

FAO ÉTUDES SUR LES RÉGIMES FONCIERS

8

ISSN 1726-1864

**Accès à l'espace
rural et administration
foncière après
des conflits violents**



FAO ÉTUDES SUR LES RÉGIMES FONCIERS

8

**Accès à l'espace rural
et administration
foncière après
des conflits violents**

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-205343-3

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© FAO 2005

FAO études sur les régimes fonciers

Les études FAO sur les régimes fonciers présentent de façon concise la matière souvent complexe et sujette à controverse des régimes fonciers, notamment en raison de ses liens avec la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et le développement rural. Sans prétendre être exhaustives, ces études ont pour objet de mettre en lumière le travail de la FAO et de ses nombreux collaborateurs internationaux en matière de «bonnes pratiques» concernant un domaine particulier de l'administration foncière. Ces études couvrent de nombreux aspects de l'amélioration de l'accès aux terres et aux ressources naturelles connexes et de la sécurité des droits fonciers. Elles traitent du rôle des régimes fonciers dans le développement rural, de la parité hommes/femmes et de l'accès à la terre, de l'amélioration de l'accès aux terres grâce aux baux agricoles, des systèmes d'imposition des biens en zone rurale, du remembrement, ainsi que de l'accès à la terre et de l'administration foncière après des conflits violents.

Pour de plus amples informations concernant les études sur les régimes fonciers et le travail de la FAO dans ce domaine, consulter les pages d'accueil suivantes:

http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_fr.htm

http://www.fao.org/sd/IN1_fr.htm

Remerciements

Lignes directrices élaborées par David Palmer, Nigel Thomson, Paul De Wit, Jonathan Lindsay, Mika-Petteri Törhönen, Pamela Pozarny et Paul Mathieu.

Comité de révision: Bengt Andersson, Clarissa Augustinus, Francisco Barquero, Florence Egal, Vladimir Evtimov, Annie Kairaba-Kyambadde et Jon Unruh.

Table des matières

Avant-propos	vii
1. INTRODUCTION	1
2. SITUATION DES PAYS ÉMERGEANT D'UN CONFLIT	5
Les conflits violents et leurs causes	5
Début et fin de la période postérieure au conflit	7
Caractéristiques du cadre post-conflit	11
Déplacement des populations et retour des réfugiés et déplacés internes	18
3. RÉGIME FONCIER DANS LES PAYS ÉMERGEANT D'UN CONFLIT	21
Régime foncier et administration foncière	21
Accès à la terre durant les périodes faisant suite au conflit	27
Administration foncière durant les périodes postérieures au conflit	29
Terres relevant des règles coutumières	34
Importance des régimes fonciers dans les situations post-conflit	36
4. ASSISTANCE DANS LES MISSIONS D'ÉVALUATION	39
5. ASSISTANCE DANS LES OPÉRATIONS D'URGENCE	43
Reconnaissance des problèmes liés au régime foncier	44
Le régime foncier	46
Décisions judiciaires concernant les droits à la terre	48
Besoins de terres	50
Disponibilités en terres	51
Cadre opérationnel	52
Cadre politique	54
Cadre juridique	55
Coordination interinstitutions	57
Communication	58

Identification des priorités	58
Conception et application de mesures de portée immédiate	59
6. ASSISTANCE DANS L'ÉLABORATION DE POLITIQUES	63
Restitution	67
Réinstallation	70
Établissement d'un système fonctionnel	71
Coordination et communication	75
7. ASSISTANCE DANS L'APPLICATION DES POLITIQUES	77
8. OBSERVATIONS FINALES	81

Avant-propos

Le présent document fait partie d'une série d'études sur les régimes fonciers produite par le Service des régimes fonciers de la Division du développement rural de la FAO. Les modes d'occupation des terres jouent un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire et le développement rural durable. Un accès équitable et sûr à la terre, notamment pour les populations rurales pauvres, contribue de façon cruciale au recul de la pauvreté et de la faim, à l'accroissement de la productivité de l'agriculture et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. Des institutions efficaces sont nécessaires dans ce domaine pour déterminer qui a droit à telles ou telles ressources naturelles, à quelles fins, pendant quelle durée et sous quelles conditions.

Les conflits violents entraînent forcément un bouleversement de la structure agraire et de l'administration foncière. Des affrontements de grande ampleur et de longue durée peuvent entraîner des exodes successifs de populations. Certains peuvent perdre leur terre parce qu'ils en ont été expulsés par la force ou d'autres l'abandonner parce qu'ils craignent d'être victimes d'actes de violence. Ces personnes déplacées sont contraintes de retrouver des terres pour s'installer, soit sur le territoire national, ce sont alors des déplacés internes (DI), soit hors de leur pays, en tant que réfugiés. Il arrive alors que des populations vivant dans des zones sûres n'aient plus accès à leurs terres en raison de l'arrivée de ces populations déplacées.

À l'issue d'un conflit, nombreux sont ceux qui, lorsqu'ils regagnent leur foyer, sont forcés de constater que d'autres occupent leur bien. Parfois, les occupants ne sont pas en possession d'un titre valable. Dans beaucoup d'autres cas, à la suite de déplacements de population successifs, il arrive que plusieurs personnes possèdent un droit légitime sur la

même parcelle de terre. Nombreux sont aussi ceux qui, faute de pouvoir regagner leur région d'origine, doivent s'installer ailleurs.

Assurer un accès sûr à la terre est une tâche particulièrement ardue dans les pays émergeant de conflits violents. De nombreuses personnes et organisations doivent disposer d'un accès à la terre pour différentes raisons. Parfois, cet accès peut être temporaire; parfois, des dispositifs de nature plus permanente s'imposent. Faute de moyens, il est souvent difficile pour le gouvernement central et les administrations locales de déterminer qui a droit à des terres et d'assurer l'accès à celles-ci. Il faut alors concevoir et mettre en oeuvre de nouvelles procédures pour gérer les programmes de restitution des terres et de réinstallation. D'importantes infrastructures doivent être remises sur pied, les registres fonciers doivent être récupérés ou recréés et des compétences techniques ou administratives doivent être retrouvées.

Le présent document est destiné à aider les spécialistes des régimes fonciers et de ses modalités d'administration qui participent à la reconstitution de la structure agraire et à la remise en place des services de l'administration foncière dans les pays sortant de conflits violents. Comme d'autres documents de la série, celui-ci n'a pas pour objet de dresser un constat exhaustif, mais de décrire les «bonnes pratiques» recensées par la FAO et ses nombreux collaborateurs. La Division du développement rural de l'Organisation souhaite poursuivre sa collaboration avec un vaste public.

Parviz Koohafkan
Directeur de la Division
du développement rural

1. Introduction

- 1.1 L'accès sûr à la terre est un moyen déterminant d'éradiquer la faim et la pauvreté. Il n'est généralement pas facile de sécuriser l'accès à la terre et une telle tâche est particulièrement complexe dans les pays émergeant de conflits violents. La solution du problème peut passer par l'établissement d'une paix durable. Répondre à des besoins humanitaires d'urgence après un conflit consiste à trouver des lieux permettant d'assurer aux populations une certaine sécurité sans mettre en péril les droits à la terre de tiers. Assurer une stabilité sociale et économique dans la durée oblige à trouver des solutions plus permanentes quant aux endroits où les populations peuvent vivre et travailler. Trop souvent cependant, les mesures en faveur du relèvement et de la reconstruction sont planifiées sans tenir compte de la nécessité de résoudre les problèmes fonciers.
- 1.2 Les conflits violents éclatent pour des raisons diverses. Certains trouvent leur origine dans des litiges portant sur l'accès aux terres. Dans maints autres cas, les problèmes fonciers ne sont pas la cause fondamentale de la violence, mais les différends liés à la terre peuvent aggraver les tensions. Quelle que soit l'origine d'un conflit, la persistance d'actes de violence généralisés pendant plusieurs années entraîne l'exode d'une grande partie de la population. Les personnes perdent leurs terres. Les groupes vulnérables sont généralement constitués de femmes et d'enfants, mais peuvent aussi inclure des minorités ethniques ou politiques. Au terme du conflit, les personnes déplacées doivent pouvoir accéder à la terre. Beaucoup s'efforcent de regagner leurs terres d'origine. Il arrive alors qu'elles soient confrontées à plusieurs revendications légitimes portant sur ces mêmes terres en raison des déplacements de population successifs. D'autres, nombreuses, faute de pouvoir récupérer leurs terres, sont dans l'obligation de s'installer ailleurs.
- 1.3 Si les conséquences des conflits violents touchent généralement l'ensemble du territoire du pays concerné, elles peuvent être particulièrement graves dans les campagnes. Les conflits se produisent le plus souvent dans les pays pauvres, où une grande partie de la population vit dans les campagnes; ces pays sont caractérisés par un niveau d'urbanisation relativement faible et une forte

proportion d'emplois agricoles. Les conflits de grande ampleur frappant les pays pauvres peuvent donc conduire un grand nombre de personnes à fuir les zones rurales. À l'issue du conflit, les routes et autres infrastructures faisant défaut dans ces zones et parce qu'il est difficile d'y trouver un travail, font que l'on accorde souvent moins d'attention aux problèmes qui s'y posent.

- 1.4 Il est extrêmement difficile pour un pays de se relever d'un conflit violent. Il lui faut pour cela s'attaquer aux problèmes que posent l'exode massif de populations ayant fui leurs terres, les nombreuses pertes en vies humaines et séquelles corporelles, la destruction d'infrastructures essentielles, l'effondrement du système juridique, la disparition des registres et la perte de compétences techniques, le manque de confiance généralisé, de même que le sentiment constant de peur latente et la crainte de nouvelles violences. La plupart des pays émergeant d'un conflit étant déjà pauvres avant de sombrer dans la violence, leur capacité à résoudre les problèmes d'accès à la terre et d'administration foncière est limitée.
- 1.5 Aider les pays à assurer un accès à la terre et à remettre en place des systèmes d'administration foncière au terme des conflits constitue une part importante du travail de la FAO en matière de structure agraire. L'Organisation possède une longue expérience dans ce domaine; l'une de ses fonctions initiales a été de résoudre les problèmes de régimes fonciers qui se sont posés en Europe après la seconde guerre mondiale. L'expérience récente acquise par l'Organisation et ses partenaires dans ce domaine a été utilisée pour l'élaboration du présent guide. Celui-ci a pour objet de fournir des avis concrets aux spécialistes concernés travaillant avec la FAO à la remise en place de systèmes de régimes fonciers et d'administration foncière dans les pays émergeant de conflits. Il vise aussi à aider ceux qui élaborent des plans d'urgence, de relèvement et de reconstruction en énumérant les problèmes d'occupation des terres pouvant être pris en considération dans la conception des projets.
- 1.6 Le guide met l'accent sur les caractéristiques générales que présentent les zones rurales à l'issue de conflits. Il reconnaît toutefois que l'administration foncière doit être envisagée dans une perspective holistique afin de prendre en compte les liens entre zones urbaines et zones rurales. Par ailleurs, il

définit d'autres problèmes comme la nécessité de prévoir des abris et des logements. Nombre des nouvelles politiques, des lois et des structures administratives mises en place à l'issue du conflit transcendent généralement la distinction établie entre zones urbaines et zones rurales.

- 1.7 Tous les conflits donnent lieu à une situation différente, mais ils présentent souvent de nombreuses caractéristiques communes. Le présent guide traite principalement de ces problèmes communs. Il ne peut donner qu'une orientation générale; son contenu doit être évalué et appliqué en fonction de chaque situation. Certaines des solutions proposées, peuvent s'avérer totalement inadaptées à un contexte donné.
- 1.8 Selon le présent guide, il est considéré que le conflit est achevé lorsque les principales hostilités ont cessé, au point qu'une assistance internationale peut être assurée pour les activités d'urgence, de relèvement et de reconstruction. Même s'il existe un relatif degré de sécurité, l'environnement n'est pas nécessairement sûr et des conflits peuvent à nouveau éclater.
- 1.9 Au chapitre 2, le guide donne un aperçu des caractéristiques générales des conflits: pertes en vies humaines et violences, disette et famine, destruction des cultures, des habitations, des infrastructures et des services de l'État. Ce chapitre s'adresse pour l'essentiel aux spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière ne possédant qu'une expérience limitée des conflits violents pour les informer des conditions dans lesquelles ils peuvent être appelés à travailler.
- 1.10 Le chapitre 3 traite des conditions spécifiques d'accès à la terre et d'administration foncière prévalant généralement à l'issue d'un conflit. Il contient des informations sur les régimes fonciers et l'administration foncière destinées aux concepteurs des projets d'urgence qui disposent parfois d'une expérience limitée dans ces domaines. Il décrit, à l'intention des concepteurs de projets ainsi que des spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière, les conditions qui caractérisent généralement un pays à l'issue d'un conflit. Il souligne la nécessité de trouver une solution aux problèmes de régimes fonciers après un conflit.

- 1.11 Avec la cessation progressive des hostilités, les organisations internationales entreprennent généralement des missions exploratoires pour évaluer la situation. Des spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière doivent être inclus dans ces missions d'évaluation précoce pour définir et analyser les problèmes d'accès à la terre et d'administration foncière et déterminer les éventuelles mesures à prendre. Le chapitre 4 énumère les problèmes susceptibles de se poser lors de ces missions.
- 1.12 Après les missions d'évaluation préliminaires, les premières interventions porteront vraisemblablement sur la fourniture de services d'urgence ou à caractère humanitaire. Le chapitre 5 traite des questions essentielles de régimes fonciers ou d'administration foncière qui peuvent se poser à ce stade. Ce travail doit constituer la base nécessaire pour définir des priorités et concevoir des mesures de portée immédiate pouvant être appliquées de façon relativement rapide.
- 1.13 Au fur et à mesure de l'achèvement des activités d'urgence, il est possible de planifier l'élaboration d'orientations. Cela peut notamment consister à traiter des questions d'accès à la terre et d'administration foncière dans le cadre d'une politique générale plutôt qu'à travers des initiatives isolées. Il s'agira généralement d'adopter un certain nombre de décisions de principe de portée plus limitée: type de revendications recevables, identité des personnes pouvant former des requêtes et procédures à utiliser, par exemple. Le chapitre 6 donne un aperçu des questions essentielles devant être considérées en ce qui concerne la restitution de terres, la réinstallation et la mise en place d'un système d'administration foncière fonctionnel.
- 1.14 L'aboutissement des efforts de paix permet la mise en œuvre de politiques foncières de portée à la fois élargie et plus limitée. Le chapitre 7 définit les principales questions qui peuvent se poser, notamment en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des effets desdites politiques. Enfin, le chapitre 8 définit brièvement les rôles que les responsables de l'administration foncière peuvent jouer comme conseillers tout au long du processus.

2. Situation des pays émergeant d'un conflit

- 2.1 Le présent guide traite des grands conflits caractérisés par une violence durable pouvant entraîner des pertes en vies humaines, des atteintes physiques généralisées, et pousser des populations entières à quitter leurs terres. Ces conflits peuvent également provoquer la destruction de nombreuses infrastructures et la paralysie des institutions publiques. Leurs conséquences sont graves, notamment parce qu'ils peuvent durer de nombreuses années.
- 2.2 Le présent chapitre s'adresse aux spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière appelés à contribuer à la réalisation de projets, mais ne possédant qu'une expérience directe limitée des conflits violents. Il définit la nature de tels conflits et décrit les caractéristiques habituelles des situations qui leur font suite, ainsi que les conséquences qu'une période de violence prolongée et de déplacements massifs de population peuvent avoir sur une société.

LES CONFLITS VIOLENTS ET LEURS CAUSES

- 2.3 La plupart des conflits violents touchent les pays pauvres, mais il n'existe pas de lien de cause à effet entre pauvreté et violence. Les causes des conflits violents sont généralement complexes. Certains conflits sont liés à des rivalités portant sur la terre ou sur d'autres ressources naturelles. Une croissance démographique, non accompagnée d'un accroissement de la productivité ou de nouvelles sources de revenus d'origine non agricole, intensifie généralement la pression qui s'exerce sur les ressources naturelles. La dégradation de l'environnement qui en résulte augmente encore les contraintes auxquelles sont soumises les ressources restantes. L'accès à la terre étant souvent lié à l'identité sociale, les droits à la terre peuvent être utilisés pour exploiter politiquement la tension. Lorsque la propriété des terres est concentrée dans les mains d'une minorité – qu'il s'agisse d'une catégorie sociale ou d'une ethnie particulière –, les aspirations en faveur

d'une réforme agraire peuvent déboucher sur des luttes violentes. Les questions de structure agraire sont de nature essentiellement politique et les relations liées au régime foncier sont fondées sur les relations entre catégories sociales ou ethnies et conditionnées par celles-ci. Les problèmes fonciers sont appelés à acquérir une dimension politique et les problèmes politiques une dimension ethnique.

- 2.4 Des conflits violents peuvent éclater sans que le manque de terres et d'autres ressources foncières constitue un facteur de déclenchement essentiel, mais les litiges à propos des terres peuvent se combiner à d'autres problèmes et les différents protagonistes tenter de prendre le contrôle de ressources naturelles telles que le pétrole, les diamants et le bois pour financer leurs activités. De nombreux conflits ont pour principale origine la discrimination sociale, économique et politique qui s'exerce à l'encontre de catégories de la société, qu'il s'agisse de minorités ou de la majeure partie de la population. Cette discrimination a souvent un impact sur les régimes fonciers, notamment par le biais de ce qu'il est convenu d'appeler le «nettoyage ethnique» pratiqué dans certaines zones. La mauvaise gouvernance est un autre facteur de déclenchement commun à de nombreux conflits. La remise en cause de la légitimité de l'État peut être soulevée par des mouvements indépendantistes ou par des groupes subversifs. Les rancœurs peuvent être alimentées par l'expérience de l'arbitraire, du favoritisme, de la corruption ou des extorsions. Les conflits peuvent également avoir pour origine des facteurs extérieurs tels que l'instabilité d'un pays voisin.
- 2.5 Des griefs, même partagés par de très nombreux membres d'une société donnée, conduisent rarement à des actes violents en l'absence d'une mobilisation de la population par des meneurs. En elles-mêmes, des divisions à caractère ethnique ou religieux débouchent rarement sur des actes de violence. Toutefois, elles peuvent être exploitées par des chefs de file animés du désir de s'attaquer à la pauvreté et à l'injustice pour des motifs idéologiques, poussés par la cupidité ou l'espoir de s'enrichir grâce aux conflits. Elles peuvent aussi porter sur les terres lorsque des groupes

sociaux sont liés à des territoires particuliers tels que les foyers nationaux ou zones ethniques.

- 2.6 La cause immédiate des conflits est souvent le fait des chefs de file, qui ne sont pas prêts à négocier une solution pacifique. Leurs causes réelles peuvent être beaucoup plus difficiles à déceler; elles tiennent souvent à une combinaison de facteurs dont il est parfois difficile – voire impossible – d'évaluer l'importance. Un ensemble de facteurs peut entraîner des actes de violence dans une société, mais pas dans une autre. Une situation restée stable pendant des années peut être marquée par la violence en raison d'une combinaison de facteurs tels que des interventions extérieures, des changements climatiques, le remplacement de dirigeants locaux ou une aggravation des disparités économiques. D'autres changements, tels la croissance démographique ou l'intensification des migrations et la mise en place d'infrastructures et de services sociaux comme l'éducation contribuent à la remise en cause du consensus social. L'accumulation des sources de tension qui en découlent peut se traduire par un antagonisme accru entre les bénéficiaires des réformes et les autres.
- 2.7 En dégénéralant, le conflit peut échapper au contrôle des dirigeants. La violence peut conforter les divisions au sein de la société, en renforçant les intérêts et les positions des différents groupes. En raison de la dimension spatiale des conflits violents et des régimes fonciers, il peut se révéler difficile de distinguer le rôle des premiers et des seconds dans le déclenchement et la poursuite d'un conflit. La violence peut ne pas cesser alors même que les griefs qui en sont à l'origine n'ont plus lieu d'être et au contraire être alimentée par les nouvelles prises de position.

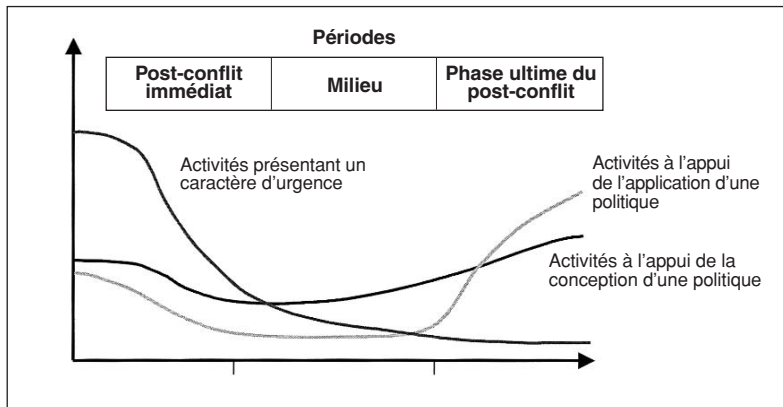
DÉBUT ET FIN DE LA PÉRIODE POSTÉRIEURE AU CONFLIT

- 2.8 Selon le présent guide, le début de la période postérieure au conflit correspond au moment où, les principales hostilités ayant cessé, l'aide internationale peut commencer. Le pays jouit alors d'un certain degré de sécurité, même si la situation n'est pas nécessairement sûre. Généralement, le passage d'une période de violence intense à une période de relèvement dans l'apaisement

ne se fait pas sans à-coups. Il ne se produit pas non plus dans toutes les régions du pays au même moment. La conclusion d'un accord de paix peut mettre fin à un conflit, mais l'hostilité et le ressentiment peuvent perdurer des mois ou des années, avec des niveaux d'intensité variables. Il peut même arriver que les tensions sociales s'aggravent pendant la période postérieure au conflit. Le retour des personnes déplacées peut être l'occasion de chercher vengeance ou d'assouvir de vieilles rancœurs et les populations ayant fui la violence peuvent trouver à leur retour leur bien occupé.

- 2.9 On considère que la période postérieure au conflit s'achève lorsque les systèmes juridiques de base et les institutions chargées de l'administration foncière sont en place et qu'il existe dans le pays une capacité suffisante pour concevoir des politiques. Toutefois, il peut être aussi difficile de définir la fin d'une période postérieure à un conflit que d'en définir le point de départ, car la frontière est rarement facile à déterminer. Le processus de pacification peut se poursuivre pendant un temps beaucoup plus long.
- 2.10 La nature des activités menées pendant la période postérieure au conflit varie en fonction des progrès accomplis. Ces activités peuvent être caractérisées parce que plus particulièrement axées sur les secours d'urgence ou sur la conception et l'application de politiques. Cette répartition en catégories est illustrée à la figure 1; elle est décrite plus en détail dans les paragraphes ci-après. Dans la pratique, ces différentes activités ne se déroulent pas de façon ordonnée. Un chevauchement est beaucoup plus probable. Des activités d'urgence comme celles liées au renforcement de la paix peuvent être nécessaires dans certaines régions d'un pays donné, alors qu'une paix relative peut exister dans d'autres. En conséquence, les activités liées à la conception des politiques peuvent démarrer de façon irrégulière selon les régions. De même, des institutions peuvent être établies dans les textes avant que les ressources et la capacité nécessaires pour mettre en œuvre les plans soient disponibles. Même si l'évolution vers la normalité peut être irrégulière comme l'indique la figure 1, la capacité à concevoir et appliquer une politique dépendra de la capacité à préserver la paix. Plus le degré de pacification est élevé, plus il est probable que des politiques seront conçues et appliquées.

FIGURE 1



- 2.11 **Les activités d'urgence** mettent l'accent sur la mise en place d'un système de gouvernance de base et sur la fourniture de services humanitaires. Elles ont généralement lieu durant la période immédiatement postérieure au conflit, avant que commence la mobilisation à grande échelle des ressources. Cette période est souvent caractérisée par l'absence à peu près totale de toute gouvernance et de règles de droit effectives, ainsi que par une destruction massive des infrastructures. La sécurité alimentaire est limitée. Les risques d'épidémie et d'exploitation de la population, en particulier concernant les groupes vulnérables comme les femmes et les enfants, les personnes âgées, les malades, les blessés ainsi que les minorités ethniques, sont généralement élevés. Des opérations internationales de maintien de la paix – désarmement et démobilisation des combattants par exemple – peuvent avoir lieu ou pas au cours de cette période. L'absence de certitudes quant au retour au calme ou les problèmes posés par la présence de mines ou de pièces non explosées dissuade parfois les populations de regagner leur foyer ou leur lieu de travail. Les spécialistes des régimes foncières et de l'administration foncière doivent jouer un rôle dans la définition des priorités relatives aux politiques agraires. Ils doivent également recenser les mesures de portée immédiate susceptibles d'être appliquées dans un délai relativement bref.

2.12 **Les activités liées à la conception de politiques** privilégient la planification des services administratifs et infrastructures nécessaires. Elles ont lieu lorsque les activités d'urgence prennent fin et lorsque des plans plus concrets peuvent être établis pour l'avenir. Ces activités concernent notamment:

- Recherche et recrutement du personnel de base qualifié;
- Définition des domaines d'action prioritaires;
- Edification des bases des services de l'État, des institutions et autres aspects des services administratifs;
- Définition des lignes directrices provisoires pour faire face aux urgences et attribution des fonctions au sein des services de l'État;
- Elaboration de politiques à long terme, recrutement du personnel et mise en place du système administratif.

Les politiques en matière de régime foncier doivent être bien conçues, de manière à ne pas susciter de nouveaux conflits. Elles doivent prendre en considération les conditions sociales, politiques et économiques existantes. Les spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière peuvent participer à la conception d'un cadre d'orientation de portée générale destiné à résoudre les problèmes fonciers. Ils doivent conseiller toute une série de décisions de principe, de portée plus limitée, conditionnant l'accès à la terre au moyen de programmes de restitution des terres et de réinstallation.

2.13 **Les activités liées à l'application de politiques** sont généralement concentrées vers la fin de la période post-conflit, lorsque le pays a retrouvé un degré de stabilité acceptable sur les plans politique et social. Au cours de cette période, les institutions provisoires et leurs politiques sont alors soigneusement définies et traduites dans les textes. Des stratégies sont mises en place et certaines activités d'administration publique courante sont ainsi amorcées dans les limites du raisonnable. Les responsables de l'administration foncière doivent aider à la mise en œuvre de politiques, par exemple en matière de restitution des terres et de réinstallation. Ils doivent suivre et évaluer l'efficacité de ces politiques.

- 2.14 Au cours de la période postérieure au conflit, les populations modifient souvent les stratégies visant à assurer leurs moyens d'existence. Une stratégie de survie durant un conflit et immédiatement après peut privilégier une production agricole permettant d'atteindre rapidement d'importants rendements, ainsi que l'accès à des ressources naturelles comme les denrées vivrières poussant à l'état sauvage, le gibier, le bois de chauffage et l'eau. À un stade ultérieur, une stratégie visant à assurer des moyens d'existence peut porter sur l'accès à la terre et à l'eau à proximité des réseaux de transport afin de permettre l'enlèvement des produits à destination des marchés. Un changement de stratégie peut également supposer une migration des zones rurales vers les centres urbains. Le passage d'une stratégie de crise à une stratégie adaptée au développement risque de prendre du temps. Il entraîne souvent une modification des priorités des populations vers différents types de ressources naturelles et d'autres biens.

CARACTÉRISTIQUES DU CADRE POST-CONFLIT

- 2.15 La présente section fournit un aperçu des particularités que présente un pays émergeant d'un conflit violent. Les caractéristiques des régimes fonciers sont présentées au chapitre 3. Les guerres civiles sont souvent longues et de nombreux conflits durent plus d'une dizaine d'années. Au Liban, la guerre civile a duré 17 ans. L'Afghanistan a été le théâtre d'un conflit pendant plus de 20 ans, le Guatemala pendant plus de 30 ans et le Soudan pendant plus de 40 ans. Lorsque des pays sont victimes d'actes de violence généralisés durant de telles périodes, il en résulte souvent une crise humanitaire (voir encadré 1).
- 2.16 **Pertes en vies humaines.** Avant que la paix ne s'instaure dans un pays victime d'un conflit violent de longue durée, un nombre considérable de personnes auront probablement trouvé la mort ou subi des violences physiques. On estime à plus de 3 millions le nombre de personnes tuées au cours du conflit qui a ravagé la République démocratique du Congo. Le reste de la population a souvent été victime de lésions corporelles ou d'amputations après avoir marché sur des mines et vit dans la crainte constante d'actes de violence. Les pertes en vies humaines peuvent avoir

ENCADRÉ 1

CARACTÉRISTIQUES DES PAYS ÉMERGEANT D'UN CONFLIT VIOLENT

Les pays émergeant de conflits violents présentent certaines caractéristiques communes:

- Une grande partie de la population, quand elle n'a pas succombé, a subi des violences corporelles et continue de vivre dans la crainte.
- Disette et famine. En particulier des femmes et enfants et des groupes vulnérables en général.
- À la suite des déplacements massifs de populations, il existe un grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées internes (dans leur propre pays DI). Une grande partie des déplacements de population peut être imputable à des évictions forcées. Il arrive qu'un grand nombre de personnes déplacées s'installent sur des terres sans autorisation.
- Persistance de tensions politiques et ethniques, dues au retour des populations contraintes à fuir leurs terres et à la confrontation avec les personnes qui les en ont dépossédées.
- Destruction d'infrastructures sur une grande échelle.
- Graves dégradations de l'environnement.
- Paralysie générale des services publics ne disposant que d'une capacité réduite pour entreprendre le relèvement du pays.
- Législation discriminatoire.
- Pénurie de fonctionnaires convenablement formés.
- Destruction à grande échelle des archives et des données.

pour origine des désaccords ethniques ou religieux. Dans certains conflits, la majorité des victimes appartiennent à des groupes spécifiques. Dans d'autres, les atrocités sont commises par toutes les factions.

- 2.17 **Disette et famine.** De graves pénuries de nourriture caractérisent généralement les pays victimes de conflits, la production et la distribution de vivres étant désorganisées. Les difficultés rencontrées pour avoir accès aux terres, aux semences, aux outils agricoles, au bétail et aux capitaux de façon organisée peuvent aggraver l'insécurité alimentaire, notamment lorsque les stocks de

nourriture sont réduits et que les récoltes sont encore sur pied. Le manque chronique de nourriture, outre qu'il affaiblit physiquement la population, limite sa capacité de travail.

- 2.18 **Déplacements de population.** La violence entraîne généralement l'exode d'une grande partie de la population, qu'il s'agisse de réfugiés ou de DI. Dans de nombreux cas, ces déplacements sont la conséquence d'évictions forcées. Un grand nombre de personnes déplacées peuvent être contraintes de s'installer sur des terres sans posséder aucun titre. Lorsque les conflits se prolongent, les déplacements de population peuvent concerner plusieurs générations. La section ci-après décrit plus en détail l'exode de la population et son retour vers ses foyers d'origine.
- 2.19 **Conséquences sociales et psychologiques.** Il arrive que de nombreux survivants soient extrêmement traumatisés. Confrontées à des scènes de meurtre, de viol et de torture, les personnes déplacées sont séparées de leurs proches, et perdent leur emploi. Cette situation peut provoquer chez elles des troubles psychologiques, les empêchant ainsi de retrouver des moyens d'existence à l'issue du conflit. Les conditions de vie peuvent susciter des tensions et des affrontements, un grand nombre de personnes étant contraint de vivre dans un espace insuffisant, logement de fortune au statut de plus en plus permanent. Les pays émergeant d'un conflit manquent souvent des moyens nécessaires pour traiter des victimes traumatisées.
- 2.20 En général, les conflits n'ont pas les mêmes conséquences pour les hommes et pour les femmes. Les hommes sont davantage susceptibles d'être recrutés, volontairement ou de force, par l'une des factions en présence. Ils peuvent aussi être tués ou faits prisonniers. Les femmes ayant ainsi des responsabilités accrues dans la prise en charge des enfants et des membres âgés de la famille avec cependant un accès plus limité aux ressources. Avec les enfants, elles représentent généralement la majorité des personnes déplacées indigentes. Il arrive qu'elles aient vécu avec la crainte permanente d'être violées, les différentes factions pouvant même utiliser sciemment les violences sexuelles et la torture comme une arme. Parfois, elles sont violentées au moment où elles

fuient leur village ou dans les camps créés pour les personnes déplacées. Elles sont aussi victimes de viols collectifs et autres types d'agressions entraînant des lésions graves, voire la mort, des maladies sexuellement transmissibles et des grossesses involontaires. Les femmes violées peuvent aussi être rejetées ou maltraitées par leur propre communauté. Lorsque les hommes sont restés, la répartition des tâches hors du foyer peut placer la famille devant un choix difficile: exposer les femmes au risque d'être violées et les hommes au risque d'être tués dans l'hypothèse où ils seraient pris par des factions rivales.

2.21 Les enfants sont, eux aussi, touchés par le conflit. Les jeunes garçons sont parfois enlevés et enrôlés de force. Ceux qui s'échappent sont parfois pris pour des combattants par la partie adverse, qui les prend pour cible. Les filles peuvent subir des violences sexuelles, quand elles n'ont pas été enlevées pour servir aux combattants d'«épouses temporaires». Dans les pays où les jeunes filles ont pour tâche d'aller chercher du bois de chauffage et de l'eau et de garder les troupeaux loin des zones de peuplement sûres, elles sont plus exposées que leurs aînées.

2.22 **Évolution des valeurs et des attentes.** Les conflits peuvent entraîner de profonds changements des valeurs et des attentes de certains. Cette évolution ne touchant pas la totalité ni même la majorité de la population, peut avoir pour effet d'aggraver les tensions entre ses différentes composantes. Dans un certain nombre de conflits, les femmes présentes dans les camps de réfugiés ont créé des associations pour améliorer leurs conditions de vie. Ce changement de comportement des femmes peut avoir été spontané ou encouragé par des ONG internationales. Il n'entraîne pas nécessairement une modification de l'attitude des hommes. L'accession des femmes à l'autonomie durant le conflit suscite parfois chez les hommes le sentiment d'une perte de pouvoir, en particulier dans les camps, où leur rôle traditionnel de soutien de famille est exercé par les organismes d'assistance. Les organisations féminines créées pendant le conflit peuvent ensuite renforcer le rôle des femmes et travailler au renforcement de leur pouvoir politique et économique. La responsabilisation croissante des femmes à l'issue du conflit peut être

vue d'un mauvais œil par les hommes qui, souhaitant un retour aux conditions sociales et aux structures de pouvoir antérieures, s'y opposent.

- 2.23 Les conflits peuvent aussi favoriser la transmission du pouvoir d'une génération à une autre. Dans de nombreuses sociétés, l'âge inspire le respect. Toutefois, les chefs traditionnels sont souvent mal préparés pour faire face aux conditions nouvelles prévalant dans les camps de réfugiés et les camps de peuplement. Les jeunes s'adaptent plus aisément quand leurs connaissances linguistiques leur permettent de communiquer directement avec le personnel des organismes d'aide internationaux. Ayant un parcours scolaire plus long que leurs aînés, ils sont parfois recrutés par des ONG. Partant, l'amélioration de leur situation au plan politique et économique peut pénaliser les hommes plus âgés de la communauté.
- 2.24 La découverte des modes de vie urbains modifie les comportements et les attitudes. D'un côté, les déplacements peuvent accélérer le processus d'urbanisation. Les populations ayant fui les zones rurales pour se réfugier dans des agglomérations, plus sûres, peuvent avoir bénéficié de services tels que l'éducation, les soins de santé ou l'électricité et avoir été exposés à toute une série de biens de consommation. Il arrive qu'elles hésitent à regagner les zones rurales et à se priver ainsi de ces agréments. D'un autre côté, les populations qui regagnent les zones rurales peuvent véhiculer des valeurs et des perceptions propres aux centres urbains.
- 2.25 **Destruction des infrastructures et des habitations.** Les conflits entraînent généralement la destruction de bon nombre d'habitations et autres biens appartenant à des civils. En outre, les infrastructures nécessaires à une gouvernance minimum comme les équipements de transport (routes, voies ferrées, ponts, aéroports et ports), les moyens de communication (radio et télévision) et les immeubles (bureaux, tribunaux et services d'archives) sont souvent détruites.
- 2.26 **Capacité limitée de l'État.** Au cours du conflit, l'État est parfois partiellement ou totalement incapable d'exercer son autorité dans certaines parties du pays.

L'impuissance des services de l'État est surtout perceptible dans les zones de combat ou dans les régions contrôlées par les forces rebelles. Des affrontements de longue durée se traduisent généralement par une diminution de l'autorité de l'État dans l'ensemble des régions, les ressources financières étant détournées de leur destination d'origine au profit d'activités liées au conflit.

- 2.27 Lorsque les hostilités cessent, l'administration centrale et locale est souvent dans l'incapacité de gérer la reconstruction. Les grands projets de construction et de développement étant complexes, leur planification et leur gestion posent, y compris lorsque la situation est stable, des difficultés aggravées par le manque de moyens caractérisant généralement les pays émergeant d'un conflit. L'État peut ne pas être en mesure de fournir aux populations regagnant leur foyer des vivres et des services tels que la santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Les administrations peuvent manquer de personnel expérimenté à tous les niveaux, les fonctionnaires ayant fui ou trouvé la mort et leur matériel et locaux avoir été détruits. Il existe souvent un manque de coordination entre les services de l'État, de même qu'entre ceux-ci et les organismes d'aide. Ainsi, il a pu être décidé d'alimenter une zone en électricité ou en eau, mais celle-ci peut être inaccessible parce que le réseau routier n'a pas été remis en état ou elle peut être privée de services sociaux indispensables. En outre, il arrive que la légitimité du gouvernement soit contestée par ceux-là mêmes qui ont été ses adversaires. Les tensions existant à l'échelon local et national peuvent engendrer des actes violents, les détenteurs d'armes à feu étant encore nombreux et l'État dans l'incapacité de régler les différends en faisant respecter la légalité.
- 2.28 Dans la situation chaotique qui prévaut, les risques de corruption sont d'autant plus élevés. En l'absence de procédures comptables, les fonds destinés à la reconstruction sont souvent détournés. Ceux qui ont accès aux profits rendus possibles par la victoire de leur camp ont tendance à s'opposer aux efforts visant à rétablir une bonne gouvernance.

- 2.29 **Manque de financement.** La plupart des pays émergeant d'un conflit déjà pauvres et endettés avant le début des hostilités, ne sont pas en mesure d'assurer l'acquittement de la dette lors du conflit ce qui accroît leur niveau d'endettement. En conséquence, l'administration centrale et locale tend à être fortement tributaire de la communauté internationale. La demande de financement excède généralement les ressources disponibles pour le relèvement et la reconstruction. Les stratégies mises en place sont souvent impossibles à appliquer en raison du manque de ressources disponibles. Les estimations de coût initial sont souvent très inférieures aux besoins effectifs.
- 2.30 **Dépossession des programmes de relèvement.** Les pays émergeant de conflits violents ont souvent besoin de l'aide internationale, mais la nature et la portée de l'assistance requise peuvent varier considérablement. Dans certains cas, le gouvernement qui était en fonction avant les hostilités reste en place au terme du conflit; dans d'autres, un nouveau gouvernement national est formé. Dans les deux cas, la communauté internationale réagit en appuyant les efforts du gouvernement pour remettre sur pied l'infrastructure physique, sociale, économique, politique et administrative. Parfois, la communauté internationale met en place une administration chargée elle-même d'assurer la gouvernance. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine, l'Accord de paix de Dayton a créé le Bureau du Haut Représentant pour contrôler la mise en place des aspects civils de l'Accord. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a mis en place au Kosovo une mission dotée de larges pouvoirs législatifs, et au Timor-Leste une administration provisoire investie d'un important pouvoir législatif et exécutif.
- 2.31 Des interventions internationales s'imposent souvent en raison de la faiblesse des moyens nationaux. Dans des cas extrêmes, les autorités neutres imposées par la communauté internationale jouent un grand rôle dans l'élimination de politiques, de lois et de pratiques discriminatoires qui, sans leur intervention, auraient pu perdurer. Toutefois, les interventions de la communauté internationale suscitent incontestablement des tensions liées au fait de savoir si les politiques sont nationales ou imposées par l'étranger.

DÉPLACEMENT DES POPULATIONS ET RETOUR DES RÉFUGIÉS ET DÉPLACÉS INTERNES

- 2.32 Les conflits entraînent des déplacements massifs de population, créant ainsi un grand nombre de réfugiés et de DI. Quelque 75 pour cent de la population a été déplacée au Timor-Leste; en Sierra Leone et en Bosnie-Herzégovine, près de la moitié de la population a fui les combats, une partie trouvant refuge dans les pays voisins. Les populations sont souvent expulsées par la force. Les personnes déplacées n'ont en général pas le temps de se préparer et fuient en abandonnant à peu près tout. Elles reçoivent alors des avis contradictoires des gouvernements, des forces armées et des organismes d'aide, et sont souvent contraintes de s'installer sur des terres sans être en possession d'un titre officiel. Ces déplacements de population peuvent mettre en jeu plusieurs générations, lorsque les conflits durent des dizaines d'années.
- 2.33 Des communautés entières ont été contraintes de se réinstaller dans des «villages protégés» placés sous le contrôle de l'armée. Les déplacements forcés de civils par des gouvernements sont autorisés par la Convention de Genève lorsqu'ils ont pour objet de protéger des populations contre les attaques de rebelles, entourés cependant d'un certain nombre d'obligations, notamment la distribution de nourriture et d'eau et la mise à disposition d'un abri. Bien que la nécessité de protéger la population puisse servir d'alibi, ces relogements sont effectués dans un souci délibéré de contrôler certaines zones en les vidant de leur population. Les forces rebelles peuvent interdire les établissements humains dans les zones qu'elles occupent afin de soustraire des populations au contrôle du gouvernement. À l'inverse, les forces gouvernementales exercent parfois des représailles contre des villages suspectés d'accueillir des troupes rebelles ou d'abriter des sympathisants. Les agissements des deux parties rivales peuvent causer la mort de villageois, la destruction de maisons et de stocks de nourriture ainsi que le déplacement des survivants.
- 2.34 Sur le plan juridique, il existe une importante distinction entre réfugiés et DI. Les réfugiés sont des personnes qui fuient leur foyer pour trouver la sécurité dans un autre pays. Les obligations juridiques des pays sont définies

par la Convention relative au statut des réfugiés (1951) et par son protocole (1967). Les DI sont des personnes ayant fui la violence, mais sans franchir les frontières nationales. De ce fait, elles sont soumises aux lois nationales et peuvent donc ne pas être protégées par le droit international. Les réfugiés bénéficient souvent d'une protection dans le cadre de structures bien définies, alors que les DI tendent à échapper à la vigilance des organisations internationales.

- 2.35 Le retour des réfugiés se fait généralement dans le cadre d'accords spécifiques négociés à l'issue du conflit. La Convention relative au statut des réfugiés contient des clauses de cessation définissant les périodes à l'issue desquelles une personne ne peut plus prétendre au statut de réfugié. En revanche, le droit international ne définit pas le moment à partir duquel les DI réintègrent la société et les décisions prises à leur sujet peuvent l'être de façon arbitraire. En raison de l'application de critères différents par les Etats, le nombre de DI, voire l'existence même d'un problème de DI dans un pays donné, peut être contesté.
- 2.36 Un DI peut acquérir le statut de réfugié en traversant une frontière internationale. Inversement, la perte du statut de réfugié à l'issue d'un accord de paix peut entraîner une augmentation du nombre de DI si les réfugiés sont dans l'incapacité de regagner leur foyer d'origine. Le nombre de réfugiés, de DI et d'anciens combattants rentrant chez eux au terme d'un conflit peut être très élevé, mais connaître la date de leur retour n'est pas aisé. Beaucoup de DI ont pu conserver l'anonymat durant le conflit par crainte des persécutions, dans le même sens, le retour spontané des réfugiés peut ne pas apparaître dans les statistiques officielles.
- 2.37 La sécurité constitue souvent l'un des principaux motifs de préoccupation dans les zones soumises à une tension continue. Certains réfugiés et DI hésitent à regagner les zones dont ils ont été expulsés par la force parce qu'ils jugent la situation encore instable. Il arrive aussi que des régions d'un pays donné soient classées comme sûres alors que la situation demeure incertaine.

- 2.38 L'une des préoccupations premières de nombreuses personnes regagnant leur foyer d'origine est d'arriver à disposer de moyens d'existence durables. Les possibilités d'emploi sont généralement réduites, notamment dans les zones rurales. Certaines terres ne se prêtent pas à l'agriculture en raison de la présence de mines ou de la végétation qui les a envahies quand elles étaient à l'abandon. La population découvre quelquefois qu'elle n'a plus accès à des vivres ou à l'eau ainsi qu'à des services tels que l'éducation et la santé comme dans les villes ou les camps de peuplement. Faute de pouvoir exploiter des terres ou trouver d'autres emplois, une partie cherche à gagner les centres urbains.
- 2.39 Des désaccords peuvent apparaître entre les réfugiés et les DI lorsqu'ils sont de retour chez eux. Certains programmes privilégient le retour des réfugiés, alors même que les deux catégories ont été contraintes de fuir pour les mêmes raisons. Les DI peuvent mal supporter que les réfugiés aient bénéficié d'une assistance et parfois d'un emploi lorsqu'ils se trouvaient dans un autre pays, ou encore qu'ils rentrent au pays avec des biens utilitaires neufs acquis à l'étranger. Les programmes peuvent également distinguer différentes catégories de réfugiés, ceux qui ont fui à une certaine époque n'étant pas forcément traités comme ceux qui ont fui lors d'un exode ultérieur.

3. Régime foncier dans les pays émergeant d'un conflit

- 3.1 Les conflits violents se traduisent généralement par des changements notables dans les régimes fonciers et l'administration foncière. Ils peuvent entraîner des déplacements massifs de populations. Les communautés d'accueil vivant dans des zones sûres se trouvent alors confrontées à une concurrence accrue pour l'accès à la terre, aux forêts et à l'eau avec l'arrivée en masse de personnes déplacées. Les services de l'administration foncière peuvent ne plus disposer de personnel, de registres fonciers et d'équipements. La cessation des hostilités permet le retour des habitants et la fin de l'instabilité. Elle peut aussi se traduire par une modification des rapports de pouvoir au sein de la société et par une lutte acharnée pour les terres.
- 3.2 Le présent chapitre s'adresse à deux types de publics. Il propose aux concepteurs des projets d'urgence une description des régimes fonciers et de l'administration foncière, et informe ceux-ci, mais aussi les spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière, des conditions prévalant généralement dans les pays émergeant de conflits violents. Les moyens possibles de s'adapter à ces conditions sont définis aux chapitres 4, 5 et 6. La dernière section du présent chapitre traite de la nécessité de prendre en considération les régimes fonciers dans les projets d'urgence.

RÉGIME FONCIER ET ADMINISTRATION FONCIÈRE

- 3.3 **Les régimes fonciers** ont trait aux relations entre les personnes, qu'il s'agisse de particuliers ou de groupes, du point de vue des ressources foncières et d'autres ressources naturelles. Ce lien peut être défini par un texte de loi ou par la coutume. Le régime foncier est une institution, à savoir des règles inventées par la société pour régir les comportements. Il définit la façon dont les droits à la terre sont attribués au sein des sociétés. Il définit aussi l'accès aux terres de même que les droits de gérer, d'utiliser et de transférer des terres ainsi que les responsabilités et contraintes qu'ils imposent. De façon plus simple, les régimes fonciers indiquent qui peut

utiliser telle ou telle ressource foncière, pendant combien de temps et sous quelles conditions.

3.4 Les droits sur une terre et sur les habitations qui peuvent s'y trouver sont considérés en droit international comme des droits de l'homme régis par des conventions telles que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1969), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1981) et la Convention relative au statut des réfugiés (1951).

3.5 On distingue généralement quatre catégories de régimes fonciers:

1. *Propriété privée*: les droits sur la terre sont attribués à une entité privée qui peut être un particulier, un couple marié, un groupe de personnes ou une personne morale (entité commerciale ou organisation à but non lucratif, par exemple). Ainsi, au sein d'une communauté, des familles peuvent posséder des droits exclusifs sur des lots bâtis, des parcelles agricoles et certains arbres. Les autres membres de la communauté peuvent être empêchés d'utiliser ces ressources sans le consentement des détenteurs des droits.
2. *Biens communautaires*: au sein d'une communauté, tous les membres peuvent partager le droit d'utiliser de façon indépendante les biens communautaires. Ainsi, ils peuvent être autorisés à faire paître du bétail sur un pré communal.
3. *Libre accès*: personne ne bénéficie de droits spécifiques et personne ne peut en être exclu. L'exemple type de cette catégorie est le régime marin, en vertu duquel l'accès à la haute mer est généralement ouvert à tous; ce statut peut également s'appliquer à des terres de parcours et des forêts, l'accès aux ressources étant libre. (Une importante différence entre les biens librement accessibles et les biens communautaires réside dans le fait que ces derniers sont interdits à quiconque n'est pas membre de la communauté.)
4. *Propriété publique*: les droits de propriété sont attribués à une entité

du secteur public. Ainsi, dans certains pays, les terres boisées peuvent être placées sous l'autorité de l'État (gouvernement central ou collectivité locale).

Ces différentes catégories peuvent coexister au sein d'une société donnée. Ainsi, dans un même pays, il peut exister des prés communaux, des parcelles loties et des parcelles agricoles privées, et des forêts domaniales.

3.6 Dans la pratique, une parcelle de terre peut donner lieu à des droits multiples: droits de vente, droit d'utilisation aux termes d'un bail ou droit de passage. Les droits peuvent être détenus par plusieurs personnes ou groupes différents. Cette situation a donné naissance à la notion de «faisceau de droits», l'ensemble des droits afférents à une parcelle de terre pouvant être comparé à un faisceau de branches. Chacun des droits peut être détenu par différentes personnes, acquis de différentes manières et conservé pendant différentes périodes. Ainsi, le faisceau de droits peut être partagé entre un propriétaire et un bailleur et donner lieu à un contrat de location conférant à ce dernier le droit d'utiliser la terre dans des conditions spécifiées. Si l'exploitation est hypothéquée, le créancier peut, au titre de l'un des droits qu'il détient, récupérer le prêt impayé grâce à la vente du bien hypothéqué en cas de défaut de paiement. Un agriculteur voisin peut, en vertu de l'un des droits dont il est titulaire, traverser la terre pour mener du bétail à un cours d'eau.

3.7 Il peut être parfois utile de simplifier la représentation des droits à la terre en distinguant:

- Les droits d'usage: droits d'utiliser la terre pour faire paître du bétail, cultiver des denrées vivrières, ramasser des produits forestiers, etc.
- Les droits de gestion: droits de décider de la façon dont la terre sera utilisée (choix des cultures qui seront pratiquées, notamment) et de tirer financièrement profit de la vente des produits, etc.
- Les droits de cession: droits de vendre ou d'hypothéquer la terre, de la transmettre à des tiers dans le cadre d'une redistribution au sein de la communauté ou à des héritiers par voie successorale, et de réattribuer les droits d'utilisation et de gestion.

Généralement, les membres les plus pauvres de la communauté ne disposent que des droits d'usage. Ainsi, il arrive qu'une femme ait le droit d'utiliser une terre pour la cultiver dans le but de nourrir la famille, tandis que son conjoint peut en tirer des profits en vendant sur le marché les divers produits de la terre. Si ce type de simplification peut être utile, la façon précise dont les droits à la terre sont effectivement répartis et détenus est parfois très complexe.

- 3.8 D'une manière générale, on établit une distinction entre les droits fonciers «formels» et «informels». Cette distinction peut poser des problèmes de compréhension, dans la mesure où certains droits dits informels peuvent présenter, dans la pratique, un caractère tout à fait officiel et sûr dans le contexte qui leur est propre. En dépit de ces problèmes, la classification entre droits formels et informels peut déboucher sur une analyse utile.
- 3.9 Les droits fonciers formels sont explicitement reconnus par l'État et pouvant être protégés par la loi. Les droits informels sont ceux qui ne bénéficient pas d'une reconnaissance et d'une protection officielles. Dans certains cas, ils sont illégaux; autrement dit, les droits sont détenus en violation de la loi. Un cas extrême est celui de squatters occupant un site en dépit d'un arrêté d'expulsion. Dans de nombreux pays, la détention illégale de biens est la conséquence d'une législation inappropriée. Ainsi, la loi peut imposer une taille minimum pour les exploitations, alors que dans la réalité les dimensions sont beaucoup plus réduites en raison de partages informels entre les héritiers. Dans d'autres cas, les droits informels pourraient être qualifiés d'extralégaux, c'est-à-dire non pas contraires à la loi, mais non reconnus en droit. Dans certains pays, les biens coutumiers détenus par les indigènes en milieu rural relèvent de cette catégorie. On distingue souvent les régimes statutaires ou régimes reconnus officiellement, d'une part, et les régimes coutumiers ou régimes traditionnels, d'autre part. Cette distinction a tendance à s'estomper aujourd'hui dans un certain nombre de pays, notamment en Afrique, où les régimes coutumiers bénéficient d'une reconnaissance juridique officielle. Régimes formels et informels peuvent coexister. Ainsi, dans un pays où l'affermage est interdit, une personne possédant un droit de propriété officiellement reconnu sur une terre peut la donner à ferme de façon illicite à un paysan sans terre.

- 3.10 Ces différentes formes de régime foncier peuvent donner lieu à une structure complexe de droits et d'intérêts. La situation se complique lorsque des droits prévus par la loi sont concédés sans qu'il soit tenu compte de droits coutumiers existants, par exemple à des fins de culture et de pâturage. Cette contradiction entre droits de jure (existant en vertu d'une loi écrite) et de facto (c'est-à-dire dans les faits) se produit souvent dans des régions où l'environnement est dégradé.
- 3.11 **La sécurité de jouissance** est la certitude que les droits d'une personne sur une terre seront reconnus par des tiers et protégés en cas de contestation. Les personnes dont la sécurité de jouissance est précaire sont exposées au risque de voir leurs droits menacés par des revendications concurrentes, voire supprimés à la suite d'une expulsion. L'étendue de la sécurité de jouissance dépend dans une large mesure de la façon dont elle est perçue. Ses composantes peuvent varier en fonction du contexte. Ainsi, lorsqu'une personne ayant le droit d'utiliser une parcelle de terre pendant les six mois que dure la période de végétation est à l'abri d'une expulsion durant ce laps de temps, on peut considérer qu'il y a sécurité de jouissance. Néanmoins, on ne peut attendre de quelqu'un dont les droits d'utilisation se limitent à six mois qu'il plante des arbres, qu'il investisse dans des ouvrages d'irrigation et qu'il prenne des mesures pour freiner l'érosion des sols, la période de jouissance étant trop brève pour que l'investissement soit rentable. La jouissance n'est pas sûre dans le cas d'investissements à long terme, même si elle l'est pour des investissements de courte portée.
- 3.12 Si dans certains pays la sécurité de jouissance est assimilée au droit de vendre et d'hypothéquer, cela n'est pas le cas dans la plupart des autres. Les populations vivant dans les régions où les régimes fonciers coutumiers sont sûrs peuvent bénéficier d'une sécurité de jouissance sans posséder le droit de transférer le bien ou en détenant des droits strictement limités; ainsi, les cessions peuvent être limitées aux héritiers par voie successorale ou les ventes aux membres de la communauté.

3.13 L'origine de la sécurité de jouissance peut varier en fonction du contexte. Elle peut découler de la reconnaissance ou de la protection des droits d'une personne par:

- la communauté locale et les groupes qui la composent comme les organisations paysannes ou les associations d'usagers de l'eau;
- l'État, à travers la reconnaissance politique de certains droits, comme l'acceptation d'un empiètement ou d'une colonisation illicite;
- les administrations publiques et le système judiciaire officiel.

Dans certains pays, la sécurité de jouissance peut aussi être assurée par des structures exerçant leur contrôle par la force, comme les seigneurs de guerre qui imposent leur pouvoir en l'absence d'État durant les périodes marquées par des troubles civils.

3.14 **L'administration foncière** est l'ensemble des systèmes et procédures par lequel les règles des régimes fonciers sont appliquées dans la pratique, incluant:

- Les statuts d'occupation: attribution de droits sur les terres, fixation des limites des parcelles sur lesquelles des droits sont accordés, cession entre une entité et une autre dans le cadre d'une vente, d'une location, d'un prêt, d'une donation ou d'un héritage, et éclaircissement des doutes et règlement des différends concernant les droits et les limites des parcelles.
- Réglementation sur l'utilisation des terres: aménagement de l'espace rural et application de la réglementation, et résolution des différends en matière d'utilisation des terres.
- Évaluation des terres et détermination des impôts fonciers: détermination de la valeur des terres et des bâtiments, recouvrement des impôts sur les terres et les bâtiments et règlement des différends sur l'évaluation et la taxation des terres.

L'administration foncière comporte une dimension coercitive destinée à garantir l'application des règles existant en matière foncière.

3.15 Dans la plupart des pays victimes de conflits violents, les systèmes officiels d'administration foncière gérés par l'État ne sont souvent utilisés que pour les

terres d'une valeur économique élevée, c'est-à-dire une petite partie seulement des terres du pays considéré. Les systèmes officiels d'administration foncière n'ont souvent pas la capacité voulue pour fonctionner efficacement, même en l'absence de conflits violents. Dans les pays victimes de conflits, ce sont généralement des systèmes informels ou coutumiers d'administration foncière qui s'appliquent sur la majeure partie du territoire.

3.16 ACCÈS À LA TERRE DURANT LES PÉRIODES FAISANT SUITE AU CONFLIT

Durant le conflit, les causes pour lesquelles certains sont privés de leurs terres sont diverses:

- Les autorités en place peuvent avoir procédé à des expulsions arbitraires pour récupérer des terres. Les terres peuvent avoir été expropriées sans que leur propriétaire ait bénéficié d'un dédommagement équitable. Les terres expropriées peuvent avoir été cédées à vil prix à des politiciens ou des militaires influents.
- Des propriétaires terriens puissants, employant parfois des bandes armées, peuvent avoir expulsé des populations de leurs terres. Ils peuvent également avoir contraint par la force des personnes détenant des droits formels sur des terres à signer des documents pour faire croire qu'elles avaient volontairement cédé leur bien.
- La population peut avoir abandonné ses terres sous l'empire de la peur pour gagner des zones plus sûres. L'autorité en place peut ensuite avoir légitimé l'occupation du bien, qualifié de vacant, par le membre d'un groupe plus puissant.
- Il se peut que les populations vivant dans des zones sûres n'aient plus accès à la terre en raison de l'arrivée des personnes déplacées. Celles-ci et les communautés d'accueil parviennent souvent à un accord lorsque le système foncier en vigueur permet d'accueillir de nouveaux arrivants, mais les besoins créés par l'arrivée massive de personnes déplacées peuvent excéder la capacité d'accueil de la communauté concernée. Les deux groupes peuvent aussi envisager l'utilisation des terres de façon différente. De nouveaux conflits sont susceptibles de se produire si les conceptions sont incompatibles.

- 3.17 À la suite du conflit, des ruraux ayant fui les campagnes peuvent rechercher des terres pour s'installer dans des zones urbanisées. D'autres réfugiés et DI regagnent leurs foyers, soit spontanément, soit dans le cadre d'un mouvement organisé. Le retour des réfugiés est régi par la Convention relative au statut des réfugiés. Il n'existe pas de législation internationale équivalente pour les DI, mais leur droit au retour est défini par le HCR dans ses «principes directeurs sur les déplacements intérieurs», qui constituent un cadre non contraignant concernant le retour et la réintégration des populations. En application de ces principes que les DI doivent être en mesure de rentrer dans leur foyer ou de se réinstaller dans une autre région du pays. Les droits des réfugiés et des DI à retrouver leur foyer et lieu de résidence habituel a été réaffirmé dans des résolutions de la Sous-Commission des droits de l'homme (2002/30) et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités (1998/26) de l'Organisation des Nations Unies. De plus, certains accords de paix tels que l'Accord de Dayton concernant la Bosnie-Herzégovine portent sur la restitution des biens.
- 3.18 Lorsque les réfugiés et les DI regagnent leur région d'origine, leurs terres sont souvent occupées. Dans certains cas, les nouveaux occupants ont utilisé la force pour accaparer les terres ou bénéficié de lois discriminatoires pour les acquérir en tant que biens vacants. Dans d'autres cas, il s'agit aussi de victimes du conflit ayant fui d'autres régions. Il est donc fréquent que ceux qui regagnent leur foyer ne puissent récupérer leur bien sans en évincer les occupants. Il arrive que ceux-ci conservent la propriété de leur propre bien tout en occupant le bien d'autrui. On parle alors de double occupation. Il est possible que les occupants s'opposent par la violence aux tentatives de récupérer le bien. Les populations dans l'incapacité de regagner leur terre d'origine tentent de se réinstaller ailleurs.
- 3.19 Les possibilités d'accéder à la terre sont différentes pour les hommes et les femmes. Les conflits violents peuvent avoir pour conséquence une augmentation du nombre des ménages ayant à leur tête une femme, mais l'attribution de terres à l'issue du conflit peut continuer de favoriser les hommes. L'accès des veuves à la terre peut s'avérer particulièrement difficile dans certains systèmes fonciers coutumiers.

- 3.20 Il arrive que les programmes d'attribution de terre à des bénéficiaires soient utilisés de façon abusive. Ainsi, les personnes pouvant prétendre à l'attribution de terre, comme les personnes déplacées et les anciens combattants, vendent parfois leur terre sur le marché foncier non officiel et soumettent ensuite une autre demande ailleurs.
- 3.21 De grands groupes privés recherchent parfois des terres dans des pays émergeant d'un conflit. Des millions d'hectares de forêts et de terres agricoles ont ainsi été attribués à des entreprises commerciales et à des particuliers intéressés par des investissements et une exploitation de longue durée. La spéculation foncière et l'accaparement de terres par les élites sont parfois monnaie courante. Elles risquent d'opposer les faibles aux puissants bénéficiant de relations et de donner le sentiment aux premiers qu'ils ont été dépossédés des bienfaits de la paix.
- 3.22 Certaines terres peuvent être irrécupérables en raison de la présence de mines et d'explosifs. Il s'agit généralement des terres situées durant le conflit sur la ligne de front, d'ailleurs susceptible de se déplacer au fil des années, lesdites terres pouvant avoir été minées sur une vaste superficie. L'exode massif des populations fuyant les combats conduit au retour d'un grand nombre de personnes vers des zones où la concentration d'explosifs est élevée. Il est rare que l'emplacement des mines soit indiqué dans des documents au moment où elles sont posées. L'enlèvement des mines terrestres prend du temps et le retour des populations coïncide rarement avec les opérations de déminage. En conséquence, les mines continuent de tuer et de mutiler les réfugiés et les DI, et retardent la réalisation des programmes agricoles destinés à assurer la sécurité alimentaire.

ADMINISTRATION FONCIÈRE DURANT LES PÉRIODES POSTÉRIEURES AU CONFLIT

- 3.23 **Registres fonciers.** A l'occasion de maints conflits, les registres fonciers sont délibérément détruits par une ou plusieurs des forces en présence. Ces documents contiennent souvent des informations qui servent les intérêts des uns, mais pas des autres. Un groupe contraint de se retirer d'une région peut subtiliser des registres qui servent ses intérêts et détruire ceux qui sont

favorables à l'opposition. On estime qu'au Timor-Leste 80 pour cent des registres ont été détruits. Les documents en possession des particuliers, souvent abandonnés dans la précipitation de l'évacuation, ont aussi été détruits. En l'absence de registres fonciers, il est difficile de faire valoir des droits.

3.24 Il arrive que les registres fonciers soient sauvegardés. Parfois, le personnel du service du cadastre a pu les récupérer et les dissimuler pour les protéger. Toutefois, les registres ayant échappé à la destruction ne peuvent pas toujours être acceptés en l'état. Il arrive qu'ils n'indiquent pas le nom de l'actuel propriétaire:

- Il y est fait mention d'une personne décédée, parce que les héritiers n'ont pas entrepris les démarches nécessaires pour se faire reconnaître en tant que propriétaires légitimes.
- Le propriétaire dont le nom apparaît a cédé volontairement le bien à un tiers. Durant le conflit, les services du cadastre n'ont pas forcément fonctionné et de nombreuses transactions peuvent ne pas avoir été enregistrées officiellement. Les acquéreurs peuvent posséder des documents faisant mention de la cession, mais ne remplissant pas les conditions nécessaires pour que la transaction soit considérée comme légale. Lorsque les conflits ont duré plusieurs années, le nombre de transactions informelles peut être élevé.
- La véritable identité de l'acquéreur n'a pas été mentionnée sur le registre afin d'échapper aux lois discriminatoires en vigueur au moment de la cession. Le nom qui figure peut être celui d'un intermédiaire. À l'issue du conflit, ce sont les intermédiaires, dont les noms figurent sur les documents officiels, qui apparaissent comme les propriétaires des biens.

3.25 Dans d'autres cas, les registres indiquent comme propriétaire officiel une personne ayant acquis la terre par la force ou frauduleusement:

- Les registres ne spécifient pas que la cession a été obtenue par la contrainte. Les propriétaires légitimes ont été menacés d'actes de

violence s'ils n'indiquaient pas qu'ils avaient procédé à une transaction volontaire pour vendre leur bien.

- Les registres peuvent être falsifiés. Des documents contrefaits ont été produits pour convaincre les agents de l'État que les occupants sont détenteurs de droits reconnus par la loi.

3.26 Dans d'autres cas encore, les réfugiés et DI rentrés pour récupérer leur bien découvrent qu'il est occupé par des personnes qui en sont devenues les propriétaires légitimes durant le conflit. Ainsi, les bénéficiaires d'attribution de terres acquises par le gouvernement à la suite d'une expropriation illicite peuvent les avoir revendues à des acquéreurs de bonne foi, qui figurent sur les registres comme propriétaires officiels.

3.27 **Cadre juridique.** La législation peut pécher à plusieurs titres. Certaines lois peuvent établir une discrimination à l'égard de groupes ethniques, c'est-à-dire instaurer des restrictions en matière de droits de propriété. Elles peuvent être appliquées de façon sélective au détriment de certains groupes. Elles peuvent aussi ne pas prévoir de garanties suffisantes pour les femmes, par exemple en ne leur reconnaissant pas le droit d'hériter.

3.28 La législation en vigueur peut ne pas tenir compte de certaines des réalités complexes propres à des pays émergeant d'un conflit, notamment la restitution de terres et la réinstallation de familles sur une grande échelle. Il peut ne pas exister de garanties juridiques et procédurales permettant la restitution de terres ou le paiement d'indemnités. Les démarches nécessaires pour permettre à un propriétaire de récupérer son bien peuvent ne pas être définies. En raison de nombreuses zones d'ombre, il peut être impossible de déterminer clairement le propriétaire légitime d'un bien.

3.29 Une nouvelle législation peut avoir été adoptée dans la précipitation, sans qu'on en ait bien mesuré les conséquences. La législation permettant d'accéder à la terre peut être incompatible avec une autre législation. La législation en matière foncière peut changer de nombreuses fois et dans ce cas, les juges et autres fonctionnaires concernés ignorer la législation et la réglementation applicables.

- 3.30 **Tribunaux.** Souvent, il n'existe pas de procédures impartiales pour résoudre les différends dans les pays émergeant d'un conflit. Il peut ne pas exister de système judiciaire ou, parce qu'ils sont surchargés ou inefficaces, les tribunaux sont incapables de dire la loi. La corruption est parfois généralisée. Il peut ne pas exister d'autre mécanisme de règlement des différends. Il est possible que les règles permettant de rendre un jugement ne soient pas claires. Il peut arriver que les juges et autres auxiliaires de justice soient très peu au fait des procédures permettant d'avoir accès à la terre, lorsqu'il en existe, ou de concepts tels que le droit international ou les droits de l'homme.
- 3.31 **Applications.** Il se peut que les contentieux concernant les biens perdurent parce que les décisions de justice et ordonnances d'expulsion ne sont pas appliquées. Une décision judiciaire peut ne pas être suffisante pour permettre à quelqu'un de récupérer son bien. Les fonctionnaires et les politiciens qui souhaitent empêcher le retour des minorités refusent parfois d'appliquer des ordonnances d'expulsion lorsque leurs sympathisants sont en cause.
- 3.32 **Communication.** Il arrive que les programmes d'information du public, lorsqu'ils existent, soient insuffisants. De nombreux DI, qui vivent parfois au sein de groupes dispersés, ne sont pas forcément informés des programmes ou des procédures de restitution. Des rumeurs risquent de se propager et de susciter un sentiment d'inquiétude.
- 3.33 **Fonctionnement des services.** La capacité d'exercer les fonctions liées à l'administration foncière est généralement limitée. Il arrive que les techniciens qualifiés et le personnel d'encadrement aient fui ou trouvé la mort. Au Rwanda, les trois quarts du personnel des services publics ont disparu, tandis que 80 pour cent des fonctionnaires de justice qualifiés ont péri ou choisi l'exil. Les véhicules, le matériel et les locaux ont souvent été détruits. L'exercice de la justice peut relever d'administrations différentes et dépendre à la fois du gouvernement central et des collectivités territoriales. La coordination des activités et la communication entre les services peuvent être limitées, voire inexistantes, ce qui peut conduire à des situations

paradoxaux telle que l'attribution de la même parcelle à plusieurs personnes par différents services, par exemple.

- 3.34 Le nombre de réfugiés et de DI regagnant leur foyer est parfois tellement élevé que les services de l'administration foncière sont dépassés. Leur réinstallation se fait souvent de façon non officielle. Les tentatives d'accélérer le processus par l'introduction de systèmes informatiques peuvent être vaines si les systèmes sont mal conçus et mal appliqués, et il peut en résulter de longs retards en raison de la faiblesse des moyens humains et techniques disponibles.
- 3.35 **Corruption.** L'absence de responsabilisation peut favoriser les détournements de fonds. Les commissions chargées d'allouer des terres aux réfugiés et aux DI peuvent se les réserver ou les attribuer à des parents. Les fonctionnaires de l'administration foncière sont parfois soumis aux pressions des élites. La corruption au quotidien peut être répandue; les requérants doivent alors verser des pots de vin.
- 3.36 **Financement.** La demande de financement est généralement supérieure aux ressources disponibles pour les programmes destinés à assurer l'accès aux terres et à améliorer l'administration foncière. Les stratégies qui sont conçues sont souvent irréalistes compte tenu du manque de ressources.
- 3.37 **Degré de dépendance accru.** La fragilité des gouvernements dans les pays émergents d'un conflit peut renforcer l'influence de la communauté internationale. La coordination entre le gouvernement et les donateurs peut poser problème. Les interlocuteurs locaux ont parfois une autre interprétation des principes des droits de l'homme, par exemple en ce qui concerne la protection du droit à la terre des femmes et des minorités. Les priorités en matière de restitution, d'indemnisation ou de réinstallation et de réorganisation des services de l'administration foncière ne sont pas nécessairement identiques. Il peut exister des différences d'opinion quant à l'opportunité de remplacer les droits fonciers coutumiers par des régimes fonciers officiels ou de privatiser les ressources possédées en commun.

TERRES RELEVANT DES RÈGLES COUTUMIÈRES

- 3.38 L'existence dans un pays de droits fonciers coutumiers pose toute une série de problèmes supplémentaires. Dans ces pays, les femmes et les veuves en particulier, peuvent rencontrer des difficultés pour avoir accès à la terre. Dans maintes sociétés coutumières, l'accès à la terre passe par les maris ou les hommes de la famille. Les femmes qui ont été déplacées en raison du conflit peuvent rencontrer des difficultés pour regagner leur foyer si leur mari ou leurs frères ont été tués.
- 3.39 L'accès des pasteurs à la terre peut jouer un rôle important. Il est parfois difficile de savoir de qui relèvent les terres dans les zones ou les pâturages arides. Dans certains pays, l'État possède en théorie les terres utilisées par les pasteurs, mais sans exercer son contrôle. Ces terres n'étant pas clairement délimitées sur le terrain, la situation est d'autant plus floue. Dans les régions arides, en raison de la variabilité des précipitations, la mobilité est un élément important de l'existence des pasteurs nomades et d'autres catégories. Les groupes de pasteurs se déplacent à l'intérieur du territoire communautaire. Leurs déplacements peuvent s'effectuer à l'échelon d'une région; ils migrent alors en empruntant des itinéraires sur une base saisonnière. Les droits d'accéder à la terre et aux points d'eau sont souvent négociés entre les différentes parties prenantes selon des modes traditionnels, par exemple lorsqu'il s'agit de fixer les droits de passage à travers différents territoires communautaires. Les modalités d'accès sont généralement fonction de l'organisation sociale, et des populations peuvent être entraînées dans un conflit en raison de leur appartenance à cette organisation. Les litiges liés à la terre ne se manifestent ainsi généralement pas de manière individuelle; ils éclatent et se règlent au sein de groupes sociaux.
- 3.40 Les droits coutumiers donnent rarement lieu à des écrits et la destruction des registres fonciers pose rarement des problèmes insurmontables dans les régions régies par le droit coutumier. Lorsque la structure coutumière est toujours en place, ce sont les chefs coutumiers qui doivent continuer à représenter la mémoire institutionnelle des détenteurs et de la nature des droits, mais aussi à allouer les terres et à trancher les litiges.

- 3.41 Des connaissances peuvent faire défaut lorsque les chefs coutumiers ont fui ou péri. Un conflit durable peut affaiblir les institutions coutumières et saper la crédibilité des notables, ainsi du cas d'un chef non respecté par les membres de la communauté, soit qu'il doive son pouvoir à l'une des forces en présence, soit qu'il ait provoqué le conflit pour occuper sa position.
- 3.42 Le droit coutumier coexiste souvent avec une législation officielle dans les situations caractérisées par ce qu'il est convenu d'appeler un pluralisme juridique. Les décisions concernant les terres prises à l'échelon local sont parfois fondées sur une combinaison de lois écrites et de règles coutumières, les différences d'interprétation étant importantes d'une région à l'autre. Ce pluralisme peut permettre à certains de choisir le cadre juridique qui leur donne le maximum de probabilités de faire valoir leurs droits sur un bien, on parle alors de «forum-shopping». Le pluralisme juridique peut présenter l'avantage de permettre à la population de s'adapter à l'évolution de la situation sociale, politique et environnementale, et de rendre possible l'existence de plusieurs régimes fonciers qui ont évolué en fonction des conditions locales. Un tel pluralisme peut aussi être dangereux, en cela qu'il favorise l'incertitude et la confusion quand des personnes cherchent par des voies différentes à faire valoir leurs droits sur la même parcelle de terre.
- 3.43 Lorsqu'ils coexistent, les régimes fonciers coutumiers et officiels peuvent évoluer à des rythmes différents. Après un accord de paix, on assiste souvent à une ruée vers les terres. Certains groupes sociaux peuvent tirer parti de la situation chaotique qui prévaut pour revendiquer à nouveau des droits historiques sur des terres qu'ils ont perdues dans le passé. L'acquisition de terres de façon informelle est possible lorsque des filières officielles n'existent pas ou qu'elles sont difficiles à utiliser. L'évolution d'un régime foncier coutumier ou informel se fait de manière plus rapide que la réorganisation du système d'administration foncière. En l'absence de structures gouvernementales officielles, les communautés peuvent modifier les systèmes coutumiers ou informels afin de les adapter à des conditions qui n'existant pas avant le conflit n'étaient pas soumises à des règles traditionnelles. Dans certains cas, des aspects du droit coutumier – l'accès

des femmes à la terre par exemple – peuvent s'opposer aux nouvelles politiques antidiscriminatoires adoptées à l'issue du conflit.

IMPORTANCE DES RÉGIMES FONCIERS DANS LES SITUATIONS POST-CONFLIT

- 3.44 Assurer un accès sûr à la terre est l'un des besoins humanitaires d'urgence à satisfaire et contribue largement à la stabilité sociale et économique à plus long terme. Cela permet d'aider les victimes des conflits à trouver un endroit pour vivre, un moyen de se procurer de la nourriture et une source de revenus. La sécurité de jouissance et la certitude de ne plus être expulsées permettent aux populations de retisser des liens économiques et sociaux. Plus généralement, elles permettent aux régions et au pays tout entier de se doter d'un système économique. Elles favorisent la réconciliation et les espoirs d'une paix durable (voir encadré 2).
- 3.45 Quelle que soit la cause d'un conflit, la perpétration d'actes de violence sur un vaste territoire et pendant une longue période engendre de nombreux problèmes liés au système foncier. Les populations qui ont été déplacées doivent récupérer leur bien ou se réinstaller ailleurs. Si ces problèmes ne sont pas résolus rapidement, le processus de paix risque d'être compromis. La résolution de certains problèmes, même importants, liés au régime foncier pourra se voir différée jusqu'à ce que le pays dispose des capacités voulues. Ainsi, les programmes du type réformes agraires à grande échelle bien que hautement complexes et parfois hors de portée pour un pays émergeant d'un conflit violent, doivent cependant être appliqués dès que les pays possèdent les moyens de les mettre en œuvre.
- 3.46 Trop souvent, les problèmes liés au régime foncier ne sont pas pris en compte pendant la période de relèvement et de reconstruction. Il arrive qu'ils soient laissés de côté, les responsables chargés de planifier la reconstruction d'un pays n'ayant pas conscience de la nécessité de les résoudre, soit parce qu'ils sont jugés trop complexes, soit par manque de volonté politique (les personnes ayant pris une part active au conflit peuvent en avoir profité pour acquérir des biens). Pour autant, le fait d'ignorer les

ENCADRÉ 2

**NÉCESSITÉ DE RÉSOUDRE LES PROBLÈMES
D'ACCÈS À LA TERRE**

L'instauration d'une paix durable à l'issue de conflits violents peut être mise en péril par l'impossibilité de résoudre les questions liées au régime foncier. Un accord destiné à instaurer la paix dans un pays où la situation est encore incertaine peut être compromis par des litiges survenant au moment du retour des réfugiés et des DI. Assurer un accès à la terre dans des pays émergeant d'un conflit peut être difficile lorsque les terres font l'objet de plusieurs revendications contradictoires bien que légitimes. En outre, il importe de permettre l'accès à la terre des personnes vulnérables comme les femmes et les enfants, les personnes âgées et les minorités ethniques et politiques.

La résolution des problèmes d'accès à la terre peut présenter plusieurs avantages :

- En tant que mesure d'urgence, l'accès à la terre peut assurer de la nourriture, un abri et un accès à l'aide humanitaire pour les populations. Pour celles qui ont été contraintes de quitter leur foyer et qui ne savent pas où s'installer, il s'agit là d'une étape essentielle à la survie.
- L'accès à des terres publiques (à titre temporaire ou permanent) peut assurer une stabilité lorsque les logements ont été détruits.
- L'accès à la terre autorisé par une autorité légitime (tribunal ou administration indépendante) limite les risques de litiges fonciers susceptibles de compromettre la stabilité politique, sociale et économique.
- La capacité de faire respecter les droits d'accès assure une certaine sécurité de jouissance et atténue la crainte d'expulsions arbitraires.
- L'accès à la terre peut être la condition d'un retour à la stabilité économique et sociale. Il permet de disposer d'un lieu pour vivre, produire de la nourriture et travailler. Il rend possible la reconstitution du tissu industriel et le relèvement de l'agriculture. Il peut être à la base d'investissements étrangers et nationaux.
- Pour ce qui est des territoires coutumiers, l'accès à la terre confère un sentiment d'identité et permet de créer un lien culturel avec l'environnement.

problèmes liés au régime foncier ne les fait pas disparaître, et peut entraîner une recrudescence de la violence. Ainsi, dans certains pays émergeant d'un conflit, les organismes d'aide se sont efforcés d'assister les personnes

déplacées en les installant sur des terres qui avaient été considérées à tort comme biens vacants, de sorte que les communautés locales avaient été dépossédées injustement de leurs droits sur ces terres. Les personnes déplacées en raison du conflit d'origine se voyaient ainsi impliquées dans un nouveau conflit lorsque les communautés tentaient de récupérer leur bien.

4. Assistance dans les missions d'évaluation

- 4.1 Durant la phase initiale du processus censé déboucher sur la paix, des missions d'évaluation sont généralement effectuées en vue d'analyser les problèmes et définir les priorités d'une intervention future. Elles ont lieu lorsque le gros des hostilités a cessé, de sorte qu'un minimum de sécurité peut être assuré en vue du démarrage de l'aide internationale. Toutefois, dans les premiers temps, la situation peut évoluer rapidement. Le personnel prenant part à ces évaluations préliminaires doit être sensibilisé aux questions de sécurité.
- 4.2 Les missions doivent inclure un spécialiste des régimes fonciers et de l'administration foncière, qui analysera les questions fondamentales d'accès à la terre et d'administration foncière. Si l'évaluation initiale des problèmes liés au régime foncier risque fort d'être incomplète (voir encadré 3), il n'empêche, qu'en dépit de ces limitations, elle permet généralement de procéder à une première analyse de la nature, de la portée, de la gravité et de la répartition des problèmes de régime foncier dans le pays. Les mesures à prendre pour appuyer les activités d'urgence seront classées par ordre de priorité. L'évaluation devra aussi servir à poser les fondements des mesures plus détaillées que devront prendre les spécialistes chargés de réaliser des tâches de plus longue portée.
- 4.3 Le présent chapitre recense les problèmes pouvant être pris en considération en vue de définir le mandat des spécialistes prenant part aux missions d'évaluation. Ces problèmes sont décrits plus en détail au chapitre 5.
- 4.4 **Types de régimes fonciers.** Il est indispensable de recenser les types de régime fonciers existant. Aux différentes formes de régimes officiels s'ajoutent souvent les modes d'exploitation coutumiers. L'analyse doit porter sur l'ensemble des droits pertinents, en particulier les droits de propriété, ainsi que d'autres droits plus limités, notamment dans le temps, attribués à des fins particulières (droits d'usage et droit d'hypothéquer). Les droits afférents

ENCADRÉ 3

LIMITES DES ÉVALUATIONS INITIALES

Les informations nécessaires pour planifier la reprise et la reconstruction faisant généralement défaut dans les pays émergeant d'un long conflit, l'évaluation initiale des problèmes liés au régime foncier risque fort d'être incomplète. Le dernier recensement peut remonter à de nombreuses années, alors même qu'une grande partie de la population a été déplacée au cours du conflit. La situation très fluctuante qui caractérise la période postérieure à un conflit ne facilite pas les efforts de collecte de données. Des exodes quotidiens de DI et de réfugiés peuvent avoir lieu en dehors de tout processus organisé et un certain temps peut s'écouler avant que ces populations puissent être localisées.

Il arrive que dans certaines zones la situation soit mal connue lorsque les déplacements sont rendus difficiles par la persistance de conflits localisés et la destruction d'infrastructures telles que routes, ponts et aéroports.

Les personnes interrogées hésitent parfois à répondre à des étrangers ou se méfient parfois du gouvernement et des institutions qui coopèrent avec lui.

Les évaluations peuvent être faussées en raison de la difficulté d'accéder aux populations ou de leur refus de participer aux enquêtes, particulièrement lorsque les besoins de la population sont multiples.

à différents types d'utilisation des terres en milieu rural (agriculture sédentaire et pastoralisme, par exemple) et les liens entre les activités menées en milieu rural et en milieu urbain doivent aussi être pris en compte.

- 4.5 L'analyse doit permettre de déterminer comment la situation prévalant à l'issue du conflit a modifié les modes d'accès à la terre. Il arrive que les rapports des missions préparatoires mettent l'accent sur la façon dont les régimes fonciers auraient pu fonctionner en l'absence de conflit, sans tenir compte des bouleversements causés par celui-ci.
- 4.6 **Accès à la terre.** Il faut analyser le lien entre l'accès à la terre et les stratégies de subsistance. L'analyse des besoins en terres des réfugiés et DI regagnant

leur foyer doit tenir compte des modes d'accès à la terre de types saisonniers. Les disponibilités – de même que les besoins – en vivres varient d'une campagne à l'autre. Les questions analysées peuvent être les suivantes:

- Restitution des terres
- Litiges
- Dédommagements
- Expulsions
- Réinstallation
- Groupes vulnérables
- Logements provisoires et durables
- Terres (domaniales et privées) abandonnées
- Terres exemptes de mines et terrains minés.

4.7 **Questions liées au fonctionnement.** L'analyse doit porter sur les points suivants:

- Nature et mandats des services de l'administration foncière
- Effectifs des services
- Implantation géographique et état des locaux
- Matériel (inventaire et état)
- Registres fonciers (inventaire et état).

4.8 **Cadre d'orientation.** Les orientations concernant le régime foncier, de même que les lacunes et les contradictions, doivent être définies.

4.9 **Cadre juridique.** Il faut définir la législation relative au régime foncier et en évaluer les points forts et les faiblesses. Les lois doivent être traduites pour pouvoir être comprises des spécialistes internationaux.

4.10 **Coordination interinstitutions.** Il convient d'évaluer la coordination des activités liées au régime foncier, entre les administrations nationales, le système des Nations Unies, les organismes d'aide internationaux et les ONG.

4.11 **Communication.** Il convient d'évaluer les possibilités de communication avec la population. Les questions qui se posent dans ce domaine sont de

plusieurs types: linguistique (nécessité de faire appel à des traducteurs), éducatif (niveau d'alphabétisation) et technique (utilisation de médias tels que la radio et la télévision).

4.12 Les **sources d'information** doivent être passées en revue.

- Les ressources (personnes et organisations) doivent être identifiées.
- Il faut évaluer les possibilités d'utilisation et l'utilité de la téléobservation pour savoir si elle peut aider à recenser les terrains minés et les zones qui se prêtent à une relance de l'agriculture. L'imagerie plus ancienne peut renseigner sur les périodes au cours desquelles des zones spécifiques ont été occupées.

5. Assistance dans les opérations d'urgence

- 5.1 Les missions d'évaluation préliminaires permettent de procéder à une analyse générale de la situation, mais elles n'apportent qu'un éclairage limité sur les problèmes, dans la mesure où elles ne portent que sur le court terme. Les premières initiatives concrètes visant à aider le gouvernement ne sont souvent prises qu'à l'arrivée du personnel de mission chargé de tâches de plus longue haleine. L'accent est mis dans les premiers temps sur les activités présentant un caractère d'urgence.
- 5.2 Le personnel de projet doit comprendre des spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière. Le présent chapitre énumère les questions clés qu'ils devront traiter pendant la phase d'urgence, leur travail servira à définir les priorités en ce qui concerne la mise au point des politiques foncières. En outre, ils doivent définir des mesures immédiates pouvant être appliquées dans un délai relativement bref. Les difficultés liées à la collecte de données, qui ont été décrites au chapitre 4, n'auront sans doute pas disparu et pèseront sur la qualité de l'analyse.
- 5.3 L'équipe de spécialistes doit être composée de personnel national et international. Il risque d'être difficile d'identifier des spécialistes nationaux qui, selon toute vraisemblance, comme le reste de la population auront été affectés par le conflit, mais des efforts doivent être faits en ce sens. Ce personnel doit apporter sa connaissance des procédures et des langues locales; par ailleurs, il aidera l'équipe à retrouver les registres fonciers et d'autres documents indispensables. Il doit jouir de l'estime des différentes catégories de la société. Les spécialistes internationaux, quant à eux, apporteront leur connaissance des meilleures pratiques applicables dans les pays émergeant d'un conflit et sauront assurer l'impartialité nécessaire face aux polémiques locales.
- 5.4 La combinaison des compétences et des expériences des spécialistes des régimes fonciers et de l'administration foncière doit être adaptée à la nature

de la situation et aux conditions qui prévalent dans un pays émergeant d'un conflit. Les domaines dans lesquels une expérience peut être requise sont les suivants:

- Politique foncière
- Législation foncière
- Régime foncier adapté aux conditions locales (pastoralisme, par exemple, si des zones arides sont concernées)
- Registres fonciers et cadastre
- Juridiction compétente et règlement des différends
- Systèmes d'information géographique (SIG) et télédétection
- Programmes de communication et de diffusion.

- 5.5 Les parties prenantes doivent être recensées dès le départ (voir encadré 4). Leur nombre risquant d'être élevé, elles ne pourront sans doute pas toutes participer aux premiers échanges de vues. Les personnes vulnérables comme les pauvres, les illettrés et les habitants des zones reculées peuvent rencontrer des difficultés pour s'organiser et leur participation peut poser problème. En dépit de ces difficultés, des efforts particuliers devront être faits pour atteindre les pauvres en raison de leur vulnérabilité et parce que les nouvelles politiques foncières risquent d'avoir une forte incidence sur leurs moyens d'existence. Les intérêts des parties prenantes doivent faire l'objet d'une analyse.

RECONNAISSANCE DES PROBLÈMES LIÉS AU RÉGIME FONCIER

- 5.6 **Les problèmes d'accès à la terre sont-ils à l'ordre du jour?** Il convient d'évaluer l'importance réservée aux questions relatives aux modes d'exploitation des terres par ceux qui assument la responsabilité des efforts de relèvement et de reconstruction. Les responsables qui déterminent les priorités dans ces domaines peuvent attribuer aux problèmes relatifs aux régimes fonciers une importance différente que ceux qui les vivent au quotidien. La mise en place d'institutions dotées de la personnalité juridique et du pouvoir d'attribuer des droits d'accès à la terre et de statuer sur les litiges existant dans ce domaine peut être considérée comme accessoire ou complexe. Il a parfois fallu des cas extrêmes de violation des droits de l'homme pour que les problèmes de régime foncier soient inscrits à l'ordre du jour.

ENCADRÉ 4

IDENTIFICATION DES PARTIES PRENANTES

Les personnes concernées par les problèmes de régime foncier sont notamment les suivantes:

- Les personnes s'efforçant de récupérer leurs terres, par exemple lorsque celles-ci ont été expropriées de façon injuste par le gouvernement, acquises par la force ou frauduleusement ou encore occupées par des tiers lorsque les propriétaires légitimes ont fui le conflit.
- Les personnes cherchant à acquérir des droits officiels sur la terre qu'elles occupent, par exemple les occupants sans titre ou les personnes ayant acquis une terre auprès d'une précédente administration gouvernementale sans pour autant être en possession d'un titre officiel.
- Les personnes qui occupent une terre sans autorisation.
- Les personnes cherchant à obtenir une parcelle de terre, par exemple celles qui ne peuvent regagner leur foyer, les anciens combattants et autres paysans sans terre pauvres, y compris les ménages ayant à leur tête une femme.
- Les dirigeants en place.
- Les législateurs.
- Le personnel des services de l'administration foncière chargé d'appliquer les orientations et la législation en matière de régime foncier.
- Le personnel d'autres administrations (finances, santé et sécurité sociale, transport, communications ou développement rural, par exemple).
- Les chefs locaux.
- Les employés des ONG concernées par les problèmes de régime foncier, et dont certains peuvent s'intéresser à des problèmes plus spécifiques comme la parité hommes-femmes ou l'environnement.
- Le personnel des départements universitaires concernés.
- Le personnel des institutions bilatérales et multilatérales qui financent les activités de relèvement et de reconstruction.

5.7 Les questions relevant des régimes fonciers sont nombreuses et concernent notamment, l'attribution de terres à titre temporaire, la nécessité pour les terres agricoles d'assurer la sécurité alimentaire, l'obligation d'offrir des logements adéquats ou la mise en place de moyens de faciliter l'accès à la

terre selon une procédure de recours légitime. Ces différents aspects des régimes fonciers ont une importance politique variable durant la période qui fait suite au conflit. L'approche de l'hiver peut renforcer la nécessité de prévoir des logements d'urgence, mais l'arrivée d'un temps plus clément peut avoir l'effet inverse.

- 5.8 Même s'il reconnaît que l'accès à la terre constitue une source de tension sociale, un gouvernement peut ne pas concevoir un cadre précis pour résoudre les difficultés. Des conflits de compétence peuvent intervenir entre différents ministères sur des questions liées à la terre et à d'autres types de biens. Les responsabilités en matière d'administration des terres peuvent être attribuées en dehors de tout cadre politique et juridique. En conséquence, l'accès à la terre peut être obtenu selon le principe du «chacun-pour-soi», la population s'efforçant de survivre à tout prix, notamment en occupant les terres ou les bâtiments disponibles quels qu'ils soient.

LE RÉGIME FONCIER

- 5.9 **Quels sont les régimes fonciers existants?** L'analyse effectuée au cours des premières missions d'évaluation doit être approfondie. Elle doit fournir les bases nécessaires pour la remise en place ou la réforme des institutions. Les régimes fonciers dotés d'un statut juridique officiel peuvent concerner le secteur privé, des coopératives ou des sociétés publiques. Il convient d'évaluer les caractéristiques du système d'enregistrement, par exemple pour savoir si les registres apportent une preuve irréfutable des droits sur la terre ou seulement des indices sérieux. Il convient également de vérifier le statut juridique des relevés de terrain et des cartes des parcelles pour savoir si elles figurent dans les actes. Les systèmes officiels peuvent différer selon qu'il s'agit de zones rurales ou de zones urbaines; il convient donc d'évaluer les liens entre les unes et les autres.
- 5.10 Systèmes fonciers officiels et systèmes fonciers coutumiers peuvent coexister. Dans ce cas, les seconds peuvent concerner davantage les zones rurales, notamment les plus éloignées. Les institutions coutumières peuvent survivre au conflit, parfois sous de nouvelles formes. Les droits coutumiers

et leur évolution dans le temps n'étant pas les mêmes d'une région à l'autre, il arrive que les responsables de l'administration foncière en saisissent mal les règles spécifiques. La situation peut être complexe. Il peut exister dans les différentes parties du pays divers types de systèmes coutumiers qui ont été modifiés par la législation ou en raison du conflit.

5.11 Comment la situation née du post- conflit a-t-elle modifié le mode d'acquisition de l'accès à la terre? Le conflit peut avoir fait disparaître les modes traditionnels d'acquisition des terres et suscité une multitude de revendications contradictoires. Ainsi, dans les premiers jours suivant la fin du conflit:

- Les populations contraintes de s'installer ailleurs ne sont pas forcément à même d'acquérir des terres à proximité de leur domicile. Il se peut également qu'elles n'aient pas le droit d'acquérir des terres là où elles se trouvent.
- En raison d'une législation discriminatoire introduite durant le conflit, certaines personnes peuvent avoir été expropriées. La législation peut également interdire à certains groupes d'acquérir légalement la terre.
- Avec l'effondrement du système cadastral, il peut être impossible de déterminer qui possède un droit reconnu par la loi d'occuper des terres privées. Un grand nombre de transactions volontaires peuvent ne pas figurer dans les registres fonciers ou dans d'autres types de documents.
- L'effondrement du système judiciaire peut empêcher le règlement officiel des litiges liés à la terre.

5.12 Quels sont les groupes vulnérables? Il convient d'identifier dès que possible les groupes vulnérables. Ainsi:

- Les femmes peuvent être désavantagées en matière de droits de propriété, aux termes de la législation, mais aussi des règles coutumières.
- Les enfants séparés de leur famille en raison du conflit, parfois extrêmement vulnérables, peuvent perdre leurs droits successoraux.
- Les minorités ethniques ou religieuses peuvent être victimes de discrimination.

- Les catégories les plus pauvres de la population, généralement les moins éduquées, ont parfois du mal à comprendre le processus de restitution et peuvent ne pas bénéficier des appuis politiques nécessaires pour obtenir gain de cause. Ces catégories peuvent être notamment les handicapés, les DI et les anciens combattants de grade subalterne des diverses forces armées.

DÉCISIONS JUDICIAIRES CONCERNANT LES DROITS À LA TERRE

- 5.13 **Quels sont les besoins en matière de restitution? Quelle est l'importance des occupations de terres non autorisées?** Les réfugiés et les DI regagnant leur foyer découvrent parfois que leur bien est occupé par des tiers. Les terres du domaine public peuvent elles aussi être occupées de façon illégitime. Pour permettre la restitution des terres revendiquées par plusieurs personnes, il faut qu'un jugement soit rendu aux fins de déterminer la demande la plus légitime. Dans certains cas, la demande peut être relativement simple lorsque les personnes dont la terre a été acquise par la force ou frauduleusement s'efforcent d'obtenir de ceux qui s'en sont emparés qu'ils la restituent. Il existe des cas de figure plus complexes lorsque les diverses demandes sont légitimes. Ainsi, la terre peut avoir été expropriée de façon arbitraire par le gouvernement durant le conflit et cédée à un bénéficiaire qui peut ensuite l'avoir vendue en toute légalité à l'actuel propriétaire. Dans ce cas, c'est une personne qui possédait la terre avant qu'elle ne soit expropriée qui cherche à obtenir de quelqu'un qui l'a acquise de bonne foi qu'il la restitue.
- 5.14 Il convient d'analyser la nature et l'importance des litiges (voir encadré 5) afin de répondre à des questions de type suivant:
- Quel est le nombre des demandes de restitution qui peuvent être soumises dans différentes régions du pays?
 - Quels sont les différents types de procédure de restitution?
 - Quelle catégorie de population peut déposer une demande de restitution des terres?
 - Quelles preuves les requérants sont-ils susceptibles de présenter à l'appui de leur demande?
 - Si des requérants obtiennent la restitution de leur bien par ses occupants, comment ceux-ci peuvent-ils à leur tour être protégés?

- Une restitution est-elle toujours possible? Si tel n'est pas le cas, quelles sont les autres solutions possibles: indemnisation en espèces ou en nature, par exemple?

5.15 **Quels sont les problèmes posés par les expulsions?** D'un côté, faute de possibilités de relogement, des réfugiés et des DI peuvent avoir des difficultés à expulser des personnes de leur terre. D'un autre côté, les expulsions peuvent être effectuées par un groupe aux dépens d'un autre; ainsi, des femmes peuvent être expulsées par leur famille de la propriété familiale. Il se peut également que les gouvernements procèdent à des expulsions pour respecter des obligations contractées aux termes d'accords internationaux. Les retards intervenant dans l'application des programmes de récupération des armes à feu et les difficultés qu'ils posent peuvent créer des situations dangereuses lorsque les tentatives d'expulsion se heurtent à une résistance.

5.16 **Quels sont les mécanismes juridiques en place pour résoudre les litiges concernant la terre?** Quelle est la capacité des tribunaux à statuer dans des

ENCADRÉ 5

EXEMPLES DE LITIGES LIÉS À LA TERRE

La nature des litiges en rapport avec la terre dépend des circonstances. Il peut en exister de nombreuses combinaisons différentes:

- Recours de l'État contre des personnes occupant des terres du domaine public.
- Recours de réfugiés et de DI regagnant leur foyer à l'encontre de personnes occupant leur terre sans autorisation.
- Recours de propriétaires contre des réfugiés et des DI rentrant dans leur foyer, qui occupent leurs terres sans autorisation.
- Recours de réfugiés à l'encontre de DI occupant leur terre sans autorisation.
- Recours contre des personnes occupant la terre qui ont été installées par un précédent gouvernement, c'est-à-dire sur ordre et pas de leur propre chef.
- Demandes légitimes antagonistes dues au fait que la terre a été occupée successivement et pendant un temps assez long par différentes parties.
- Revendication d'une même terre par deux communautés ou plus.

délais acceptables? Des méthodes parallèles de résolution des conflits comme la médiation ou l'arbitrage ont-elles déjà été appliquées? Dans la négative, est-il possible d'introduire des méthodes informelles de ce type sans saper le système juridique officiel ou les systèmes coutumiers?

- 5.17 **Est-il nécessaire de formaliser les droits?** Certaines personnes peuvent souhaiter acquérir des droits officiels sur les terres qu'elles occupent. Ainsi, le gouvernement peut avoir cédé des terres durant le conflit aux bénéficiaires d'une réforme agraire, mais sans délivrer de titre. Dans d'autres cas, des occupants sans titre peuvent s'être installés sur des terres sans que leur présence soit contestée. Les personnes bénéficiant d'une sécurité de jouissance limitée peuvent souhaiter faire confirmer leurs droits avant d'en être dépossédées par des tiers.

BESOINS DE TERRES

- 5.18 **Quels sont les besoins de terres nécessaires à la réinstallation des personnes qui en sont privées?** Une réinstallation est à prévoir lorsque les populations sont dans l'incapacité de regagner leurs terres d'origine et doivent être installées ailleurs. La question de l'accès des femmes et d'autres groupes vulnérables à la terre doit être traitée, particulièrement dans les zones soumises à des régimes fonciers coutumiers qui peuvent désavantager les femmes. L'accès à la terre peut être imposé pour certains groupes; dans certains cas, un accord de paix peut stipuler l'attribution de terre aux anciens combattants.
- 5.19 **Quelles sont les superficies nécessaires pour l'agriculture?** Les besoins de terre immédiats et à plus long terme doivent être calculés pour les différentes parties prenantes. L'analyse doit distinguer les différents types d'utilisateurs, exploitants sédentaires et pasteurs nomades, par exemple. L'évaluation des besoins en terres de pâturage doit intégrer des plans de reconstitution des troupeaux.
- 5.20 **Quels sont les besoins en terrains à bâtir?** Des terrains peuvent être nécessaires pour permettre aux populations qui ne souhaitent pas regagner leur région d'origine de disposer de parcelles à bâtir en zone urbaine et

périurbaine. Dans le domaine du logement, il faut évaluer les solutions à plus long terme en procédant, par exemple, à un inventaire des logements endommagés et des besoins en matière de reconstruction.

5.21 **Quels sont les besoins en terres pour le fonctionnement de l'administration et des infrastructures publiques?** Les administrations doivent disposer de locaux adaptés pour pouvoir accomplir leur tâche. De surcroît, des terrains peuvent être nécessaires pour la construction ou la remise en état des infrastructures publiques. Il existe un risque que l'acquisition de terres à cette fin ait lieu de façon désordonnée en raison d'un manque de coordination au sein du gouvernement, d'une mauvaise appréciation des besoins de l'État et des crédits budgétaires disponibles, et de l'empressement manifesté par certaines administrations d'acquiescer et de contrôler les ressources pour se constituer de petites féodalités.

5.22 **Quels sont les besoins de terres à usage temporaire?** Des terres peuvent être nécessaires pour permettre:

- la culture de plantes saisonnières destinées à améliorer la sécurité alimentaire des ménages et l'élevage du bétail;
- la construction d'abris destinés à répondre aux besoins immédiats des populations regagnant leur région d'origine et d'autres personnes nécessitant des logements d'urgence;
- la construction de locaux destinés aux forces de maintien de la paix et au personnel des organisations de secours et des organismes d'assistance internationale.

DISPONIBILITÉS EN TERRES

5.23 **Quelles sont les superficies de terres domaniales abandonnées ou disponibles pour d'autres raisons?** Existe-t-il des terres domaniales pouvant être utilisées à titre permanent ou temporaire afin d'y installer des populations démunies? Des occupants sans titre sont-ils déjà installés sur des terres domaniales?

5.24 **Existe-t-il des terres privées abandonnées ou disponibles pour d'autres raisons?** Il arrive que les propriétaires des terres ne soient pas revenus. Le

problème se pose alors de savoir à partir de quand une terre peut être considérée comme abandonnée. L'État peut estimer que les terres ont été abandonnées alors que leurs propriétaires considèrent qu'ils ne sont absents que temporairement.

- 5.25 **Quelles terres sont minées et quelles terres ne le sont pas?** Il convient d'établir un inventaire des terrains minés. Il se peut que la présence de mines décourage les populations de revenir sur leurs terres même si elles en ont officiellement le droit. Il convient d'établir des priorités en ce qui concerne les zones à déminer.

CADRE OPÉRATIONNEL

- 5.26 **Quels sont les services de l'administration foncière encore en activité?** Il faut dresser la liste des services chargés d'assurer les différents aspects de l'administration foncière, notamment afin de:
- définir les règles applicables en matière d'attribution de terres;
 - statuer sur les demandes de reconnaissance de droits sur la terre;
 - contrôler les terres qui peuvent être utilisées par des réfugiés ou des DI;
 - assurer la gestion des documents, notamment des registres fonciers et des cadastres.

Ces services coopèrent-ils de façon satisfaisante? Quelles stratégies peuvent être mises en place pour en coordonner les activités?

- 5.27 **Quelles sont les compétences techniques et la capacité de gestion disponibles?** Il convient de recenser le personnel des administrations et d'évaluer les compétences disponibles et les lacunes existantes. Il se peut que beaucoup de gens aient fui. En raison du faible niveau d'éducation et de formation du personnel de l'administration foncière, qui correspond au niveau d'éducation de la population en général, il arrive que nombre d'employés soient mal préparés à accomplir leur tâche. Les cadres peuvent ne pas être au fait des nouvelles technologies et ne pas posséder les notions de gestion nécessaires.

- 5.28 **Quels sont les bâtiments disponibles pour accueillir les administrations?** L'importance des destructions limite la capacité d'action des services de

l'administration foncière. L'évaluation doit définir la situation géographique des bureaux, l'étendue des dommages occasionnés aux bâtiments et les travaux de réparation pouvant être effectués dans un délai rapide pour qu'ils puissent être utilisés. L'évaluation doit permettre de déterminer l'espace disponible pour l'archivage et pour les opérations administratives.

5.29 **Quel est le matériel disponible?** Il convient d'évaluer les quantités de matériel disponible. Le matériel topographique et informatique est souvent obsolète, quand il n'a pas été détruit.

5.30 **Quels sont les documents disponibles?** Les documents tels que les registres fonciers, plans cadastraux et relevés topographiques constituent des preuves utiles pour faire valoir des droits. Des documents annexes tels que les annuaires téléphoniques, les factures d'électricité et les avis de taxes foncières peuvent également être utiles pour étayer la revendication de droits sur une terre. Les registres fonciers peuvent être détruits, mais, dans de nombreux cas, les agents de l'administration foncière ont retiré les documents pour les mettre en lieu sûr durant le conflit. Il convient d'analyser ces registres pour répondre à des questions du type suivant:

- Quels sont les registres qui ont été détruits?
- Quels sont les registres disponibles et où se trouvent-ils?
- Quels sont les registres qui risquent d'être détruits et endommagés et quelles sont les mesures immédiates qui peuvent être prises pour les protéger? Où doivent-ils être déménagés?
- Quelle est la qualité des registres existants? Reflètent-ils la réalité ou ont-ils été falsifiés? Les dates figurant sur les exemplaires disponibles et leurs conditions de conservation peuvent être différentes.
- Quels procédés, tels que l'exploration optique, peuvent être utilisés pour protéger les registres?
- Quelles sont les copies de registres disponibles, dans quelles conditions se trouvent-elles et sont-elles à jour?

- La gestion des registres fonciers est-elle soumise à certaines restrictions de par la loi? Ainsi, dans certains pays, les registres sont considérés comme des documents confidentiels du système judiciaire. En outre, le lieu de stockage des registres peut être spécifié par la législation; dans ce cas, une nouvelle législation peut être nécessaire pour en autoriser le déménagement.

- 5.31 **Existe-t-il un problème de corruption?** Le système est-il corrompu et faut-il verser des pots-de-vin pour obtenir gain de cause? Les attributions de terre sont-elles transparentes? À qui la corruption profite-t-elle?
- 5.32 **Quelles sont les mesures qui peuvent être prises pour rendre opérationnels les services de l'administration foncière?** Pour faire fonctionner le système le plus rapidement possible, il peut être nécessaire d'apporter des modifications minimales aux services de l'administration foncière. En revanche, l'introduction de réformes de grande envergure peut entraîner des retards substantiels si l'expérience du personnel de retour dans les services est inadaptée pour la mise en place du système proposé.

CADRE POLITIQUE

- 5.33 **Quelle est l'étendue du pouvoir du gouvernement?** Pour améliorer l'accès à la terre, le gouvernement doit être habilité à prendre rapidement des mesures décisives. Son pouvoir est plus ou moins important selon qu'il s'agit d'un gouvernement de transition mandaté par la communauté internationale ou d'un gouvernement national indépendant. Toutefois, les deux types de gouvernement peuvent avoir leurs limites. Dans certains cas, l'action des gouvernements de transition sous contrôle international s'inscrit dans une situation constitutionnelle floue fondée sur mandat imprécis; cet état de fait se traduit par une certaine confusion et des contradictions dans l'application de la politique foncière. À l'inverse, des gouvernements nationaux indépendants peuvent pécher par manque de crédibilité et rencontrer une forte opposition interne qui peut décourager l'application de certains aspects de la politique.
- 5.34 **Quels sont les moyens disponibles pour concevoir et appliquer une politique en matière foncière?** Le manque d'experts nationaux peut limiter

la prise en compte, dans les orientations, de connaissances locales utiles. Lorsque les capacités locales nécessaires pour mettre en œuvre des orientations font défaut, les progrès à espérer dans la mise en œuvre des processus de l'administration foncière sont retardés. Le manque de ressources réduit la capacité des services à employer du personnel compétent, à acquérir des équipements techniques et à assurer une formation. Les moyens d'intervention des services de l'administration foncière peuvent aussi être limités par d'autres contraintes. La destruction d'infrastructures essentielles peut limiter les communications, la création de bureaux et l'établissement de registres, ainsi que l'utilisation du matériel fonctionnant à l'électricité.

CADRE JURIDIQUE

- 5.35 **Quelles sont les institutions prévues par la loi encore en place?** Il convient de dresser la liste des textes de loi pertinents (voir encadré 6). L'analyse juridique doit permettre de répondre aux questions suivantes:
- Quels sont les principaux problèmes posés par la législation en vigueur et comment y remédier? Si dans certains pays, les problèmes posés par la législation sont relativement localisés, en revanche, dans les pays en transition, ayant abandonné le système communiste pour l'économie de marché, il a fallu transformer le cadre juridique dans lequel s'inscrivait le droit foncier en matière de litiges.
 - Comment modifier la législation? Quelles sont les procédures de promulgation des lois? Sont-elles complexes et longues?
 - Quels sont les mécanismes juridiques d'attribution de droits à la terre, droits à la restitution et à la réinstallation notamment. La législation en vigueur peut être astreignante et inadaptée à un programme de restitution des terres de grande ampleur, notamment lorsque les requérants ne sont pas en possession de documents juridiques attestant de leurs droits.
- 5.36 Lorsqu'il existe un régime coutumier, l'analyse juridique doit permettre d'évaluer:
- Quels sont les mécanismes juridiques permettant de reconnaître et de protéger les systèmes fonciers coutumiers? Existe-t-il des moyens pratiques d'enregistrer les droits à des terres communautaires telles que

ENCADRÉ 6

ANALYSE JURIDIQUE

Parmi les exemples de lois à analyser, on peut citer les textes suivants:

- Constitution;
- Législation sur la gestion des terres;
- Législation sur la gestion des ressources naturelles (environnement, eaux et forêts en particulier);
- Lois sur la publicité foncière et le cadastre (cessions et hypothèques, notamment);
- Plans d'occupation des terres et contrôle du morcellement;
- Législation sur les baux;
- Lois sur la famille;
- Législation successorale;
- Législation sur la privatisation;
- Législation sur la fiscalité foncière;
- Législation sur les collectivités locales;
- Législation sur les systèmes fonciers coutumiers;
- Lois sur la renonciation et la restitution, y compris prescription et possession de fait;
- Législation sur l'expropriation des terres et l'indemnisation;
- Autres lois pouvant être contraires aux principes du droit international et ayant une incidence sur le droit de propriété.

la propriété en parts indivises ou la terre familiale? Existe-t-il d'autres moyens de renforcer les droits coutumiers?

- Quelles sont les dispositions juridiques existantes permettant de reconnaître une communauté comme une personne morale, au même titre qu'une association ou une coopérative? Quelles sont les conditions requises pour acquérir ce pouvoir juridique?
- Quelles sont les dispositions juridiques existantes pour protéger les itinéraires de transhumance?

5.37 Le système juridique établit-il une discrimination à l'égard de certaines personnes? Les périodes antérieures et postérieures à un conflit sont souvent

caractérisées par l'existence de lois discriminatoires. De telles lois jouent souvent un rôle important dans le déclenchement du conflit. La législation limite-t-elle totalement ou en partie les activités de certaines composantes de la population? Il arrive que des lois, sans être discriminatoires en tant que telles, puissent avoir été utilisées de façon discriminatoire au cours du conflit. En conséquence, il peut exister un certain ressentiment à leur encontre. Des lignes directrices sont-elles nécessaires pour déterminer de quelle manière les dispositions juridiques existantes doivent être utilisées et interprétées sous certaines conditions?

- 5.38 **Quelles sont les compétences locales disponibles?** La connaissance locale de la législation et des usages doit être utilisée le plus souvent possible. Il est probable que le gouvernement devra s'appuyer sur tout ou partie du système juridique existant pour agir durant la période faisant suite au conflit, même si cela risque de heurter de front certaines catégories de la population qui ont fait l'objet d'une discrimination antérieurement dans le cadre de ce système.

COORDINATION INTERINSTITUTIONS

- 5.39 **Quelle est la capacité à communiquer efficacement avec d'autres administrations nationales, les organisations internationales et les ONG?** Le manque de coordination au sein de l'État et avec d'autres organisations favorise un chevauchement des activités ainsi que la conception et l'application de politiques foncières incohérentes.
- L'État peut manifester un empressement désordonné et sans lendemain à créer des services administratifs. Dans certains cas, il peut exister une incertitude quant à l'organe politique vers lequel le public doit être renvoyé. Un organe qui a été créé peut être dissous à un stade ultérieur. Les activités des services ne sont généralement pas coordonnées dans les premiers temps. Un service chargé de tenir les registres fonciers peut par exemple ne pas être prêt à traiter le grand nombre de documents émis par le service qui statue sur les droits en matière de terres.
 - Il arrive que les organisations internationales établissent leur propre programme, sans qu'il existe de coordination effective avec d'autres organisations.

- Les ONG interviennent parfois à l'échelon local, sans qu'une instance officielle coordonne leurs activités avec celles des administrations nationales ou autres.

COMMUNICATION

- 5.40 **Quelle est la capacité de communication?** L'absence de capacité à communiquer efficacement avec la population peut engendrer incompréhension, méfiance, manque de coopération, voire des comportements violents. Dans les périodes faisant suite à un conflit, au cours desquelles des spécialistes internationaux s'efforcent de définir la politique en vigueur ainsi que les systèmes juridiques et administratifs existants, la méconnaissance des langues locales peut constituer un sérieux obstacle à un fonctionnement efficace. Il peut être nécessaire de consacrer des crédits et des efforts importants à la recherche d'interprètes. L'interprétation et la traduction peuvent donner lieu à une déformation délibérée de la vérité qui en modifie le sens et l'intention. Plusieurs traducteurs devront peut-être réviser les traductions au contenu particulièrement sensible et déterminant, de sorte que le message à faire passer soit conforme à la réalité.
- 5.41 Les difficultés à communiquer de façon satisfaisante peuvent être imputables à la persistance de conflits à l'échelle locale ou à l'état d'infrastructures telles que les réseaux téléphonique, électrique et routier. Il convient également d'évaluer la capacité des populations rurales à recevoir la radio, la télévision et les journaux.

IDENTIFICATION DES PRIORITÉS

- 5.42 **Quels sont les domaines prioritaires?** L'analyse doit déterminer l'importance, la nature, l'intensité et la répartition des problèmes de régime foncier qui se posent dans le pays. Elle doit indiquer selon quel ordre de priorité ils doivent être traités et évaluer la capacité du gouvernement à les résoudre, notamment en prévoyant l'adoption de tous les textes de loi nécessaires pour donner aux services de l'administration foncière l'autorité juridique dont ils ont besoin pour agir.

- 5.43 **Quels sont les problèmes que les responsables de l'administration foncière doivent aborder avec circonspection?** Les problèmes nécessitant un examen attentif doivent être identifiés. Ainsi, il peut exister dans certains cas des raisons valables de ne pas traiter les problèmes liés au droit coutumier, en particulier si le personnel international n'en saisit pas toutes les subtilités. À l'inverse, il faut résister à la tentation de mettre de côté de nombreuses questions qui, même si elles sont très sensibles, devront en tout état de cause trouver une solution. L'analyse doit permettre de déterminer comment les problèmes peuvent être redéfinis afin de limiter les controverses; par exemple, en préconisant l'attribution de terres à une large catégorie représentative de la société plutôt qu'à un groupe unique.

CONCEPTION ET APPLICATION DE MESURES DE PORTÉE IMMÉDIATE

- 5.44 De nombreuses questions essentielles telles que la restitution de terres et la réinstallation des populations ne peuvent être traitées que lorsque des règles ont été convenues et que la législation et les mécanismes d'application nécessaires ont été mis en place. Ces questions s'inscrivent dans le cadre d'un règlement à plus long terme et, en les traitant trop vite, des difficultés risquent d'apparaître si les options retenues diffèrent des règles sur lesquelles sera fondée une législation ultérieure. Toutefois, l'analyse réalisée pendant la phase d'urgence peut définir un certain nombre d'orientations provisoires et de mesures de portée immédiate, susceptibles d'être appliquées. Les mesures envisageables sont définies ci-après.
- 5.45 **Inscrire les problèmes de régime foncier à l'ordre du jour.** Si les problèmes de régime foncier ne figurent pas à l'ordre du jour, il convient de consacrer du temps et des efforts pour expliquer aux pouvoirs publics et à d'autres parties prenantes l'importance de l'accès à la terre. Le message doit être clairement énoncé pour être bien compris des responsables et des cadres. L'accès à la terre, tout en représentant une source potentielle de denrées alimentaires, d'abris et d'aide d'urgence, peut très vite représenter le fondement de la stabilité politique, sociale, culturelle et économique. Compte tenu de l'importance de ces facteurs, la conception et l'application de politiques destinées à faciliter l'accès à la terre ainsi que l'administration foncière doivent

constituer des priorités dans les domaines politique, social, culturel et économique pour tous les gouvernements des pays émergeant d'un conflit.

- 5.46 **Mise en place de mécanismes de coordination.** La coordination des politiques de l'État du point de vue de leur incidence sur l'accès à la terre passe par la création de comités interinstitutions. Un organisme chef de file doit être chargé au sein de l'administration nationale de traiter des problèmes d'accès à la terre et de sécurité de jouissance. Il convient de mettre en place des mécanismes efficaces pour assurer la coordination entre les organismes d'aide internationaux ainsi qu'entre ces organismes et les pouvoirs publics, afin de faciliter le partage des informations et d'améliorer les mesures proposées en matière d'accès à la terre et d'administration foncière.
- 5.47 **Traduction de la législation et d'autres documents.** Les principaux textes de loi peuvent avoir été traduits à partir des langues locales afin d'être utilisés par les spécialistes internationaux au cours de l'analyse initiale du cadre juridique. Il faut évaluer avec soin la qualité des traductions et procéder à de nouvelles traductions le cas échéant. Les autres documents juridiques et les documents définissant les orientations en rapport avec l'accès à la terre doivent être traduits comme il convient pour pouvoir être utilisés par les experts internationaux. Les traducteurs doivent être familiarisés avec le contenu technique (droit, économie, topographie) des documents qui leur sont confiés.
- 5.48 **Remise en état des locaux de l'administration foncière.** Les locaux des principaux services de l'administration foncière doivent être rénovés et sécurisés de manière à pouvoir être opérationnels.
- 5.49 **Protection des registres fonciers.** Les registres fonciers existants doivent être placés en lieu sûr après avoir été photocopiés. Des efforts doivent être faits pour retrouver les registres manquants.
- 5.50 **Formation accélérée dans le domaine de l'administration foncière.** L'analyse devrait faire apparaître les domaines dans lesquels existe un manque ou une absence de compétences. Des sessions de formation de courte durée

doivent être conçues et mises en œuvre à l'intention du personnel spécialisé afin de reconstituer la capacité des services en matière de gestion et sur les plans technique et administratif. Dans les premiers temps, les cours de formation peuvent porter notamment sur la gestion de projets et sur l'utilisation de matériel informatique et topographique moderne.

- 5.51 **Infrastructures de communication.** Les rumeurs peuvent contribuer à créer un sentiment de peur et d'insécurité lorsque les populations sont mal informées de la situation. Des réseaux de communication doivent être mis en place pour diffuser des données dans les langues locales au travers des médias (radio, télévision et journaux, par exemple). Il peut être utile de prévoir des moyens de traduction et d'interprétation de qualité, de sorte que les rencontres individuelles, les ateliers et les documents ne donnent pas lieu à des malentendus.
- 5.52 **Suspension momentanée des expulsions.** Pour empêcher les expulsions à caractère arbitraire, il peut être souhaitable de maintenir dans les lieux les populations ne disposant pas d'une solution de rechange pour une période limitée définie à l'avance.
- 5.53 **Suspension de toute nouvelle attribution de vastes superficies de terres et évaluation des attributions existantes.** Dans maints conflits, certains tirent parti de la situation pour privatiser de vastes domaines. Il convient de suspendre et d'analyser les demandes d'attribution, à titre temporaire ou permanent, sous la forme de concessions ou de dons de vastes étendues de terres domaniales qui ne sont pas nécessairement le mode d'utilisation des terres le plus approprié. Dans les cas où les terres ont déjà été attribuées, il faut se demander si l'État n'a pas des raisons valables de récupérer les terres.
- 5.54 **Attribution du droit d'usage temporaire.** Avant l'adoption d'une législation, il peut être souhaitable d'autoriser l'usage d'une terre à titre temporaire. Les attributions temporaires doivent être clairement définies pour prévenir d'éventuels conflits. Établir une distinction entre propriété et usage de la terre est parfois utile. Il peut ainsi être impératif d'utiliser une

terre productive pour faciliter la reprise économique, mais cela ne doit pas se faire aux dépens des propriétaires légitimes. Ceux-ci peuvent être disposés à affermer leurs terres s'il leur est possible de consentir des baux de courte durée qui protègent leurs droits et ceux des fermiers. Des baux de durée limitée permettent la production de cultures saisonnières sur des terres domaniales inexploitées. L'adoption de baux simples, mais équitables, peut être encouragée. Des informations sur la mise en place de baux de location fiables peuvent être obtenues dans la deuxième étude FAO sur les régimes fonciers intitulée «Directives concernant les bonnes pratiques en matière de baux agricoles» et la Série 1 des notes FAO sur les régimes fonciers «Baux agricoles».

5.55 **Mesures provisoires pour gérer les revendications portant sur des terres.**

Il peut arriver qu'avant que les textes permettant de donner suite aux requêtes portant sur des litiges relatifs aux terres soient adoptés, des particuliers fassent part à un service de l'administration foncière de leur intention de demander la restitution de leurs terres. Le service peut mettre le dossier en attente jusqu'à ce que la procédure voulue puisse être mise en œuvre.

6. Assistance dans l'élaboration de politiques

- 6.1 Avec l'amélioration de la situation, l'élaboration de politiques peut prendre le pas sur les activités d'urgence. La conception et la mise en œuvre de politiques visant à faciliter l'accès à la terre et l'administration foncière doivent être pour le gouvernement d'un pays émergent d'un conflit une priorité sur les plans politique, social, culturel et économique. Les spécialistes de l'administration foncière seront vraisemblablement confrontés à toute une série de choix d'orientations (voir encadré 7). Dans la mesure du possible, le régime foncier devra s'inscrire dans un cadre d'orientation général et non relever de tout un ensemble d'aspects distincts. Un tel choix revient à reconnaître les liens multiples existant entre les problèmes et favorise une meilleure coordination de leur prise en charge par les différentes organisations compétentes et au sein de chacune d'elles.
- 6.2 Dans la pratique, il est probable qu'immédiatement après le conflit le gouvernement reconnaisse que, face aux problèmes en rapport avec les régimes fonciers, il a davantage tendance à faire du suivisme qu'à anticiper. La capacité à planifier et élaborer des politiques d'accès à la terre et d'administration foncière est généralement limitée en raison de la pénurie de personnel expérimenté et du manque de crédits, mais aussi à cause de la destruction des infrastructures et du matériel. Les progrès peuvent être limités dans un premier temps parce que les registres ne sont pas convenablement tenus, qu'il existe des obstacles de types bureaucratique et politique, que les tribunaux sont surchargés et que les lois sont inopérantes ou inapplicables.
- 6.3 Il peut être difficile d'entreprendre des réformes d'envergure en matière d'administration foncière dans des délais limités. L'élaboration de politiques détaillées dans un pays émergent d'un conflit peut représenter un long processus, notamment en raison de la nature sensible de certains problèmes. Plusieurs aspects de l'accès à la terre peuvent faire débat au sein du

ENCADRÉ 7

PROBLÈMES D'ORIENTATION CONCERNANT L'ACCÈS À LA TERRE

Les choix d'orientation devront vraisemblablement être faits dans un certain nombre de domaines comme:

- La mise à disposition d'abris et de logements d'urgence;
- La conception d'une stratégie de logement en faveur des réfugiés et DI qui regagnent leur région d'origine;
- L'attribution provisoire de parcelles de terres domaniales vacantes ou de terres privées abandonnées en vue de la réalisation d'opérations sociales et commerciales, ou en faveur des réfugiés et DI regagnant leur région d'origine;
- La lutte contre l'occupation illicite de terres et de locaux par des seigneurs de guerre et des criminels;
- La conception d'une stratégie de développement agricole et rural pour les réfugiés et les DI regagnant leur région d'origine;
- La restitution des terres à leurs propriétaires légitimes par la mise en place de mécanismes de traitement des demandes et des conflits en rapport avec la terre;
- La mise en place de procédures d'indemnisation des personnes pour lesquelles une restitution n'est pas possible si un financement ne peut être assuré (dédommagement en nature, généralement);
- La mise en place de procédures d'expulsion qui respectent les droits des occupants illégitimes;
- Les rôles et responsabilités en matière d'administration foncière: services de l'État au niveau central et local, et autorités coutumières.

gouvernement ou dans la société en général. De surcroît, il peut exister de fortes pressions en faveur d'une application rapide de vastes programmes de restitution de terre ou de réinstallation des populations.

- 6.4 Parce que la situation d'un pays émergent d'un conflit est difficile et très fluctuante, la question de l'élaboration de politiques doit parfois être abordée avec souplesse et pragmatisme. Il peut être nécessaire d'adapter les politiques pour faire face à des circonstances nouvelles ou parce qu'elles

ont eu des conséquences négatives imprévues. Une attitude flexible permet aux responsables d'expérimenter différentes options sans qu'un cadre législatif strict oblige à procéder à des amendements fréquents. L'approche adoptée doit toutefois aller de pair avec la nécessité de respecter la transparence des procédures et consulter la communauté. Cette souplesse devient moins nécessaire avec la stabilisation de la situation.

6.5 L'un des enjeux est de parvenir à mettre en place un système d'administration foncière avec les rares agents qualifiés disponibles. Il faut par exemple se demander quel système d'adjudication pouvant fonctionner avec les ressources existantes il est possible de mettre en place. Des politiques en matière de personnel doivent être prévues afin de garantir la mobilisation rapide des moyens nécessaires pour assurer les services voulus en matière d'administration des terres. Les autres questions à résoudre sont notamment les suivantes: comment former du personnel supplémentaire? Comment assurer des services dans l'ensemble du pays? À quel rythme les administrations peuvent-elles s'étoffer tout en conservant la capacité d'assurer des services de manière durable? Les moyens disponibles dans les régions étant généralement plus limités que dans la capitale, les collectivités locales peuvent-elles assurer les services nécessaires en matière d'administration des terres ou le gouvernement central doit-il fournir un appui, ne serait-ce que dans un premier temps? Le seul moyen d'apporter une réponse à ces questions est de sérier les problèmes et de veiller à ce que les objectifs des politiques soient réalisables (voir encadré 8).

6.6 Les politiques doivent trouver leur expression dans la législation et une infrastructure juridique doit pouvoir appliquer le mandat qu'elles définissent. Dans un pays qui se relève d'un conflit, l'élaboration des lois peut être retardée par le manque d'expérience et la charge de travail du corps législatif, le secteur foncier n'étant pas le seul dans lequel de nouvelles lois sont requises. Lorsqu'un pays est trop tributaire des conseillers internationaux pour l'élaboration de sa législation, il arrive que celle-ci intègre des notions de droit étrangères sans qu'on se soit interrogé suffisamment sur leur capacité à fonctionner dans les conditions locales. Pour que la législation

ENCADRÉ 8**OBJECTIFS DES POLITIQUES**

Aborder de façon rationnelle la question de l'élaboration de politiques dans un pays émergeant d'un conflit peut notamment consister à :

- Concevoir des politiques et des législations tenant compte de la capacité à modifier des comportements ancrés dans les mentalités;
- Concevoir des politiques en matière de régime foncier qui soient adaptées aux besoins, aux priorités et aux usages des populations;
- Simplifier les procédures à suivre pour lancer et appliquer les orientations;
- Adopter des politiques et une législation tenant compte de la capacité financière et institutionnelle de l'État à les appliquer;
- Adopter des politiques et une législation que l'ensemble de la population puisse comprendre et appliquer;
- Reconnaître que certaines orientations peuvent faire débat, même si elles paraissent rationnelles par ailleurs;
- Elaborer des politiques et une législation en coopération avec les différents secteurs de la société dans un souci général de réconciliation et de compromis.

foncière soit compatible avec les mentalités locales, mais aussi avec les conventions internationales sur les droits de l'homme, l'élaboration des lois doit être précédée d'un dialogue avec les différentes parties prenantes comme les juristes, magistrats et spécialistes locaux des problèmes fonciers, ainsi que les conseillers internationaux. C'est sur la base de ce dialogue que doivent être élaborés les projets de loi en matière foncière.

- 6.7 En l'absence d'une législation élémentaire, des pressions peuvent s'exercer pour que certaines activités précèdent l'élaboration de lois habilitantes. Le risque est que cette législation, lorsqu'elle est finalement adoptée, ne soit pas totalement compatible avec les concepts en vigueur au moment où les activités ont été menées. Pour éviter toute difficulté, il faut veiller à ce que le délai qui s'écoule entre le début des travaux et l'élaboration de la législation ne soit pas excessivement long.

RESTITUTION

- 6.8 Les occupations de terres non autorisées font partie des aspects inévitables des périodes postérieures à un conflit. Elles ne posent pas nécessairement de difficultés puisqu'elles permettent d'assurer un abri et une source de production vivrière à des populations ne disposant pas de solutions de rechange. Toutefois, des problèmes risquent de se poser à plus ou moins longue échéance si des solutions ne sont pas trouvées. Celles-ci doivent cependant ne pas consister simplement à reconnaître des droits à la terre mais aussi avoir pour objet de favoriser la réconciliation nationale. Elles supposent en général une approche coordonnée des revendications portant sur les terres et les problèmes de logement, et passent aussi parfois par l'utilisation de terres domaniales.
- 6.9 Des structures administratives devront être mises en place:
- Des services d'assistance juridique doivent renseigner la population sur les procédures et l'aider à remplir les formulaires exigés.
 - Une unité de traitement des requêtes devra centraliser les demandes et veiller à ce qu'elles répondent aux critères définis par l'administration avant de les transmettre pour qu'il y soit donné suite.
 - Des organes décisionnels sont nécessaires pour traiter les dossiers. Différentes options sont possibles (voir encadré 9). Des services de médiation peuvent aider les personnes à négocier un compromis; ils sont en outre beaucoup plus rapides à mettre en place que des tribunaux. Des juridictions de jugement telles que des tribunaux peuvent statuer sur les requêtes. La création de tribunaux spécialisés dans les litiges portant sur les terres peut être envisagée en vue de soulager les tribunaux civils classiques. La solution consistant à créer des tribunaux mobiles peut permettre de répondre à des requêtes dans des zones isolées, mais leur capacité à satisfaire les revendications légitimes de justiciables encore absents de ces zones doit être évaluée. Un mécanisme d'appel peut être nécessaire.
 - Une unité d'exécution doit veiller à ce que les jugements soient appliqués. Il peut être nécessaire d'expulser des personnes qui refusent

d'appliquer une décision judiciaire en les mettant en demeure d'évacuer le bien et de veiller à ce que les administrations locales et nationales soient légalement tenues d'accepter les décisions de l'organe chargé d'en obtenir la restitution.

Il convient de déterminer dans quelle mesure les organismes internationaux peuvent prendre part au processus.

6.10 Il convient de définir les règles applicables en matière de jugement, par exemple:

- Les types de réclamations pouvant donner lieu à restitution des biens.
- Les délais dans lesquels les demandes sont recevables: les requêtes portant sur des biens saisis avant une certaine date peuvent ne pas donner lieu à restitution.
- Les personnes pouvant prétendre à soumettre des demandes.
- Les éléments de preuve acceptables pour étayer des demandes de restitution. Les registres fonciers constituent un important élément de preuve, mais dans de nombreuses zones rurales il est possible qu'il n'existe pas de registres officiels. Il peut être nécessaire d'accepter d'autres éléments de preuve, notamment des dépositions orales.

6.11 Le système doit être accessible aux populations. Celles-ci doivent pouvoir aisément soumettre des demandes dans l'ensemble des zones concernées. Toutefois, il faut veiller à appliquer des procédures méthodiques dans l'ensemble du pays, le manque de compétences ou de moyens des administrations décentralisées pouvant donner lieu à l'application de règles arbitraires. Les formulaires et les notices explicatives doivent être rédigés dans les langues locales et tenir compte du niveau d'alphabétisation de la population. Il faut décider si des droits sont à percevoir à un stade du processus. Dans ce cas, ils doivent être à la portée de la population. De même, le système doit correspondre aux ressources de l'État. Sa conception doit tenir compte de la faiblesse des moyens disponibles. Il convient d'estimer le coût des options possibles pour veiller à ce que les formules adoptées puissent être appliquées.

ENCADRÉ 9

MODES DE RÉOLUTION DES LITIGES

Le **jugement** est le processus consistant à trancher un conflit. Les parties aux litiges doivent soumettre des éléments de preuves et ne prennent pas part à la décision finale.

- S'il existe des tribunaux généralistes dans le monde entier, seuls quelques pays disposent de tribunaux spécialisés dans les litiges fonciers.
- Les commissions foncières sont des organes officiels chargés d'enquêter sur les problèmes ou d'appliquer la politique en matière foncière. Elles sont parfois créées pour statuer sur des requêtes dans le cadre de programmes d'attribution de titres de propriété et de constitution de registres. Présentant un caractère moins officiel que les tribunaux, elles peuvent se déplacer pour aller à la rencontre des communautés.
- L'arbitrage est le processus de règlement des différends consistant à faire appel à un tiers impartial désigné sous le nom d'arbitre. Le rôle de l'arbitre est moins formel que celui d'un organe judiciaire, mais n'en est pas moins défini par la loi. L'arbitrage est souvent plus rapide que le processus judiciaire.

La **négociation** est le processus par lequel les parties arrivent conjointement à un accord. Des règlements négociés peuvent être utiles lorsque le différend n'est pas insurmontable et que les parties souhaitent trouver une solution.

- Des mécanismes de négociation coutumiers sont communément utilisés dans de nombreuses sociétés pour résoudre les litiges dans le domaine foncier. Il s'agit habituellement d'une démarche volontaire. Les chefs de communauté énoncent parfois des normes coutumières, mais les règles en matière de preuve peuvent être adaptées au différend.
- La médiation est le processus par lequel un tiers neutre, le médiateur, aide les parties à trouver une solution mutuellement acceptable.

Ces différentes possibilités peuvent être combinées. En général, une négociation est d'abord tentée et, si les parties ne parviennent pas à un accord, l'affaire est soumise à arbitrage ou à une autre forme de jugement.

- 6.12 Un dédommagement peut être proposé lorsque la terre ne peut être restituée. Il peut s'agir d'une parcelle de terre équivalente. Les mécanismes d'indemnisation sous formes monétaires fonctionnent en général moins bien, les États manquant généralement de ressources au terme d'un conflit et les donateurs hésitant à financer des fonds d'indemnisation.
- 6.13 Les expulsions sont parties intégrantes des activités liées à l'administration foncière à l'issue d'un conflit. Un mécanisme d'expulsion doit être conçu et mis en œuvre dans les conditions appropriées. Il faut définir clairement qui est responsable des expulsions et comment celles-ci doivent se dérouler, de manière à éviter les abus et l'aggravation des problèmes de déplacements de population. Ainsi, il peut être spécifié que les occupants seront relogés ou que le bien devra être utilisé immédiatement après l'expulsion. Un bon moyen de vérifier si le système fonctionne, à savoir si la légalité est respectée, est de considérer comment il est appliqué lorsqu'il s'agit d'expulser des personnalités en vue.

RÉINSTALLATION

- 6.14 Il est nécessaire d'attribuer des terres aux populations qui n'en possèdent pas ou qui ne peuvent regagner leur région d'origine. La difficulté consiste à trouver des terres à cette fin. Il convient d'examiner les liens entre les zones rurales et urbaines dans la mesure où de nombreux ruraux sont appelés à gagner les centres urbains pour y trouver un moyen d'existence.
- 6.15 Il est probable qu'une solution à long terme passe par l'utilisation des terres domaniales, qu'elles soient abandonnées ou non utilisées. Ces terres sont parfois administrées par un grand nombre de services différents. Il peut être nécessaire de concevoir des mécanismes afin d'en transférer le contrôle pour l'application des programmes de réinstallation. Une telle démarche peut ne pas être simple si les administrations responsables considèrent que les terres domaniales sont leur propriété et qu'elles constituent une partie de leur patrimoine ainsi qu'une source de pouvoir et de prestige. Il se peut également que les terres domaniales soient placées sous la responsabilité d'administrations locales. Il peut être nécessaire de renforcer les capacités

de celles-ci afin que l'utilisation des terres dont elles sont responsables soit convenablement planifiée.

- 6.16 L'utilisation de terres domaniales abandonnées peut parfois ne pas poser de difficultés, notamment lorsque de vastes exploitations attribuées avant le conflit ont été laissées à l'abandon et qu'il est peu probable qu'elles soient réclamées. Dans d'autres cas, l'utilisation de terres privées abandonnées et de terres coutumières peut se révéler complexe. Il conviendra de veiller à ne pas aggraver les problèmes, l'État pouvant engendrer un litige entre ses services, les propriétaires de la terre et les populations réinstallées. Il faut chercher à déterminer avec soin la nature des droits afférents à la terre utilisée pour des programmes de réinstallation, afin de veiller à ce que les utilisateurs n'en soient pas dépossédés par erreur. Il est indispensable d'étudier les droits des communautés d'accueil ainsi que les droits des personnes à installer (voir encadré 10).
- 6.17 Des mécanismes particuliers peuvent être nécessaires pour l'attribution de terres à des groupes vulnérables. Il arrive que les femmes, et les veuves en particulier, aient des difficultés à accéder à des terres soumises au droit coutumier. Les personnes vulnérables peuvent avoir des besoins relativement différents de ceux d'autres catégories et sont généralement moins à même d'acquitter un loyer ou des redevances pour des services. Lorsque les groupes vulnérables sont nombreux, des procédures simplifiées doivent parfois être mises en place pour la soumission des demandes et pour le règlement des problèmes, compte tenu des faibles moyens à la disposition des gouvernements. Il convient d'attribuer des terres à titre permanent aux groupes vulnérables dès que possible, mais il peut être nécessaire de leur attribuer dans un premier temps des droits temporaires à la terre en sachant qu'ils pourront être réinstallés dans certaines circonstances.

ÉTABLISSEMENT D'UN SYSTÈME FONCTIONNEL

- 6.18 Quelles structures administratives durables faut-il mettre en place pour appliquer les politiques destinées à améliorer l'accès à la terre? La réponse varie en fonction d'un certain nombre de facteurs comme la capacité des

ENCADRÉ 10

**PROTECTION DES DROITS DES COMMUNAUTÉS D'ACCUEIL
ET DES POPULATIONS À RÉINSTALLER**

En cas de réinstallation, il convient d'étudier les droits des communautés d'accueil et de se poser notamment les questions suivantes :

- Quels sont les droits prévus par la loi et les droits coutumiers des populations locales (en tant qu'individu ou groupe) sur la terre et sur d'autres ressources naturelles ?
- Comment ces droits sont-ils acquis ?
- Quelle en est la valeur dans des circonstances normales et en période de tension ?
- Quelles en sont la légitimité et la légalité à l'échelon local et régional ?
- Comment l'attribution de droits à des colons peut influencer sur les droits des populations locales ?
- Quels problèmes les colons peuvent créer ?

Il convient d'étudier les droits des personnes devant être réinstallées et de se poser les questions suivantes :

- Quels mécanismes peuvent permettre d'attribuer aux DI et à d'autres catégories de la population des droits énoncés par la loi sur des terres qu'ils ont occupées pendant un certain temps sans qu'aucune réclamation ait été formulée ?
- Quels sont les mécanismes permettant aux colons d'avoir accès à des terres et à l'utilisation de ressources naturelles ?
- Qui attribue ces droits ?
- Quelle est la valeur de ces droits ?
- Comment les ménages ayant à leur tête une femme ont accès à la terre et à d'autres ressources naturelles et quelle est la valeur de ces droits ?

responsables de l'administration foncière à appliquer les politiques. Les aspects financiers jouent un rôle important. D'une part, les capacités de financement de l'État risquent d'être sans commune mesure avec les investissements requis pour remettre en place le système. L'importance des investissements réalisés dépend de la volonté de la communauté internationale de les financer pendant un certain nombre d'années. D'autre part, les services proposés devant être à la portée des moyens de la

population, les recettes encaissées par les administrations concernées seront vraisemblablement faibles.

- 6.19 **Mandat et structure.** Des responsabilités doivent être assignées aux institutions pour les différentes tâches administratives qui leur incombent telles que la restitution des terres et la réinstallation, les expulsions, l'administration des terres domaniales et des terres privées abandonnées ainsi que la gestion des registres fonciers et du cadastre. Les fonctions liées à la résolution des litiges ou à la réalisation des expulsions sont généralement séparées des fonctions liées à la gestion des registres ou des terres elles-mêmes. Confier la responsabilité de tous les problèmes d'administration foncière à un service unique peut être une solution simple sur le plan administratif, l'existence d'un seul organisme pouvant limiter les risques de chevauchement des activités et améliorer la coordination. Toutefois, imposer un organisme unique risque de ne pas présenter que des avantages si les responsabilités sont partagées entre plusieurs administrations pour des motifs historiques ou de préférences locales.
- 6.20 Les demandes de restitution et les litiges liés à la terre supposent des décisions en matière de droits de propriété. La Constitution peut spécifier si de telles décisions doivent être prises par une instance judiciaire ou par un service de l'administration foncière. Si un règlement judiciaire s'impose, il peut être nécessaire de créer un tribunal spécial chargé de statuer sur les litiges liés à la terre, lorsque le système judiciaire est surchargé par des affaires pénales et civiles.
- 6.21 Quelle que soit la structure mise en place, il convient de concevoir des méthodes de gestion des projets en vue d'assurer une bonne coordination, par exemple pour assurer les flux d'informations voulus entre les services responsables de la restitution des terres et ceux qui tiennent les registres fonciers.
- 6.22 **Personnel.** Les politiques de recrutement des services de l'administration foncière doivent être définies. Une partie du personnel formé peut avoir été impliquée dans des malversations au cours du conflit ou être considérée

avec suspicion en raison de sa collaboration avec un groupe particulier. Elle peut néanmoins posséder le savoir et l'expérience requis pour relancer les activités. Il faut comparer le coût et les avantages de la solution consistant à se priver des connaissances potentiellement utiles de ce personnel. Le personnel subalterne peut avoir eu une attitude moins répréhensible que les cadres ayant occupé des postes de responsabilité. Les plans de dotation en personnel des services doivent tenir compte de ces aspects.

- 6.23 Des règles doivent être établies concernant les conditions de travail. La viabilité des opérations suppose un personnel compétent et motivé, ce qu'il sera difficile d'obtenir si ce dernier est mal payé et travaille dans des conditions difficiles, et si la promotion de chacun dépend plus de ses relations que de ses qualifications et de sa compétence. Les services de l'administration foncière peuvent se voir désorganisés par les mutations d'ordre politique de nombreux employés dans d'autres unités. Une telle mobilité peut démotiver le personnel, notamment lorsque des employés très qualifiés sont remplacés par un personnel aux qualifications et aux connaissances plus limitées.
- 6.24 Des programmes de formation doivent être conçus dans le but d'informer le personnel des services de l'administration foncière et des tribunaux des nouvelles politiques et lois adoptées dans leur domaine de compétence. Le personnel de direction doit recevoir une formation en matière de planification et de gestion des programmes de travail. Les cadres doivent être formés en vue d'assumer de nouvelles responsabilités sur le plan technique. Le renforcement des capacités humaines des services de l'administration foncière doit notamment consister à inculquer une certaine vision des nouveaux services, à mettre en place des réseaux professionnels et à coopérer avec d'autres parties prenantes afin de comprendre leurs besoins et leurs exigences. L'un des moyens de parvenir à cet objectif consiste par exemple à faire découvrir au personnel les bonnes pratiques appliquées dans d'autres pays en organisant des voyages d'études ou en participant à des conférences internationales. Les programmes de formation doivent être suivis de manière à tenir compte de l'évolution des politiques, de l'introduction de nouvelles orientations et des changements de personnel imputables, par exemple, aux promotions ou aux mutations.

- 6.25 **Locaux.** Un important aspect de la reprise des opérations passe par la rénovation des bureaux et salles d'audience ainsi que des archives. Le calendrier des ouvertures de nouveaux bureaux doit être conçu en fonction du programme des restitutions et d'autres processus. Il importe que les opérations soient accessibles au public et cela n'est pas toujours possible. Toutefois, si les bureaux sont fermés au public pour des raisons de sécurité, la population risque d'être écartée du processus d'amélioration de l'accès à la terre et de l'administration foncière.
- 6.26 **Équipement.** En raison de la destruction ou du vieillissement des équipements, il pourra être nécessaire d'en emprunter ou d'en louer jusqu'à ce que les équipements nouvellement acquis soit disponibles. Des possibilités d'acquérir du matériel temporaire devront peut-être être recherchées.
- 6.27 **Registres fonciers.** Les services de l'administration foncière sont appelés à gérer des volumes croissants de registres fonciers et des installations de stockage sûres doivent être prévues à cet effet. L'accroissement du volume des registres devrait s'expliquer en partie par la reconstitution des registres manquants, mais aussi par l'application des programmes de restitution de terres et de réinstallation. Les besoins de stockage de documents imprimés peuvent diminuer si la validité de registres informatisés est reconnue par la loi. L'introduction de technologies numériques nécessite la mise en place de tout un système avec des caractéristiques de sécurité classiques, notamment l'archivage des dossiers numérisés ailleurs que dans le service où a lieu l'enregistrement.

COORDINATION ET COMMUNICATION

- 6.28 **Coordination entre les parties prenantes.** Les mécanismes de coordination mis en place durant la phase d'urgence doivent parfois être adaptés et renforcés au cours de la période de prises de décisions à titre permanent. Au fur et à mesure que l'administration s'étoffe à l'issue du conflit, elle formule, dans toute une série de domaines, des orientations pouvant avoir une incidence directe ou indirecte sur le système d'administration foncière. Il peut être nécessaire de réexaminer les politiques de la première heure dans

des domaines tels que l'aide humanitaire, les migrations et la sphère financière, et d'en évaluer l'impact possible sur l'administration foncière. Les données concernant les conséquences prévisibles de ces orientations devront être transmises à une instance chargée de définir des politiques telle qu'un groupe de coordination.

- 6.29 Il faut lancer les consultations avec les parties prenantes dès que possible, de manière à promouvoir un débat national sur l'accès à la terre dans le cadre institutionnel mis en place. Les données sur les programmes de restitution des terres et de réinstallation doivent être communiquées à la population à un stade précoce et pas seulement lorsque la législation est élaborée. Il importe d'assurer une bonne préparation et de planifier correctement les différentes étapes car il faut souvent diffuser les idées dès le départ, de sorte qu'un débat s'instaure avec toutes les parties prenantes. En particulier, les procédures d'accès à la terre doivent faire l'objet d'une coordination avec les institutions locales, afin de créer un lien entre les services centraux de l'État et les communautés locales. Celles-ci seront ainsi plus à même de considérer les décisions en matière d'accès à la terre comme légitimes.
- 6.30 **Communication.** Des programmes doivent être mis en place pour tenir la population informée de l'évolution des politiques et de la législation. Ce type de communication minimise les risques de confusion et améliore la transparence de l'État. Il faut aussi informer la population de la manière dont elle peut protéger ses droits d'accès à la terre ainsi que des règles et procédures en vigueur pour la restitution des biens et la régularisation des droits. Il convient de créer toute une série de messages pour les différents types de publics en faisant appel à des supports tels que: brochures d'information, affiches, vidéos, presse écrite, radio et télévision.

7. Assistance dans l'application des politiques

- 7.1 Les aspects techniques de l'administration foncière tels que l'établissement de registres et de cadastres ne représentent pas une fin en soi mais bien le moyen de répondre à un besoin de la population: celui d'un accès plus sûr à la terre. Il faut se demander si les politiques mises en place fonctionnent. Des mécanismes doivent être conçus pour suivre et évaluer l'application des politiques concernant l'accès à la terre. En raison de la complexité de la situation, leur efficacité risque d'être limitée. En mesurant les procédures d'application et les résultats des politiques, il doit être possible d'obtenir des données plus précises qui pourront être utiles lors de la mise en oeuvre de nouvelles politiques.
- 7.2 La capacité de suivre et d'évaluer les politiques d'accès à la terre est généralement limitée durant la phase du post-conflit immédiat. En raison des pressions qui s'exercent pour que ces politiques soient mises en place rapidement, le temps nécessaire pour analyser leur efficacité et les procédures qu'elles supposent peut se révéler insuffisant. Le manque de personnel qualifié en matière de contrôle et d'évaluation risque également de se faire sentir.
- 7.3 Le contrôle et l'évaluation des programmes destinés à assurer un accès à la terre et une sécurité de jouissance peuvent soulever des difficultés d'ordre méthodologique. L'adoption d'indicateurs pertinents pour procéder à l'analyse peut donner lieu à un important débat. Dans les pays émergents d'un conflit, les difficultés se multiplient dans la mesure où des facteurs tels que la destruction de registres fonciers s'ajoutent aux problèmes habituels. Une analyse quantitative simple est souvent impossible ou d'un intérêt limité. Les efforts en vue d'obtenir des données de terrain sont parfois compromis lorsqu'il est trop dangereux de collecter les informations dans certaines zones. Parmi les autres difficultés, il faut citer la crainte permanente de la population de dialoguer avec les autorités, la situation étant trop instable

pour que les données produites puissent être fiables et les ressources disponibles pour les collecter trop limitées.

- 7.4 Quels indicateurs faut-il considérer lorsqu'il s'agit de déterminer si l'application de stratégies destinées à améliorer l'accès à la terre est efficace? La complémentarité et l'extrême spécificité des différentes stratégies d'accès à la terre fait que les indicateurs existant en matière de contrôle et d'évaluation sont variables. Ces indicateurs devant définir convenablement les véritables conditions d'accès à la terre des femmes et d'autres groupes vulnérables, sont donc de type aussi bien qualitatif que quantitatif (voir encadré 11).
- 7.5 Les politiques peuvent ne pas être efficaces parce qu'elles ont été mal conçues ou que leur objectif n'est pas le bon,,leur contrôle et leur évaluation fournissent ainsi des indications sur la nécessité de les reconsidérer. Mais de bonnes politiques peuvent aussi se révéler inefficaces quand leur mise en œuvre pose des difficultés. Celles-ci peuvent être imputables à des problèmes de ressources humaines ou à une mauvaise transmission des informations sur les politiques. Un contrôle et une évaluation doivent permettre de les surmonter.
- 7.6 D'une manière générale, les ressources humaines disponibles ne permettent pas d'assurer l'application de la politique dans tous les domaines. Des problèmes constants d'effectifs risquent de se poser. La capacité du personnel local à appliquer la politique peut être limitée. Des cours de formation doivent avoir lieu à intervalles réguliers. Des politiques telles que la décentralisation peuvent conditionner les besoins en personnel. Ainsi, la décision d'installer des bureaux dans toutes les unités administratives du pays sera très vite inapplicable si les ressources font défaut. En raison des conditions géographiques et d'infrastructures de transport et de communication insuffisantes, il peut être difficile de suivre l'évolution de la situation dans les bureaux régionaux. Dans la pratique, la politique de décentralisation devra peut-être se limiter d'abord à quelques secteurs pour produire des résultats.

- 7.7 L'efficacité des campagnes de communication doit être contrôlée. Les premiers efforts destinés à informer la population de ses droits et des programmes d'accès à la terre peuvent ne pas être couronnés de succès.

ENCADRÉ 11

INDICATEURS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

Évaluations préliminaires et indicateurs

Dans un pays émergeant d'un conflit, il peut exister un manque de données fiables pour procéder à une évaluation précise des problèmes liés au régime foncier. Certaines données quantitatives comme les registres fonciers peuvent avoir été détruites durant le conflit, de sorte qu'il est impossible de procéder à une évaluation rapide de ce qu'étaient les droits des uns et des autres avant le début des hostilités. Les données qualitatives comme les évaluations de l'équité de la législation foncière et de la nature de la sécurité des régimes fonciers peuvent être importantes pour concevoir une politique et permettre à l'administration de fonctionner à nouveau, mais peuvent également se voir vidées de sens si la législation n'est pas respectée, et que le seul type de sécurité de jouissance dépend de l'occupation et de la force requise pour l'assurer.

Indicateurs du degré d'application des politiques

Plusieurs politiques d'accès à la terre peuvent être appliquées. Les indicateurs pertinents pour évaluer l'efficacité des politiques dépendent des types de stratégies mises en place. Dans certains pays émergeant d'un conflit, les politiques d'accès à la terre ont porté sur quelques-uns ou sur l'ensemble des aspects suivants :

- Législation foncière.
- Procédures judiciaires permettant de répondre aux requêtes et de résoudre les litiges en rapport avec la terre.
- Systèmes d'administration foncière existants.
- Stratégies de logement.
- Procédures d'expulsion.
- Administration des terres domaniales.
- Administration des terres privées abandonnées.
- Transparence.

Un long délai peut être nécessaire pour faire connaître les orientations et les décisions, et peut-être faudra-t-il répéter fréquemment les actions entreprises. Les messages devront sans doute être affinés en permanence en fonction des différents publics.

8. Observations finales

- 8.1 L'accès à la terre ainsi qu'aux autres ressources naturelles dans des conditions sûres est un facteur déterminant pour le redressement et la reconstruction d'un pays émergeant d'un conflit violent. Il est indispensable pour le respect du droit à la nourriture et les objectifs de développement du Millénaire, notamment ceux qui ont trait à l'éradication de la famine et de l'extrême pauvreté, la promotion de l'égalité des sexes et la responsabilisation des femmes, de même que l'utilisation durable de l'environnement.
- 8.2 Les problèmes liés à l'accès à la terre à l'issue de conflits violents sont souvent considérables. L'action des pouvoirs publics dans la période postérieure au conflit est chaotique et parfois négative. Les compétences nécessaires pour concevoir et appliquer des orientations sont généralement limitées. La coordination au sein de l'État fait souvent défaut. En raison du manque de compétences dont souffrent les administrations, il est parfois indispensable d'établir des partenariats avec les organisations internationales et les ONG pour assurer la conception et la mise en œuvre de façon coordonnée des stratégies nécessaires pour assurer l'accès à la terre.
- 8.3 Les agents des services de l'administration foncière chargés d'apporter une assistance technique pendant la période qui fait suite au conflit peuvent jouer un rôle important en s'assurant que les questions d'accès à la terre restent à l'ordre du jour en dépit des difficultés. Ils peuvent contribuer dans une large mesure à faciliter les échanges de vues et renforcer la coopération, la coordination et les partenariats tout au long du processus destiné à assurer l'accès à la terre à l'issue d'un conflit (voir encadré 12).



ENCADRÉ 12

RÔLE DE CONSEILS DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION FONCIÈRE

Les agents de l'administration foncière chargés d'apporter une assistance technique peuvent jouer un rôle important en s'assurant que les questions d'accès à la terre restent à l'ordre du jour et que les problèmes sont convenablement perçus. Ce rôle peut notamment consister à :

- Créer des partenariats avec les pouvoirs publics, les organisations internationales et les ONG de manière à connaître l'avis des parties prenantes et à coordonner la conception et l'application de la politique;
- Réunir les informations nécessaires sur l'accès à la terre et l'administration foncière;
- Rendre compte au gouvernement de la situation prévalant en matière d'accès à la terre;
- Favoriser un débat public et des campagnes de sensibilisation concernant l'accès à la terre notamment par l'adoption de mécanismes appropriés en matière de restitution des terres et de réinstallation;
- Définir les problèmes essentiels d'accès à la terre appelant à des mesures immédiates de la part de l'État et autres parties prenantes comme les difficultés spécifiques des groupes vulnérables;
- Veiller à ce que le problème de l'accès à la terre durant la période post-conflit s'inscrive dans le cadre de la réconciliation nationale.

Les agents de l'administration foncière peuvent jouer un rôle important en veillant à ce que des politiques appropriées soient conçues et appliquées. Ils peuvent notamment :

- Contribuer à la conception de politiques d'accès à la terre et d'administration foncière s'inscrivant dans un cadre général cohérent;
- Contribuer à la conception d'orientations qui respectent les conventions internationales concernant les terres;
- S'informer des arguments avancés par les différentes parties prenantes pour concevoir des politiques qui tiennent compte des besoins futurs;
- Contribuer à l'élaboration de systèmes d'administration foncière – ou à la réorganisation des systèmes existants – qui favorisent et assurent une sécurité de jouissance à court ou moyen terme, jusqu'à ce que des stratégies plus affinées puissent être conçues;

- Aider à la décentralisation des principaux services de sorte que les politiques d'accès à la terre puissent concerner toutes les catégories de la population à travers le pays;
- Rendre les démarches administratives plus justes et plus équitables en concevant des procédures simples, transparentes et identiques pour tous les usagers, y compris les groupes vulnérables;
- Veiller au respect des principes applicables en matière de droits de l'homme dans la conception et le fonctionnement des systèmes d'administration foncière;
- Informer les groupes concernés de leurs droits en matière d'accès à la terre et des services assurés par l'administration foncière;
- Etablir des partenariats avec l'État en vue de pouvoir dispenser les services spécialisés nécessaires pour assurer l'accès à la terre et la sécurité de jouissance.

Le présent guide intitulé *Accès à l'espace rural et administration foncière après des conflits violents* a été élaboré pour aider les spécialistes concernés à remettre sur pied les régimes fonciers et l'administration foncière dans les pays émergeant de conflits violents. Il est particulièrement difficile, dans de telles situations, d'assurer un accès sans danger à la terre. Les conflits violents entraînent généralement le déplacement d'une grande partie de la population. À l'issue du conflit, certains de ceux qui regagnent leur foyer trouvent leur bien occupé par d'autres. Une terre peut être revendiquée de façon légitime par plusieurs prétendants différents à la suite d'exodes successifs. De nombreuses personnes peuvent se trouver dans l'incapacité de récupérer leur terre et dans l'obligation de s'installer ailleurs. De plus, le manque de moyens dont souffre l'administration centrale et locale peut compromettre la satisfaction des requêtes portant sur les terres, notamment lorsqu'elles émanent de populations vulnérables, qui comprennent presque toujours des femmes et des enfants, mais aussi des minorités ethniques ou politiques.

Le présent guide contient des conseils sur des problèmes spécifiques dont doivent tenir compte les spécialistes des régimes fonciers et de l'administration des terres intervenant après des conflits. Il décrit dans les grandes lignes les principales caractéristiques des pays émergeant d'un conflit violent et souligne la nécessité de résoudre les problèmes d'accès à la terre et d'administration foncière. Il énumère les aspects essentiels à analyser lors des évaluations initiales et fournit des exemples de mesures susceptibles d'être appliquées dans des délais relativement brefs. Il propose quelques orientations pour la restitution des terres à ceux qui la revendiquent de façon légitime ainsi que pour la réinstallation des personnes ne disposant pas de terres ou dans l'incapacité de regagner leur foyer.

ISBN 92-5-205343-3 ISSN 1726-1864



9 7 8 9 2 5 2 0 5 3 4 3 9

TC/M/Y9354F/1/11.05/500