

Cote du document:	GC 30/L.7
Point de l'ordre du jour:	10
Date:	10 janvier 2007
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

Rapport sur les enseignements retirés par la Coalition internationale pour l'accès à la terre

Conseil des gouverneurs — Trentième session
Rome, 14-15 février 2007

Pour: **Information**

Note à l'intention des Gouverneurs

Le présent document est soumis au Conseil des gouverneurs pour information.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Gouverneurs qui auraient des questions techniques au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Bruce Moore

Directeur de la Coalition internationale pour l'accès à la terre

téléphone: +39 06 5459 2206

courriel: b.moore@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Rapport sur les enseignements retirés par la Coalition internationale pour l'accès à la terre

I. Introduction

1. La Coalition internationale pour l'accès à la terre est une alliance mondiale d'organisations de la société civile et d'organisations intergouvernementales qui œuvrent avec des partenaires du développement pour donner aux ménages ruraux pauvres les moyens d'obtenir et de conserver un accès sûr aux ressources naturelles, en particulier à la terre.
2. Depuis sa création en novembre 1995, lors de la Conférence du FIDA sur la faim et la pauvreté, la Coalition s'est attachée à renforcer les capacités de ses membres et de ses partenaires et à leur ouvrir la possibilité, à tous les échelons politiques, de participer à l'élaboration de politiques foncières favorables aux pauvres et de collaborer avec les pouvoirs publics à la mise en œuvre et au suivi de réglementations et de pratiques foncières transparentes.
3. En 2006, la Coalition a privilégié l'obtention de résultats concrets au niveau des pays, des régions et du monde, en terme de: i) création et développement d'espaces de concertation entre parties prenantes; ii) élargissement des activités de plaidoyer et de définition des politiques concernant les questions foncières auxquelles il conviendrait de s'intéresser de plus près; iii) constitution de réseaux et renforcement des capacités aux niveaux national et régional; et iv) renforcement de la Coalition en tant qu'institution.
4. Les sections ci-après récapitulent certains des enseignements – y compris ceux découlant des processus d'évaluation tant interne qu'externe – que la Coalition a tirés au cours des deux dernières années, en se penchant particulièrement sur l'année 2006.

II. Création et développement d'espaces de concertation

5. L'un des principaux enseignements est que le consensus entre diverses parties prenantes a plus de chance de se dégager quand il porte sur des questions thématiques spécifiques, en particulier dans les cas où existent des acteurs influents en matière foncière (qu'il s'agisse, par exemple, de mouvements sociaux, de services ministériels ou d'institutions donatrices). La recherche de positions communes sur des questions spécifiques, dans le respect des divergences de vues sur des sujets plus larges, encourage la participation de toute une série d'acteurs qui, faute de terrain d'entente, auraient renoncé au débat, par crainte de devoir céder sur leur position.
6. Dans le cadre du programme Action de collaboration sur les questions foncières (CALI) mis en œuvre au Niger et en Ouganda, ce sont les pouvoirs publics et les organisations de la société civile (OSC) qui, ensemble, se sont fixé pour priorité de résoudre la question de l'accès des pasteurs à la terre. Si les parties prenantes ne sont pas forcément d'accord sur les solutions à adopter, le fait qu'elles acceptent de se rencontrer pour en débattre accroît néanmoins les chances de trouver des solutions satisfaisantes. Dans le même ordre d'idée, on constate qu'à Madagascar, dans le cadre plus large de la réforme du régime foncier, les différentes méthodes d'attribution des titres de propriété ont suscité l'intérêt de toutes les parties prenantes. Les partenaires de la Coalition ont organisé des consultations réunissant les diverses parties prenantes sur cette question, ce qui a contribué à promouvoir des options plus adaptées à ceux, parmi les utilisateurs de terre, qui sont pauvres.

7. En Indonésie et aux Philippines, la mise en œuvre du programme de partenariats fonciers LAND (Alliances foncières en faveur du développement national) a montré qu'en matière foncière les responsabilités sont souvent réparties entre différents organismes gouvernementaux (en charge, par exemple, de la foresterie, de l'agriculture ou des industries extractives), d'où un chevauchement des fonctions et une pléthore de règlements fonciers souvent contradictoires. Les OSC tendent à reproduire ce type de sectorisation que pratiquent les institutions gouvernementales, raison pour laquelle il convient d'encourager la concertation non seulement entre pouvoirs publics et société civile, mais également au sein même de ces deux grands ensembles.
8. En Indonésie, le degré d'ouverture des échanges et des débats qui se sont déroulés lors du forum national n'aurait pas été envisageable si les institutions internationales y avaient participé. La Coalition en tire la conclusion qu'il lui faut assumer des rôles multiples, à savoir: i) garantir que la société civile et les populations pourront se faire entendre tout autant que les autres participants nationaux (par exemple le gouvernement, les secteurs commerciaux); et ii) «établir des passerelles» de consensualité avec les acteurs internationaux de façon à appuyer la réalisation des objectifs de ces forums, tout en préservant leur caractère national.
9. Il importe de promouvoir la concertation entre les OSC pour les aider à mieux faire comprendre leurs revendications foncières spécifiques et à être davantage en position de force dans les négociations avec le gouvernement. Cela permettrait également d'éviter le type de conflits qui peut naître s'il est fait droit à la revendication d'un groupement donné au détriment d'un autre – ce qui revient, en fin de compte, à dresser les pauvres contre les pauvres.
10. L'appartenance de la Coalition à la famille des Nations Unies, du fait qu'elle est hébergée par le FIDA, facilite l'ouverture d'espaces de concertation, notamment au niveau national. C'est ainsi qu'en Indonésie et aux Philippines des institutions gouvernementales ont signé des accords tripartites avec la Coalition et des partenaires de la société civile, s'engageant à lancer une concertation nationale sur les questions foncières. Grâce à son identité, la Coalition a pu en premier lieu inciter les institutions gouvernementales à signer ces accords, puis les responsabiliser à l'égard de la réalisation des objectifs fixés. C'est aussi son identité qui a permis à la Coalition de rappeler aux gouvernements partenaires qu'ils ont une responsabilité dans les atteintes aux droits de l'homme commises dans le cadre de litiges fonciers, et de se référer, dans plusieurs cas, à des engagements pris dans le cadre de processus internationaux.

III. Élargissement des activités de plaidoyer et d'orientation des politiques

11. De sa participation à diverses manifestations organisées au niveau régional ou mondial, la Coalition a tiré la conclusion qu'en offrant des possibilités d'action à ses membres, notamment aux petites OSC, elle pouvait renforcer le travail de sensibilisation mené par ces organisations, et donc contribuer également à leur développement institutionnel. La participation d'une dirigeante de l'Asociación comité de desarrollo campesino aux travaux du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies a eu un fort retentissement dans le pays, soulignant ainsi que les femmes peuvent montrer la voie pour faire progresser les questions foncières tant au niveau international que national. De plus, cette femme était l'une des rares représentantes de la société civile parmi les intervenants de l'ECOSOC, et le fait de prendre la parole en tant que représentante directe de communautés rurales a donné plus de poids à ses propos lors de la réunion.

12. La participation de membres et de partenaires des OSC à la Semaine rurale de la Banque mondiale a été une nouvelle occasion pour ces organisations de mieux comprendre le travail des instances intergouvernementales et de faire connaître leur position sur certains aspects précis. Lors de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural, des membres des OSC présents au sein de la délégation officielle de la Coalition ont eu l'occasion de nouer avec les délégués de leur pays respectif des contacts directs, qui, en d'autres circonstances, pourraient ne pas avoir été possibles. La Coalition a ainsi joué un rôle crucial en offrant des possibilités de participation à la société civile, contribuant à instaurer une concertation de nature plus participative.
13. Dans le cadre de son action de plaider sur des thématiques spécifiques, la Coalition a commencé à élaborer des initiatives ciblées concernant les pasteurs, les droits de propriété commune, les zones arides et les peuples autochtones. Un document de travail et un forum de discussion sur le pastoralisme ont mis en évidence le manque de connaissances systématisées en ce domaine ainsi que l'absence de liens et d'interaction entre les différents groupes de personnes manquant de terre, tout en soulignant aussi l'intérêt croissant que suscite l'examen de ces questions. Sur le sujet de la propriété commune, un document rédigé conjointement par la Coalition et CAPRI (programme du GCRAI à l'échelle du système sur l'action collective et les droits de propriété), en tirant parti d'un forum de discussion et d'une série d'études de cas – dont un bon nombre provenaient de membres de la Coalition –, s'est vu décerner un prix en juillet 2006 lors de la conférence de l'Association internationale pour l'étude de la propriété commune. Forte de ces expériences et d'autres similaires, la Coalition a pris conscience qu'il lui fallait approfondir sa connaissance des préoccupations foncières spécifiques exprimées par ses membres, et élaborer pour son travail de plaider des messages clairs sur ses positions et ses politiques.
14. Une étude des politiques foncières des institutions donatrices, suivie d'une enquête auprès des membres et des partenaires sur la mise en œuvre de ces politiques ont montré que les donateurs traitent généralement des questions foncières dans le cadre de différentes politiques sectorielles et que, même dans les cas où il existe une politique foncière proprement dite, celle-ci peut néanmoins diverger de la pratique. Cette étude était pour la Coalition un premier travail dans un domaine qu'elle a l'intention d'approfondir à l'avenir.
15. L'efficacité d'une réforme foncière favorable aux pauvres peut pâtir du manque d'harmonisation entre les différents partenaires du développement travaillant sur les questions foncières. À Madagascar, l'appui apporté aux ONG à l'origine du programme national foncier a renforcé la synergie entre les différentes initiatives. Cette approche est maintenant appliquée à plus grande échelle dans le pays et servira à mettre en place un mécanisme similaire au Niger.

IV. Constitution de réseaux et renforcement des capacités

16. Le soutien fourni à divers membres des réseaux de la Coalition a, une nouvelle fois, mis en lumière le rôle important que jouent ces réseaux dans la responsabilisation collective:
 - a) pour le suivi social, comme dans le cas de Grupo ALLPA au Pérou, qui assure le suivi d'un projet gouvernemental d'attribution de titres à l'échelle communautaire, ou dans le cas du Réseau de la réforme agraire (ARNow!) aux Philippines, chargé du suivi de la mise en œuvre du programme de réforme agraire;

- b) pour influencer sur la législation foncière, comme l'illustre l'exemple du Conseil de coordination des organisations paysannes (COCOCH) au Honduras, dont les propositions d'amendements ont été incorporées dans la nouvelle loi agraire;
 - c) pour mettre en place des partenariats avec le gouvernement en assurant à la société civile une large place dans les processus d'élaboration des politiques foncières nationales, comme dans le cas de l'Alliance ougandaise pour la terre, laquelle a été invitée par le gouvernement à étendre son rôle fédérateur en organisant au niveau national des consultations sur le projet de politique foncière; et
 - d) pour promouvoir une prise de position collective sur les processus régionaux touchant aux questions foncières, comme dans le cas des LandNets régionaux en Afrique et leurs contributions potentielles, par exemple à l'élaboration des politiques foncières de l'Union africaine ou à la mise en place du mécanisme relatif au régime foncier de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC). De même, la collaboration entre la Coalition et le FIDA dans le cadre de l'organisation du Forum andin a contribué à la formulation d'une vision régionale fondée sur les enseignements tirés et les tendances en matière foncière.
17. En outre, les réseaux ont montré qu'ils pouvaient être des vecteurs pour l'innovation et l'élargissement d'expériences, comme la cartographie communautaire pour la résolution des conflits élaborée par Grupo Tierra au Nicaragua, un réseau d'ONG internationales et de coopératives locales, dont bon nombre font partie de la Coalition.
 18. Consciente de l'importance des réseaux, la Coalition continuera non seulement à soutenir les réseaux existants ou en création, mais s'efforcera également de mieux en comprendre les points forts et les points faibles afin d'en tirer des enseignements transversaux susceptibles d'en améliorer le fonctionnement.
 19. Le mécanisme d'autonomisation des communautés (MAC), avec 50 projets dans 25 pays, a clairement démontré qu'il existe un lien étroit entre, d'une part, l'accès à la terre et la maîtrise de cette ressource et, de l'autre, les processus d'autonomisation des organisations de base et des ruraux en général. Le soutien apporté à l'action collective menée dans le domaine foncier crée un capital social, mais la complexité de la dynamique politique et la lenteur des évolutions sociales exigent à la fois de la persévérance et du temps. En outre, il est fondamental d'harmoniser le MAC avec les autres domaines d'intervention de la Coalition.
 20. Dans plusieurs cas où le MAC a induit un changement de l'équilibre du pouvoir au niveau local, les communautés voisines ont demandé à la Coalition de reproduire l'expérience. Le MAC peut également jouer un rôle moteur dans la création de nouvelles possibilités de collaboration entre acteurs locaux et acteurs gouvernementaux ou intergouvernementaux, comme en témoignent l'Alliance zambienne pour la terre, l'initiative HARDI pour l'harmonisation des actions pour la réalisation d'un développement intégré (à Madagascar) et l'Association nationale des forêts et pâturages communaux (en Albanie).

V. Renforcer la Coalition en tant qu'institution

21. Il est apparu que la communication était un outil essentiel pour accroître la visibilité de la Coalition et, par là même, celle de ses membres et de ses partenaires. Le soutien apporté par la Coalition à l'échange des connaissances entre les organisations membres et les organisations partenaires qui sont confrontées à des problèmes similaires et adoptent des approches comparables (comme la cartographie communautaire pour la résolution des conflits au Nicaragua et aux Philippines) a montré combien il importait de renforcer la communication horizontale sur une base thématique et, dans les cas où existent des similitudes régionales, sur une base géographique (par exemple, gestion de fonds fonciers par des OSC). De telles expériences mettent en évidence l'importance de promouvoir l'échange de connaissances et les possibilités de formation entre pairs.
22. L'évaluation externe de la Coalition réalisée en 2006 souligne le caractère toujours pertinent de ses activités et l'importance de son rôle de défense des pauvres en matière foncière. Elle a également mis en relief un certain nombre de questions à étudier. Toutes les structures de la Coalition – à savoir secrétariat, assemblée et conseil – s'attacheront prioritairement à examiner et à amender sa constitution et son dispositif de gouvernance, ce qui représente une étape essentielle pour clarifier les rôles, les responsabilités et les procédures et faire face à la croissance de ces dernières années. En outre, les processus d'évaluation externe et interne ont signalé la nécessité de disposer d'un système de suivi-évaluation transparent.
23. Lors de leurs discussions, les membres de la Coalition ont suggéré qu'il conviendrait peut-être de procéder à une réorganisation selon des critères régionaux, afin d'être davantage en phase avec les évolutions et les besoins de la région. Il faudra notamment redéfinir en partie les attributions du personnel pour permettre une programmation appropriée et ménager plus de souplesse pour répondre aux besoins des pays dans chaque région.

VI. Conclusion

24. Les avantages d'une approche associant de multiples parties prenantes pour faire face aux défis posés par une réforme des régimes fonciers favorable aux pauvres sont évidents. Ces deux dernières années ont une nouvelle fois confirmé que la force de la Coalition réside dans sa capacité à valoriser les processus locaux, nationaux, régionaux et mondiaux qui favorisent l'accès des pauvres à la terre en catalysant les initiatives de ses membres et partenaires. La façon dont la Coalition tire parti de son identité en tant qu'alliance de membres continuera d'être l'axe prioritaire de sa transformation institutionnelle, pour qu'elle puisse s'acquitter plus efficacement encore de sa mission.
25. Parmi les nombreux membres et partenaires de la Coalition, le FIDA occupe une place de premier plan. Dans le cadre des activités menées conjointement avec le FIDA, la Coalition a su démontrer l'utilité de sa contribution aux initiatives plus larges touchant à la réforme des régimes fonciers. À cet égard, les expériences positives menées en Ouganda ont, par exemple, incité la Coalition à choisir le FIDA comme partenaire primordial de la mise en œuvre d'initiatives similaires à Madagascar et au Niger.

26. Les enseignements tirés au cours des deux dernières années par la Coalition dans ces domaines d'intervention de première importance seront tout particulièrement utiles pour élaborer le plan d'action actuellement en préparation, en concertation avec le FIDA et d'autres membres, pour donner suite aux conclusions de l'évaluation externe.

