

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil des gouverneurs – Vingt-septième session

Rome, 18-19 février 2004

RAPPORT SUR LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR LA COALITION INTERNATIONALE POUR L'ACCÈS À LA TERRE

I. INTRODUCTION

1. La Conférence sur la faim et la pauvreté organisée par le FIDA en 1995 a mis l'accès à la terre à l'ordre du jour et a débouché sur la création de la Coalition internationale pour l'accès à la terre. Le FIDA a pris conscience de la nécessité de faire converger les divers efforts entrepris en vue d'éliminer les obstacles auxquels doivent faire face les pauvres pour accéder à la terre et la Coalition répond à cette nécessité en rassemblant une grande diversité d'intervenants – organisations de la société civile, organisations intergouvernementales et organisations gouvernementales – qui travaillent ensemble à cette cause commune.

2. Le FIDA a également pris conscience du fait que pour constituer une alliance entre un grand nombre de parties prenantes, la Coalition devait appartenir au plus grand nombre. Par conséquent, si elle mène son action sous son égide, elle n'en garde pas moins une autonomie suffisante pour que les divers partenaires s'engagent en faveur des activités convenues et en conserve la maîtrise.

3. La Coalition est une alliance mondiale d'organisations intergouvernementales, gouvernementales et appartenant à la société civile. Elle travaille avec les ruraux pauvres afin de leur permettre d'avoir plus facilement accès de manière durable aux ressources naturelles, en particulier à la terre, et de participer directement aux processus de prise de décisions aux niveaux local, national, régional et international qui ont une incidence sur leurs conditions de vie. Il s'agit donc d'un mécanisme mondial de rassemblement en faveur de l'accès à la terre.

4. Le présent rapport débute par une brève description des projets, partenariats et actions de la Coalition de façon à présenter non seulement les initiatives engagées au niveau mondial, mais également les opérations réalisées au niveau des pays, dont ont été tirés les enseignements. Le principal objectif du présent rapport est de faire partager ces enseignements.

II. BRÈVE DESCRIPTION DES PROGRAMMES

5. La Coalition exerce son activité dans six grands domaines d'action:

- i) **Le programme de savoirs**, qui aide les organisations de la société civile, les organisations gouvernementales et les organisations intergouvernementales à apprendre les unes des autres en identifiant, documentant et mettant en commun les expériences pratiques acquises, l'objectif étant principalement de pallier le manque de connaissances. Il analyse si les activités examinées peuvent être répétées afin d'encourager les gouvernements à incorporer celles qui sont susceptibles d'avoir un impact dans leur pays. Les dons de la Coalition concernent 12 projets de savoirs;
- ii) **Le programme d'appui aux réseaux**, qui renforce les réseaux d'organisations de la société civile au niveau des pays afin que les ménages qui ne disposent que de peu de ressources puissent se regrouper et négocier avec plus de force l'accès à ces ressources. La Coalition et ses partenaires intergouvernementaux favorisent la participation de ces réseaux aux processus de prise de décisions. Elle appuie actuellement 10 projets de ce type;
- iii) **Le mécanisme de potentialisation des communautés**, qui renforce les capacités des communautés à acquérir et à conserver un accès à la terre et aux ressources productives connexes. Il appuie des projets novateurs dont aussi bien la communauté et le pays concerné que d'autres communautés et pays peuvent tirer des enseignements. Un comité consultatif du projet – composé de la Division de la consultation technique du FIDA, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de trois organisations de la société civile – conseille le Secrétariat. Financé par la Banque mondiale et le FIDA, le mécanisme appuie actuellement 30 projets sélectionnés parmi 173 propositions. La Division de la consultation technique du FIDA fait participer les chargés de portefeuille concernés au processus d'évaluation;
- iv) **Le programme pour l'accès des femmes aux ressources**, qui fait mieux comprendre, au plan national comme au plan international, la nécessité d'améliorer l'accès des femmes à la terre et à d'autres moyens de subsistance en présentant leurs points de vue et en faisant en sorte qu'ils soient pris en compte dans les processus de prise de décisions. Les premiers programmes ont été menés au Cambodge, en Inde, en Indonésie et au Népal. Les succès obtenus ont incité le Département britannique du développement international à appuyer le lancement de programmes similaires en Afrique. Le premier d'une série de quatre programmes a ainsi été lancé au Kenya en mai 2003 et incorporé au processus de préparation des projets du FIDA. Les pays partenaires ont étendu ces programmes au niveau du district. Les rapports concernant les programmes exécutés en Asie ont été publiés avec l'appui du FIDA, de la Coalition et d'une contribution du Gouvernement japonais au Fonds d'affectation spéciale du FIDA pour les femmes et le développement;
- v) **Le programme "Vers une plate-forme commune sur l'accès à la terre"**, qui a pour objectif de créer un consensus au niveau mondial sur les questions liées à la terre. Instance interactive de dialogue, il permet de réaliser en commun des activités pilotes et d'engager des consultations dans le but d'encourager une évaluation et une vision

communes et une volonté politique. Largement appuyé par le Sommet mondial pour le développement durable et la Commission du développement durable, il a contribué au développement du rôle de la Coalition en tant que rassembleur de diverses parties prenantes s'intéressant aux questions foncières;

- vi) **Le programme LAND de partenariats fonciers**, qui travaille avec les gouvernements en vue de mettre au point ou de renforcer des mécanismes consultatifs nationaux permettant à ceux chargés de prendre des décisions en matière d'accès, d'utilisation et de gestion des terres de travailler avec les groupes concernés par ces décisions. Les partenariats LAND constituent un outil pour donner des avis sur les réformes proposées de politiques foncières, de débattre et de négocier de ces réformes ainsi que d'encourager des révisions des services productifs connexes. Quatre programmes pilotes sont actuellement en préparation en Afrique du Sud, au Guatemala, en Indonésie et aux Philippines. La phase pilote est financée par les Pays-Bas.

6. Outre ces programmes, la Coalition travaille avec le FIDA à l'élaboration d'un programme de recherche et d'action destiné à incorporer les activités foncières dans les projets financés par le FIDA/Programme commun Fonds belge de survie en Ouganda et au Niger.

7. Il est admis, aussi bien au niveau des pays qu'au niveau international, que la Coalition contribue à définir les politiques nationales et à identifier les questions de développement traitées par la communauté internationale. À sa dernière session (juin-juillet 2003), le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies a invité, lors de son débat de haut niveau, la Coalition à organiser une table ronde ministérielle sur l'accès à la terre. Les résultats de cette table ronde tiennent, pour une bonne part, aux capacités du FIDA, et notamment de son bureau de Washington/New York. Le FIDA et la Coalition pourraient renforcer encore leur collaboration afin d'exercer une influence accrue sur l'orientation des politiques aux niveaux mondial et national, comme cela est actuellement en discussion avec le Président adjoint au Département des affaires extérieures et la nouvelle Division des politiques.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

8. On trouvera ci-après certains des renseignements tirés par la Coalition au cours des années, depuis sa participation à la planification de la Conférence sur la faim et la pauvreté jusqu'à ses activités actuelles, aussi bien au niveau national qu'international.

- **Les alliances sont nécessaires.** Si on se penche de l'histoire de l'accès à la terre et aux ressources productives connexes, on constate que lorsque les politiques et programmes publics ne sont pas activement soutenus par la société civile, ou lorsque les organisations de la société civile n'ont pas l'appui institutionnel des gouvernements, ils sont fréquemment un échec. Par conséquent, il est essentiel d'établir des alliances plus efficaces entre gouvernements et organisations de la société civile, avec le soutien financier et politique de la communauté internationale. La Coalition est fondée sur le partenariat. Le principe de base est que pour que les ruraux pauvres puissent effectivement avoir un accès à la terre, il est indispensable que les communautés, la société civile, les gouvernements, les organisations internationales, les institutions financières et les organismes bilatéraux travaillent de concert.
- **Une phase de préparation permet de déterminer plus facilement un objectif commun.** La diversité de leurs mandats, politiques, règles de gouvernance, philosophies et modalités d'action fait qu'il est difficile pour les organisations de se regrouper en un grand nombre. Toutefois, il leur est possible de constituer des alliances fondées sur la réalisation d'objectifs particuliers ou pour répondre à des besoins précis pour lesquels

aucune d'entre elles ne dispose à elle seule des compétences, capacités et influences nécessaires. L'idée de créer la Coalition est née d'un débat entre représentants d'organisations intergouvernementales, gouvernementales et de la société civile concernant divers sujets en rapport avec le développement rural et au cours duquel il était devenu de plus en plus clair qu'un accès garanti à la terre et aux actifs connexes était essentiel pour remédier à la pauvreté rurale et que seuls des efforts combinés de plusieurs parties prenantes permettraient de relever ce défi.

- **La coordination est difficile, mais peut déboucher sur la cohérence de l'action.** La diversité des mandats des organisations internationales fait qu'il est difficile d'assurer la coordination des activités au niveau des pays. Toutefois, cette difficulté peut être en partie surmontée en consultant les parties prenantes du pays concerné et en obtenant un appui technique et financier extérieur. L'expérience acquise par la Coalition montre qu'il est désormais plus facile de définir des cadres généraux destinés à canaliser les interventions des parties prenantes en vue d'objectifs convenus.
- **Des prescriptions trop strictes empêchent le progrès.** L'accès à la terre et aux ressources productives naturelles peut prendre d'autres formes que celles que l'on constate habituellement ou historiquement. Elles offrent différentes possibilités et concernent aussi bien divers types de propriété que les droits d'utilisation ou les systèmes de bail. Elles sont dans une large mesure conçues pour permettre aux ménages d'accroître leurs avoirs, ce qui passe par l'accès à la terre. Par la suite, la terre peut permettre d'obtenir d'autres avoirs, tout aussi indispensables, voire plus encore, au bien-être actuel et futur des familles pauvres. Par exemple, dans le cas de petites parcelles dans des régions isolées, un bail à long terme, garanti, peut être tout aussi précieux qu'un titre de propriété étant donné que la valeur de la terre est trop peu importante pour servir de garantie. En outre, un bail garanti à long terme peut se traduire par un accroissement des revenus ou de l'épargne, ou permettre l'achat des biens meubles qui peuvent alors être à leur tour utilisés pour accroître les revenus. Le fait d'avoir des biens meubles en garantie peut, par exemple, éviter de transmettre aux enfants des parcelles de plus en plus petites et de moins en moins productives. En outre, dans certains cas, il peut être possible d'obtenir un bail mais pas un titre de propriété.
- **Le dialogue est essentiel.** La terre constitue l'une des causes profondes des conflits civils sous leurs différentes formes – depuis les mouvements de paysans sans terre qui, désespérément pauvres, ne voient d'autre solution que de se dresser contre des intérêts plus puissants jusqu'au conflit avec des industries extractives. Il est indispensable de créer les conditions de base préalables à un véritable dialogue qui permette à toutes les parties prenantes – gouvernements, paysans sans terre ou pratiquement sans terre, travailleurs agricoles, propriétaires fonciers, donateurs et autres parties intéressées – de participer sur un pied d'égalité et en ayant les mêmes possibilités. Les activités de la Coalition créent de telles conditions, en particulier par le biais des programmes LAND de partenariats fonciers décrits ci-dessus.
- **Il faut une représentation efficace.** Bien qu'elles soient fréquemment invitées aux sessions de planification du développement rural, les organisations de la société civile et les organisations communautaires constatent souvent que les processus mis en oeuvre ne tiennent pas compte comme il convient de leurs intérêts. Il faut donc leur fournir un appui afin qu'elles maîtrisent la législation, les réglementations, les dispositions judiciaires et d'autres textes fonciers qui doivent être révisés pour répondre à leurs besoins. En outre, il faut qu'elles aient véritablement les moyens d'agir. Elles ont donc besoin de recevoir un appui, comme celui fourni par la Coalition dans le cadre de ses programmes de savoirs et d'appui aux réseaux, de façon à pouvoir coopérer avec d'autres

groupes ayant des positions similaires pour présenter en commun, voire au niveau national, ces positions.

- **Apprendre des autres ouvre de nouvelles perspectives.** Les expériences acquises par d'autres peuvent être utiles, aussi bien aux organisations de la société civile pour surmonter les obstacles à un accès durable à la terre qu'aux gouvernements pour créer un environnement favorable. Le partage des enseignements tirés d'expériences concrètes peut offrir de nouvelles perspectives et de nouvelles possibilités de choix aux dirigeants communautaires comme aux représentants des gouvernements. Le programme de savoirs a tiré parti de cette approche.
- **Comprendre les acteurs non techniques.** L'accès à la terre et l'utilisation de la terre sont, fondamentalement, des questions liées au développement durable. Si elles supposent des compétences techniques, il s'agit pour l'essentiel d'un processus destiné à déterminer qui a le droit d'utiliser quelles terres, à quelles fins, pendant combien de temps et dans quelles conditions. Il s'agit à l'évidence d'une question complexe sur les plans social, culturel, économique, politique et technique, et qui touche à de nombreux intérêts profondément enracinés. Il est donc essentiel de parvenir à un processus consensuel, en vertu duquel chacun renonce en partie à ses intérêts, et de procéder par la négociation dans une perspective à long terme.
- **La capacité à rassembler est un facteur clé.** Toutes les parties prenantes ont leurs propres perceptions, besoins, objectifs, obligations, limites et restrictions. Pour progresser de façon constructive, il est donc indispensable qu'elles ne cherchent pas simplement à défendre leurs intérêts exclusifs. L'impartialité est la caractéristique essentielle de la Coalition, dont les résultats ont de ce fait été largement acceptés, aussi bien au niveau national qu'international. En outre, son action est perçue comme ajoutant de la valeur: elle évalue et teste divers facteurs en rapport avec l'accès à la terre en vue d'acquérir de nouveaux savoirs et/ou de mieux comprendre les méthodes existantes. Les organisations de la société civile font régulièrement référence à sa capacité à leur permettre de dialoguer de façon constructive avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales, ce dont elles n'avaient pas la possibilité auparavant. De même, elle a permis aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales d'avoir un dialogue plus direct et plus constructif avec la société civile.
- **L'opportunité et la légitimité sont essentielles.** La Coalition ne peut progresser en vue de son objectif qu'en ayant accès à des organisations et à des individus influents. Comme elle est accueillie par le FIDA, elle a la possibilité d'établir des contacts de haut niveau avec d'autres organisations, et sa légitimité comme sa crédibilité ne sont pas remises en question. Cet arrangement offre l'exemple d'un nouveau type de collaboration interorganisations, comme en témoignent clairement l'action menée et les résultats obtenus jusqu'à présent.

IV. CONCLUSION

9. La Coalition internationale pour l'accès à la terre est un mécanisme qui appartient désormais à ses membres, comme en témoignent les conclusions de l'Assemblée de février 2003. Son avantage comparatif tient au fait qu'elle apporte une valeur ajoutée à ses membres et les aide à donner davantage de moyens aux ruraux pauvres grâce à un accès durable à la terre et aux actifs productifs connexes. Son plan stratégique pour 2004-2006 repose sur les enseignements tirés de l'action menée jusqu'à présent. Il faut espérer que d'autres tiendront compte de ces enseignements au moment de décider s'ils souhaitent ou non participer à la Coalition ainsi que lors de la planification et de l'exécution de leurs activités de développement.