumier en cas de défaillance. De telles expériences en matière d'élaboration de politiques foncières devraient être explorées - et il existe de nombreuses études de cas pour servir de base d'évaluation de leur efficacité - en vue de s'assurer que tous les utilisateurs des ressources foncières traditionnelles jouissent d'un accès constant si ce n'est des titres de propriété, et que ce faisant, il y ait la possibilité de réduire la probabilité des conflits. En bref, ce n'est pas le type de régime, mais plutôt la tenure foncière et la clarté des droits conférés aux multiples utilisateurs qui bénéficient fondamentalement des ressources des zones arides qui constitue le meilleur antidote à long terme aux conflits.

## **Défi 5**

## **Comment promouvoir et protéger les droits des groupes marginalisés, y compris les femmes, à contrôler la terre?**

Il est nécessaire de mettre un accent particulier sur la recherche des voies et moyens en vue de s'assurer que les groupes marginalisés - fussent-ils des pasteurs, des nomades, des communautés pauvres des zones arides ou des femmes - sont en mesure de profiter des programmes de distribution des terres. Des dispositions juridiques telles que des titres conjoints pour les couples mariés, pourraient s'accompagner d'une campagne de sensibilisation et d'une éducation civique.

On note également le grand potentiel des technologies sexo-spécifiques et des systèmes de gestion des ressources naturelles qui se réfèrent par exemple à l'accès des ressources hydrographiques.

### **Défi 6**

## **Comment les systèmes de tenure et de réforme foncières peuvent-ils s'adapter aux conceptions holistiques, globales et coordonnées d'un environnement institutionnel et physique?**

Les questions foncières peuvent avoir une répercussion internationale là où la dégradation des ressources (foncières et hydrographiques) ou les tensions résultant de celles-ci débordent dans les pays voisins. Il s'avère nécessaire d'utiliser des approches régionales, et les pays développés et autres donateurs peuvent et doivent redoubler leur engagement à fournir un soutien technique, en matière de main d'œuvre qualifiée et de ressources financières aux unités administratives locales chargées de la gestion des zones faisant l'objet d'une dégradation des sols.

Il faudrait également formuler des politiques pour protéger et gérer les ressources naturelles aux fins de développement socio-économique. Les efforts consentis dans le cadre de la réforme foncière s'avèrent particulièrement positifs lorsqu'ils s'appuient sur des bases plus élargies d'une gestion de ressources naturelles et des programmes générateurs de revenus afin d'améliorer les conditions de vie dans les zones vulnérables.

La question d'utilisation des ressources et des régimes afférents devrait également faire l'objet d'une attention particulière. Une bonne partie de la théorie et des pratiques relatives est énoncée sur la base de l'hypothèse selon laquelle, les utilisateurs des ressources foncières exploitent un seul lopin de terre comme c'est le cas dans la plupart des systèmes agricoles. Dans les zones de faible pluviométrie, ou lorsque celle-ci est de fréquence irrégulière pour sous-tendre la production agricole, ou encore dans les zones n'ayant pas un accès économique aux sources d'eau souterraines, il y a néanmoins un impératif écologique à suivre les tendances climatologiques dans l'espoir de voir tomber les pluies. Lorsqu'on a affaire à des fermiers nomades ou mobiles, le défi majeur dans le cadre de la réforme foncière. C'est s'assurer qu'il existe des accords réciproques entre les utilisateurs en ce qui concerne l'accès aux ressources foncières. L'octroi des titres fonciers à des bénéficiaires individuels dans un tel système s'avérerait inapproprié parce qu'il conférerait des droits de cession tout en amputant une partie de ressources du système d'utilisation des terres. C'est ce qui se passe précisément dans beaucoup de régions où le secteur agricole est marginalisé et où l'Etat investit ses ressources pour le développement de projets d'eau

souvent peu rentables, et où l'Etat est sous l'influence des groupes de pression mieux connectés afin de promouvoir d'autres intérêts au détriment des utilisateurs traditionnels de ressources foncières.

L'élément important c'est alors la mise en œuvre. Il peut exister des législations foncières progressistes dans des manuels existant dans certaines capitales lointaines, mais si ces législations ne sont pas mises en œuvre au plan local, celles-ci ne peuvent pas promouvoir des pratiques d'exploitation foncière durables ni moins encore l'équité. Ainsi donc, la tenure foncière - et particulièrement les réformes foncières - ne constitue pas seulement une question juridique mais également celle de gouvernance. L'accès à la propriété foncière est manifestement garanti par la neutralité politique des organes chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des législations pertinentes. Il est aussi garanti par la transparence du processus sous-tendant la réforme foncière. Ceci illustre l'importance significative d'une participation véritablement communautaire au processus de réforme foncière. Le plus gros défi à relever, consiste à créer ces conditions, ce qui constitue également un préalable aux changements significatifs.

Les questions d'accès, de propriété et de distribution des terres sont politiquement complexes. L'expérience suggère que les systèmes de tenure foncière peuvent stimuler des investissements rentables, des initiatives pour la conservation, améliorer les moyens de subsistance et promouvoir le développement économique tant en milieu rural qu'urbain dans les pays justifiant de vastes zones arides. Il existe d'autre part, des indications à l'effet que des systèmes de tenure foncière inappropriés - à savoir ceux qui se caractérisent par une inégalité d'accès et de contrôle de ressource par les populations marginalisées - constituent un obstacle majeur aux efforts de réduction de la pauvreté. Toute tentative à mettre en œuvre des réformes foncières dérange souvent des intérêts particuliers et provoque des tensions sociales, tandis que l'inaptitude à mettre en œuvre des réformes foncières peut aussi déclencher des conflits ou même une véritable révolution. L'absence de réformes sérieuses et profondes peut contribuer à pérenniser la dégradation des sols dans les zones arides, ce qui pourrait en retour créer des conditions sociales dans lesquelles il serait difficile d'entreprendre de telles réformes, d'où un cercle vicieux.

Pour sortir de ce cercle vicieux, l'élaboration des systèmes de tenure foncière doit obéir à un processus plus sage et plus stratégique, impliquant une analyse de la nature dynamique des conditions de vie dans les zones arides à l'orée du 21<sup>ème</sup> siècle.

Ce document suscite de nombreuses questions et défis pour lesquels, il n'existe que très peu de réponses simples et pratiques. Sans un engagement ferme face au changement, l'avenir est sombre. Le défi le plus sérieux auquel se trouvent confrontés les responsables politiques, les universitaires, les organisations non-gouvernementales et les membres des communautés des zones arides consiste à s'impliquer dans un processus de dialogue constant, inclusif et honnête portant sur l'environnement institutionnel qui caractérise la mise en valeur des ressources dans ces zones, en commençant par les systèmes de tenure foncière.

## **2 QU'ENTEND-ON PAR REFORME FONCIERE ?**

## **QUELLE EST SON IMPORTANCE POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ZONES ARIDES?**

La nature des régimes fonciers a longtemps fait l'objet d'un débat, eu égard notamment, aux zones arides où la question de propriété est dynamique et souvent litigieuse.

Un aspect important du débat sur ce point surtout dans les années 70 et 80 a trait à la théorie sur la 'tragédie découlant des terrains communautaires'. Selon cette théorie, les pastoralistes qui élèvent leur bétail des 'pâturages ouverts à tous' chercheront à maximiser leurs gains en essayant d'accroître le nombre des têtes qu'ils possèdent. Une telle approche conduit naturellement à la dégradation des sols: mais chaque pasteur individuel, les avantages directs issus du nombre de têtes supplémentaires contre-balance les coûts indirects résultant de cette dégradation - lesquels coûts sont supportés par l'ensemble de la communauté. Il se trouve cependant que, très peu de pâturages sont 'accessibles à tous'. Il est apparu une réglementation coutumière un peu partout pour s'assurer que les communautés savent où, quand et comment utiliser les parcours ou cultiver. Ces systèmes peuvent ne pas être parfaits mais ils permettent de gérer en quelque sorte l'environnement. Des problèmes surviennent lorsque de tels systèmes sont minés par des conflits, les effets de la modernisation, et autres formes conflictuelles de gouvernance. En pareilles circonstances, la réglementation en vigueur peut ne pas intervenir, ce qui veut dire que la théorie de la "tragédie découlant des terrains communautaires" devient au moins partiellement une réalité. Lorsqu'une telle situation se présente, la réforme foncière s'impose.

La réforme des régimes fonciers se réfère aux changements de la manière dont les sociétés attribuent les titres de propriété et certaines obligations aux bénéficiaires des terres - en d'autres termes, elle met l'accent sur les modalités qui régissent la manière dont les titres sont détenus, exploités et transférés. Une législation claire en matière de réformes foncières comportera des dispositions précises permettant de lever les contradictions entre les institutions qui se chevauchent. Ces législations devraient définir l'objet de la réforme, établir des cadres juridiques nécessaires pour l'octroi du titre, créer des titres de propriété stables et dénués d'ambiguïté; et proposer un cadre d'octroi de ces titres aux nouveaux propriétaires.

La nécessité d'entreprendre des réformes foncières effectives est bien reconnue dans le cadre de la législation internationale en matière de développement durable, y compris la Convention des Nations Unies sur la Désertification de 1994 ratifiée par ces pays affectés par une sécheresse et une désertification sérieuses ainsi que d'autres instruments internationaux sur les droits de l'homme (voir Encadré 1). Cette question a fait également l'objet d'une attention particulière lors de la rencontre des dirigeants du monde dans le cadre de la déclaration adoptée au terme des travaux du Sommet Mondial sur le Développement Durable (SMDD), et du plan d'action de Johannesburg.

La Convention de 1994 oblige les Etats-parties à prendre des mesures pour le contrôle et la prévention des avancées de la désertification dans leurs territoires respectifs, ou pour transférer le soutien technique et financier aux pays victimes. La Convention reconnaît que le phénomène de la désertification est une émanation des problèmes socio-économiques structurels qui ont également un lien avec la pauvreté, le manque d'accès à la terre, et les régimes fonciers mal conçus et inéquitables. Elle reconnaît également que les échecs des initiatives passées et lancées dans le cadre de la lutte contre la désertification résultent de la non-implication des bénéficiaires

locaux de ressources foncières et de l'incompatibilité avec les cultures indigènes et les régimes fonciers en vigueur. La Convention sur la désertification représente une obligation interne pour les pays signataires à améliorer ces législations à l'avenir et à s'assurer qu'elles ne contribuent pas davantage à la dégradation des sols.

**Encadré 1: La Déclaration du SMDD de 2002<sup>2</sup>**

Les Etats s'engagent à : "faciliter l'accès aux ressources agricoles par les populations vivant dans la pauvreté, en particulier les femmes et les communautés autochtones, et à promouvoir en tant que de besoin, les dispositions relatives aux régimes fonciers, lesquels reconnaissent et protègent la gestion des ressources locales et communautaires".

Pour aider à protéger et à gérer la base des ressources naturelles aux fins du développement économique et social, les Etats s'engagent également à : " adopter des politiques et à mettre en œuvre des législations bien définies et applicables qui garantissent les droits d'accès à la terre et aux ressources en eau et qui font la promotion des systèmes de tenure foncière lesquels reconnaissent l'existence de différentes législations nationales et/ou les systèmes d'accès à la terre et ceux relatifs aux régimes fonciers. Les Etats s'engagent à fournir l'assistance technique et financière aux pays en développement ainsi qu'aux pays aux économies en transition, engagés à mettre en œuvre des réformes foncières en vue de promouvoir des conditions de vie durables."

Et finalement, dans le cadre du développement durable en Afrique, les Etats s'engagent à: promouvoir et à appuyer les efforts et initiatives visant à faciliter un accès équitable aux régimes fonciers. Les politiques doivent viser à clarifier les droits d'accès aux ressources et les responsabilités afférentes à travers une réforme des régimes fonciers qui tienne compte de l'état de droit et qui soit régie par les législations nationales tout en facilitant l'accès aux crédits par toutes les couches, en particulier les femmes. Ces politiques doivent s'efforcer de promouvoir le développement économique et social, ainsi que les efforts d'éradication de la pauvreté, de même qu'une utilisation efficiente des terres sur la base de principes écologiques sains. Elles devraient s'assurer que les femmes impliquées dans la production peuvent jouer également le rôle de décideurs et de propriétaires dans le secteur tout en leur garantissant des droits de succession en ce qui concerne l'accès à la terre".

Plusieurs autres instruments juridiques 'souples' sont pertinents. Les plans d'action mondiaux élaborés lors de la Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains en 1996 reconnaissent la pertinence de la réforme foncière comme ingrédient essentiel à la réalisation d'un objectif de développement durable<sup>3</sup>. En outre, la plupart des instruments régionaux et internationaux les plus importants, en matière de protection des droits humains, tendent à garantir le droit à la propriété ou en assurer une jouissance pacifique<sup>4</sup>. Ces droits existent déjà dans le cadre des législations internes mais ne font pas l'objet d'une mise en œuvre ou d'un suivi effectif. Cette assertion apparaît plus évidente à travers les efforts constants visant à octroyer des droits légaux aux femmes en milieu rural (eu égard aux droits d'accès à la propriété) et en assurer leur

<sup>2</sup> Rapport du Sommet Mondial sur le Développement Durable, Johannesburg, Afrique du Sud, 26 août - 4 sept 2002, disponible sur le site <http://www.johannesburgsummit.org>.

<sup>3</sup> Plan d'action Mondial découlant de la Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains.

<sup>4</sup> La Déclaration des Nations Unies sur les Droits de l'Homme, à son art.17, comporte une disposition sur l'engagement au titre de ces droits. Même si une déclaration n'est pas irrévocable, en matière de droit international, il a été discuté avec conviction, que bon nombre de principes contenus dans cette Déclaration ne se réfèrent qu'à des normes admises. De même la Convention Européenne de 1950 dans le cadre du Protocole de 1952, reconnaît le droit de jouissance paisible d'une propriété; la Déclaration américaine de 1948 à son art. 23, reconnaît le droit à la propriété et dans un corollaire irrévocable, la Convention américaine de 1969 fait de même dans son art. 21. La Charte Africaine de 1981 fait la même chose en étant plus spécifique (art. 14, 20, 21 et 22). Voir également la Convention Internationale sur les droits civiques et politiques de 1976 (auto-détermination), et la Convention internationale sur les droits économiques, culturels et sociaux de 1966, art.11 (conditions de vie et logement) et art. 15 (droits sur la propriété intellectuelle).

respect. Les programmes de distribution des terres sont entrepris sur la base de l'hypothèse que les bénéficiaires seront vraisemblablement de sexe masculin sans toute fois procéder à une enquête véritable sur les droits légitimes et économiques des femmes. En raison de complexité, une 'approche basée sur les droits' face à la réforme portant sur les régimes fonciers demeure encore indéfinissable dans la pratique. Mais dans beaucoup de régions, on exige de plus en plus des initiatives relatives au respect d'une gamme de droits humains liés à la propriété foncière, tel le droit au libre mouvement, à l'information, aux moyens d'accéder à un régime alimentaire équilibré et à un environnement durable.

La *reconnaissance* au plan international de l'importance des régimes fonciers des droits bien définis relatifs aux ressources et des réformes foncières n'est pas cependant suffisante pour amorcer une réforme foncière effective. Tel qu'il ressort de la Déclaration du SMDD, on reconnaît de plus en plus que la distribution inéquitable de la terre et la faiblesse des systèmes de tenure foncière contribue à la fois, à l'émergence de la pauvreté en milieu rural, notamment dans les pays en développement. Même avec l'aide internationale, de nombreux pays en développement ne disposent pas de structures institutionnelles, de la capacité juridique et des systèmes d'information nécessaires pour entreprendre des réformes soutenues. Les principes qui sous-tendent ces politiques semblent logiques et faciles à mettre en œuvre théoriquement. En réalité, la réforme des régimes fonciers est une tâche formidable et multidimensionnelle.

Dans les pays en développement, et les économies en transition, la réforme des régimes fonciers peut prendre différentes formes: distribution des terres aux sans terres, octroi des droits de propriété aux individus sans terre et/ou réhabilitation des droits dans les situations où ceux-ci ont été confisqués de force par le pouvoir colonial ou les pouvoirs publics.

Plusieurs efforts consentis dans le cadre des réformes foncières sont entravés par des facteurs tels que: financement inadéquat; faiblesse des infrastructures; manque d'intégration d'autres priorités politiques (programme d'aménagement foncier); résistance des élites au pouvoir; corruption et luttes politiques. Ces facteurs peuvent affecter la mise en œuvre effective des programmes de réforme. Les coûts d'établissement d'un cadre juridique et physique approprié, y compris un système d'enregistrement, sont élevés. Les réalités sociales compliquent également des dispositions juridiques surtout dans les pays en développement et ceux aux économies en transition. Par exemple, la pratique de métayage en cours par les métayers dans le contexte des relations traditionnelles qui transcendent des générations entières remet en cause les nouveaux systèmes juridiques. De même, le recours aux pâturages par les peuplades nomades dans bon nombre de pays, pour des besoins fourragers ou les migrations saisonnières - et non par installation - ne cadre pas avec les concepts juridiques liés à la possession de la terre. En outre, même si les gens peuvent accéder aux droits de propriété foncière, l'heure aptitude à s'en servir peut dépendre de l'accès aux ressources hydrographiques limitées.

Avant d'examiner les leçons relatives aux politiques et tirer des cas de réforme foncière observés un peu partout dans le monde - mais particulièrement dans les zones arides - il est important de jeter un coup d'œil sur certaines caractéristiques liées au régime foncier en vigueur dans les zones arides et d'identifier certains facteurs qui en font un cadre social et écologique unique.

**Encadré 2: Arguments en faveur d'une réforme foncière et de la promotion des droits de propriété au profit des pauvres.**

1. La réforme foncière peut accroître une activité économique dans la mesure où une meilleure compensation des efforts motive les gens.
2. Les individus et groupements jouissant de droit de propriété se sentent plus motivés à effectuer des investissements à long terme nécessaires à la promotion de la productivité.
3. Les réformes foncières visent à redresser les inégalités sociales, à maintenir ou à restaurer la stabilité politique grâce à l'amélioration du statut et au respect de la dignité des populations sans terre.
4. La réforme des régimes fonciers peut créer les conditions nécessaires pour l'amélioration des systèmes de gestion de l'environnement et des ressources. En garantissant par exemple le respect des droits au fil des générations, les gens sont encouragés à coopérer et à préserver leurs ressources à cause des avantages qu'ils comptent en tirer.

### **3. REGIME FONCIER DANS LES ZONES ARIDES**

Les zones arides du monde offrent un environnement contraignant. Les difficultés résultant d'une faible pluviométrie dans ces zones sont exacerbées par l'irrégularité des pluies. De longues périodes de sécheresse peuvent être suivies de crues dévastatrices. Il devient par conséquent difficile de planifier une occupation foncière optimale; de prévoir des semences, des engrais et autres intrants à cause de la nature imprévisible des pluies. En réponse à ces réalités environnementales, les communautés des zones arides ont eu tendance à utiliser trois stratégies clés pour la survie: flexibilité (adaptation à l'environnement et à la surface cultivée ou à la taille des pâturages selon la fréquence des pluies), adaptabilité (combinaison des cultures ou d'activités génératrices de revenus ou encore ajustement de la composition des pasteurs en cas de besoin), et diversité (multiplication du nombre d'options disponibles et en rapport avec les moyens de subsistance, tant sur la ferme qu'en dehors de la ferme). L'encadré 3 ci-dessous donne quelques exemples spécifiques de tactiques utilisées à cet effet.

### **Encadré 3: Stratégies utilisées pour faire face aux variations de l'environnement des zones arides.**

Les stratégies utilisées par les **fermiers** comportent:

- Le travail consacré aux systèmes de conservation de l'eau et des sols
- Production agricole dans diverses zones écologiques afin d'étaler les risques et les avantages découlant de la variation des micro-environnements.
- Réponses opportunistes aux variations climatiques, telle que la production de certaines espèces de culture dans les plaines inondées (cultures dans des bassins inondés...)

Quelques-unes des stratégies d'adaptation utilisées par les **pasteurs** comportent:

- Petit élevage sur une grande surface (répartition du troupeau sur l'espace)
- Diversification de la composition du troupeau
- Recours aux réseaux d'affinité pour la redistribution du bétail et pour étaler équitablement les risques et les avantages inhérents.

Il existe d'autres stratégies utilisées par les **agriculteurs** et par les **pasteurs**, dont:

- La collecte des produits alimentaires sauvages
- La diversification dans des stratégies de productions, tel qu'un travail rémunéré, le commerce du miel, la production du charbon de bois, et la vente des plantes médicinales.
- L'adaptation et l'interprétation des identités ou groupes ethniques, ainsi que d'autres alliances en vue d'améliorer l'accès aux ressources naturelles.

Les systèmes sont *de facto* des systèmes de tenure foncière en vigueur dans beaucoup de zones arides, et ne sont donc pas des lois statutaires. En Afrique par exemple, la plupart des gens sont propriétaires des terres sur lesquelles des titres leur ont été octroyés sous le régime coutumier indépendamment du statut juridique officiel. Tel que décrit plus haut, au chapitre (II) relatif aux définitions : il s'agit là des systèmes caractérisés par une utilisation multipleforme de ressources qui sont certes complexes, mais particulièrement répandues dans les régions aux sols arides. Les zones spécifiques aux ressources abondantes au nombre desquelles on compte les pâturages en saison sèche, les pâturages réservés pour les périodes de sécheresse, les zones boisées et les cours d'eau saisonniers revêtent une importance cruciale pour la survie des populations des régions arides et sont soumis par conséquent, à des régimes fonciers spéciaux. De telles caractéristiques uniques forment la 'ligne de vie' pour les communautés locales et sont donc gérées dans le cadre des systèmes d'utilisation multiforme des ressources.

L'eau est un facteur primordial déterminant l'accès aux zones arides et les droits de propriété au titre des sources hydrographiques sont souvent conférés à la communauté locale (par ex. membres du lignage ou du village) plutôt qu'au ménage. En terme clair, la propriété communautaire est une caractéristique commune des régimes fonciers coutumiers en vigueur dans les régions arides en vertu duquel, l'autorité sur les ressources foncières incombe aux chefs traditionnels d'un groupe culturel donné (il s'agit notamment de personnes âgées). Dans les zones

agricoles, un pool de ressources communautaires est utilisé essentiellement par la frange sociale la plus démunie, offrant ainsi un filet de protection aux petits propriétaires fonciers privés.

Les systèmes pastoraux de tenure foncière utilisent des concepts radicalement opposés à ceux en vigueur dans le contexte 'moderne' ou 'occidental'. Les droits d'accès aux ressources sont habituellement identifiés par les membres du groupe à l'instar de ceux du clan ou de la tribu plutôt que sur la base d'une démarcation géographique. De nombreux groupes pastoraux disposent de 'zones spécifiques' mais aussi de territoires réservés en période de saison sèche (souvent lointains) aussi bien que des zones tampon à la frontière avec les groupes concurrents. Les conditions d'accès à ces zones tampon peuvent paraître délibérément flexibles en vue de permettre un usage créatif de ces zones pour se prémunir contre des conflits potentiels. Les frontières ne fonctionnent donc pas de manière à se prêter facilement à une interprétation sur la base des systèmes juridiques modernes. Les territoires utilisés par les communautés pastorales ont tendance à changer en termes de taille et de contours au fil des saisons et des années, selon les variations climatiques et les négociations amorcées entre les communautés concurrentes.

Mais les choses évoluent aujourd'hui. Les zones de ressources communautaires sont indirectement menacées par la commercialisation des produits, les liens urbains et les systèmes politiques qui tentent de remplacer ou de saboter les chefs traditionnels. Dans certains cas, des chefs coutumiers ont cédé leurs titres en tant qu'individus, et la communauté tout entière se retrouve dépossédée de ses terres aux yeux de la loi. Dans d'autres cas, la réglementation en vigueur dans les zones communautaires s'effondre du fait d'une combinaison de facteurs. Très souvent, de puissants facteurs arrivent à avoir une main mise sur les systèmes de gestion affaiblis de certaines institutions et parviennent de ce fait à modifier ces réglementations qui régissent l'accès pour satisfaire leurs propres intérêts. Les femmes et les jeunes n'ont habituellement pas de mot à dire en pareilles circonstances.

Dans beaucoup de pays, les questions de tenure foncière sont officiellement de ressort de l'état et il a été conféré des droits non-transférables aux populations locales en matière d'utilisation des ressources foncières (ces populations ont souvent été laissés pour compte par les régimes fonciers en vigueur). Ce fut le cas dans la plus grande partie de la région du Sahel, où on s'était servi de la théorie relative à la 'tragédie découlant des terrains communautaires' afin de justifier ce contrôle par l'Etat. Dans la pratique, le monopole de l'Etat sur ces terres arides se limite spécifiquement aux régions riches en ressources, telles que les forêts (par ex. essences ou utilisées comme zone de conservation, ou cours d'eau (aux fins d'irrigation, ou pour la production de l'énergie hydroélectrique). De même, les intérêts privés ont tendance à viser essentiellement de telles régions riches en ressources.

Dans la pratique, le système de tenure foncier est pluraliste, et les systèmes coutumier et moderne peuvent être perméables, s'influçant mutuellement selon des approches novatrices. Très souvent, des individus tenteraient d'exercer leurs droits d'accès à la propriété, en passant d'un système à l'autre selon leur convenance, ou en combinant les deux à la fois. .

#### **4. LEÇONS STRATEGIQUES DECOULANT DES REFORMES FONCIERES DANS LES ZONES ARIDES**

La mondialisation signifie que les populations rurales participent dans les flux de l'information mondiale et aux débats qui prennent cours sur les questions de développement, selon une approche naguère impossible il y a une décennie de cela. L'Internet permet aujourd'hui à quelques populations rurales et à leurs partenaires de la société civile d'informer le public sur les questions relatives aux réformes foncières. Depuis l'invasion des colonies de peuplement au Malawi et au Zimbabwe jusqu'au *Movimento Sem Terra* au Brésil, la demande constante pour réclamer la restitution des propriétés confisquées par les régimes antérieures d'Afrique du Sud, jusqu'à la transformation des économies et des systèmes d'utilisations des terres dans l'ancienne Union Soviétique, et le Bassin de la Mer d'Aral, une nouvelle donne en matière d'information et de sensibilisation a créé de nouvelles dimensions face aux problèmes de réformes foncières. Il se forme en particulier, des coalitions mondiales et trans-frontalières pour faire face aux défis communs. Il existe par exemple une nouvelle perception par les mouvements féminins et les experts en développement à l'effet que les femmes rurales constituent le gros de la main d'œuvre dans les secteurs agricoles mais qu'elles sont paradoxalement, les dernières à être impliquées dans les réformes foncières initiées et les programmes de distribution de biens ruraux. Il se crée aussi des groupements internationaux pour aborder ces questions, renforcer les capacités des femmes à s'organiser et à s'impliquer.

De nombreux pays ont également connu des changements politiques radicaux durant la dernière décennie - à l'instar des Etats de la Fédération de l'ex URSS et des systèmes de partie unique en Afrique - et qui ont libéralisé leurs espaces politique et économique. La réforme foncière est souvent une composante des processus fondamentaux, conçu pour améliorer la productivité équitable et économique de certains pays.

Dans le cadre même du processus de réformes foncières, les zones arides sont particulièrement confrontées à des défis. Dans certains pays, on observe de plus en plus que les populations et les systèmes d'utilisation multiforme des terres (dû en partie à l'industrialisation) dans des zones à haut potentiel, font en sorte que les zones arides revêtent une importance plus significative en tant que facteurs de production. Dans d'autres pays par contre, les politiques en faveur des pauvres, mettent en exergue les difficultés rencontrées les communautés lointaines des zones arides, situées loin des marchés et mal représentées au niveau des instances de gouvernance.

Les systèmes de tenure foncière sont conçus et supervisés au niveau national, et c'est à ce niveau que sont entreprises les réformes foncières. Ainsi donc, les leçons stratégiques suivantes ont été tirées et elles découlent essentiellement de l'expérience issue des efforts nationaux à mettre en œuvre ces réformes. On peut parler de bon nombre d'initiatives prises, mais ce document sur les défis inhérents portent sur les expériences que couvrent une variété de régions du monde, y compris le Sahel, la Corne d'Afrique, l'Afrique de l'est et australe, l'Asie du sud, l'Amérique centrale, l'Asie centrale et l'ancienne URSS.

##### **4.1 Efforts des systèmes juridiques modernes à comprendre et sous-entendre les régimes fonciers coutumiers**

- Dans certaines régions arides, les systèmes coutumiers offrent des solutions flexibles et bien adaptées aux besoins locaux en matière de régime foncier. Cependant, à cause de l'explosion démographique, de l'expansion et de la commercialisation des produits agricoles, et à cause d'autres processus 'de modernisation', les systèmes traditionnels de tenure foncière font de plus en plus l'objet de stress.
- En Afrique de l'ouest, les systèmes coutumiers et traditionnels ont toujours été respectés par les pouvoirs publics. Cependant, les tentatives officielles de médiation dans les cas de conflits en ce qui concerne l'accès à la terre selon une perspective occidentale, se servent d'une terminologie et des structures qui ne reflètent pas les nuances qui caractérisent ces systèmes traditionnels.
- Les responsables politiques discutent souvent du concept de tenure foncière en termes de 'coutumier' ou 'moderne'. En effet, un processus évolutionniste est en cours à travers lequel quelques propriétés foncières communautaires sont en voie 'd'individualisation' mais selon une approche locale qui diffère de la perception classique qu'on a de la privatisation et de la modernisation.

Dans les zones de savane d'Afrique de l'Ouest, les systèmes traditionnels de tenure foncière sont fortement implantés. Ces systèmes s'adaptent de façon dynamique aux circonstances socio-économiques. Par exemple, lorsque les terres arables deviennent rares, les marchés fonciers informels émergent même si cela se fait contre la 'tradition' en vigueur. Les pastoralistes prennent de plus en plus assaut des zones agricoles et nouent des relations économiques avec des bergers, lesquelles s'avèrent mutuellement bénéfiques même en temps de conflits. Les efforts par l'Etat à faire la médiation lors des litiges pour l'accès aux ressources foncières ont été confrontés à des difficultés à cause de la complexité des systèmes traditionnels ou coutumiers. Ces systèmes ne sont souvent pas codifiés, ils sont confinés au sein des limites géographiques flexibles et changent selon les relations de force au sein des communautés. Très souvent, les autorités juridiques et académiques simplifient et généralisent outre mesure ces législations coutumières en passant d'un groupe à l'autre. Les efforts visant à enregistrer les titres fonciers sont censés être problématiques dans la mesure où l'octroi des titres d'utilisation secondaires (ex. l'accès aux produits boisés ou ressources hydrographiques) n'est pas tenu en compte et amène à privilégier les droits de certains au détriment des autres.

Dans une zone donnée, les chefs de terre coutumiers ont la responsabilité de la gestion des terres non occupées. Les nouveaux venus peuvent en faire la demande aux chefs ou peuvent lui offrir des cadeaux afin d'exploiter ces terres chaque année. Il y a souvent de la concurrence entre différents chefs de terre coutumiers pour attirer des pasteurs dans leurs zones et se faire offrir du bétail comme cadeau. Dans un cas particulier, et ce, récemment, l'Etat a interdit l'accès aux terres par les pasteurs qui ne sont pas citoyens et a même tenté de les expulser. Cela a suscité des conflits et cette politique a provoqué des scissions parmi les chefs traditionnels qui ont reçu des cadeaux des pasteurs et ceux qui n'en n'ont pas reçu. Les politiques officielles sont perçues par certains comme un moyen pour l'autorité centrale d'assumer éventuellement ses responsabilités faces aux terres non contrôlées par les chefs coutumiers.

## **Leçons en matière de politique**

- Les systèmes traditionnels de tenure foncière sont sujets aux changements en raison des pressions socio-économiques. Aussi, peuvent-ils être contrôlés par des acteurs puissants au détriment des populations marginalisées, ce qui explique pourquoi ils peuvent faire l'objet de contestation. La recherche participative est nécessaire pour comprendre comment promouvoir les systèmes locaux au moyen de législations et de politiques en vue de protéger les groupes marginalisés (les jeunes, les femmes et les veuves).
- L'octroi des titres, souvent perçu comme une solution au manque d'accès à la propriété foncière, n'est pas nécessairement approprié dans les zones arides où les communautés jouissent des multiples droits d'utilisation des ressources, lesquels se chevauchent. Cependant, certains aspects liés à l'octroi des titres tels que la recherche historique et la cartographie relative à l'utilisation des terres, pourraient améliorer la sécurité foncière dans les zones arides, si les populations locales ont accès à l'information.
- Puisque les systèmes de droits fonciers coutumiers sont si complexes et multiformes, il est impossible de formuler une législation pour les couvrir tous. Une approche plus réaliste consiste à fournir un cadre juridique pour valider les accords locaux. Un tel cadre permettrait de mettre en application les systèmes locaux si ceux-ci se conforment à des procédures convenus tel le fait de participer à la signature d'accords ou la formalisation d'accords écrits dans des langues vernaculaires.

### **4.2 Des approches tenant compte du paysage sont nécessaires pour des réformes foncières effectives**

- Des nombreuses sociétés pastorales et agropastorales ont été très mal comprises, ignorées et de plus en plus marginalisées par rapport aux initiatives centrales de développement. Ces initiatives sont généralement parcellaires et mettent l'accent sur le niveau du projet plutôt que sur une approche tenant compte du paysage. Il y a un manque de coordination et de sensibilisation afin de mieux appréhender la 'situation globale', y compris les mouvements transfrontaliers dans le cadre de la gestion durable des zones arides.
- L'inaptitude par les responsables politiques à accéder à des informations détaillées sur les conditions de vie pastorale et les liens avec l'environnement outre les instruments institutionnelles imposées sur ces communautés, ont contribué à créer un fossé important en matière d'information, ce qui a provoqué un déséquilibre entre les politiques aux plans local, national et au niveau des pays voisins qui partagent le même espace géographique.
- La dépendance quasi totale des pastoralistes vis-à-vis d'un pool de ressources communautaires les rend vulnérables face aux dispositions de tenure foncière jugées injustes. Cette situation est exacerbée par le fait que leurs expériences avec l'administration durant des années a suscité un manque de confiance.

Les pastoralistes africains ont été considérés pendant longtemps comme incapables de mettre en œuvre des systèmes de tenure foncière judicieux. La notion que le pastoralisme est une forme primitive de production a créé une situation où les dispositions relatives aux régimes fonciers en vigueur n'ont pas été élaborées en tenant compte de réalités des écosystèmes africains. Les réformes foncières qui en ont résulté à cause de leur accent sur les droits d'accès à la propriété privée, ont permis de déposséder bon nombre des pastoralistes, de leurs pâturages traditionnels. Ce faisant, les communautés sont devenues de plus en plus vulnérables à la sécheresse et à la famine.

Historiquement, les pastoralistes jouissaient de divers droits d'accès aux ressources communautaires au sein même du pool des ressources foncières communautaires. Dans la plupart des cas, les pasteurs reconnaissent la propriété privée sur certaines ressources spécifiques clés (feuilles mortes, bois de chauffe et fruits). Au sein de la plupart des groupes pastoralistes, il existe une assemblée d'hommes initiés qui traite de la gestion de terres et s'occupe de la résolution des litiges. Les changements coloniaux et post-coloniaux intervenus au sein de l'administration ont donné lieu à différentes orientations politiques, et ce, à des périodes différentes telle l'époque de privatisation, du socialisme africain et de l'adjudication/consolidation des parcs fonciers. Cependant, cette 'confusion' a aliéné les communautés face à l'Etat. La situation a été exacerbée par des politiques qui avaient tendance à favoriser une communauté par rapport à l'autre, créant ainsi des conflits débordant parfois au-delà des frontières internationales.

### **Leçons en matière de politique**

- L'institution d'une législation foncière qui tient compte de l'ensemble du paysage - indépendamment des régimes administratifs transfrontaliers - devrait faire l'objet de promotion. Ceci pourrait se faire sur la base de l'approche participative et inclusive, depuis la base jusqu'au niveau régional.
- Il est nécessaire au niveau régional, d'élargir les domaines de coopération afin d'inclure les réformes foncières à cause des liens politiques, sociaux et économiques. Ceci pourrait se faire au moyen de protocoles d'accord.

### **4.3 Il existe des défis particuliers inhérents aux réformes basées sur les forces du marché dans les pays aux économies en transition**

- Dans bon nombre de pays aux économies en transition, il a été initié récemment des réformes foncières basées sur les forces du marché et s'appuyant sur la théorie selon laquelle, les marchés peuvent arbitrer l'offre et la demande des terrains. Une telle réforme requiert des vendeurs et des acquéreurs disposés. Il n'est pas clair si la libéralisation est toujours en mesure d'attirer les investisseurs. Les forces du marché peuvent-ils s'assurer que ceux qui sont plus motivés et mieux adaptés aux rôles de fermiers puissent accéder à la terre tout en se débarrassant des propriétaires fonciers inefficients et absents?
- Beaucoup pensent que les nouveaux marchés fonciers requièrent encore l'intervention de l'Etat. Seuls, ces marchés ne fourniront aucun effort pour transférer les titres fonciers aux pauvres. Si les anciens propriétaires doivent être compensés au cours du marché par le

nouvel acquéreur, le pauvre fermier ne peut pas payer à partir des profits réalisés sur les produits de la ferme. Même en cas de transfert de titres de propriété, la terre est souvent revendue aux propriétaires initiaux si les marchés ne sont pas réglementés.

- Il est important de procéder à une redistribution judicieuse du parc foncier public et d'engager des dépenses publiques pour la réhabilitation des terres et leur distribution subséquente, car la propriété privée peut permettre de mettre des terres à la disposition des couches très défavorisées afin qu'elles soient mesure d'entreprendre des transactions normales sur les marchés fonciers. Un appui est également nécessaire aux institutions pour leur permettre d'administrer les mécanismes nécessaires d'acquisition et de distribution des terres, et pour leur permettre également de donner des avis consultatifs aux propriétaires potentiels.

La Mer d'Aral qui fait la frontière avec l'Ouzbékistan et d'autres Etats, était naguère un des plus grands lacs du monde. Mais l'acquisition de cette zone aux fins d'aménagement par le gouvernement soviétique avait conduit à la dégradation de la mer et des régions environnantes, avec pour conséquence, la dégradation des sols. Le Projet de développement de la capacité du Bassin de la Mer d'Aral avait pour vocation de restaurer la terre et d'établir de nouveaux systèmes de tenure foncière. Ces systèmes de l'époque soviétique étaient variés et se fondaient sur la loi traditionnelle et islamique. Le gouvernement central s'était approprié cette terre pour constituer des *Sovkholes* (fermes étatiques), ou des *Kolkholes* (coopératives agricoles) dans les années 30. En raison de ces efforts d'aménagement des terres en vue de la promotion de monocultures irriguées du coton, en plus de la détérioration de la qualité des sols, les besoins immenses en termes de ressources en eau pour irrigation auxquels s'ajoutent des années de sécheresse, le flux d'eau dans la mer avait cessé pratiquement autour des années 80. Le littoral s'est donc étiré sur une distance de 60-80 km, exposant 33.000 km<sup>2</sup> du lit de la mer. Le sable salé détruit jusqu'à 15.000 hectares de pâturage chaque année dans la zone marine, ce qui a altéré le niveau de productivité des sols. La conséquence est donc une détérioration de l'état de la santé des populations vivant dans ces zones de crise, et se traduisant par une mortalité infantile, des infections pulmonaires, des formes de cancer et des cas de tuberculose et de typhoïde. Le sel et les tempêtes de sable ont contribué à croître le nombre de particules physique dans l'atmosphère à plus de 5%, affectant sérieusement l'espace géographique.

La constitution élaborée après le démembrement de l'ex Union soviétique, et portant sur la gestion de cette zone, ne définit ni prohibe les droits de propriété y relatifs. On a tenté de céder aux enchères le bassin de la mer d'Aral, bien que bon nombre de ces tentatives ont échoué, à l'exception de celles entreprises dans le cadre de la mise en œuvre des projets de reboisement. La plupart de droits sur les terres fertiles sont détenus par les *Kolkholes* appelés "*Shirkat*" (coopératives villageoises et cultures). Quelques efforts de pseudo-privatisation agricole ont été entrepris grâce à la conversion des baux de 49 ans non-transférables ou portant sur des périodes plus courtes. La sélection des fermiers dans le cadre de ces programmes de conversion est basée sur la démonstration par les postulants de capacités managériales et agricoles avérées. Certains fermes sont à présent géré sous la loi régissant les propriétés privées et ces fermes sont dénommées "*Dekham*". Une banque non-commerciale avait été créée pour faciliter le réaménagement des domaines fonciers et la convention des cultures. Mais l'absence de nantissement en liquide a inhibé l'accès aux capitaux. En réponse, un nouveau système de nantissement est en voie de création, lequel est basé sur le transfert des droits sur les immeubles

et bâtiments ainsi que sur les droits d'utilisation. La valeur de ces instruments reste à établir par un comité "d'experts".

### **Leçons en matière de politique**

- Le processus de conversion à partir des mono-cultures a été très lent, à cause notamment des attentes pour un profit rapide sur les investissements étrangers, ce qui semble avoir gêné les investissements à long terme.
- Le double statut juridique des lots vis-à-vis des infrastructures disponibles, est difficile à gérer. Une clarification du statut juridique des aspects liés à la gamme des droits et peut être une combinaison des deux éléments, pourrait contribuer à renforcer les efforts visant à adopter des réformes basées sur les forces du marché.
- La propriété étatique peut vouloir dire une politisation constante des questions de gestion. Ainsi donc, une confiance accrue de la part du public est nécessaire pour appuyer le processus de cessions aux enchères en vue d'attirer davantage d'investissements dans la région, conduisant ainsi à une meilleure valorisation de la terre et partant, à une meilleure gestion des ressources foncières.

#### **4.4 L'accès au régime foncier est difficile à réaliser dans un environnement institutionnel non coordonné**

- De nombreux pays en développement à l'instar de ceux d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, ont initié au cours de récentes années, des réformes foncières. Ces initiatives ont l'avantage d'habiliter les communautés locales et d'améliorer l'accès à la terre dans les zones arides. Cependant, plusieurs gouvernements hésitent encore à emboîter le pas à cause des difficultés politiques liées à une telle entreprise.
- Etant donné le caractère politique lié aux réformes foncières, ces questions sont souvent débattues par les politiciens sans instaurer un dialogue suffisant avec la société civile ou les départements gouvernementaux pertinents. Les parties prenantes participent rarement à la formulation des politiques et les résultats officiels des enquêtes portant sur les questions foncières sont souvent confidentiels et gardés au secret.
- Pour la première fois, les régimes fonciers coutumiers y compris ceux régissant la propriété communautaire, sont appuyés (plutôt que de les ignorer ou de les proscrire) par quelques initiatives juridiques. Cependant, le conflit entre les intérêts et les mandats de différents services gouvernementaux habilités réduit le succès de telles initiatives.

L'Afrique de l'est a une longue histoire de régimes fonciers non-réglementés, fluctuants et ambigus. Ceci a eu un impact négatif sur la confiance du public et des fonctionnaires intervenant dans ce secteur. Dans l'un des pays de la sous-région, la tenue foncière a - du reste théoriquement - été améliorée. La Constitution de cette nation affirme que la terre appartient au peuple d'abord et à l'Etat ensuite. Les droits secondaires d'utilisation foncière, y compris les droits coutumiers d'accès aux pâturages, aux ressources en eau, aux ressources forestières et autres ressources

naturelles, sont protégés en vertu des dispositions de la politique sur l'environnement. De nombreux problèmes restent encore à résoudre. Il n'y a pas eu d'efforts pour formuler une politique foncière exhaustive, et beaucoup d'aspects de la Constitution restent encore à clarifier et à mettre en œuvre. La terre demeure la propriété de l'Etat, ce qui crée un sentiment d'incertitude en ce qui concerne l'avenir des régimes fonciers. Il y a un manque avéré des politiques censées sous-tendre les régimes de propriété communautaire tels qu'on trouve dans les zones arides. Il existe certains conflits dans le cadre du mandat et des activités menées par différents départements gouvernementaux, et les efforts de développement n'ont pas été en conséquence coordonnés. Par exemple, les projets de développement contredisent souvent les droits constitutionnels de populations des zones arides en matière d'accès à la terre et d'expression de leurs identités culturelles. L'expansion des exploitations commerciales à grande échelle dans les zones arides a empêché les populations locales à accéder aux pâturages en période de saisons sèches, rendant ainsi aléatoire, leur survie durant les périodes de sécheresse. Les projets agricoles souvent financés par les donateurs ont exacerbé les tensions débouchant sur des conflits aigus dans la région.

### **Leçons en matière de politique**

- Il y a nécessité d'intégrer les activités et les mandats des différentes structures gouvernementales - il s'agit en l'occurrence d'une harmonisation des structures 'verticales'. Il devient par exemple impérieux pour les réglementations locales qui constituent des instruments juridiques effectifs, de veiller à la mise en œuvre des politiques nationales et régionales.
- Outre l'intégration 'verticale', une intégration 'horizontale' des différents secteurs est également vitale. La formulation d'une politique globale sur l'utilisation des terres constituerait un instrument utile à cette tâche parce qu'il faudrait réviser la législation et les politiques des différents secteurs (environnement, foresterie et eau) comme mesures d'accompagnement. La source ultime d'où émane l'autorité reste bien sûr la Constitution.
- La réforme foncière est une question sensible qu'il faudrait aborder avec prudence mais aussi avec franchise. C'est une question à aborder avec fermeté et de façon transparente, tout en impliquant la plupart des parties prenantes afin de créer la confiance vis-à-vis du processus.

### **4.5 Des réformes foncières privée et collective peuvent entraver la coopération communautaire**

- Certains systèmes de réforme foncière risquent de créer une notion de 'tragédie découlant des terrains communautaires' en rendant difficile la possibilité des populations à coopérer au sein des structures traditionnelles ou modernes en vue de gérer leurs ressources communes.
- De nombreuses régions disposent de régimes fonciers historiquement complexes et multiformes. L'application de réformes foncières génériques à 'l'occidental' lesquelles

mettent l'accent sur 'l'esprit d'entreprise' dans des zones initialement subordonnées aux régimes communautaires, peut s'avérer une solution judicieuse.

- Au lieu de créer un système d'entrepreneuriat tel que prévu dans l'une des régions d'Asie, les gens avaient l'impression que la réforme des régimes fonciers leur imposait une situation où ils devraient tous 'manger à partir d'un même bol de riz'.

Dans une partie de l'Asie Centrale, les réformes visant à récompenser les fermiers en vue d'une production agricole plus accrue, en instituant des systèmes de baux concédés aux petits exploitants agricoles, ont contribué plutôt à créer la 'tragédie découlant des terrains communautaires'. Ce système des baux sur les petites propriétés porte sur les périodes allant jusqu'à 30 ans, et les titres ainsi conférés sont transférables et cessibles, ce qui permet la privatisation des stocks par les petits exploitants. Malheureusement, ce système n'a pas permis de spécifier lequel des droits découlait du système antérieur de "propriété collective". Cette défaillance a conduit à des transferts anarchiques aux villages et structures politiques locales. De même, le système n'a pas fourni aux villageois une documentation adéquate sur les droits de jouissance des ressources, débouchant sur un chaos épouvantable. Les régimes *de facto* ayant trait à la propriété communautaire étaient encouragés.

Comme pour répondre au caractère incomplet et inefficace des réformes foncières menées dans cette région, les populations autochtones commencèrent à faire montre de leur esprit d'entreprise grâce à une auto-habilitation. Elles se mirent à rechercher de nouveaux mécanismes, dans certains cas, des mécanismes hautement novateurs pour établir des "systèmes de gestion des coopératives". Mais pour rechercher l'inspiration, elles eurent recours aux régimes traditionnels anciens pour la survie et l'organisation, faisant du village une unité fondamentale pour l'exploitation et le contrôle de ces systèmes.

### **Leçons en matière de politique:**

- Dans certains cas, un système de droits à caractère obligatoire, lequel est imposé par l'Etat sur les villages et les titulaires des titres fonciers, est difficile à assimiler par les populations locales. Les initiatives locales provenant des villages peuvent et devraient être reconnues ou soutenues. Cette dynamique en matière d'auto organisation observé en Asie peut être émulée en vue de promouvoir un esprit d'entreprise à travers un programme soigneusement conçu.
- Il faudrait mettre en place des systèmes visant à encourager une plus grande transparence et la responsabilité de rendre compte lorsque des efforts ont été initiés en direction des réformes foncières notamment dans les régions arides d'Asie. Les plus hautes instances administratives peuvent sembler omniprésentes, provoquant ainsi des problèmes de gouvernance et offrant la possibilité aux personnes désireuses d'exploiter des terres sur la base d'un bail. Une plus grande décentralisation des structures de gestion accompagnée d'une définition claire de responsabilité, des efforts de renforcement des capacités et d'habilitation des communautés locales, pourrait s'avérer utile.

#### **4.6 La privatisation du pastoralisme peut déboucher sur un usage anarchique des ressources**

- On assiste depuis, à l'émergence d'un processus de transition vers un système de marché dans certains pays d'Asie centrale, y compris à travers l'abolition des collectivités. Les nouveaux systèmes de tenue foncière reposent essentiellement sur la réapparition d'une législation coutumière et d'une coopération autonome basées essentiellement sur les relations de parenté. A une échelle plus grande, ceci semble créer un vide entre les structures juridiques formelles et politiques et les régimes coutumiers réhabilités.
- Il faudra manifestement plus d'autorité et une plus grande stabilité pour combler ce fossé. Par exemple, les stocks de bétail étaient repris des mains de petits exploitants (même si la terre reste encore propriété de l'Etat). Ceci a recréé des besoins en termes de pâturages aux fins de survie. On assistait à une migration considérable des zones urbaines aux zones rurales par le personnel technique des anciennes collectivités en vue d'assumer la gestion des petites entreprises nouvellement privatisées. Ce personnel relativement inexpérimenté s'est lancé dans une sur-exploitation des pâturages situés à côté des établissements sédentaires.

Sous les systèmes pré-socialistes, les terres en Asie centrale qui étaient initialement occupées par les collectivités furent également restituées aux familles et aux anciens pasteurs, modifiant ainsi le mode d'utilisation des terres. Mais sans les fonctions commerciales des collectivités et sans l'apport d'autres mécanismes, les petits exploitants étaient beaucoup plus préoccupés à reconstituer leurs stocks de bétail provoquant ainsi une plus grande dégradation des sols sur les pâturages d'accès libre. En outre, quelques bénéficiaires de programmes de privatisation devinrent des pasteurs absents. Dans un autre pays, en l'occurrence la Mongolie, 95% des ressources foncières sont menacés par la désertification. Une législation foncière de 1994 autorise certaines dispositions en matière de bail et appuie l'autorité régulatrice des gouverneurs de provinces, mais la mise en œuvre de telles dispositions nécessite plus de cohérence afin de contribuer davantage à la promotion de l'accès à la propriété par tous les pastoralistes, eu égard aux pâturages. Il faudrait également que la loi foncière et le code civil reconnaissent la nécessité d'incorporer intégralement les pratiques coutumières.

#### **Leçons en matière de politique**

- Le pastoralisme en Asie centrale après la disparition des collectivités est encore en proie à de sérieux problèmes. Une réglementation plus prudente des nouveaux systèmes fonciers et un appui à la législation en matière des pâturages, contribueraient à renforcer le système actuel de propriété privée.
- Les dispositions en cours, encouragent des régimes hybrides, nomades et sédentaires. Mais il est nécessaire de rechercher des voies et moyens pour empêcher que ces dispositions hybrides résultent sur des pressions de part et d'autre. Une solution consisterait à instituer des mesures d'incitation qui auraient un caractère de coopérative ou

peut être faudrait-il recourir à la formation pour instaurer une culture de négociation sur l'utilisation des ressources foncières.

- Des écarts trop grands en termes de richesses de pasteurs ont l'avantage de promouvoir la volatilité sociale et politique. Pendant que se forme un mouvement visant à encourager la pleine propriété des pâturages, une autre option consisterait à utiliser soigneusement les stimulants pour mieux coopérer dans le cadre de la répartition des coûts et avantages.

#### **4.7 Les conflits dans les zones arides limitent les options relatives aux réformes foncières**

- En raison des conflits ethniques survenant dans certaines régions arides à l'instar de l'Asie du sud, les régimes fonciers dans les régions affectées par la guerre constituent un défi unique. Dans ces zones, beaucoup de gens ne peuvent pas accéder à leurs terres du fait de l'insécurité. Au Sri Lanka par exemple, les pressions sur les terres ont accru pour les Tamils et les autres groupes à cause des conflits ethniques.
- Des systèmes clairs et mieux définis pourraient sous-tendre les efforts de réconciliation et de développement, et contribuer de ce fait, à confirmer de vieilles alliances sociopolitiques et à en créer de nouvelles au sein des groupes communautaires (ethniques).
- Un meilleur accès et une prétention aux ressources peut contribuer à déterminer différentes stratégies salutaires pour les villages dans les cas d'urgences et dans les zones pacifiées.

Au Sri Lanka, le contrôle du patrimoine foncier par l'Etat avait un impact considérable sur les prétentions de Tamils, provoquant des griefs envers le gouvernement et les groupes ethniques majoritaires. Ces griefs portant sur la distribution des ressources foncières dans les grandes colonies de peuplement ont constitué la raison majeure de 'l'ethnisation' du conflit dans la partie orientale du pays. L'accès aux ressources ne se fait pas de façon équitable chez les trois groupes communautaires. Ce qui renforce donc ces griefs et crée un sentiment de désespoir.

Les programmes gérés par l'Etat dans le cadre de la gestion durable des ressources foncières au Sri Lanka, offrent des leçons précieuses devant inspirer les réformes envisagées. On peut citer à cet effet, le cas de deux projets: le Programme intégré de développement rural lequel s'intéresse aux questions de dégradation des sols, mis en œuvre à travers un projet local de promotion des moyens de subsistance. Ces efforts tendent à réduire l'incidence de la dégradation des sols dans les zones importantes et à relever le niveau de vie des populations pauvres de ces localités (celles qui dépendent des ressources foncières pour leur survie). Deuxièmement, le Sri Lanka gère un projet de cartographie des zones aux sols dégradés, lequel vise à réguler le développement des logements et des infrastructures sur une base durable dans les districts de Badulla et de Nuwara Eliya. Le projet était spécialement conçu pour (a) faire une évaluation des dégâts causés sur l'écorce terrestre, (b) évaluer les problèmes socio-économiques liés au recasement des populations sinistrées, (c) sensibiliser les membres des communautés aux impacts négatifs résultant d'une mauvaise utilisation des terres. Ces projets constituent l'espoir pour les zones en conflit.

## Leçons en matière de politique

- Dans la lutte contre la dégradation des sols, il est nécessaire de reconnaître l'importance de se concentrer initialement sur la frange sociale la plus démunie, en milieu rural et vivant dans ces zones affectées.
- Dans les projets initiaux au Sri Lanka, l'accent avait porté sur la terre en vue de conserver et de stabiliser les zones affectées par l'érosion des sols. Dans le cadre des projets mis en œuvre ultérieurement, l'accent est passé de la terre aux usagers. Cette nouvelle orientation a permis des améliorations considérables, en recommandant une série de mesures de conservation des sols aux usagers et en leur fournissant des mesures d'incitation sous la forme de subsides et de paiements en espèces. Des tels subsides ont besoin d'être ajustés ou mieux ciblés afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas des fermiers vivant déjà dans l'abondance.
- Globalement, les utilisateurs des ressources foncières ont été encouragés à changer leurs pratiques grâce à la fourniture des mesures d'incitation. Le projet peut intégrer des dispositions visant à encourager une auto-suffisance plus accrue vis-à-vis des agents extérieurs en vue de pérenniser l'intérêt dans les mesures de conservation une fois que l'assistance a été interrompue.

### **4.8 Les projets d'adduction d'eau dans les zones arides peuvent changer le mode d'utilisation des ressources foncières et générer des conflits**

- Dans le bassin du fleuve Sénégal vers la fin des années 80, les plans de construction d'un grand barrage susceptible de modifier le cours du fleuve dans la région, et de créer de nouvelles opportunités pour l'agriculture, avaient des conséquences explosives. La valeur marchande de certains terrains avait cru considérablement et l'élite politique avait entrepris de priver bon nombre des habitants du bassin du droit électoral, notamment les populations jouissant de droits d'utilisation secondaires. Une telle action juridique devrait s'accompagner d'une campagne visant à déposséder bon nombre des populations affectées de leur citoyenneté ce qui avait suscité la colère du Sénégal voisin et provoqué des expulsions et des actes de violences systématiques.

Ce cas pris parmi tant d'autres pour illustrer des conflits résultant des ressources foncières en Afrique de l'Ouest et ailleurs où la terre est une source primordiale des conflits connus toute au long de l'histoire. Mais ce conflit avait été provoqué par un changement anticipé du mode d'utilisation de la terre partant d'une exploitation à faible rendement, des récoltes saisonnières et de l'utilisation des pâturages à une exploitation intensive et commerciale, ce qui fait que c'était un conflit découlant de la 'modernisation'. Ce conflit démontre que le sort des zones arides et des populations qui dépendent de ces zones pour leur survie, sont intimement liés à l'utilisation des ressources hydrographiques. Le projet de barrage avait été initié de bonne foi dans le but d'accroître la performance de l'agriculture irriguée, de générer de l'électricité et de rendre le fleuve navigable. Toutefois, l'impact du projet sur l'utilisation des zones arides a contribué indirectement à un soulèvement social massif, à une réforme foncière inéquitable et à une

situation de conflit international. En outre, la dégradation des sols dans la région, associée aux effets dévastateurs de la sécheresse, a fait du changement du mode d'utilisation de la terre, une priorité pour les gouvernements de la région. Un scénario plus durable aurait pu minimiser les pressions politiques et économiques en rapport avec le barrage et aurait évité par conséquent le conflit.

### **Leçons en matière de politique**

- La réforme foncière peut être utilisée aux fins d'exclusivité et de façon inéquitable: la promotion du 'concept d'Etat de droit' devient une vision moins inspirante lorsque la situation politique suggère que l'Etat de droit lui-même est injuste.
- Plus récemment, une plus grande volonté politique a émergé dans la région d'Afrique de l'ouest pour la promotion des régimes équitables en matière d'utilisation des ressources foncières. Dans certain cas, des zones d'utilisation des terres pastorales ont été instituées, des mécanismes de résolution de conflits ont été conçus, et des règles coutumières ont été appuyées par la loi, avec le concours des institutions internationales. La législation internationale, y compris la Convention des Nations Unies sur la désertification ont constitué également un outil puissant pour impulser le changement.

#### **4.9 Les réformes foncières requièrent un cadre juridique efficace**

- En vue de servir de base à une relance économique soutenue et à croissance rurale dans plusieurs régions d'Amérique Centrale, il est nécessaire d'améliorer des régimes fonciers, tant pour la productivité que pour l'équité. Les stratégies de réduction de la pauvreté dans la région mettent l'accent sur la réglementation foncière en tant qu'initiative prioritaire visant à relancer la croissance économique et à améliorer les conditions de vie des pauvres (gouvernement du Nicaragua).
- Mais pour que ces projets soient performants à long terme, la nature juridique des réformes doit être sécurisante. Il est nécessaire pour cela, d'impliquer davantage le public et de le sensibiliser, outre les initiatives novatrices visant à améliorer les conditions de vie des femmes.

Le Nicaragua à l'instar d'autres pays de la région, est affecté par les problèmes de dégradation des sols dus au déboisement, à la sécheresse et aux catastrophes naturelles (à l'exemple de l'ouragan Mitch). Avec une densité démographique de 30 habitants au km<sup>2</sup>, la terre est relativement abondante, mais les systèmes de tenure foncière sont soit concentré, soit hautement insécurisés. En 1979, plus de 52% de la superficie total du Nicaragua étaient entre les mains de 40% des familles nicaraguayennes et il y avait également des intérêts étrangers assez considérables dans les pays. Les zones arides représentent environ 15% du territoire et abritent 50% de la population. Dans les années 80, des grandes portions de terres étaient redistribuées à travers des programmes de réformes agraires. Cependant, ces terres comprenaient également celles qui n'appartenaient pas légalement à l'Etat, causant ainsi de constants problèmes d'insécurité eu égard aux droits de propriété.

Aujourd'hui, le système juridique constitue le maillon le plus faible dans le processus d'attribution des titres et doit être sérieusement revu et transformé en vue de protéger les intérêts émergents en matière d'accès à la propriété. Bien que quelques fonctions relatives à la prise de décisions de nature juridique sont gérées par un service spécialisé, de nombreuses plaintes en matière de propriété sont référées aux tribunaux dont les procédures sont très lentes avant de délivrer la sentence. Ces tribunaux ne sont parfois pas en mesure de veiller à l'application des législations. Des récentes études de cas illustrent le fait que les pauvres dépensent des sommes d'argent considérables ou se résignent à vendre leurs lopins de terre pour payer les honoraires d'un avocat commis pour défendre leurs intérêts en cas des litiges portant sur des questions foncières lors des procès douteux.

Cependant, les questions juridiques ne sont pas les seuls problèmes. Les législations en matière de réformes foncières sexo-spécifiques en vue d'assurer un traitement équitable aux femmes, ont permis l'octroi des titres conjoints aux deux époux. Bien que 80% de nouveaux titres étaient émis conjointement au Nicaragua, moins de 20% seulement de ces titres sont détenus conjointement. Les propriétaires fonciers ayant fait l'objet d'une enquête ne sont certainement pas conscient de la nature exacte des documents en leur possession, ou bien les femmes ont du certainement céder leurs droits. En ce qui concerne cet aspect, de plus gros efforts de sensibilisation sont nécessaires ou l'émission des titres conjoints peut avoir un impact limité sur les décisions réelles et ne pas contribuer pour autant à améliorer le statut des femmes.

### **Leçons en matière de politique**

- La validité légale et la reconnaissance officielle des titres émis sont primordiales. A moins qu'on mette en œuvre des mécanismes définitifs et applicables en matière de résolution des présents conflits sur l'accès à la propriété et qu'il y ait moyen d'arriver à des compromis en vue de la compensation des parties lésées, ces avantages autrement ne seraient rien d'autre que de la pure spéculation.
- Un système formel d'émission des titres doit être appuyé par des améliorations constantes au niveau des ressources financières, techniques, éducatives et politiques. Il convient également de s'assurer que les communautés locales participent aux programmes d'octroi des titres, tout comme il s'avère crucial de résoudre les litiges résultant des droits de propriété et de compenser les parties lésées en tenant compte de tous les changements juridiques et politiques que cela suppose.

## **5. RESUME DES LEÇONS TIREES EN MATIERE DE POLITIQUES**

L'élaboration des systèmes de tenure foncière doit obéir à un processus stratégique, impliquant une analyse de la nature dynamique des conditions de vie dans les zones arides à l'orée du 21<sup>ème</sup> siècle. L'étude de cas ci-dessus, révèle une série de leçons apprises. Les zones arides referment des écologies complexes qui peuvent passer rapidement de la nature productive à la nature non productive - et vice versa. Dans beaucoup des régions, les zones arides sont occupées par les populations les plus pauvres qui dépendent des ressources foncières pour leur survie. Les besoins

des communautés pauvres des régions arides ne sont pas souvent pris en compte dans le cadre des politiques, lorsque notamment la prise de décision se concentre en milieu urbain. Il existe un besoin urgent à présent de s'intéresser davantage aux préoccupations des populations les plus démunies et de tirer des leçons à partir des expériences diverses.

### **5.1 Le pluralisme juridique et les systèmes hybrides ont des caractéristiques communes**

Dans beaucoup de régions, les systèmes modernes et traditionnels de tenure foncière coexistent. L'accès à la propriété dans le cadre des systèmes modernes, aux ressources forestières et hydrographiques, contredit souvent les législations traditionnelles ou coutumières qui comportent des dispositions souvent complexes et variées en matière d'accès aux ressources individuelles. Cette contradiction menace parfois les communautés locales et les systèmes de gestion qu'elles ont mis en application avec succès depuis des siècles. La codification des régimes coutumiers pose d'énormes défis administratifs et conceptuels pour beaucoup de pays. Les systèmes juridiques, y compris les efforts consentis dans le cadres des réformes foncières doivent s'efforcer d'adapter aux circonstances locales en prenant en compte les facteurs écologiques, socio-économiques, les modes d'utilisation des ressources foncières, les caractéristiques historiques et culturelles des populations vivant dans les zones arides. Le contexte local peut s'avérer le forum le plus effectif pour aborder des questions liées aux systèmes spécifiques de tenure foncière.

Il existe de nombreux exemples de réapparition d'une réglementation coutumière et de coopération autonome basées sur les liens de parenté et de famille. En pareilles circonstances, une gouvernance sensible et une participation communautaire active deviennent la clé aux efforts visant l'équité et les moyens permettant de faire face aux défis inhérents à la transition de la propriété informelle à la propriété formelle, tout en veillant à l'inclusion de toutes les parties affectées.

### **5.2 Il n'est pas nécessaire d'avoir une tragédie, eu égard aux terrains communaux dans les zones arides**

Plusieurs questions liées au concept de la 'tragédie découlant des terrains communautaires' ont émergé. L'utilisation du terme varie considérablement. Bien que les systèmes coutumiers de tenure foncière ne soient jamais parfaits, et soient généralement érodés par le processus de 'modernisation', ils peuvent s'avérer plus rebelles qu'on ne saurait l'imaginer. Ils peuvent sembler également inactifs à cause de leur nature 'invisible' parce que non écrits. C'est seulement en cas d'effondrement complet ou que lorsque ces systèmes sont ouvertement contestés qu'ils constituent une 'tragédie découlant des terrains communautaires' à l'issue de laquelle l'accès libre aux ressources peut conduire à leur exploitation irrationnelle.

Même lorsque les régimes 'modernes' sont soigneusement conçus, ils peuvent déboucher sur une telle tragédie s'ils ne sont pas acceptés par les communautés locales. Il faudrait davantage explorer les voies et moyens permettant d'établir si les droits collectifs et individuels sont adaptés aux situations où ces droits ne sont pas garantis et que la possibilité d'une tragédie plane. Des solutions locales devraient donc être recherchées et appuyées.

La planification des modes d'exploitation des ressources foncières qui tiennent compte des intérêts des diverses parties prenantes est primordiale. Cette planification devra se fonder sur une approche dynamique et participative, impliquant toutes les parties prenantes. Par ailleurs, des instruments de mise en œuvre des politiques nationales en matière d'utilisation des ressources foncières doivent être harmonisés en vue d'intégrer des systèmes d'administrations et d'information. L'harmonisation des politiques et législations sectorielles - législations en matière d'eau, de forêts et d'environnement - doit faire l'objet d'un intérêt particulier et intégrer les préoccupations ainsi que des besoins de survie des communautés vivant dans les zones arides.

Il est nécessaire de mettre en place des institutions efficaces dans le but de résoudre les conflits et les litiges, de même que des tribunaux locaux transparents chargés de la résolution des questions foncières et de celles liées aux ressources sur la base des pratiques coutumières ou traditionnelles. De tels mécanismes devraient impliquer également la médiation par des tiers et des processus d'octroi d'affectation équitable des droits d'accès aux ressources naturelles. Une attention particulière devra être accordée aux conflits profonds et non résolus, en résonance historique et inter-ethnique, alimentés par des injustices en matière de distribution des terres et d'accès aux ressources. Il faudra également susciter la confiance et créer un consensus entre les différents groupes d'intérêt et puis cultiver aussi une volonté politique.

### **5.3 La gestion d'environnements fragiles requiert une stratégie holistique**

Les nouvelles pratiques de gestion des terres, surtout celles émanant des systèmes traditionnels, ont la possibilité d'améliorer les moyens de subsistance et de prendre en compte les problèmes de pauvreté et de sécurité alimentaire. Les efforts les plus réussis dans le cadre de la promotion des régimes fonciers dans les zones arides ont été initiés comme composante d'un programme plus large visant l'amélioration des systèmes de gestion des ressources foncières, y compris le renforcement institutionnel et l'assistance technique. Ces exemples de meilleures pratiques ont également pris en compte les réalités environnementales - la répartition physique des ressources naturelles sur un espace plus vaste - et le contexte social, culturel et économique comme point de départ; plutôt que de supposer que les structures pyramidales peuvent faire l'affaire. En outre, ces efforts ont été coordonnés avec les processus politiques et les programmes de développement susceptibles de créer un environnement favorable pour la promotion des sources alternatives de survie lesquelles peuvent des revenus à investir dans les zones arides. L'inclusion, la transparence, la responsabilité rédditionnelle sont le garant de la réussite des approches adoptées.

### **5.4 La tenure ne garantit pas l'accès au crédit**

Des titres fonciers légaux ne donnent pas nécessairement accès au crédit dans les régions pauvres. Même s'il existe un brin de confiance à l'effet que des systèmes juridiques plus élargis garantissent le recouvrement des prêts/dettes (en raison des coûts élevés de transaction), ou même si les marchés fonciers ne semblent pas opérationnels, les titres légaux ont une valeur minime en tant que nantissement. Ces conditions justifient la faible demande et la rareté des investisseurs. En outre, la propriété foncière comme porte ouverte sur les crédits, n'es pas toujours un instrument approprié à utiliser dans les zones arides où les communauté jouissent des droits d'utilisation des ressources qui se chevauchent, y compris l'accès aux terres arables, aux pâturages et aux ressources forestières.

## **5.5 L'accès à la propriété foncière nécessite plus qu'un simple titre**

La législation constitue juste un des mécanismes nécessaires à l'accès à la tenure foncière. Les procédés tels que la reconnaissance des droits informels de jouissance et d'occupation, la codification du bail et les accords de métayage et l'instauration des droits de propriété des coopératives, toutes ces démarches devraient être appuyer par les institutions chargées de l'administration et de la gestion des domaines dont le rôle est vital pour une gouvernance effective. Il est crucial que les institutions chargées de l'administration et de la gestion des domaines soient accessibles au commun des mortels vivant dans les zones arides et qu'elles reconnaissent la complexité des droits fonciers sur le terrain.

Des droits et des institutions foncières fonctionnels sous-tendent le développement économique et aident à réduire la corruption et les conflits sociaux. Une planification démocratique de l'exploitation des ressources foncières en vue d'opérer une médiation effective entre les différents groupes d'intérêts entre autres usagers, peut s'avérer cruciale. Outre l'accès à la propriété foncière, il faudra mettre en place des conditions spécifiques censées stimuler les investissements, il s'agit en l'occurrence d'un meilleur accès aux intrants et aux marchés des produits, y compris les épargnes et les crédits, les technologies appropriées pour une rentabilité meilleure et durable ainsi que les opportunités pour diversifier les moyens de subsistance au sein et au-delà de l'environnement pastoral et agropastoral.

## **6. DEFIS ET OPPORTUNITES INHERENTS A LA REFORME FONCIERE**

La pauvreté, la dégradation des sols et la désertification conduisent à la perte des moyens de subsistance des populations vulnérables des zones arides. Dans ce document relatif aux défis inhérents, nous avons pu démontrer qu'il s'agit-là d'une manifestation des problèmes socio-économiques structurels qui se réfèrent entre autres, à la pression sur les terres, au manque d'accès aux ressources foncières, à la mauvaise conception des régimes fonciers, et à la mauvaise gestion des efforts visant les réformes foncières.

### **Défi 1**

**Comment faire en sorte que le processus d'élaboration des lois foncières et de mise en œuvre des réformes foncières obéisse à une démarche participative, accessible et transparente?**

- ✓ **S'engager à promouvoir la transparence et la participation du public dans l'élaboration des régimes fonciers.**

Ces efforts doivent s'accompagner d'un ferme engagement à la responsabilité rédditionnelle, à la transparence, et à la mise à disposition des informations requises par le public. Ceci permet de pérenniser les efforts et de réduire la possibilité que des objectifs louables soient occultés par d'autres intérêts. Les instances décisionnaires peuvent explorer des approches pluralistes se fondant sur les intérêts des parties prenantes en vue d'identifier et de répondre aux défis inhérents à l'utilisation et aux réformes foncières. Les échecs passés dans le cadre de la lutte contre la désertification ont été attribués à la non-implication des utilisateurs locaux des ressources ainsi qu'à l'absence des solutions adaptées aux cultures autochtones et aux systèmes de tenure foncière.

## Défi 2

**Quelles actions entreprendre au niveau des institutions locale, nationale et internationale pour appuyer les aspects juridiques liés à l'accès à la propriété foncière et aux réformes afférentes?**

- ✓ **Intervenir, le cas échéant, sur les marchés fonciers et veiller à ce que la redistribution des terres se fasse de façon équitable, tout en appuyant l'élaboration des systèmes fonciers d'information effectifs et accessibles.**

Dans beaucoup de cas, spécialement dans le contexte des économies émergentes et transitoires, les marchés fonciers peuvent parfois nécessiter l'intervention des pouvoirs publics. Sans cette intervention, ces marchés ne sont pas en mesure de transférer la terre aux pauvres.

Une redistribution prudente des terrains publics, ou des dépenses publiques consenties pour des projets de mise en valeur des terres incultes, et au besoin, leur affectation au propriétaire privé, peuvent permettre de mettre de ressources foncières à la disposition des couches qui sont si défavorisées au point de ne pouvoir se lancer dans des transactions sur les marchés fonciers. Un appui est également indispensable pour permettre aux institutions de mieux gérer les mécanismes nécessaires d'acquisition et de distribution des terres, et pour permettre également de donner des avis consultatifs aux bénéficiaires potentiels desdits terrains.

Il est important d'élaborer des systèmes effectifs et accessibles d'information susceptibles de fournir des données sur les régimes d'utilisation des terres, les valeurs foncières, la disponibilité des ressources hydrographiques, les utilisateurs et détenteurs traditionnels des titres fonciers. Un système accessible d'enregistrement de domaines est également vital. Dans le meilleur des cas, celui-ci implique des efforts pour la sensibilisation du public de sorte que ceux ayant des prétentions justifiées sur les ressources foncières, puissent se faire connaître. L'institution des fora pour les consultations publiques et l'implication dans le processus de prises de décision ainsi que pour la résolution pacifique des conflits, est une initiative vivement souhaitable

## Défi 3

**Comment un processus national peut-il contribuer à régler le chevauchement et les contradictions entre les systèmes informel et formel, coutumier et moderne, d'une part, et avec le système hybride de tenure foncière d'autre part?**

- ✓ **S'engager à élaborer des systèmes de tenure foncière qui respectent les traditions locales et coutumières.**

Une des clés au succès de la réforme foncière consiste à élaborer des systèmes de tenure foncière qui tiennent compte de l'existence des traditions locales et coutumières. La promotion des traditions communautaires d'auto organisation a émergé comme élément essentiel au succès d'une

réforme foncière. Les politiques mis en œuvre peuvent également explorer des approches visant à intégrer les régimes fonciers coutumiers ou traditionnels, et dans certains cas, à le codifier. Il est important cependant que les communautés régies par de tels systèmes codifiés s'impliquent activement dans le processus et soient capables de 's'auto identifier' parce que les questions d'identité communautaires deviennent de plus en plus complexes et controversées.

#### **Défi 4**

**Comment minimiser les conflits potentiels résultant de l'utilisation de la terre?**

- ✓ **Reconnaître officiellement que la terre et les ressources connexes dans les zones arides ont virtuellement des multiples utilisateurs.**

Il est impérieux d'amorcer un processus participatif dans lequel, 'les règles d'engagement' entre les utilisateurs des ressources sont clairement définies et font l'objet d'agrément et dont les résultats seront avalisés par l'Etat. Cette approche a été plus ou moins suivie comme pour le cas par exemple du Sénégal, où les cartes élaborées par les utilisateurs ont créé un espace pour permettre à ceux qui ont des prétentions sur les terres et les ressources connexes, de discuter des droits relatifs et de réexaminer, de confirmer et d'altérer mutuellement les dispositions traditionnelles. Le fait d'élaborer une carte confère une certaine légitimité à ses utilisateurs, même sans l'aval de l'Etat. Il existe de nombreuses possibilités novatrices pour la résolution des conflits, mais l'élément essentiel ici c'est la crédibilité du processus. La clé au succès du processus reposerait donc sur : a) une approche participative; b) un processus transparent géré par une instance politique neutre et digne de foi et c) la flexibilité pour pouvoir accommoder des situations futures qui requièrent de nouvelles dispositions. En d'autres mots, et pour éviter la monopolisation des ressources, le processus de légitimation de leur appropriation / dispositions d'accès à celles-ci soient confisqués par un groupe donné. Ainsi le processus de réformes foncières est autant, une expérience en matière de politiques de gouvernance - arbitrage entre des intérêts sur les ressources et rares donc contestées - qu'une théorie juridique.

#### **Défi 5**

**Comment promouvoir et protéger les droits des groupes marginalisés, y compris les femmes, à contrôler la terre?**

- ✓ **S'assurer que les groupes marginalisés bénéficient des programmes de distribution de terres là où les moyens juridiques s'accompagnent d'une conscientisation.**

Il est nécessaire de mettre un accent particulier sur la recherche des voies et moyens en vue de s'assurer que les groupes marginalisés - fussent-ils des pasteurs, des nomades, des communautés pauvres des zones arides ou des femmes - sont en mesure de profiter des programmes de distribution des terres. Des dispositions juridiques telles que des titres conjoints pour les couples mariés, pourraient s'accompagner d'une campagne de sensibilisation et d'une éducation civique.

On note également le grand potentiel des technologies sexo-spécifiques et des systèmes de gestion des ressources naturelles qui se réfèrent par exemple à l'accès des ressources hydrographiques.

## **Défi 6**

**Comment les systèmes de tenure et de réforme foncière peuvent-ils s'adapter aux conceptions holistiques, globales et coordonnées d'un environnement institutionnel et physique?**

✓ **Promouvoir la collaboration entre tous les acteurs.**

Les questions foncières peuvent avoir une répercussion internationale là où la dégradation des ressources (foncières et hydrographiques) ou les tensions résultant de celles-ci débordent dans les pays voisins. Il s'avère nécessaire d'utiliser des approches régionales, et les pays développés et autres donateurs peuvent et doivent redoubler leur engagement à fournir un soutien technique, en matière de main d'œuvre qualifiée et de ressources financières aux unités administratives locales chargées de la gestion des zones faisant l'objet d'une dégradation des sols.

Il faudrait également formuler des politiques pour protéger et gérer les ressources naturelles aux fins de développement socio-économique. Les efforts consentis dans le cadre de la réforme foncière s'avèrent particulièrement positifs lorsqu'ils s'appuient sur des bases plus élargies d'une gestion de ressources naturelles et des programmes générateurs de revenus afin d'améliorer les conditions de vie dans les zones vulnérables.

## **7. DEFIS COURANTS**

Aux niveaux actuels d'assistance internationale sur ces questions, de nombreux pays en développement ne disposent pas de structures institutionnelles, de ressources financières, des compétences techniques et des systèmes d'information nécessaires pour entreprendre des réformes foncières soutenues. Ces contraintes existent déjà depuis de nombreuses années. Existe-t-il des mécanismes novateurs pour contourner les goulots d'étranglement sur ces questions? Comment mobiliser de nouvelles ressources? Quelle capacité existe-il pour accroître l'intérêt juridique et académique sur ces questions et appuyer le renforcement ultérieur des capacités nécessaires au sein des responsables politiques et des administrateurs?

Il faudra mettre un accent particulier sur ces initiatives pour assurer le développement durable de l'Afrique. Tel qu'il ressort plus haut, les zones arides africaines sont confrontées à quelques-uns des plus grands défis, d'une part comme legs des systèmes coloniaux de tenure foncière et comme résultat des efforts inadéquats consentis dans le cadre des réformes. Les décideurs devraient promouvoir et appuyer les efforts et initiatives visant à faciliter un accès équitable aux régimes fonciers. Les politiques doivent viser à clarifier les droits d'accès aux ressources et les responsabilités afférentes à travers une réforme des régimes fonciers qui tienne compte de l'état de droit et qui soit régie par les législations nationales tout en facilitant l'accès aux crédits par toutes les couches, en particulier les femmes. Ces politiques doivent s'efforcer de promouvoir le développement économique et social, ainsi que les efforts d'éradication de la pauvreté, de même

qu'une utilisation efficace des terres sur la base de principes écologiques sains. Elles devraient s'assurer que les femmes impliquées dans la production peuvent jouer également le rôle de décideurs et de propriétaires dans le secteur tout en leur garantissant des droits de succession en ce qui concerne l'accès à la terre.

La dégradation des sols, l'accès limité aux ressources foncières, les variations climatiques, la pénurie des ressources en eau et la désertification ont transformé certaines communautés en 'réfugiés écologiques' - il s'agit de gens ayant quitté leurs terres en raison du manque d'accès aux ressources naturelles viables et parce qu'ils manquent d'autres terres d'accueil. Très peu d'attention a été accordée à cette question jusqu'ici. La définition du concept de réfugié tel que contenue dans la Convention de Genève de 1951 sur les Réfugiés n'est pas suffisamment inclusive pour tenir compte des cas de réfugiés écologiques. Même s'il existe des projections on ne peut plus pessimistes, sur la portée du phénomène, qui fait l'objet d'une attention inadéquate en termes de stratégies disponibles pour faire face aux populations affectées par le stress environnemental, le concept n'en demeure pas moins valide. En termes clairs, les changements environnementaux ne constituent qu'un aspect parmi tant d'autres, des raisons qui sont à la base du phénomène de migration. Toutefois, la question de savoir si les 'migrants environnementaux' méritent un traitement spécial, et comment ce phénomène se retrouve dans d'autres principes de droits humains, demande qu'on se penche sérieusement. De telles questions aux effets à long terme, requièrent une attention toute particulière dans le cadre de droit international, des législations et constitutions nationales.

Comment les zones arides seront-elles affectées par les mouvements migratoires au cours des décennies à venir (que ce soit en raison des forces économiques, des conflits émergents ou de la croissance démographique)? La perspective d'un débat est lointaine sur l'intersection entre la nature, la société et les facteurs économiques dans les zones arides. De la même manière, l'attention qui porte sur l'urbanisation rapide (surtout en Afrique) semble se concentrer essentiellement sur les capitales, alors que l'exode des populations vers les centres ruraux secondaires, fait l'objet d'un intérêt inadéquat, quand on sait que ces centres constitueront à l'avenir, 'la ligne de front' de ce nouveau phénomène.

De nombreuses études rejettent implicitement l'idée selon laquelle la sédentarisation est un objectif recherché dans le cadre des réformes foncières. Dans certaines zones, les perceptions négatives qu'on se fait des conditions de vie dans les zones arides - en rapport notamment avec le pastoralisme - ont été modifiées par l'existence de preuves de leur validité. Cependant, il n'y a pas eu de suivi ferme en termes de création d'un environnement favorable pour la diversification des moyens de subsistance et pour la protection des fondements écologique et institutionnel. Toutefois, certains gouvernements considèrent encore explicitement ou implicitement la sédentarisation comme un objectif souhaitable. Les expériences des communautés ayant profité et souffert économiquement de tels phénomènes, pourraient enrichir ce débat.

Le statut des lois foncières coutumières nous invite également à une exploration plus fouillée. Dans la plupart des cas, les gouvernements n'ont pas une perception sophistiquée du contenu, des valeurs et des principes de droit coutumier. Une meilleure compréhension de ces systèmes pourrait générer des idées sophistiquées aux fins d'une synergie entre les systèmes juridiques traditionnels et formels. Dans certains cas, les Etats peuvent envisager la possibilité de reconnaître formellement un système de pluralisme juridique, lorsque de tels systèmes

fonctionnent côte à côte dans la pratique. Une question juridique particulière qui apparaît souvent à trait aux alternatives à l'enregistrement des droits collectifs aux noms d'individus. D'où la question de savoir comment des systèmes juridiques formels basés sur des droits individuels peuvent-ils accommoder la notion de droit collectif et garantir en même temps la répartition des avantages entre les communautés sans toutefois renforcer de façon inconsciente, les injustices qui pourraient persister au sein des communautés? Ce débat pourrait s'inspirer des leçons tirées du travail déjà accompli sur les droits relatifs à la propriété intellectuelle au profit des communautés traditionnelles, travail qui se réfère à la répartition des avantages entre les membres de la communauté qui possède par exemple des connaissances ethno-botaniques précieuses.

Ce document soulève plusieurs questions et défis. Il existe très peu de questions simples et pratiques. Le défi auquel sont confrontés les responsables politiques, les universitaires, les organisations non-gouvernementales et les membres des communautés vivant dans les zones arides, consistent à amorcer un dialogue constant, inclusif et honnête. Sans un tel dialogue, l'avenir est sombre pour les économies de bon nombre des pays en développement et les populations des zones arides, qui font partie du reste, des couches sociales les plus marginalisées dans cet espace.

Le PNUD représente le réseau du développement mondial du système des Nations Unies qui fait le plaidoyer pour le changement et sert de pont entre les pays et la connaissance, l'expérience et les ressources en vue d'aider les populations à bâtir une meilleure vie. Nous intervenons dans 166 pays, contribuant avec eux à la recherche des solutions aux problèmes de développement à l'échelle planétaire et nationale. Pour le développement de leurs capacités locales, ces pays font appel à l'expertise du PNUD et à celle de ses divers partenaires.

Les responsables du monde ont pris l'engagement de réaliser les objectifs de développement du millénaire, y compris l'objectif ambitieux de réduction de la pauvreté de moitié d'ici l'an 2015. Le réseau du PNUD assure la liaison et la coordination des efforts déployés aux niveaux mondial et national pour atteindre ces objectifs. Nous intervenons pour aider les pays à formuler et à partager des solutions face aux défis inhérents à :

- La gouvernance démocratique
- La réduction de la pauvreté
- La prévention de la crise et la relance économique
- L'énergie et l'environnement
- La technologie de l'information et des communications
- Le VIH/SIDA

Le PNUD aide les pays en développement à mobiliser l'aide et à l'utiliser à bon escient. Dans tous les pays où nous intervenons, nous encourageons la protection des droits de la personne humaine et l'habilitation de la femme.