COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.10.2004
COM(2004) 686 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement

[SEC(2004) 1289]

ORIENTATIONS DE L'UE VISANT A SOUTENIR L'ELABORATION DE LA POLITIQUE FONCIERE [1] ET LES PROCESSUS DE REFORME DE CETTE POLITIQUE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

1. INTRODUCTION

Les terres rurales constituent un capital de la plus haute importance dans de nombreuses parties du monde, dans les pays en développement comme dans les pays développés. Dans les premiers, une proportion importante du revenu, de l'emploi et des recettes d'exportation est tirée de la production agricole et d'autres activités liées à l'exploitation des terres. La pauvreté est également particulièrement accentuée dans les zones rurales et le contrôle des terres est une question essentielle pour les sociétés paysannes.

L'engagement des bailleurs de fonds en matière de réforme et de politique foncières a évolué au fil des ans. Dans les années 1940 et 1950 en Asie orientale et dans les années 1960 et 70 en Amérique Latine, le soutien des réformes agraires a représenté un moyen de désamorcer les pressions radicales exercées en vue d'un changement politique. Le caractère politique et la complexité de ce type d'intervention a conduit de nombreux donateurs à cesser de soutenir la redistribution des terres.

La rareté croissante des parcelles ainsi que les préoccupations suscitées par les conflits liés au problème des terres et par l'accroissement de la pauvreté rurale, en particulier en Afrique, ont ramené au premier plan le problème foncier. Ce renouveau d'intérêt va tout à fait dans le sens de l'accent mis sur la conception de cadres politiques efficaces permettant d'éradiquer la pauvreté, de promouvoir la bonne gouvernance, la décentralisation et l'établissement d'institutions démocratiques au niveau local et national. Parallèlement, les nouvelles expériences menées ces dernières années ont montré la nécessité de concevoir divers types d'intervention adaptées à tout un éventail de situations différentes, et leur faisabilité.

C'est dans ce contexte que la Commission, en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds[2], a élaboré la présente communication. L'attention portée aux questions foncières découle directement de l'objectif général que poursuit la politique communautaire de développement en matière de réduction de la pauvreté, des politiques foncières durables constituant un élément essentiel du développement rural et de la sécurité alimentaire. Les présentes orientations générales constituent une réponse aux demandes de soutien aux réformes de la politique foncière, qui émanent des pays en développement et des pays en transition; sans se vouloir normatives, elles visent à présenter une conception commune en vue de faciliter la collaboration entre la Commission et les États membres dans les pays en développement et les pays en transition dans lesquels les donateurs apportent un soutien aux réformes de la politique foncière.

La présente communication est le fruit d'une collaboration active avec les États membres menée au sein d'un groupe de projet de l'UE, qui a rédigé les "orientations communautaires sur la politique foncière", série d'orientations détaillées stratégiques et opérationnelles qui ont récemment fait l'objet d'une consultation avec la société civile et reflètent étroitement les

---

[1] Voir document de travail des services de la Commission, SEC(2004) 1289, pour les concepts clés.

[2] Cette politique s'inspire largement des travaux d'autres donateurs, en particulier la Banque mondiale, la FAO, le FIDA et les agences des États membres de l'UE.

résultats de ces deux processus[3]. Des orientations pratiques (voir document de travail des services de la Commission SEC(2004) 1289), qui présentent un exemple d'application concrète de la politique et permettent ainsi d'évaluer l'état des questions foncières au niveau national, viennent compléter le présent document général.

2. IMPORTANCE DE LA POLITIQUE FONCIERE

Dans tous les pays, la politique foncière se trouve au centre des préoccupations économiques, sociales et environnementales. La distribution des droits de propriété a un impact considérable sur le plan de l'équité comme sur la productivité: une distribution inéquitable des terres, des problèmes de propriété foncière et une administration foncière défaillante peuvent créer de graves injustices et déclencher de violents conflits. Le fait d'apporter des modifications à la législation, à la distribution des droits de propriété et aux structures administratives risque d'avoir des conséquences à long terme, positives ou négatives, sur le développement politique, économique et social ainsi que sur la gestion environnementale.

Les structures agraires reflètent la répartition des pouvoirs au sein de la société. Si l'accès à la propriété foncière n'est pas reconnu comme un droit de l'homme en tant que tel, il peut être considéré comme un moyen de se voir reconnaître des droits de l'homme fondamentaux tels que les définissent les conventions internationales et que l'illustre le cas des populations autochtones.

Cas des populations autochtones

La plupart des populations autochtones (qui comprennent les "populations tribales et pastorales") ont des régimes d'occupation des terres distincts en fonction de leur culture, qui se fondent sur des droits collectifs sur les terres et territoires. Le droit – internationalement reconnu – aux populations autochtones à une identité collective, à la survie et à l'autodétermination dépend de leur accès à la terre et aux ressources naturelles qui se trouvent sur leurs territoires traditionnels. C'est pourquoi les lois et constitutions de certains pays, de même que certaines lois et jurisprudences internationales, reconnaissent les droits de ces populations sur leurs terres (y compris l'usage ou l'occupation coutumier) comme des droits naturels, fondés sur le "titre d'aborigène" ou la "possession immémoriale". La reconnaissance effective de ces droits et revendications est cependant souvent incomplète, débouchant sur une marginalisation sociale et politique, une plus grande pauvreté et des conflits fonciers. Des mécanismes permettant de garantir les droits des populations autochtones sur leurs terres sont donc importants pour leur survie culturelle ainsi que pour la promotion de l'équité et la protection de leur environnement immédiat. Des minorités ethniques, religieuses et linguistiques autres que les populations autochtones peuvent également connaître des situations similaires. L'exemple des populations autochtones et des groupes minoritaires illustre les liens étroits qui existent entre les droits fonciers et les droits de l'homme.

L'égalité des droits entre hommes et femmes en ce qui concerne la possession et l'utilisation de la propriété constitue la pierre angulaire de l'égalité économique et sociale entre les sexes. Les droits humains des femmes doivent être renforcés dans le cadre de régimes fonciers à la fois formels et informels; la législation constitutionnelle et le droit de succession ont un rôle à jouer parallèlement à la législation et aux institutions foncières ainsi qu'au droit de la famille et du mariage.

La croissance démographique, l'évolution de la situation économique et les changements environnementaux tels que la désertification et les modifications climatiques peuvent intensifier la compétition pour l'accès aux terres. Des conflits risquent de surgir lorsque la

[3] Bien que le présent document traite principalement des terres dans les zones rurales, les questions foncières sont également très importantes dans les zones urbaines et péri-urbaines.

pénurie de ressources s'accentue et que l'accès aux terres est réduit, que les régimes de propriété foncière ne sont pas en mesure de s'adapter suffisamment rapidement aux évolutions et que des règles différentes et contradictoires coexistent. L'appropriation illégale des terres par les élites politiques et le déplacement forcé des populations rurales peuvent également entraîner des conflits fonciers. Rechercher des solutions aux revendications conflictuelles constituera une condition préalable de tout programme d'enregistrement foncier, de façon à éviter les contestations et les litiges répétés. Dans les pays qui sortent d'un conflit, le traitement juste et équitable des questions de propriété foncière sera souvent essentiel à la reconstruction, à la fois pour maintenir la paix et pour créer les conditions du retour à une croissance économique durable.

La politique foncière présente des liens étroits avec la politique agricole et économique. Garantir l'accès aux terres représente une condition nécessaire pour encourager l'investissement et l'amélioration des terres. Les problèmes fonciers, toutefois, sont rarement le seul facteur qui limite l'accroissement de la productivité. S'efforcer de remédier aux contraintes en matière de prix, d'intrants, de crédit, de marché et de transformation pourra représenter une plus grande priorité que le traitement des questions foncières.

La terre est considérée depuis longtemps comme une source essentielle de recettes pour l'administration locale et l'État. C'est un actif particulièrement facile à taxer, en particulier dans les zones urbaines. Les taxes foncières locales apparaîtront d'autant plus légitimes aux yeux de la population locale qu'elles s'accompagneront de droits plus effectifs et plus sûrs ainsi que de la fourniture efficace de services publics.

La politique foncière est également essentielle au maintien d'un environnement durable car elle peut créer des incitations en faveur de l'utilisation et de la gestion durables des terres et de l'environnement. La terre offre toute une série de services écologiques qu'une politique foncière saine peut contribuer à valoriser: la rétention des eaux, l'atténuation de la pollution, la protection des sols et des côtes sont toutes trois tributaires de l'utilisation durable des ressources naturelles. La politique foncière a par conséquent un rôle à jouer pour prévenir la dégradation de l'environnement. Des droits clairement définis et protégés, des règles effectives définissant l'accès et régissant l'utilisation des ressources agricoles, hydriques et d'autres ressources naturelles constituent un moyen essentiel de garantir une gestion durable de la terre et de ses ressources.

En l'absence de politiques commerciales et agricoles de soutien au secteur des petites exploitations agricoles, la prédominance d'une agriculture tournée vers l'exportation, la libéralisation des importations agricoles et le retrait de l'État en ce qui concerne la fourniture de services de vulgarisation agricole, se sont souvent traduits par la reconcentration des terres ainsi que par l'exclusion des catégories vulnérables et/ou la confiscation de leurs terres. S'attaquer à cet héritage du passé pour promouvoir l'équité comme la productivité revêt donc une grande importance.

La réforme de la politique foncière représente par conséquent un aspect essentiel des réformes politiques et institutionnelles nécessaires pour permettre aux groupes défavorisés de devenir plus autonomes et pour encourager un développement équitable et durable; c'est un moyen essentiel d'atteindre les objectifs de justice sociale et de développement économique. L'élaboration d'une politique foncière incombe à l'État mais elle devra prendre en compte les préoccupations de nombreux acteurs non étatiques et y répondre. La réforme de la politique foncière a un rôle clé à jouer dans les processus de démocratisation, la recherche d'une meilleure gouvernance et la décentralisation.

3. DIFFERENTS TYPES DE REFORMES DE LA POLITIQUE FONCIERE[4]

Dans son acception la plus large, **la réforme de la politique foncière** peut nécessiter que l'on apporte des changements délibérés à la distribution des ressources foncières ou à leurs modes d'exploitation (réforme du régime foncier), aux règles régissant l'usage des terres, ainsi qu'aux institutions qui administrent et gèrent les terres et réglementent leur utilisation. Elle peut nécessiter l'adoption de mesures touchant à la distribution des droits elle-même (réforme agraire).

La redistribution des terres est une question centrale lorsque les droits fonciers se trouvent concentrés entre les mains d'une minorité, que l'accès est très inégalitaire, que les terres sont sous-exploitées par de grands propriétaires ou que des injustices passées doivent être réparées. La redistribution des terres n'est cependant pas suffisante en elle-même et peut entraîner une baisse temporaire de la productivité en l'absence d'incitations économiques et d'un soutien institutionnel suffisants ainsi que de mesures financières et techniques adéquates permettant d'aider les nouveaux agriculteurs à développer leurs exploitations et à avoir accès aux marchés. En outre, l'intensification des cultures sur des terres très fragiles peut s'accompagner d'une dégradation de l'environnement en l'absence de planification adéquate de l'utilisation des sols. La redistribution des terres doit donc s'effectuer dans le cadre d'une politique agricole durable soutenant l'agriculture familiale.

Par le passé, l'État a mis en oeuvre les réformes foncières en expropriant les grands propriétaires. Ce type de réforme foncière a été critiqué comme politiquement difficile et génératrice de conflits. La formule de la "réforme foncière induite par le marché" a ensuite été expérimentée, reposant sur le principe du consentement mutuel entre l'acheteur et le vendeur. Ces deux types de réformes sont susceptibles de favoriser la spirale des prix, les demandes de compensation excessives et la vente de terres marginales par les propriétaires terriens, ce qui peut en retour entraîner un endettement important pour les bénéficiaires ou des coûts élevés pour l'État.

Le cas du Zimbabwe

La réforme foncière au Zimbabwe est une bonne illustration des liens qui existent entre les terres, la gouvernance et la productivité. Une réforme foncière mal conçue conjuguée à des motivations politiques ont conduit le gouvernement à mettre en vigueur un système de redistribution des terres qui, aussi utile qu'il ait été, a fortement affecté la capacité de production agricole du pays.

Le manque de participation à la conception de la réforme a provoqué la rupture du dialogue entre les parties. La violence et les expulsions forcées ont suivi dans un climat d'insécurité et d'anarchie qui a laissé le champ libre aux factions les plus extrémistes. L'intervention du gouvernement et une législation au coup par coup ont créé un sentiment d'insécurité, le respect de la propriété privée n'étant plus assuré.

Dans le cas des expropriations, le principe directeur devrait être l'octroi d'une compensation raisonnable correspondant à la valeur des améliorations apportées à la terre ainsi qu'à son utilisation productive et son potentiel de production. Ce type de mesures ne devrait cependant jamais aboutir à l'expulsion de populations autochtones et locales de leurs terres traditionnelles ou restreindre leur accès à des ressources vitales. Lorsque de grandes exploitations agricoles ont été créées illégalement, elles ne devraient pas pouvoir prétendre à

[4] Les processus de réforme sont très différents d'un pays à l'autre et il est difficile de généraliser. Le document de travail des services de la Commission, SEC(2004) 1289, présente une liste indicative de composantes et une vue d'ensemble des questions qui se posent dans différentes régions géographiques.

une compensation ou être mises en vente sur le marché libre. La volonté politique, un consensus national sur la légitimité de la redistribution foncière, le soutien des organisations sociales rurales et de la population urbaine représentent ainsi autant de conditions politiques. Un important soutien financier et technique des donateurs est également important. Un contrôle indépendant est aussi nécessaire pour garantir des procédures transparentes et équitables et éviter les manipulations politiques.

Si des réformes induites par le marché évitent certains des risques et difficultés de l'acquisition et de la redistribution forcées, le nombre de terres disponibles pour la vente et les contraintes de financement limitent fortement la cadence de ce type de réformes et leur impact sur les pauvres. Si de fortes inégalités ne peuvent être corrigées au moyen des mécanismes du marché, des réformes agraires conduites par l'État peuvent demeurer nécessaires. D'autres moyens d'influer sur la distribution des droits peuvent cependant être étudiés (taxation foncière, négociation de baux de longue durée pour les personnes privées de terre, réglementation des marchés de vente de terres donnant la priorité aux agriculteurs locaux, crédit bonifié pour les achats de terres s'adressant aux pauvres); ce sont là autant de moyens alternatifs de décourager l'accumulation de terres en friche entre les mains d'une minorité et de favoriser l'accès des petits exploitants à la terre.

Le document de travail des services de la Commission SEC(2004) 1289 présente une série de principes qui peuvent contribuer à garantir le caractère durable des processus de réforme de la politique foncière.

4. DIFFERENTS ELEMENTS DE L'APPROCHE SUIVIE PAR L'UE POUR LE SOUTIEN A LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE

4.1. Sécuriser les droits fonciers et les ressources connexes

Pour renforcer l'équité et favoriser la productivité agricole, la politique suivie doit améliorer l'accès à la terre et la sécurité des droits fonciers qui y sont associés. Ces droits sont établis de façon sûre s'ils ne sont pas contestés sans raison et si, en cas de contestation, ils peuvent être confirmés par les autorités légales ou d'arbitrage (coutumières ou publiques ou les deux). L'établissement de droits fonciers sûrs dépend donc en grande partie de l'existence d'institutions efficaces et de l'exécution effective des règles de gestion des droits fonciers; il ne repose pas uniquement sur la nature légale officielle des droits eux-mêmes.

Les régimes agraires informels sont en général dynamiques et évolutifs; ils peuvent (sans que ce soit toujours nécessairement le cas) être efficaces et s'adapter, dans certaines limites, à l'évolution des conditions économiques et technologiques. Des systèmes agraires coutumiers et informels ne devraient pas être considérés comme un frein à l'augmentation de l'intensification agricole.

4.2. S'appuyer sur les droits et les pratiques existants

La réforme de la politique agraire vise à modifier les pratiques en matière d'utilisation des terres mais le diagnostic effectué, souvent, ne s'appuie pas sur des études suffisantes, si bien que la politique n'atteint pas l'objectif recherché. Une analyse qualitative approfondie des pratiques et réglementations foncières locales, des problèmes de manque de sécurité, du type

de conflits et des modes de transfert est nécessaire pour comprendre la nature des problèmes rencontrés et pouvoir les régler.

4.3. L'établissement des titres fonciers n'est pas toujours la solution

La création d'un registre foncier ou l'établissement de titres fonciers a été jugé nécessaire par le passé pour assurer la sécurité des droits, augmenter la productivité et ouvrir l'accès au crédit mais l'expérience montre que les titres peuvent ne pas être nécessaires ni suffisants pour atteindre ces objectifs. Premièrement, les droits fonciers découlent d'une reconnaissance par le gouvernement comme par la communauté locale. Des droits fonciers informels peuvent offrir une sécurité suffisante dès lors qu'ils sont reconnus localement et qu'ils ne sont pas contestés.

Deuxièmement, les investissements fonciers sont tributaires d'un contexte économique favorable, de sorte que de simples changements au niveau des droits fonciers peuvent ne faire aucune différence. En outre, des programmes d'établissement de titres fonciers menés dans un contexte macroéconomique qui sape la rentabilité des petits exploitants peuvent entraîner des ventes forcées de terres, dépouillant ainsi nombre de petits fermiers, aboutir à une accumulation et à une concentration des terres aux mains d'une minorité et accroître la pauvreté et les inégalités.

Troisièmement, si les titres ont été considérés par le passé comme des garanties indispensables pour avoir accès aux sources officielles de crédit, les banques de la plupart des pays n'ont, en réalité, guère été disposées, en l'absence de marché fonctionnel, à prêter de l'argent dans les zones rurales. De surcroît, les programmes d'établissement du cadastre ne sont fiables que si celui-ci est régulièrement actualisé, ce qui suppose des coûts considérables, lesquels doivent être couverts soit par l'État soit par les usagers des terres.

Une vision d'ensemble des systèmes cadastraux et des méthodes d'établissement des titres fonciers est donc nécessaire pour dresser des relevés fiables et adéquats des droits fonciers villageois, familiaux ou individuels, et enregistrer toute une série de droits, à faible coût. Des systèmes novateurs offrent de nouvelles solutions et d'autres options doivent être étudiées (par ex., la reconnaissance officielle de contrats écrits établis au niveau local).

4.4. Nécessité d'établir des systèmes viables d'administration foncière

L'administration foncière comprend une série de différentes fonctions (voir document de travail des services de la Commission, SEC(2004) 1289), qui peuvent être remplies à différents niveaux, par un ensemble d'organes différents, si bien que la conception du régime d'administration foncière est fondamentale: trop souvent, une administration foncière centrale est lourde, inefficace, coûteuse et inaccessible pour les agriculteurs. De toute évidence, un certain degré de subsidiarité permet une gestion plus efficace des terres et des ressources naturelles, étant donné que c'est au niveau local que l'on trouve des connaissances plus pertinentes et plus détaillées sur les droits fonciers. La clé de toute délégation de pouvoir est de veiller à ce que le système choisi comporte un mécanisme adéquat de freins et de contrepoids et instaure une obligation de transparence, notamment un contrôle par des instances supérieures, compte tenu du risque de corruption et de népotisme dans l'administration foncière locale.

L'objectif d'un système d'administration foncière devrait être d'offrir une réelle sécurité des droits sur les terres et les ressources naturelles détenus par les habitants des zones rurales, et d'encourager une gestion foncière durable. Parmi les principaux aspects à prendre en considération en ce qui concerne l'administration foncière figurent la suppression des contradictions entre les normes, l'existence de procédures simples et accessibles assorties de règles permettant de résoudre les problèmes rencontrés par les agriculteurs, l'établissement de systèmes d'arbitrage efficaces et accessibles, la suppression des dysfonctionnements dans l'administration foncière et l'instauration de mécanismes de transparence, la tenue d'un registre public des revendications foncières, la nécessité d'informer efficacement le public de ces revendications avant leur enregistrement et l'établissement des titres, le souci d'éviter les possibilités de corruption qu'ouvrent des procédures difficiles et complexes et la mise en place de voies de recours.

Sous réserve qu'elles soient conçues comme des outils permettant de favoriser la mise en place d'un système convivial, les nouvelles technologies (par ex. le système de positionnement global – GPS – et le système d'information géographique – SIG) peuvent améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'information foncière et réduire les coûts. De même, la participation des communautés locales à l'établissement d'une cartographie des terres, conjuguée à l'utilisation de systèmes coutumiers de gestion foncière, peut réduire sensiblement les coûts tout en représentant un outil utile pour la planification foncière et la gestion des différends locaux.

4.5. Rôle des marchés de location de terres dans le renforcement de la productivité et de l'accès

Les transactions foncières aboutissent au transfert des droits fonciers entre usagers. Les marchés de vente foncière peuvent néanmoins être inaccessibles pour les personnes disposant d'un pouvoir d'achat limité, et ils sont faussés par le fait que les habitants des zones rurales ne bénéficient ni d'informations correctes ni de services financiers, si bien que ces marchés peuvent provoquer une plus grande inefficacité et inégalité en raison de la spéculation, de l'acquisition de terres rurales par des entrepreneurs urbains ou extérieurs et des ventes forcées de terres par les personnes démunies.

Par opposition, les marchés de location de terres peuvent être plus efficients et équitables. Ces marchés, à condition qu'il existe des garanties adéquates de sécurité pour les parties contractantes, offrent aux usagers des mécanismes souples leur permettant d'augmenter ou de diminuer le nombre de leurs propriétés agricoles en fonction de l'évolution de leurs besoins. Des accords en matière de métayage peuvent aussi constituer un moyen efficace de faire face à une augmentation des risques ou à un manque de liquidités. Des procédures de validation juridique, par les autorités locales, de contrats rédigés par des agriculteurs peuvent contribuer à assurer la sécurité des accords de location foncière, comme l'expérience en a été tentée au Bangladesh.

Ces solutions sont cependant limitées s'il existe un déséquilibre important entre propriétaires et locataires. Aussi le fait de clarifier les règles (par ex. le niveau des redevances, la durée des contrats), d'ouvrir l'accès au crédit et de fournir des conseils aux personnes démunies contribue-t-il au développement de marchés efficaces de location de terres.

5. ROLE DES BAILLEURS DE FONDS DE L'UE

Dans le passé, de nombreux bailleurs de fonds, dont la Commission européenne et les États membres de l'UE, ont été réticents à intervenir dans le domaine politiquement très sensible de la réforme de la politique foncière. Le soutien des bailleurs de fonds s'est souvent limité à promouvoir l'établissement des titres de propriété et les systèmes d'information foncière, activités non litigieuses jugées techniques, neutres et universelles. Cette neutralité n'est qu'apparente et cette position a souvent abouti à des choix inadaptés aux réalités locales, et, partant, à l'exclusion des personnes démunies.

Si la réforme de la politique foncière est un processus long et complexe, qui nécessite un vaste débat politique à l'intérieur du pays, les bailleurs de fonds peuvent apporter une contribution importante, à condition de s'acquitter prudemment de leur rôle. Ils peuvent faciliter le débat public, soutenir les processus sans en forcer le rythme, et offrir de financer les volets onéreux que constituent la préparation et l'exécution des réformes de la politique foncière, y compris en particulier l'achat de terres en vue de leur redistribution, sans se substituer à l'État. Ils peuvent contribuer aux activités de recherche et au développement des institutions et des capacités pour le compte des différents acteurs concernés (administration locale/centrale, organisations d'agriculteurs, etc.) ainsi qu'au suivi et à l'évaluation.

Principes-clé sous-tendant l'engagement des bailleurs de fonds, inspirés de l'expérience passée:

Les réformes de la politique foncière sont tout à fait spécifiques à chaque situation. Les bailleurs de fonds doivent soutenir **les solutions individualisées, étroitement liées au contexte social et institutionnel local et éviter les plans normatifs.**

Les réformes de la politique foncière représentent une entreprise complexe qui requiert **un engagement politique ferme** de l'État et le soutien de l'ensemble de la société. L'assistance des donateurs doit être non dogmatique, ne constituer aucune forme d'ingérence et prendre en compte la situation régnant au niveau local. Les programmes doivent être adaptés au contexte social et institutionnel local.

Le soutien des bailleurs de fonds doit s'accompagner d'un **dialogue approfondi** mené avec les autorités publiques, au plus haut niveau, et encourager une ample coordination et un vaste débat au niveau inter-ministériel.

Les réformes de la politique foncière sont **des processus de longue haleine**, qui comportent toute une série de phases successives, lesquelles supposent une approche répétitive. Les bailleurs de fonds doivent être disposés à soutenir ces processus sur la durée. Les approches sectorielles peuvent offrir certains garde-fous contre le risque que l'un ou l'autre donateur cesse de fournir une assistance.

Des réformes législatives intégrant la dimension hommes-femmes sont essentielles, bien que non suffisantes, pour assurer le respect de l'accès des femmes comme des hommes aux ressources foncières, et garantir que les deux sexes puissent en avoir le contrôle et l'usage.

L'information et la sensibilisation sont fondamentales. Les bailleurs de fonds doivent contribuer à la bonne intelligence des intérêts et des stratégies des différents acteurs concernés et encourager la recherche de solutions consensuelles.

La recherche peut représenter un outil précieux pour la compréhension et le pilotage des processus nationaux. Les donateurs peuvent jouer un rôle clé en encadrant, par la voie de la recherche, leur mise en oeuvre et en encourageant le retour d'information et les débats sur les nouvelles problématiques.

Le soutien apporté par les bailleurs de fonds à la réforme foncière ne doit en aucun cas aboutir à **priver une nouvelle fois les femmes et les catégories défavorisées de la population** de l'accès aux terres et de son contrôle ni à **déposséder les minorités ethniques ou tribales et les populations autochtones** des territoires qu'elles occupent depuis toujours **ou à les en expulser**.

L'importance croissante que revêtent les processus de réforme de la politique foncière, et les questions foncières en général, pour le développement rural et l'éradication de la pauvreté, justifie amplement un renforcement de l'engagement des États membres et de la CE, ainsi que de la coordination entre ces deux entités. Compte tenu de l'expérience que possède l'Europe en matière de politique et de gestion foncières, de soutien à l'agriculture familiale et de réglementation des marchés fonciers, ainsi que du financement important qu'elle fournit pour ces différents domaines, l'Union européenne a un rôle de premier plan à jouer dans les débats internationaux et dans la politique de développement relative à la structure agricole et à la réglementation foncière. Pour ce faire, elle doit adopter une approche équilibrée, qui reconnaisse que les marchés ne sont pas le seul moyen de réaliser des objectifs sociaux.

La CE jouit d'un avantage comparatif en ce qui concerne la mise sur pied et l'accompagnement de consortiums souples de donateurs issus des États membres de l'UE, chargés de chercher des solutions aux problèmes fonciers rencontrés dans les pays partenaires. De façon plus générale, parmi les options à envisager figurent les mesures suivantes:

- adopter une *approche commune* à l'égard de la politique foncière et de la réforme agraire, encourager le partage d'expérience entre la CE et les États membres et contribuer à une plus grande coordination des questions foncières et à leur interprétation commune;

- préconiser l'adoption par les institutions multilatérales d'une *approche plus équilibrée à l'égard des réformes de la politique foncière* et une intégration plus poussée des questions de régime foncier dans les processus de développement national (CSLP, stratégies de développement national/rural, etc.);

- encourager activement la coordination avec les autres donateurs et leur collaboration mutuelle, en particulier au sein de la famille onusienne (FAO, FIDA et PNUD), en appui des processus de réforme nationaux, conformément à l'avantage comparatif dont dispose chaque agence, à son domaine spécifique d'expertise et à sa présence dans le pays;

- mettre au point des projets de *recherche appliquée et de développement* concernant les liens entre le foncier, l'égalité et le développement social, le développement agricole et la pauvreté, les modes d'exploitation foncière et l'environnement; mettre en place des actions de suivi et d'évaluation par des experts indépendants des réformes de la politique foncière.

Plus spécifiquement, la Commission européenne et les États membres de l'UE peuvent grandement améliorer l'impact des réformes de la politique foncière en appuyant conjointement les processus nationaux de réforme et, en particulier, en:

- *soutenant l'organisation d'un débat et d'un partage d'expérience* sur les questions et la politique foncières, en liaison avec les politiques économiques menées en particulier au niveau régional;

- contribuant à faire de la *conception de la politique et des réformes foncières un processus véritablement participatif*, en incitant d'une part le gouvernement à encourager la participation au débat de la société civile, des groupes minoritaires, des populations autochtones et des communautés locales et en soutenant d'autre part cette participation, et en mettant à la disposition de ces divers acteurs les résultats des connaissances et de l'expérience internationale;

- soutenant la *conception et la mise en oeuvre d'approches sectorielles* permettant l'exécution d'un programme de réformes, à caractère participatif, de la politique et du régime fonciers, qui tienne dûment compte du développement institutionnel et prenne en considération la dimension de la durabilité et l'incidence en matière de coûts récurrents;

- appuyant la *réforme et la redistribution foncières*, en particulier là où de fortes inégalités subsistent. Cela pourra impliquer, lorsque les conditions le permettent, le financement de régimes transparents d'acquisition des terres par l'État, ou par les bénéficiaires ou encore par d'autres agences agissant pour leur compte, selon la solution la mieux appropriée au contexte local.

- soutenant le *développement des capacités* à tous les niveaux de l'administration foncière, y compris des collectivités locales;

- soutenant *le suivi et l'évaluation* de l'impact de la réforme et en encourageant une bonne diffusion des résultats de la recherche et une discussion appropriée sur ces résultats, de façon à faire de la réforme de la politique foncière un processus dynamique.

6. CONCLUSIONS

Par la présente communication, la Commission expose un nouveau cadre de référence applicable au soutien des réformes de la politique foncière dans les pays en développement. Il devrait faciliter le soutien des processus nationaux de réforme et renforcer la coordination et la collaboration avec les États membres et d'autres bailleurs de fonds.

La Commission adopte la présente communication et la transmet au Conseil et au Parlement pour approbation. Elle souligne en outre que les orientations opérationnelles (voir document de travail des services de la Commission, SEC(2004) 1289) représentent un instrument concret pour aider la Commission et les États membres à concevoir et mettre en oeuvre des programmes de soutien aux processus de réforme de la politique foncière dans les pays en développement et les pays en transition.