



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCE

CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉFORME AGRAIRE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Porto Alegre, 7-10 mars 2006

Contribution de la FAO aux bonnes politiques et pratiques en matière de
réforme agraire et de développement rural : une vue d'ensemble

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la CIRADR sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.icarrd.org

Contribution de la FAO aux bonnes politiques et pratiques en matière de réforme agraire et de développement rural : une vue d'ensemble

I. Les objectifs de développement du millénaire : un défi mondial

1. À l'aube du vingt et unième siècle nous sommes toujours harcelés par les fléaux moralement inacceptables de la pauvreté et de la faim. Consciente de ses obligations, la communauté internationale s'est réunie au sommet du millénaire, pour adopter les 8 objectifs de développement du millénaire (ODM) qui constitueront le cœur des efforts entrepris – en partenariat – par les gouvernements, la société civile, le secteur privé et les organisations internationales, pour relever cet énorme défi. Pour les 1,1 milliards de pauvres vivant dans le monde – dont 75% vivent dans des zones rurales et dépendent totalement, pour leur survie, de l'agriculture, des forêts, de la pêche, et d'autres activités connexes pour leur survie – le défi essentiel de l'éradication de la pauvreté et de la faim *doit s'appuyer* sur une réforme agraire et un développement rural efficaces. À travers cette tâche cruciale, le travail de la FAO contribue donc directement à la réalisation des ODM, notamment de l'ODM 1 (éradiquer la pauvreté extrême et la faim), de l'ODM 7 (assurer la durabilité environnementale) et de l'ODM 8 (développer un partenariat mondial pour le développement).

II. Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR) (Rome 1979)

2. Vingt et un ans avant la Conférence du millénaire, la FAO avait alerté le monde concernant le défi de la pauvreté et de son caractère rural, au cours de la conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR). Cent quarante-cinq pays y étaient représentés – notamment par quatre chefs d'États et 89 ministres – ainsi que des agences des Nations unies, des organisations intergouvernementales et des ONG. La conférence avait adopté par acclamations la Déclaration de principes et le programme d'action qui ont par la suite été désignés comme la "Charte des paysans".

3. Cette charte pour la pauvreté rurale soulignait que le développement rural constitue un problème global comportant de multiples aspects interreliés, qui doivent être abordés simultanément, par la mise en place d'institutions autonomes *au niveau villageois*; la réorientation des politiques nationales de développement *au niveau national* et; la construction d'un Nouvel Ordre Economique International *au niveau mondial*.

4. La charte souligne les *principes* suivants :

- L'objectif premier de la réforme agraire et du développement rural vise à améliorer la qualité de la vie de toutes les populations, notamment les ruraux pauvres. La croissance est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante ; elle doit être renforcée à travers l'équité et la participation de la population.

- Pour être efficaces, les stratégies doivent s'appuyer sur des institutions autonomes et promouvoir des mesures multisectorielles, afin d'augmenter les revenus, d'assurer une distribution équitable des biens et d'améliorer les conditions de vie des ruraux pauvres ;
- la participation de tous les acteurs, à toutes les étapes du développement est essentielle, notamment des pour les ruraux pauvres qui sont généralement marginalisés ; et
- le développement rural implique à la fois des activités au niveau local et la réorientation des politiques gouvernementales.

5. Les *ingrédients essentiels de l'action* sont :

- Accès des pauvres à la terre et à l'eau, aux intrants agricoles, aux services, et aux marchés ; à la recherche, au développement des technologies et à la vulgarisation ;
- développement et diversification des opportunités d'emplois avec des salaires justes, particulièrement pour les sans terre et les "presque sans terre" dans le secteur non agricole ;
- de meilleurs services publics et privés pour améliorer le développement des ressources humaines et du bien être, c'est-à-dire l'éducation, la santé, la nutrition, l'eau potable, l'énergie, les routes et les communications ;
- une intégration complète et équitable des femmes dans le développement ;
- la participation des pauvres, notamment à travers l'engagement actif des ONG, des groupes de producteurs et de travailleurs et des coopératives ;
- des politiques macro économiques favorables (politiques fiscales, de prix, de commerce et d'investissement) devraient être mises en place pour faciliter la mise en œuvre de stratégies de développement rural centrées sur la lutte contre la pauvreté.

7. La FAO a ensuite pris la tête de ce mouvement, en collaboration avec les gouvernements, les sociétés civiles et d'autres agences des Nations unies, pour mettre en oeuvre le programme d'action à travers une série d'activités centrées sur :

- le suivi de la progression de la réforme agraire et du développement rural – incluant l'élaboration d'indicateurs et la préparation de rapports réguliers à la Conférence de la FAO et au CES ;
- la capitalisation, l'analyse et la diffusion des connaissances et des leçons apprises ;
- l'appui sous forme de conseils politiques et d'assistance technique aux pays ; et
- l'aide à la mobilisation des ressources.

8. Des fonds considérables ont été recueillis pour mener ces activités, qui représentaient dans les années 1980, d'importants programmes; mais l'intérêt pour ces programmes a décliné

dans les années 1990. Cela peut être partiellement attribué à l'augmentation du poids de la dette à laquelle étaient confrontés de nombreux pays en développement. Certains d'entre eux ont été contraints d'entreprendre des restructurations massives de leurs secteurs publics, ce qui a considérablement réduit leurs ressources financières et leurs capacités institutionnelles et les a tout simplement empêchés de mener des réformes agraires et des programmes de développement rural à grande échelle. Ce désintérêt est également lié aux efforts déployés par les élites de ces pays pour préserver leurs droits et empêcher l'introduction et/ou la mise en application de véritables réformes agraires. On peut enfin évoquer l'absence d'engagement politique, l'inefficacité des bureaucraties, l'inadaptation des capacités techniques et la faiblesse des capacités de représentation et de gestion des producteurs ruraux, des travailleurs et des organisations communautaires.

III. Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR): le nouveau contexte mondial

9. Les grands principes de la CMRADR restent encore d'actualité aujourd'hui, pour relever l'énorme (et toujours présent) défi de l'éradication de la pauvreté et de la faim. Toutefois, le contexte a considérablement évolué. Alors que la mondialisation, l'industrialisation et (même quand elle est subventionnée) l'agriculture commerciale créent des richesses pour certains, elles contribuent aussi à augmenter de façon spectaculaire les disparités socioéconomiques dans (et entre) les pays, exacerbant davantage la concentration foncière et la marginalisation des petits agriculteurs et des travailleurs agricoles vers des emplois précaires dans le secteur informel, les régions rurales les plus reculées étant les plus marginalisées. Les mutations démographiques, l'urbanisation rapide, les migrations, et l'augmentation des taux de mortalité dans certaines zones touchées par le VIH/SIDA, contrastent avec d'autres zones – qui connaissent une meilleure espérance de vie et le vieillissement de la population – et affectent la nature même de la production agricole et non agricole, la main d'œuvre reposant de plus en plus sur les femmes et les personnes âgées et la concurrence devenant de plus en plus dure pour l'accès à des terres fertiles, à l'eau et à l'énergie. Les tendances qui se font jour en matière de changements climatiques, la perte de la diversité biologique, les occurrences plus fréquentes de catastrophes naturelles, le développement des technologies et l'urbanisation posent également des problèmes pour les paysages ruraux et l'environnement, ainsi que pour l'organisation des communautés rurales et de leurs systèmes de production. Les investissements tendent à favoriser le développement des secteurs industriels, urbains, des services et – bien souvent aussi – des secteurs militaires, aux dépens de l'agriculture et du développement rural. Dans le secteur agricole, les zones à fort potentiel ont été privilégiées par rapport aux terres d'altitude et aux terres sèches, où vit la majorité des ruraux pauvres. Ces tendances aggravent la concurrence et les conflits en matière d'accès à la terre, à l'eau et aux ressources biologiques, accentuent la pauvreté extrême et la faim et perturbent la stabilité politique.

10. D'un point de vue plus positif, l'augmentation du nombre de gouvernements démocratiques dans les pays en développement ainsi qu'en Europe centrale et orientale, combinée avec une gouvernance décentralisée dans toutes les régions, permettent l'émergence d'une société civile plus forte, mieux équipée, qui peut prétendre devenir un partenaire de l'État et du secteur privé. Il est particulièrement significatif que de nouveaux mouvements sociaux qui interviennent non seulement au sein des pays mais aussi aux niveaux régional et mondial, donnant plus de pouvoir et d'influence aux coalitions de pauvres qui revendiquent désormais l'accès à la terre et à d'autres biens liés aux moyens d'existence, leurs droits

juridiques et politiques et une discrimination positive en faveur des plus pauvres dans les politiques et services de développement. Cependant, il reste toutefois beaucoup à faire pour renforcer les capacités des communautés et des institutions locales, ainsi que celles des organisations d'agriculteurs, d'autres producteurs et de travailleurs, des coopératives et des chambres d'agriculture. Les biens et ressources liés aux moyens d'existence des ménages, des communautés et des territoires doivent être reconnus et renforcés : les ressources naturelles (notamment la terre et l'eau), financières (épargne, crédit, services financiers), ou physiques (routes, communications, énergie), les structures agricoles (irrigation, stockage, infrastructures de marchés), ainsi que les ressources humaines (éducation, formation professionnelle, santé, nutrition) et sociales (institutions locales formelles – comme les coopératives ou les associations d'usagers de l'eau – ou les institutions et réseaux informels – comme la parenté).

IV. Principes de base de la CIRADR

11. L'expérience a montré que l'efficacité des politiques et programmes de réforme agraire et de développement rural se trouve considérablement renforcée si elles répondent aux tendances sociales, économiques, environnementales et politiques décrites ci-dessus, en prenant en compte les principes suivants. En conséquence, les politiques et programmes de la CIRADR :

- *se centrent sur la population et sont sensibles au genre*, en répondant aux priorités des populations et en renforçant leurs biens, capacités et stratégies de moyens d'existence ;
- *se fondent sur le droit*, dans le contexte des lois et coutumes nationales ;
- reconnaissent la *diversité socioéconomique des groupes de populations*, leurs différences, voire leurs conflits d'intérêts et de besoins, ainsi que leurs différences en termes d'accès au pouvoir et corrigent explicitement ces disparités de pouvoir – en considérant particulièrement les pauvres – à travers l'adoption d'une bonne gouvernance et de la mise en place de mécanismes de résolution des conflits ;
- *adoptent une approche cohérente qui intègre – à travers une perspective territoriale – plusieurs secteurs, groupes et niveaux d'acteurs*, incluant notamment les liens entre les secteurs urbains et les secteurs ruraux, et ce, à travers une perspective territoriale ;
- assurent la promotion de *politiques foncières qui permettent un meilleur accès à la terre et une meilleure sécurité foncière* pour les ruraux pauvres ;
- Soutiennent *les institutions et programmes d'administration foncière* qui assurent des droits à la terre équitables et sûrs ;
- renforcent les investissements et la mise en place des technologies et des infrastructures de base (notamment la gestion de l'eau), des intrants de production, des marchés, des

services, de l'éducation et de la formation pour *améliorer la productivité de la terre et du travail dans le but d'augmenter les revenus et de réduire la pauvreté* ;

- permettent un environnement favorable pour restaurer la confiance publique dans les investissements pour le développement, l'ordre public et la paix, et promouvoir un *développement durable au niveau économique, social et environnemental* ;
- sont soutenus par des *ressources financières appropriées* (publiques, d'aide au développement, voire taxes foncières) et par les *investissements du secteur privé*, au niveau national ou décentralisé ;
- sont sensibles à l'importance cruciale des *institutions compétentes dans le secteur public, la société civile et le secteur privé, à différents niveaux*, dans la mise en œuvre de la réforme agraire et des politiques de développement rural, et pour fournir les incitations et les capacités nécessaires pour établir /renforcer les *mécanismes horizontaux et verticaux nécessaires pour assurer le dialogue et construire les partenariats entre ces institutions* ;
- proposent les *incitations* appropriées pour que les services publics (et privés) interviennent efficacement dans les zones rurales, incluant des *capacités décentralisées* dotées de personnels et de financement appropriés pour mettre en œuvre les politiques et programmes porteurs de discrimination positive en faveur des pauvres ;
- renforcent les capacités des *organisations de producteurs, de travailleurs, les communautés et d'autres organisations de la société civile* pour qu'elles prennent mieux en compte les pauvres, connaissent leurs droits et leurs responsabilités, leur apportent des services publics responsables, engagent un dialogue et des négociations avec les décideurs politiques – sur les principales questions politiques et juridiques en ce qui concerne le bien-être de leurs adhérents – et améliorent les services rendus à leurs membres en matière de production, de transformation, de commercialisation ou d'appui financier, dans le but d'augmenter leurs revenus ;
- génèrent davantage *d'emplois agricoles et non agricoles* à travers une série de mesures politiques et de programmes, ainsi que par des investissements directs ou du soutien financier susceptibles de stimuler la croissance de la productivité agricole et les liens entre l'agriculture et l'économie rurale/urbaine, dans une perspective territoriale ;
- sont *attentifs aux effets de la mondialisation*, pour exploiter les opportunités et atténuer les effets négatifs, particulièrement pour les populations plus pauvres et vulnérables. La mondialisation, qui incarne la notion de nouvel ordre international annoncé par la CMRADR, ne peut pas se substituer à la nécessité de prendre des mesures explicites pour assurer la souveraineté alimentaire, la viabilité des petites exploitations agricoles familiales, des emplois sûrs et rémunérateurs pour les ruraux pauvres et sans terres, la justice sociale, la diversité culturelle et le droit à l'alimentation.
- *C'est la volonté politique et un engagement à long terme qui permettront de dégager les ressources nécessaires pour concevoir et mettre en place les politiques, les législations et*

les programmes qui assureront la promotion de l'équité et de la justice sociale ainsi que la discrimination en faveur des pauvres.

V. Un nouveau paradigme dans la réforme agraire et le développement rural

12. Pour relever les défis posés par le nouveau contexte mondial, tout en respectant les principes de la CIRADR soulignés ci-dessus, un nouveau paradigme émerge en matière de réforme agraire et de développement rural dans de nombreux pays. Ses principales caractéristiques sont décrites dans le tableau ci-dessous.

<u>D'un accent mis sur :</u>	<u>Vers un accent mis sur :</u>
Le développement rural est principalement <i>une question de production</i>	Le développement rural est principalement <i>une question sociopolitique</i> , c'est-à-dire qu'il renvoie à la capacité des divers acteurs à s'adapter aux changements socioéconomiques et techniques et à faire des choix significatifs et informés sur une série d'options de politiques de développement, de méthodes et de technologies.
<i>Perspective sectorielle</i>	<i>Perspective basée sur les moyens d'existence et/ou le territoire</i>
La participation est une approche consensuelle pour recueillir l'information et identifier les besoins des populations (ce qui constitue une approche "instrumentaliste" de la participation)	La participation est un <i>engagement</i> de tous les acteurs concernés, notamment la négociation du rôle des acteurs et des "règles du jeu" dans les principaux processus de prises de décision.
<i>Stratégie d'intervention basée sur les besoins</i>	<i>Stratégie d'intervention basée sur le droit</i> (ce qui suppose de prendre en compte à la fois les droits de la population et leurs responsabilités pour s'acquitter de ces droits, ainsi que des questions de gouvernance).
<i>Capacités de développement basées sur les besoins et les compétences</i>	<i>Capacités de développement basées sur les droits, responsabilités et incitations</i> , faisant l'objet de négociations sur le rôle des acteurs et la "règle du jeu", pour appuyer un partenariat efficace.

13. La réforme agraire se centre sur deux *points d'entrée* en matière de changement : (i) Accès à la *terre* et à des régimes fonciers plus sûrs, la terre faisant partie du capital naturel, et (ii) *changements politiques* dans le but de déclencher la croissance économique et conduire à des relations sociales plus équitables.

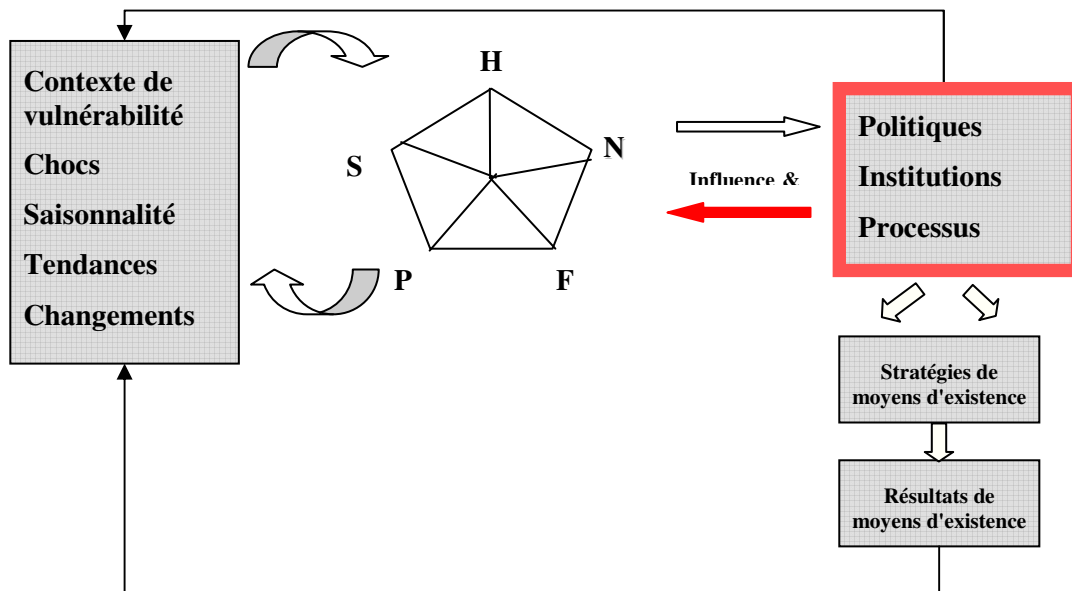
14. Comme le montre le tableau ci-dessous, il est de plus en plus admis que ces deux types de changements, pour être efficaces et durables, doivent être complétés par des interventions à

d'autres niveaux. Au-delà de la terre, le *capital humain*, (connaissances, compétences, main d'œuvre), d'autres types de *capital naturel* (comme l'eau) le *capital financier* (épargne et crédit), et le *capital physique* (infrastructures rurales et équipements) sont également nécessaires à la fois pour permettre aux bénéficiaires de la réforme agraire d'exploiter la terre de façon productive et de satisfaire leurs autres besoins en termes de moyens d'existence.

15. De plus, il est démontré que les changements *politiques* doivent être accompagnés de *changements institutionnels*. Les politiques sont *mises en œuvre* par des gens à travers des processus qui devraient être idéalement participatifs et qui impliquent tous les acteurs présents dans un territoire. Sans le réajustement des rôles, responsabilités et des incitations de ceux qui appliquent cette réforme politique, les relations de pouvoir existantes peuvent empêcher des changements durables.

16. Cela illustre clairement une leçon fondamentale tirée des réformes agraires entreprises au cours des 5 dernières années : ***l'accès à la terre est essentiel, mais il n'est pas suffisant***. Il est également essentiel que les bénéficiaires de la réforme foncière aient une expérience préalable dans le domaine de la gestion du foncier et des entreprises agricoles et qu'ils disposent de la capacité de générer des revenus durables. Les infrastructures rurales, les technologies améliorées et une série de services ruraux, notamment en matière de formation, se sont avérées indispensables pour rendre la réforme agraire efficace et durable.

Les réformes agraires et le développement rural impliquent une perspective territoriale et une connaissance des systèmes afin de promouvoir des moyens d'existence durables.

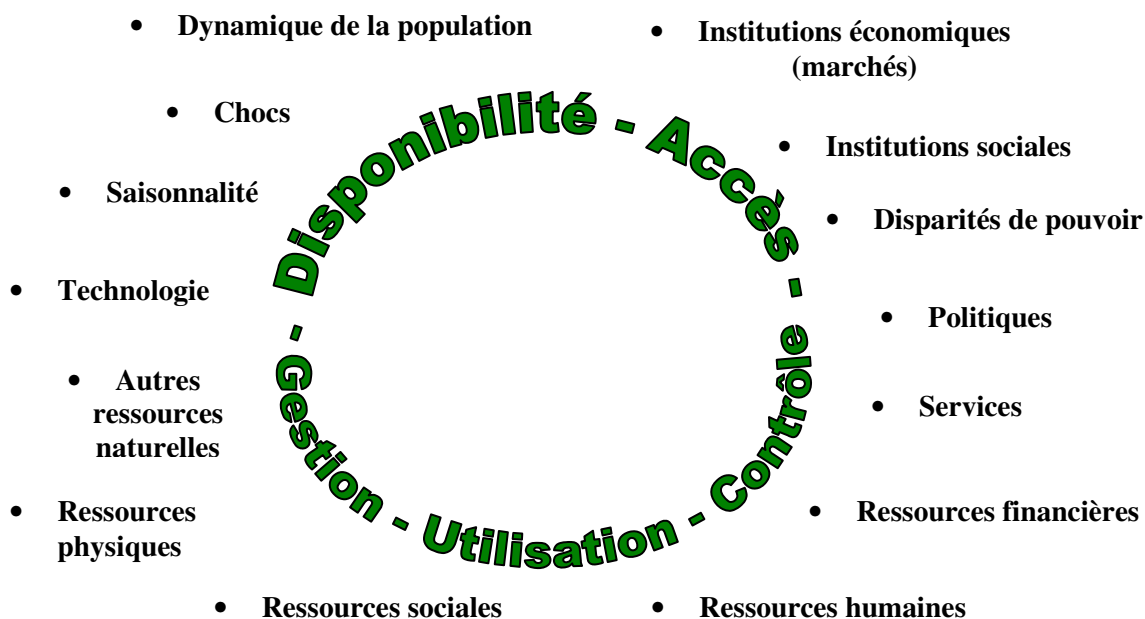


H = Capital humain **N** = capital naturel **F** = capital financier **S** = capital social **P** = Capital physique

17. Les facteurs qui influencent la réforme agraire et le développement rural sont particulièrement complexes et étroitement liés entre eux, comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous. Les éléments clés, soient la disponibilité, le contexte, le contrôle, l'utilisation et la gestion constituent un continuum. Plusieurs de ces facteurs ont été discutés dans les paragraphes précédents. Il est toutefois important de souligner que les ruraux pauvres

sont particulièrement vulnérables aux chocs économiques et politiques comme aux risques et catastrophes naturelles et – bien que leurs stratégies de moyens d'existence soient conçues pour mieux se préparer à ces chocs et à les affronter – leur accès limité aux cinq formes de capital décrits ci-dessus restreignent les possibilités de réponse rapide et efficace. En conséquence, une des stratégies essentielles doit notamment consister à mettre en place des mécanismes institutionnels locaux plus efficaces – au niveau des communautés comme à celui des autorités locales – pour renforcer les dispositifs de préparation, d'atténuation et de réaction rapide dans les situations d'urgence.

Facteurs qui influencent la réforme agraire et le développement rural



VI. Leçons et bonnes pratiques

18. Le défi consiste à traduire le changement de paradigme (et les principes qui l'accompagnent) en une réalité concrète. Dans la section qui suit nous soulignons quelques unes des leçons tirées dans ce domaine, en les illustrant par des exemples d'expériences vécues au cours des deux dernières décennies. Ces leçons s'articulent autour des cinq différents types de capital et s'inscrivent dans les dimensions importantes soient politiques, institutionnelles et processuelles qui constituent les ingrédients essentiels de la réforme agraire et du développement rural afin d'accroître les moyens d'existences des ruraux, réduire leur vulnérabilité et éradiquer la pauvreté et la faim. Il faut souligner que ces leçons ne représentent que *quelques unes des leçons de l'expérience* et qu'elles ne prétendent en aucune manière être exhaustives ou exclusives.

A. Les cinq "capitaux"

(i) Capital naturel (y compris la terre)

19. L'expérience nous apprend que l'acquisition d'une terre doit, pour que les bénéficiaires soient en mesure de l'exploiter, s'accompagner *d'un accès aux services de soutien*, notamment un accès ciblé au capital, aux services et aux marchés. Les réformes qui visent seulement à améliorer l'accès à la terre sont nécessaires, mais pas suffisantes (Voir annexe, cas n°1).

20. *Les réformes destinées à améliorer l'accès à la terre ont plus de chances de réussir si les bénéficiaires disposent déjà d'une expérience en matière de gestion de la terre.* A défaut, il sera nécessaire d'organiser un transfert de connaissances et de compétences sur les technologies et les systèmes de production, des producteurs locaux expérimentés vers les nouveaux bénéficiaires (Voir annexe, cas n°2).

(ii) Capital social

21. Il est désormais largement reconnu que les *partenariats et les alliances sont devenus des éléments essentiels de réussite, à long terme, des interventions de développement rural*. La complexité des questions et des défis posés par les opérations de réforme agraire et de développement en cours et la diversité des intérêts en jeu, signifient qu'aucun acteur ne peut réussir "en travaillant tout seul". Cela explique pourquoi la réussite des entreprises de développement rural dépend souvent des relations entre les acteurs. *Les espaces de dialogue et l'établissement de la confiance* sont deux ingrédients essentiels pour améliorer les relations dans le domaine du développement rural. Les débats sur les microprojets et sur le rôle des acteurs s'avèrent très utile pour lancer un dialogue constructif. On peut également avoir recours aux groupes de travail, aux formations et aux ateliers conjoints pour encourager l'interaction entre les acteurs. De nombreux projets, mentionnés dans les bonnes pratiques présentées dans ce document, ont fait bon usage de ces mécanismes.

(iii) Capital humain

22. L'expérience montre qu'en termes opérationnels, un impact important et durable des interventions en matière de développement des capacités suppose : (1) que les besoins en capacités aient été évalués sur la base des nouveaux rôles des acteurs dans le développement rural, après avoir été négociés et approuvés par les acteurs locaux ; (ii) qu'elles soient définies par les acteurs eux-mêmes, après qu'ils se soient mis d'accord sur les objectifs du développement et sur leurs rôles respectifs; (iii) que le développement des capacités soit lié aux incitateurs de performance, ce qui aide à identifier les besoins en formation ; (iv) qu'il soit davantage centré sur l'autodétermination et sur les aspects concrets des stratégies de moyens d'existence des acteurs, pour s'inscrire dans d'une approche basée sur les droits et sur la responsabilisation des acteurs; et (v) que l'on privilégie, dans les zones rurales, une approche de "l'apprentissage par l'action", au moins au cours des premières étapes du développement des capacités. L'expérience montre que la formation n'est pas un pré requis nécessaire ni suffisant pour la réussite des initiatives de gestion locales. L'assistance devrait plutôt être déployée à mesure que les besoins apparaissent et à l'intérieur d'un processus de partenariat. En termes opérationnels, une stratégie de développement des capacités devrait comprendre non seulement la formation (basée sur des besoins autodéterminés), mais aussi un renforcement institutionnel, un suivi et un travail en réseaux (Cas n° 3 et 4).

(iv) Capital financier

23. *Un développement économique local efficace suppose des moyens financiers adaptés aux situations locales*, au niveau des ménages, comme à celui des communautés locales. Alors que dans le premier cas, ces derniers sont obtenus à travers plusieurs moyens (activités productives, travail salarié, commerce, de versements de fonds, d'épargne et de crédits), dans le deuxième cas ils dépendent de transferts effectués à partir du niveau central et/ ou de la génération de revenus au niveau local. En termes de gestion des fonds locaux, il existe trois principaux scénarios axés respectivement sur les autorités locales, les organisations communautaires ou une combinaison des deux, avec des accords de partenariat. Il est clair que chaque type de situation doit s'appuyer sur une mise en responsabilité financière du niveau inférieur pour assurer une combinaison de priorités productives et sociales et pour atteindre les plus pauvres plus efficacement (Cas n° 5 i et iv, 6 et 7).

(v) Capital physique

24. Il est généralement reconnu que pour parvenir à une gestion productive et durable de la terre et d'autres ressources naturelles, (comme l'eau) des investissements supplémentaires sont nécessaires afin de mettre en place un capital physique approprié : infrastructures d'irrigation et de drainage, machines agricoles, routes, ponts, marchés, dispositifs de séchage individuels ou collectifs, équipements de stockage et de transformation. Dans de nombreux cas, il est préférable, en raison des coûts élevés en termes de capital, de maintenance, et de gestion, de confier l'achat et l'exploitation des équipements aux coopératives ou à des groupes d'utilisateurs. Dans la mesure où l'efficacité et la transparence de la gestion de ces dispositifs supposent une collaboration entre les divers utilisateurs, le lien avec le développement du capital social est primordial. Dans ce domaine, des organisations sociales comme les associations d'usagers de l'eau, par exemple, jouent un rôle essentiel dans l'exploitation et la maintenance des structures d'irrigation et de contrôle de l'eau, afin de servir équitablement tous les usagers ; les coopératives laitières ont montré une efficacité et une réussite remarquables dans de nombreux pays en développement (par ex. en Inde) – de même que dans des pays développés – dans mise en place de services opportuns et performants pour leurs membres.

B. Politiques, institutions et processus

(i) Politiques

25. De nombreux témoignages montrent que *des politiques macro économiques non biaisées sont essentielles pour la réussite des processus destinés à améliorer l'accès à la terre et à d'autres biens essentiels liés aux moyens d'existence des ruraux pauvres*. Cela est particulièrement important dans les processus qui visent à rendre le secteur rural compétitif sur le plan international. Toutefois, bien qu'un environnement politique favorable soit crucial pour "gravir les échelons de la réussite", l'expérience montre que cela ne constitue pas une condition préalable au lancement d'initiatives de développement. Dans de nombreux cas, les projets ont été lancés sans que ces conditions n'aient été réunies et ils ont contribué aux changements politiques et réglementaires. Ce qui est nécessaire, c'est une volonté politique et

des leaders résolus (qui peuvent quelquefois être soutenus par des leaders provenant de l'extérieur) pour prendre des initiatives. L'expérience nous montre donc que pour réussir, il faut que les politiques et les réglementations en vigueur laissent de la place aux initiatives et que les décideurs soient prêts à modifier les politiques et les réglementations en vigueur sur la base des leçons apprises (cas n°8).

26. *Un système rationnel d'incitations économiques individuelles est indispensable.* Lorsque ces incitations bénéficient directement aux familles, les réactions au changement sont généralement rapides et dynamiques. Le développement économique local est un moteur essentiel pour accompagner les réformes agraires et le développement rural, mais il faut veiller à ne pas laisser de côté les groupes les plus marginalisés des sociétés rurales. Une meilleure gouvernance locale peut jouer un rôle crucial pour atténuer ces risques. En conséquence, les liens entre les politiques adéquates et les institutions destinées à assurer leur mise en œuvre correcte et équitable renforcent les interrelations entre différentes formes de capitaux et processus sociaux (cas n°5 et 9).

27. Les leçons tirées de l'expérience montrent que les politiques fondées sur *l'équité entre les parties sont essentielles pour éviter les conflits et les impacts sociaux et économiques négatifs*. Dans les réformes distributives, l'équité suppose la mise en place de régimes de rémunérations équitables pour les propriétaires des terres, ce qui réduit la possibilité pour d'éventuelles réactions violentes. Dans le cas des locations foncières, l'équité suppose la mise en place d'un accord qui équilibre les intérêts du locataire et ceux du propriétaire de la terre. Dans les situations post conflictuelles, l'équité suppose de prendre en compte les droits des personnes intérieurement déplacées (PID) ainsi que celles des communautés locales dans lesquelles elles vont être installées (cas n°10).

(ii) Institutions

28. *De nombreux programmes et projets soulignent l'importance cruciale, pour réussir, de renforcer la capacité locale à gérer des circonstances et des rôles changeants en matière d'aménagement des terres et de gestion des ressources naturelles.* Cela suppose le renforcement des *ressources* (autant « matérielles » - fonds, équipements, infrastructures, etc. - que « logistiques » - information, connaissances et compétences) ainsi que les *capacités institutionnelles* des acteurs locaux. Ce dernier élément comprend d'autres facteurs liés au concept de "bonne gouvernance" et notamment :

- L'information appropriée ;
- une gestion transparente des procédures ;
- une responsabilité assurée tant au sommet (niveau de la haute administration) qu'à la base (société civile) de l'échelle;
- un processus global/participatif de prise de décision, avec une représentation appropriée des intérêts locaux dans les forums de prise de décision ;
- des compétences en matière d'encadrement;
- un bon rapport coût/efficacité (cas n°6, 7 et 11).

29. Les liens verticaux entre les différents niveaux d'intervention des acteurs sont essentiels pour assurer la durabilité et l'impact des programmes. Toutefois, ces liens sont souvent faibles, notamment lorsque les réglementations concernant la décentralisation sont imposées du sommet vers le bas. Ici encore les questions de pouvoir et de relations jouent un rôle essentiel dans les relations entre les politiques macro (centrales) et micro (autorités locales) économiques, qui constituent des éléments majeurs pour la prise de décision lors d'une décentralisation. Pour contrebalancer ces politiques on peut développer des mécanismes institutionnels ascendants entre différents niveaux de développement rural, comme c'est le cas pour la "chaîne municipale" dans le projet Lempira Sur au Honduras (cas n°12).

30. L'importance de disposer d'une capacité appropriée à administrer les processus d'amélioration de l'accès à la terre est cruciale. Lorsque l'administration foncière est faible et inefficace, les réformes destinées à améliorer l'accès à la terre sont difficilement durables car elles sont minées par toutes sortes d'incertitudes quant à la propriété de la terre et par une incapacité de l'administration à résoudre les conflits en temps utile. L'attribution des titres de propriété est souvent un processus coûteux mais il peut déboucher sur des avantages économiques importants, puisque la sécurisation des droits fonciers stimule les investissements. L'expérience montre que pour assurer l'équité, les projets doivent prendre en compte les intérêts des pauvres et des défavorisés, particulièrement les femmes et les populations indigènes, et de s'assurer qu'ils ne perdront pas leurs droits dans ce processus (cas n°13).

(iii) Processus

31. Toutes les leçons tirées de l'expérience soulignent l'importance fondamentale *du renforcement du capital social à travers la participation des communautés et des acteurs locaux à un processus territorial de prise de décision pour le développement*. Il s'agit évidemment ici du schéma idéal, mais en pratique, il n'est pas si facile de mettre en place des processus harmonieux de prises de décisions alors que les pouvoirs sont répartis entre divers acteurs et que les programmes sont établis conjointement. Il arrive souvent que des relations de pouvoirs inégales conduisent à des conflits d'intérêts et il existe toujours le danger que les élites s'approprient les bénéfices. En conséquence, la volonté politique, une bonne gouvernance et les règles de droit sont des éléments essentiels pour assurer la mise en place d'institutions efficaces et pour résoudre équitablement les conflits à travers des analyses, des négociations et le rééquilibrage des relations inégales, afin de fournir des services appropriés à toutes les catégories de populations rurales (cas n°14).

32. La notion de d'imputabilité entre ceux qui possèdent les droits (communautés et groupes de producteurs) et ceux qui possèdent les responsabilités (autorités locales, agences et autres fournisseurs de services) est particulièrement importante. La responsabilité constitue le fondement de l'approche basée sur les droits et implique que les deux types de partenaires soient suffisamment habilités en matière d'accès aux biens liés aux moyens d'existence et qu'ils disposent des capacités institutionnelles et des voix politiques adéquates (cas n°15).

33. L'expérience de terrain montre que l'approche par le développement territorial participatif et négocié (DTPN) offre des réponses concrètes aux enjeux de restauration de la

confiance entre les acteurs sociaux, en renforçant la cohésion sociale et en assurant la promotion d'un développement territorial systémique pour induire des résultats légitimés sur le plan social. Elle soutient les processus de prises de décisions ascendants et participatifs et encourage le dialogue social et les partenariats entre les acteurs au sein d'un territoire (cas n°16).

VII. Conclusions

34. Ces expériences montrent que les principes essentiels d'une réforme agraire et d'un développement rural réussis supposent :

- *Un centrage sur la population* : construire à partir des priorités, des biens et des capacités des populations elles-mêmes ;
- *une perspective territoriale* : intégrer divers secteurs, groupes d'acteurs et niveaux ;
- *corriger les disparités de pouvoirs* : les "règles du jeu" ne peuvent être appliquées que si le "terrain" est aplani ;
- *la construction des capacités* nécessaires pour gérer les changements.

35. Un certain nombre d'approches prometteuses ont été expérimentées et ont été jugées pertinentes dans différents contextes. Il s'agit notamment :

- *de l'approche du développement territorial participatif et négocié* qui se centre sur un dialogue social stimulant et solidaire entre tous les acteurs d'un territoire pour la résolution des conflits – ou sur des accords de projets de développement – qui appuie la reconstruction du tissu social et qui prend en compte la diversité des stratégies de moyens d'existence.
- *des approches basées sur les moyens d'existence durables*, qui veillent à ce que le développement rural soit centré sur les biens de la population et des groupes vulnérables et accordent la priorité aux processus politiques et institutionnels ;
- *des approches basées sur le droit* pour assurer l'application de la loi pour les ayant droit et la mise en œuvre de leur application par les responsables.
- *des politiques et institutions qui offrent une discrimination positive aux pauvres* ;
- *du renforcement des capacités à la base, des capacités de réaction au sommet, de la pression et de la responsabilité.*

36. Dans toutes ces approches, les partenariats pour le développement durable impliquent : (i) un dialogue social et des négociations, (ii) un "terrain" nivellé et (iii) le renforcement des acteurs les plus faibles. La réussite à long terme et l'impact durable de ces approches sur les ruraux pauvres indiquent souvent que certains changements sociaux sont en cours et s'obtiennent par une série "d'essais et d'erreurs". Un processus progressif, pas à pas, est donc probablement le meilleur programme d'action. Il doit s'appuyer sur les principes suivants :

- *Réalisme/pragmatisme*, prenant en compte la complexité, les incertitudes et les dimensions politiques et intégrées de la réforme agraire et du développement rural ;

- *Patience/temps* pour que les attitudes et les équilibres des pouvoirs locaux aient le temps d'évoluer (la plupart des projets mentionnés dans ce document ont duré au moins cinq ans, et ceux qui ont le mieux réussi plus de dix ans) ;
- *Flexibilité*, car la bonne recette de la réussite et de la durabilité change selon les circonstances locales ;
- *Suivi et évaluation efficaces* : mettre en place des indicateurs efficaces pour mesurer *les processus et les renforcements institutionnels dans la durée plutôt que de se baser uniquement sur les "produits"* ;
- *Développement d'accords de partenariat à travers un dialogue multi acteurs* conçu comme mécanisme global destiné à appliquer les principes mentionnés ci-dessus.

37. La réussite, dépend toutefois largement de *la volonté politique, d'une allocation adéquate des ressources et de la mise en place de partenariats efficaces entre tous les acteurs pour promouvoir un développement équitable et abolir la pauvreté et la faim.*

Annex: Études de cas de projets et programmes sélectionnés

Étude de cas n° 1 : Services d'appui pour un usage efficace des terres acquises (FAO, 2005)

Dans les Philippines, la FAO a soutenu un vaste programme de réforme agraire mis au point par le gouvernement par le biais de plusieurs projets. L'utilité de son intervention a été reconnue par les donateurs et les parties prenantes aux Philippines. Par ailleurs, l'Italie puis les Pays-Bas et plus récemment l'Australie ont fournis des fonds fiduciaires à destination des projets réalisés par la FAO. L'assistance technique de la FAO cible les communautés bénéficiaires de la réforme agraire, qui sont un regroupement de villages (*barangays*) où 60 pour cent ou plus de la population a reçu des terres grâce au programme de réforme agraire. L'assistance fournie à ces communautés pour augmenter leur productivité agricole se traduit par :

- Un soutien aux équipes dirigées par des exploitants agricoles au sein des communautés bénéficiaires de la réforme agraire, afin d'identifier les problèmes, les besoins et les priorités et d'incorporer ces éléments dans des plans de développement communautaires. Cette activité, menée de manière participative et globale, se base sur une approche axée sur le développement des systèmes agricoles. Les plans de développement peuvent être utilisés au départ pour trouver des fonds, issus des propres capitaux des associations d'exploitants agricoles, des organismes publics locaux ou nationaux, des donateurs institutionnels et du secteur privé.
- Une formation dans différents domaines : activités agricoles ou non agricoles, comptabilité et tenue des livres et problèmes d'égalité des sexes.
- Un encouragement à développer des liens entre les bénéficiaires de la réforme agraire et l'industrie agro-alimentaire, afin d'offrir aux exploitants des débouchés commerciaux.
- Un accès facilité au crédit en favorisant les rencontres entre les bénéficiaires de la réforme agraire et les institutions financières.

En Ukraine, l'assistance technique se traduit par un encouragement à la sous-division systématique des terres exploitées autrefois dans le cadre des fermes collectives, et l'établissement d'actes de propriété à destination des propriétaires ruraux individuels ; le développement d'un système de cadastre au niveau national ; l'offre de services pour restructurer les fermes, ce qui passe notamment par l'explication aux nouveaux propriétaires de leurs droits et obligations juridiques, des conseils sur les contrats de location et les conflits fonciers, et le développement de plans d'utilisation des terres pour les terres communales.

Étude de cas n°2 : Transfert des connaissances pour améliorer l'efficacité de la réforme agraire au Brésil (FAO, 2005)

Au Brésil, la FAO a offert, par le biais de différents projets¹, une assistance technique dans le cadre de la réforme agraire et du développement de stratégies agricoles durables au sein des familles. En effet, la distribution foncière extrêmement inégale a régulièrement abouti à des conflits sociaux dans les régions rurales du Brésil. À la redistribution des terres, à l'établissement de titres de propriété correspondants et à l'installation de familles d'exploitants sur ces terres, le Brésil cherche résolument à développer de manière durable les entreprises des petits exploitants ainsi que les régions rurales. Il y a actuellement une volonté politique d'améliorer l'accès aux crédits, d'offrir une assistance et une formation techniques et de construire une infrastructure rurale indispensable. Dans le cadre de cette politique nationale visant à développer durablement le monde rural, la FAO a offert son aide à l'Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), et a procédé à des transferts de technologies et de systèmes de production issus d'exploitations agricoles prospères vers des bénéficiaires de la nouvelle réforme agraire.

Étude de cas n° 3 : Exemple de programme de formation réussie en Asie du Sud-Est (Polman, 2005)

La méthodologie se basant sur le transfert de pratiques performantes (SCR), développée en Asie du Sud-Est grâce au soutien de la FAO est à cet égard un bon exemple. Collaborant avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies entre 1994 et 1998, la FAO a encouragé le développement de la méthodologie se basant sur le transfert de pratiques performantes qui permettait selon elle de développer les entreprises rurales locales, alimentaires ou non, dans le cadre d'un projet de réduction de la pauvreté concernant 3 300 familles d'exploitants agricoles dans huit pays d'Asie. Par la suite, on a évalué l'augmentation moyenne des revenus à 500 dollars par an et par foyer rural couvert par le projet. Les entrepreneurs ayant réussi, qui se trouvent être la plupart du temps des femmes, sont par la suite devenus des formateurs SCR, ce qui a permis de répéter entre 10 et 100 fois les entreprises rurales fructueuses. Le grand avantage de cette approche est le faible coût initial de la préparation des projets, qui consiste à identifier les formateurs SCR dans une zone géographique sélectionnée. Ce travail est réalisé par des spécialistes de la vulgarisation agricole envoyés par l'État, des chargés d'opérations sur le terrain et des ONG rurales s'occupant de crédit ou de développement. Le transfert de pratiques performantes se base sur le partage volontaire des connaissances spécifiques locales sur les produits ou la production, qu'ils soient agricoles ou non-agricoles, et la divulgation des « recettes secrètes » des entrepreneurs du village ayant réussi. Ces derniers, une fois formateurs, sont plus efficaces que les experts externes car ils communiquent plus facilement en langage local informel. Ce transfert de pratiques performantes peut se faire à différentes échelles : les foyers individuels, les groupes ruraux, les coopératives villageoises, les réseaux de coopératives inter-villages, les coopératives au niveau provincial, comme on a pu le voir au Vietnam et en Thaïlande. En 2000, la Banque mondiale a élu ce projet de transfert de pratiques performantes l'un des dix projets les plus efficaces en matière de réduction de la pauvreté dans les zones rurales.

¹ UTF /BRA/036/BRA: Agrarian Policy and Sustainable Development Guidelines for Small Family Farming; UTF /BRA/051/BRA: Guidelines for Agrarian Policies and Sustainable Development for Household Agriculture, Brazil; UTF /BRA/057/BRA: Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Agricultura Familiar en Brasil TCP/BRA/8922: Integration of Gender Perspective in the Agrarian Reform Sector; TCP/BRA/3452: Superacion de Situaciones Criticas en Asentamientos de Reforma Agraria – Maranhao; BRA/87/022/ /38/99: National Plan for Agrarian Reform.

Étude de cas n° 4: Exemple d'un programme complet de renforcement de capacités dans la province de Kompienga, au Burkina Faso (Pozarny, 2005)

L'objectif global de ce projet financé par l'Agence belge de coopération au développement et réalisé par la FAO et le Ministère burkinabé de l'agriculture est d'améliorer la sécurité alimentaire, de réduire la pauvreté et de renforcer la décentralisation dans la province de Kompienga. Cela sera notamment faisable en encourageant la création ainsi que la croissance socioéconomique et institutionnelle des organisations rurales de producteurs agricoles et de leurs principaux partenaires dans la région.

En termes de renforcement des capacités, il convient surtout d'encourager l'autodétermination et la propriété locale, d'assouplir l'apprentissage sur le tas et de renforcer la décentralisation, notamment grâce à des partenariats sur le terrain entre le personnel du projet et celui du gouvernement en matière de planification, d'exécution et d'évaluation.

Encourager l'autodétermination et la propriété locale : Cela a pu être réalisé notamment grâce au renforcement des capacités d'autodétermination des associations de producteurs en matière de suivi et d'évaluation, ce qui a constitué la base de l'auto-évaluation et de la programmation des activités du projet. Les associations de producteurs s'évaluent régulièrement sur la base de critères communément admis et la performance sous-tend la programmation de leurs activités. Il s'agit alors d'encourager les activités qui sont entièrement déterminées et planifiées par les associations de producteurs. C'est là un aspect essentiel des activités d'encadrement, qui sont avant dictées par la demande et basées sur les besoins.

Le Parrainage : C'est un processus de facilitation des projets, se reposant sur un partenariat et un apprentissage mutuel entre associations de producteurs. Il permet à la première génération d'association de producteurs de partager et d'encadrer la génération suivante dans des domaines comme le renforcement de l'organisation et la construction de réseaux. Cette dynamique doit renforcer les compétences des premières générations d'associations, en améliorant leur performance et leur viabilité, et permet également de bâtir des réseaux et des alliances entre elles et les associations émergentes.

Le partenariat dans des activités "d'apprentissage sur le tas" : Dans un effort pour améliorer la collaboration et les pratiques de décentralisation entre les principaux partenaires, de nombreuses formations, animations (et parfois aide à la réalisation) ont été conduites en collaboration avec les services locaux techniques et relatifs au projet sur le terrain. Le principe sous-tendant cette activité est que le travail en équipe, englobé dans une approche globale et complémentaire, permet le renforcement des capacités. Les membres de l'équipe du projet sont donc amenés, dans leurs activités quotidiennes, à circuler et à s'associer avec d'autres acteurs du développement sur le terrain. C'est là l'essence des partenariats de renforcement : ils doivent encourager la viabilité des efforts en cours, même lorsque le projet est terminé. Concrètement, un soutien a été apporté dans des domaines précis comme l'amélioration des réchauds pour la cuisine, la reforestation, la sensibilisation sur certains sujets (feux de brousse, décentralisation, lois concernant les associations d'exploitants agricoles, questions de parité, etc.), l'amélioration de la production de graines, l'alphabétisation, une formation nutritionnelle, une formation sur le développement des

micro-entreprises dans des secteurs comme la fabrication du savon, l'agro-alimentaire (par exemple, le gari), etc.

L'avantage comparatif de l'approche de ce projet est fondé sur le renforcement des capacités et vise à atteindre un développement durable grâce à un renforcement organisationnel et institutionnel.

Étude de cas 5 : Exemples de moyens pour réduire le risque d'appropriation par les élites et s'assurer que les groupes marginalisés tirent profit de la réforme agraire et des interventions en faveur du développement rural.

(i) Les mécanismes de financement en faveur des pauvres (Ali, 2003)

Le mécanisme de ciblage utilisé lors du Projet local de développement régional (CBRDP) au Yémen, projet financé par le PNUD et soutenu par la FAO, est un bon exemple. Faisant suite à l'établissement d'un classement de la richesse (en utilisant des indicateurs locaux), des fonds de roulement ont été utilisés pour financer des activités bénéficiant soit directement aux groupes les plus défavorisés (sélectionnés par un comité de villageois) soit aux producteurs les plus aisés – à partir du moment où leurs activités avaient une répercussion bénéfique sur les pauvres (par exemple, la création d'emplois).

Les programmes de développement rural et de réduction de la pauvreté rurale du Nord-Est du Brésil (NRDP), réalisés par la Banque mondiale, sont également un bon exemple. Les communautés proposent ces projets au conseil municipal – qui comprend 80% de représentants de la société civile et n'est donc pas dominé par les personnalités politiques ou économiques locales. Des bourses adéquates sont fournies aux communautés pour financer leurs projets (de production et/ou d'infrastructure et/ou de social). Les critères d'éligibilité favorisent les plus démunis, c'est-à-dire que les fonds ne peuvent servir à financer des acquisitions individuelles (dont les moyens de production) et les installations fixes doivent être propriété commune. En outre, les fonds ne sont pas limités à la simple production et au revenu et peuvent donc bénéficier aux paysans sans-terre. Les investissements religieux ou politiquement connotés sont exclus.

(ii) L'utilisation de points d'entrée où les différenciations sociales sont absentes

On peut dans ce cas citer l'exemple récent des feux de forêt, qui fut une action coordonnée par l'ONG Friend of the Earth dans plusieurs régions de l'Amazonie brésilienne. L'ONG a très intelligemment utilisé l'effet négatif des incendies sur la santé comme point d'entrée pour lancer son programme : tout le monde s'est senti concerné indépendamment de sa condition sociale, ce qui a permis de réunir différents groupes d'acteurs au départ très hétéroclites (comme les grands propriétaires terriens et les petits exploitants), aux antipodes sur certains points mais s'accordant néanmoins sur la nécessité de lutter efficacement contre les incendies. Partageant cet intérêt commun, interagissant fréquemment, ces différents acteurs ont pu apprendre à se connaître et ont initié un dialogue sur des sujets plus controversés.

(iii) La planification au niveau local (Goldman et al, 2000)

Concernant la planification communautaire, un des meilleurs moyens de réduire le risque d'accaparement des élites locales est de s'assurer que tous les groupes sociaux s'expriment à proportions égales au cours du processus, depuis l'analyse de la situation jusqu'au choix des actions prioritaires. La planification communautaire récemment suivie par l'ONG Khanya en Afrique du Sud, en Ouganda, au Ghana et au Zimbabwe est à cet égard un succès. Un des premiers exercices réalisés par l'organisation Khanya fut une mini analyse sociale, menée conjointement avec le comité de quartier local et un autre groupe plus important. Les enquêteurs ont demandé qui étaient les différents groupes sociaux de la communauté, quels étaient ceux ayant plus ou moins accès aux ressources (les jeunes, les vieux, les sans-terres, les indépendants, les commerçants, les exploitants agricoles, les sans-emploi, les mères célibataires avec enfants, les veuves...). Puis ils ont analysé les conditions de vie de chacun de ces groupes en identifiant leurs actifs, leurs vulnérabilités, leurs opérations préférées, leurs stratégies de subsistance. Les opérations préférées et les principales vulnérabilités de chacun de ces groupes ont ensuite été rassemblées en une liste. Puis, un groupe important et bien représentatif de la communauté a voté et a isolé cinq principales priorités. Enfin, ces priorités ont été utilisées pour formuler des objectifs, des stratégies pour aborder ces priorités, des projets et des activités pour les stratégies, etc.

(iv) Le rôle des autorités traditionnelles (PNUD, 2003 and Ali, 2003)

Les situations où les autorités coutumières jouissent toujours d'un pouvoir formel ou informel sont une difficulté supplémentaire lorsque l'on cherche à délimiter le territoire des autorités locales car ces autorités traditionnelles débordantes peuvent réduire la légitimité des institutions publiques. Par ailleurs, l'établissement de nouveaux comités de villages excluant les autorités traditionnelles constitue une menace évidente à leur autorité et ces dernières sont donc susceptibles de poser des problèmes voire de créer des conflits lors de la réalisation des activités décidées par les comités. Il semble donc plus intelligent d'impliquer les chefs traditionnels et leurs groupes dans les activités de développement, tout en ne leur laissant pas le rôle décisif dans la prise de décision. Le Programme FAO de développement régional communautaire au Yémen, financé par le PNUD (PNUD, 2003) en est un bon exemple. Ce programme cherchait en particulier à passer d'un leadership individuel (c'est-à-dire représenté par un chef traditionnel) à un leadership institutionnel, grâce à la création d'organisations de développement communautaires comprenant des Conseils exécutifs. Il est intéressant de noter que ce processus de transfert du leadership vers une institution (en l'occurrence, les organisations de développement communautaires) s'est déroulé la plupart du temps de façon harmonieuse, sans endommager la structure sociale existante. Il n'a pas été possible de mettre en évidence une relation négative concurrentielle entre les organisations de développement communautaires et les élites locales (chefs traditionnels, responsables politiques locaux et codes sociaux de référence). Cela peut être attribué à divers facteurs :

- Les chefs tribaux et les codes sociaux de référence représentaient le point d'entrée du programme pour les communautés locales. Cela leur a permis de maintenir une position honorable, de montrer la bonne volonté du programme et de gagner la confiance et le soutien de ces chefs.
- Les chefs tribaux sont représentés dans les Conseils exécutifs d'environ 45% des Organisations de développement communautaires.
- Dans une société se basant sur le concept de famille élargie, les chefs tribaux considèrent les membres du Conseil exécutif comme leurs enfants qu'ils se doivent d'encourager, de soutenir et à qui ils transmettent leur expérience ; et

- Les organisations de développement communautaires ont collaboré avec les chefs tribaux pour réaliser certaines activités, comme l'offre de crédit – où les chefs tribaux agissent en tant que collatéraux pour les bénéficiaires du crédit – ou le conseil sur certains sujets.

Étude de cas n° 6: Deux exemples d'administration et de taxation du sol efficaces soutenus par la FAO (FAO, 2005)

En Namibie, la FAO a offert une assistance technique au gouvernement dans le cadre de la Loi agricole (commerciale) sur la réforme agraire, par le biais d'un programme de coopération technique et de conseil financé par le Fonds fiduciaire des consultants de la FAO au Royaume-Uni. Les revenus générés par la taxe foncière doivent être utilisés pour promouvoir le développement rural, en permettant l'acquisition de terres commerciales pour la réinstallation des populations et en améliorant la production des terres communales. Cette taxe est également destinée à décourager la possession de terres à des fins non productives ou spéculatives. La FAO a aidé à la préparation des dispositions de cette taxe foncière puis à sa mise en oeuvre.

En République démocratique du Laos, l'aide s'est traduite par le développement d'un programme d'établissement de titres de propriété destiné à renforcer la sécurité de jouissance, en offrant un système de droits de propriété clair et réalisable. Le projet comprend l'établissement d'un système d'établissement de titres fonciers et de cadastre, ainsi qu'un système adéquat de taxe foncière.

Étude de cas n° 7: Exemples de bonnes pratiques en matière de gestion des fonds locaux, grâce aux collectivités locales, aux associations de villageois et aux partenariats entre ces deux.

(i) Les collectivités locales en première ligne (Watson, 2002)

L'expérience montre que lorsque la municipalité gère seule les fonds, il y a de fortes probabilités que les fonds locaux n'atteignent pas les villages auxquels ils sont destinés et encore moins les groupes vulnérables. Pour remédier à cette situation, l'aide aux collectivités s'est traduite par la diffusion de bonnes pratiques en matière de gestion des dépenses et de collecte des impôts, l'obligation de rendre des comptes directement aux populations rurales en rendant le budget transparent et enfin l'incitation à émettre des réclamations au niveau micro. Le Projet de développement du district 1998-2001 ainsi que le Programme de développement des collectivités locales 2000-2003 mis en place en Ouganda illustrent parfaitement la mise en pratique de ces principes. Le Projet de développement du district consistait à injecter une quantité importante de fonds au niveau local dans cinq conseils de district, à condition de répondre favorablement à des critères d'entrée basiques, entre autres la responsabilisation financière et la surveillance par des comités. Suite à cela, un paiement régulier était garanti pour les bourses approuvées par les Conseils. Cependant, le volume de ces fonds dépendait de la satisfaction des critères requis : la publication de rapports et de comptes sur l'utilisation des fonds et la preuve du suivi.

Des collectivités locales d'un niveau supérieur jugeaient la performance annuelle des collectivités inférieures. Si la performance était jugée satisfaisante, des fonds supplémentaires

étaient accordés. En revanche dans le cas contraire, les allocations futures étaient réduites. Les critères de performance incluaient par exemple dans quelle mesure les plans locaux avaient été honorés, dans quelle mesure l'approche participative avait été adoptée, si les allocations de fonds et les projets étaient favorables aux populations démunies et si suffisamment de publicité avait été faite sur les fonds attribués et les projets approuvés et réalisés.

L'obligation de rendre des comptes à la population est également devenu plus importante car les conseillers, faisant face à des attributions de financement dépendantes des critères de performance, mettaient davantage de pression sur leurs employés. Les conseillers municipaux prêtent maintenant davantage l'oreille, et répondent davantage aux pressions communautaires pour s'impliquer dans les activités de planification, de priorisation et de conception. Avoir accès à une information intelligible est en effet primordial pour les communautés, mais cela constitue également une menace pour les conseillers municipaux et les agents. Plusieurs médias ont été testés, et seuls les plus adéquats serviront de moyens de diffusion. L'implication de la population pour surveiller la performance des entreprises lors de marchés publics permet d'éviter les abus et la corruption qui ont pénalisé la gestion de nombreux projets par le passé.

Il est nécessaire de participer au co-financement à hauteur de 10 pour cent pour accéder aux ressources centrales du Programme de développement des collectivités locales. 80 pour cent des fonds débloqués par le Programme de développement des collectivités locales doivent être alloués à des secteurs prioritaires, dans le cadre du Plan d'action pour la réduction de la pauvreté.

(ii) Les associations de villageois en première ligne (Osmani, 2000 and UNDP, 2003)

Une caractéristique intéressante du Projet de développement régional communautaire du PNUD au Yemen était la tentative délibérée de se reposer sur une tradition locale de coopération au sein des sociétés rurales yéménites, sans faire intervenir de banque ou d'ONG. Deux institutions traditionnelles ont été utilisées au départ de ce programme, (a) *sandug*, où les fonds sont propriété de la communauté et qui a fonctionné avec des fonds du PNUD, et (b) *musharaka*, une forme prévalente de coopération sociale pour la production économique, dans laquelle différentes personnes possèdent différents facteurs de production, mais dont le tout est géré conjointement. Ces institutions gèrent les fonds et les projets correspondants.

Deux types de fonds ont été créés :

- Un fonds d'investissement à des fins de développement local : il offre des bourses pour les investissements productifs, au niveau communautaire ou sous-communautaire. Ce fonds a été utilisé sous forme de prêts, et a servi à financer les petites et moyennes activités génératrices de revenus de petits groupes de foyers (3 à 6) travaillant et investissant ensemble, ainsi que les petites activités génératrices de revenus de femmes individuelles (réservées aux femmes, afin d'accroître leur participation et d'encourager leur autonomisation économique). Ce type de fonds était destiné à renforcer les systèmes *sandug*.
- Un fonds de prêt de gestion basé sur l'épargne local : ce type de fonds était géré au niveau communautaire et fournissait des prêts afin d'aider de manière autonome les

groupes locaux et/ou les individus ayant mobilisé suffisamment d'épargne. Le comité local (musharaka) décidait de l'utilisation de ces fonds au niveau communautaire.

Ces fonds présentent également une autre particularité intéressante. Ce financement par des dons du PNUD (fonds d'investissement à des fins de développement local), qui a constitué un premier pas vers le mécanisme du micro-financement, était exclusivement réservé aux activités productrices des groupes communautaires et/ou des individus. Leurs remboursements étaient utilisés pour approvisionner le fonds de prêt de gestion basé sur l'épargne local, et étaient les seuls à pouvoir être utilisés pour les services sociaux.

Ces priorités reflètent probablement les opinions des promoteurs du projet, selon lesquels :

- L'offre de services sociaux doit d'abord être le fait des collectivités locales ;
- La mobilisation sociale reste souvent un rêve inaccessible, à moins que les groupes les plus défavorisés soient (au moins en partie) libérés de l'insécurité économique.

L'inclusion des actifs productifs dans les mécanismes de financement est une bonne façon d'éviter les faiblesses de nombreux projets de développement communautaire, dont la planification est souvent, à la fin, exclusivement concentrée sur les investissements sociaux.

Afin d'avoir accès au financement des fonds d'investissement à des fins de développement local, l'Organisation pour le développement communautaire devait remplir deux conditions d'éligibilité : (i) concernant les membres du programme : ils devaient être officiellement enregistrés auprès du Ministère des affaires sociales et du travail (loi n°1) et (ii) l'éligibilité pour l'acquisition des fonds : il est indispensable de présenter une liste des foyers les plus pauvres établie par les organismes publics en utilisant des indicateurs issus de la communauté ; de suivre, de la part des membres du Conseil exécutif de l'Organisation de développement local, certaines formations ; de montrer qu'un système de comptabilité et de tenue des comptes est bien mis en place ; de présenter une liste de priorités avec des profils de projets pour proposer des demandes de financement et enfin d'avoir un premier plan de développement local. Ce programme aidait les organisations pour le développement communautaire en leur proposant une formation ou un soutien technique.

(iii) Un partenariat entre les collectivités locales et les villages (Van Zyl et al, 2001)

Le programme de développement rural et de réduction de la pauvreté dans le Nord-Est du Brésil (NRDP, de 1995 jusqu'à aujourd'hui) est un exemple intéressant de partenariat. Les dispositions institutionnelles du programme s'étaient sur trois phases distinctes : a) *Programa de Apoio Comunitario* (PAC), (b) *Fundo Municipal de Apoio Comunitario* (FUMAC), et (c) *Fundo Municipal de Apoio Comunitario-Piloto* (FUMAC-P). Des unités techniques publiques hébergées par le Ministère des finances ou le ministère de la planification ont joué un rôle décisif dans les trois phases. Elles coordonnaient les conseils municipaux, comprenant 80 pour cent de représentants élus issus d'associations locales et 20 pour cent de représentants nommés par les collectivités locales. Les conseils municipaux interagissaient avec les associations communautaires, comprenant des représentants élus des communautés. Pour être éligibles au financement, les communautés devaient prouver que leurs associations communautaires étaient organisées et gérées de manière autonomes et tous les adultes de la communauté devaient pouvoir voter sur les sujets relatifs au projet.

1. PAC (Programme d'appui communautaire). Cette approche a été utilisée dans le premier Projet de développement rural du Nord-Est du Brésil et continue à être appliquée dans les municipalités qui n'ont pas la volonté ou la capacité d'adopter les approches plus avancées que constituent le Fonds municipal d'appui communautaire ou de Fonds municipal pilote d'appui communautaire. Le bureau du gouvernement reçoit directement les candidatures, provenant de communautés de tout le pays. Pour évaluer chaque requête, le personnel du projet est obligé de visiter la communauté afin de vérifier la transparence du processus consultatif, la légitimité de l'organisation communautaire formée et le processus de sélection du projet. Se basant sur cette visite, le bureau du gouvernement présélectionne et approuve les projets. Il autorise la délivrance de fonds directement à l'association communautaire, après avoir reçu un accord de fonctionnement qui énonce clairement les obligations en cours de l'association communautaire. Cette dernière contrôle et gère les comptes des fonds de tous les projets et est responsable de la conception, de la réalisation, et des obligations d'exploitation conformément à l'accord.

2. FUMAC (Fonds municipal d'appui communautaire). Cette approche a été pilotée avec succès dans le cadre du nouveau Projet de développement rural du Nord-Est du Brésil et est toujours en vigueur dans de nombreuses municipalités. La prise de décision concernant l'allocation des ressources est déléguée aux conseils municipaux, qui établissent des priorités dans les demandes des communautés et approuvent des sous-projets dans le cadre du budget municipal défini par le bureau du gouvernement. La contrainte constituée par un budget fixe entraîne une certaine rationalité dans l'allocation des rares fonds publics. Les communautés elles-mêmes, en partenariat avec les collectivités locales (toutes les deux ont des représentants dans les conseils municipaux) analysent les candidatures, organisent les visites sur les sites pour vérifier la transparence des processus de formation des associations communautaires et ainsi de suite, et déterminent la meilleure utilisation des fonds possible au niveau local. Le bureau du gouvernement a une fonction de surveillance et est informé par le conseil municipal des choix du projet. Le conseil municipal entre alors dans un accord d'exploitation avec l'association communautaire qui énonce les obligations en cours pour le projet et autorise ensuite la délivrance de fonds au conseil municipal. Le conseil municipal contrôle, gère et est responsable de tous les fonds du projet, de la conception du projet, de la réalisation et des obligations d'exploitation approuvées par le conseil municipal.

3. FUMAC-P (Fonds municipal pilote d'appui communautaire). C'est une variante, encore à l'essai, du FUMAC mais qui est davantage décentralisée. Des conseils municipaux très performants sont sélectionnés. Un budget annuel leur est ensuite attribué, à partir d'une formule de distribution et de leur performance passée. Les conseils municipaux établissent alors une liste de priorités et approuvent des sous-projets proposés par la communauté et les financent en puisant dans leur budget annuel – ressemblant ainsi au processus de transferts intergouvernementaux. Ici, la planification du Conseil municipal en matière d'investissement est déterminée au niveau local, encouragée et rationalisée. Lorsque le financement d'un projet est approuvé et qu'un accord d'exploitation a été trouvé avec le Conseil municipal, ce dernier autorise le virement des fonds depuis son propre compte vers celui du Conseil municipal, qui contrôle, gère, est responsable de tous les fonds du projet et est responsable de l'exécution, de l'exploitation et de la maintenance, conformément à l'accord d'exploitation signé avec le Conseil Municipal.

Étude de cas n° 8 : Deux exemples de projets commencés dans des circonstances défavorables, mais qui ont marqué la politique et la législation et ont permis d'améliorer l'accès des populations rurales aux biens de subsistance.

Il y a tout d'abord le projet financé par la Belgique et soutenu par la FAO, "Gestion participative des ressources naturelles dans la région du Tonle Sap", au Cambodge. Ce projet a encouragé la gestion locale des ressources naturelles au Cambodge, pays où les ressources naturelles ont été exploitées sans politiques efficaces et sans cadre juridique pendant les décennies de troubles civils et de crise économique. La gestion locale des ressources naturelles, grâce à son succès indéniable dans ce projet, est maintenant largement devenue la norme car elle favorise un développement durable. Par ailleurs, elle a eu une influence significative dans la rédaction du Nouveau code forestier. Ce code inspire aujourd'hui ou est inclus dans un grand nombre de projets soutenus par d'autres donateurs. En conséquence, les ressources halieutiques et forestières s'en sont trouvées mieux gérées ; de même, l'exploitation des forêts et les pêches illégales ont pu être réduites. Cela a permis d'améliorer les moyens d'existence et la sécurité alimentaires des populations de la région de Siem Reap.

Il convient également de citer le projet financé par la Belgique et soutenu par la FAO sur le développement de l'utilisation d'intrants agricoles par les organisations de producteurs. Ce projet a mis en place depuis une dizaine d'années différents moyens pour faciliter l'accès aux intrants agricoles pour les petits producteurs ruraux, incluant entre autres des mécanismes de financement adéquats, l'augmentation des fonds de roulement pour les associations de producteurs, le regroupement des commandes d'intrants, et des améliorations concernant l'organisation de l'offre d'intrants grâce à des meilleurs systèmes de communication et de mécanismes de négociation. Le succès de ces mesures permet actuellement de mettre en place une stratégie nationale visant à décentraliser l'offre d'intrants pour les associations de producteurs.

Étude de cas n° 9 : Exemple d'un projet incitant économiquement les producteurs à contrebalancer leur capacité limitée d'investissement. (Herrera, A. & Molina, J., 2006)

Le projet PACTA au Honduras, mené conjointement par la FAO et la Banque mondiale, a été créé dans le cadre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté mise en place par le gouvernement. L'objectif du projet est de faciliter l'acquisition des terres dans un contexte de développement des entreprises rurales, qui sont la possession de familles rurales pauvres individuelles ou bien de groupes. Il offre des services permettant de mettre en place ce projet de création d'entreprises rurales et offre également, pendant les deux premières années, des services de vulgarisation agricole qui serviront à initier la partie de production agricole de l'entreprise. Le financement de l'entreprise provient de deux sources : d'abord une bourse donnée par le projet et destinée à encourager les investissements de fonctionnement à l'intérieur ou à l'extérieur de la parcelle et enfin un crédit à long terme octroyé par une banque privée et utilisé pour financer l'acquisition des terres. La bourse est fournie à chaque famille participant au projet.

Les populations rurales démunies manquent constamment de fonds de roulement, mais le projet a néanmoins permis de répondre à leurs besoins économiques et offre une motivation suffisante. Un habitant démuné du monde rural est donc en mesure de mettre au point des alternatives de production pour son exploitation agricole et sa famille afin d'améliorer ses conditions de vie, grâce à la bourse octroyée et à un accès plus facile au crédit à long terme.

En outre, le projet a permis de mettre à jour le fait suivant : une entreprise agricole regroupant des populations démunies rurales doit s'occuper aussi bien du côté économique des incitations et de l'assistance, mais doit aussi traiter du capital social – entre autres l'éducation et l'organisation. Au cours des 45 mois de réalisation du projet dans trois régions du pays, 137 entreprises agricoles ont été créées (97 sont l'initiative de familles individuelles et 40 de collectifs, groupes ou familles), bénéficiant au total à 603 familles. Ces familles rurales démunies sont maintenant en train de développer leur propre entreprise. Ce processus de transformation prendra du temps, et il faut donc que les politiques et les stratégies nationales le prennent en compte.

Étude de cas n° 10: La résolution des conflits fonciers et l'accès à la propriété foncière dans des contextes post-confliktuels (FAO, 2005)

La FAO a fourni une assistance technique à l'Angola, afin d'améliorer l'accès à la propriété foncière dans ce pays, répondant donc de manière satisfaisante aux demandes des personnes intérieurement déplacées, qui voulaient être réinstallées. Cela se fait par l'intermédiaire de plusieurs projets, dont un réalisé dans le cadre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire. La préparation du projet se fait dans le cadre du Programme de coopération afin d'obtenir un soutien substantiel accru pour les activités dans ce domaine. Les interventions de ces projets offrent un cadre pour établir un diagnostic légal et institutionnel et ont impliqué la délimitation participative des terres communautaires destinées à l'établissement des personnes intérieurement déplacées. Les communautés ont reçu des titres fonciers provisoires pour les terres qui étaient traditionnellement de leur ressort. La réinstallation des populations intérieurement déplacées a pu se faire grâce à des négociations consensuelles avec les autorités traditionnelles locales.

Au Soudan, l'assistance de la FAO a permis de traiter de la question foncière dans un contexte d'urgence (la réinstallation des populations intérieurement déplacées et la minimisation du conflit) et de développement durable. Mené dans le cadre d'une planification pour la réhabilitation et la reconstruction des zones touchées par la guerre, l'accent a été mis sur le passage rapide d'interventions de secours humanitaire, dans un contexte d'environnement conflictuel, à des interventions axées sur le développement, qui posent les fondations d'une récupération à plus long terme afin de retrouver les niveaux antérieurs d'autosuffisance et de moyens de subsistance durables. Une assistance a été fournie aux personnes intérieurement déplacées et aux communautés locales afin d'aborder les questions foncières (notamment les droits coutumiers concernant le pâturage et les droits de passage du bétail) de manière à minimiser les situations conflictuelles et à promouvoir le développement rural.

Étude de cas n° 11: Le lien entre le renforcement des capacités et la motivation en Ouganda (Watson, 2002)

Le Projet de développement du district 1998-2001 et le Programme local de développement du national 2000-2003 en Ouganda, brièvement résumé dans l'encadré 4, en est un bon exemple. Dans ce cas, les fonds destinés au renforcement des capacités sont disponibles pour aider les Conseils municipaux à satisfaire aux critères d'entrée (qui incluent la disponibilité

des plans de développement approuvés) et pour maintenir et renforcer les capacités afin de remplir les critères en matière de performance (qui incluent dorénavant l'effort local de collecte des impôts).

Les indicateurs de performance s'améliorent chaque année pour chaque Conseil : la motivation permet donc de renforcer progressivement les capacités.

Étude de cas n° 12: Les liens micro-macro : l'exemple du développement de la chaîne municipale dans le Projet de Lemprira Sur, au Honduras (Lindemann, 2005).

Dans ce projet sur 10 ans financé par les Pays-Bas et soutenu par la FAO, les municipalités jouent un rôle essentiel pour relier le pouvoir décisionnaire des familles et leur participation au processus démocratique dans la planification budgétaire et politique grâce au développement d'une « chaîne municipale ». Cette chaîne est composée de six niveaux reliés entre eux grâce à des mécanismes institutionnels développés au fur et à mesure par le projet : familles, communautés, municipalités, associations inter-municipales ou *mancomunidades*, associations départementales/provinciales de *mancomunidades* et associations nationales de municipalités (se reporter à l'encadré 1 pour plus de détails sur ce projet).

L'association de plusieurs facteurs explique la réalisation d'un tel changement institutionnel :

- Le sentiment d'être "au pied du mur", faisant suite à une situation très tendue en termes de sécurité alimentaire. Tout le monde s'accordait pour dire que « quelque chose devait changer ».
- Le point d'entrée utilisé par le projet, où les différenciations sociales sont absentes (se reporter au paragraphe 5.2), a donc permis à tout le monde de se sentir impliqué ;
- Le soutien externe à ce projet, qui avait donc la double caractéristique d'être indépendant vis-à-vis de la politique locale et des « règles classiques du jeu », tout en apportant des ressources financières et humaines significatives ;
- La période de ce type d'assistance, en l'occurrence plus de 10 ans.

Grâce à ces facteurs, il a été possible d'en finir avec le système de gouvernance actuel, basé sur l'élite, se souciant peu des besoins et des aspirations des villageois, dans un système népotique, et qui a petit à petit été remplacé par les différents éléments de la chaîne municipale. La première étape était la tenue d'ateliers de diagnostic participatifs avec la communauté puis ultérieurement se sont développés des groupes d'intérêts, économiques ou bien sociaux, en réponse aux thèmes et aux priorités identifiés lors du processus. Ensuite, ces groupes se consolidant, le besoin envers un mécanisme qui articulerait leurs intérêts à un niveau plus élevé s'est fait sentir, parallèlement à celui de créer un « Comité pour le développement communautaire » (CODECO). Lorsque ces comités sont devenus opérationnels, qu'ils ont pu travailler pleinement à résoudre les problèmes liés aux besoins des communautés, et qu'ils ont pu conseiller le Conseil local, il est devenu évident que cette structure avait l'avantage de relier les familles rurales avec les familles supérieures possédant le pouvoir de décision.

Étude de cas n° 13: Le renforcement des capacités en matière d'administration foncière et protection des droits des groupes désavantagés (FAO, 2005)

En Thaïlande, les divers projets d'établissement et d'enregistrement de titres fonciers comptent parmi les plus réussis au monde. En effet, grâce à ces projets, il est fort à parier que la Thaïlande honore son objectif de délivrer 13 millions de titres à ses exploitants agricoles. Ces projets ont rendu le système d'administration des terres plus efficace : dans de nombreuses administrations chargées de la question foncière, les transactions sont bouclées en moins d'un jour et dans les bureaux informatisés de Bangkok, cela est fait en quelques heures. La possession de ces titres a facilité l'accès au crédit pour les exploitants agricoles. En outre, la collecte des impôts fonciers s'en trouve grandement améliorée.

Au Panama, la FAO offre une assistance technique par le biais d'un Programme coopératif avec la Banque mondiale, pour la réalisation d'une enquête cadastrale juridique systématique, et pour la régularisation des titres de propriété. L'intervention de la FAO renforce également les capacités des institutions nationales et locales pour appliquer les nouvelles directives économiques liées à la régularisation des titres de propriété.

Dans le cadre de la collaboration continue entre le Gouvernement brésilien et la FAO, des recommandations ont été rédigées pour favoriser le développement durable de l'agriculture et des petites exploitations familiales. Les femmes en milieu rural ne détiennent que 13 pour cent des titres de propriété, ce qui explique que le Gouvernement brésilien ait décidé de renforcer leur position. La FAO a fourni une assistance au gouvernement afin de renforcer ses capacités institutionnelles, dans la conception et la réalisation de politiques de promotion de l'égalité des sexes, de programmes et de projets réduisant ou éliminant les obstacles législatifs, administratifs, socioéconomiques et comportementaux empêchant l'accès des femmes rurales aux ressources productives dans le secteur de la réforme agraire.

Étude de cas n° 14: Une législation foncière innovante et le soutien de la FAO à l'accès local à la justice au Mozambique (Quan, 2005)

Le Mozambique a demandé à la FAO un soutien technique afin de mettre un place une approche innovante en matière de droit foncier, bénéfique aussi bien aux résidents locaux qu'aux investisseurs. La mise au point d'une nouvelle politique et d'un nouveau cadre législatif, réalisée grâce au soutien de la FAO, permet en effet aux communautés locales de tracer les frontières des terres occupées de manière coutumière et de procéder à l'établissement de titres de propriétés. La loi protège les victimes d'expropriations par inadvertance de terres communautaires et facilite les négociations communautaires avec les investisseurs commerciaux. Les associations de la société civile se sont impliquées avec succès dans le processus de réforme et jouent un rôle essentiel dans la diffusion de l'information. Le soutien de la FAO envers un Centre de formation judiciaire est destiné à aider la nouvelle génération de juges locaux à mieux comprendre la lettre et l'esprit de la loi foncière. La FAO a également mis sur pied une approche participative institutionnelle en matière de formulation et d'essai de la nouvelle législation de planification territoriale qui, en association avec le travail en cours pour appliquer la loi foncière, permettrait de renforcer l'implication des communautés dans la gestion des ressources naturelles à plus grande échelle. Se basant sur l'expérience du Mozambique, la FAO prépare actuellement des instruments normatifs sur le mode de faire-valoir des ressources, à destination des pays lusophones.

Étude de cas n° 15 : Deux exemples de l'interaction entre les droits des demandeurs et les responsabilités des détenteurs de devoirs au niveau local au Kenya (Nyamu-Musembi et Musyoki, 2004 et Venaklasen et al, 2004)

Le premier exemple illustre le « droit à être entendu ». Il s'inspire du travail de l'organisation Oxfam dans le district de Wajir, une région de pâturages du Kenya. Oxfam a, avec succès, fait pression sur le gouvernement et encouragé les communautés locales à demander qu'un représentant de la région soit présent dans le Comité de développement du district, afin de pouvoir faire entendre leurs préoccupations.

Dans le même district, les services publics en matière de services vétérinaires étaient inadéquats, voire inexistant dans certaines régions. Ces régions étaient alors desservies par des aides vétérinaires locaux.

Leur rôle est tout à fait reconnu et apprécié par les communautés, cependant le gouvernement ignorait complètement l'importance de leur rôle et ne leur fournissait aucun soutien. Grâce à une campagne encouragée par Oxfam, le gouvernement a enfin reconnu explicitement leur rôle, en reconnaissant les aides-vétérinaires locaux, qui bénéficient maintenant de formations et reçoivent des outils et des équipements de base pour leur travail.

Le deuxième exemple illustre le « droit à pouvoir choisir ». Il se base sur le travail du projet de CARE, portant sur la promotion des entreprises et des agri-services ruraux au Kibwezi, dans le district de Makueni. Là, les horticulteurs se sont rassemblés pour former une entreprise qui gère leurs produits horticoles. CARE les aide à garantir des contrats à terme avec les exportateurs, ce qui leur garantit un marché et un accès aux facilités de crédits. Les agriculteurs profitent de leur nombre élevé, qui leur permet d'avoir accès à des services de qualité auxquels ils n'auraient pas accès individuellement. Par exemple, plutôt que d'attendre que les spécialistes de la vulgarisation agricoles se déplacent - lorsqu'ils se décident enfin à se déplacer - 30 exploitants agricoles se rassemblent pour partager les coûts que représente l'embauche d'un régisseur agricole qui doit leur rendre des comptes et qu'ils peuvent congédier s'ils ne sont pas satisfaits de ses services - ce qu'ils ne peuvent pas faire avec les spécialistes de la vulgarisation agricole envoyés gratuitement par le gouvernement.

Étude de cas n° 16 : Exemple de différentes scènes de dialogue en Angola

En Angola, la FAO a réussi à entamer le dialogue au niveau local entre les puissants entrepreneurs privés et les communautés locales, sur les questions relatives à l'accès à la propriété foncière. Ces négociations ont débouché sur des accords qui garantissent aux deux parties un niveau minimum de sécurité de jouissance du sol, leur permettant donc de coexister sur le même territoire.

L'importance stratégique de la sécurité de jouissance du sol a bien été comprise par toutes les parties prenantes, et à tous les niveaux de la société angolaise. Cela entraîne des changements au niveau national et local, notamment la privatisation, la suburbanisation, la prise de conscience des exploitants agricoles, des entrepreneurs et des communautés de leurs droits, et les conflits croissants entre les communautés et les acteurs externes.

Ces nouvelles variables doivent être incluses dans la nouvelle distribution des sols, la fin de la guerre arrivant et les personnes intérieurement déplacées revenant vers leur lieu d'origine – d'où un besoin de leur trouver des zones de réinstallation. En outre, il a fallu arbitrer les conflits entre les personnes retournant chez elles et celles s'étant installées sur ces terres pendant la guerre.

Le processus angolais de dialogue et d'action autour de la question foncière doit garantir la continuité tout en continuant parallèlement à renforcer les capacités des habitants, au sein du gouvernement et de la société civile, par le biais de forums de discussion comme ceux existants déjà. La garantie d'une telle continuité dans ce processus permettrait de rechercher une solution au problème du régime d'occupation des sols, et impliquerait d'entretenir de façon plus vaste le processus de démocratisation des institutions angolaises, afin de permettre aux personnes marginalisées de devenir actives dans ce processus.

Références

Ali, A. 2003. Participatory impact assessment report for Al-Makha, Taiz Governorate. UNDP/FAO CBRDP, Yemen, June 2003.

FAO 2005b. Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). SD Dimensions, April 2005. http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm

FAO. 2005. Access to land, food security and poverty alleviation: FAO's interventions during the past decade.

Goldman, I.; Carnegie, J.; Marumo, M.; Marumo, D.; Kela, E.; Ntonga, S.; Mwale, E. 2000 Institutional support for sustainable rural livelihoods in Southern Africa: Framework and Methodology. ODI Natural Resource Perspective, Number 49, March 2000.

Herrera, A.; Molina, J. 2005. "The PACTA Project in Honduras" FAO Land Reform Bulletin 2005/2 Pages 74-81.

Lindemann, T. 2005. "Lessons learnt in the field of decentralization and local government development in rural areas of Latin America" FAO Land reform Bulletin 2005/1 Pages 78-84.

Nyamu-Musembi, C. and Musyoki, S. 2004. Kenyan civil society perspectives on rights, rights-based approaches to development, and participation IDS Working Paper 236, December 2004.

Osmani, S.R. 2000. Participatory governance, people's empowerment and poverty reduction. UNDP/SEPED Conference Paper Series #7.

Polman, W. 2005. Local participatory governance in support of pro-poor rural enterprise development in Asia and the Pacific. FAO Land reform Bulletin 2005/2.

Pozarny, P. 2005. Note on the Projet d'Appui aux Organisations Paysannes de la Province de la Komienga dans le Cadre de la Sécurité Alimentaire et de la Décentralisation (GCP/BKF/041/BEL) (internal note).

Quan, J. 2005. Agrarian Reform, Land Policies and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa: FAO's Interventions and Lessons Learned during the Past Decade. Prepared for the FAO 24th Regional Conference for Africa, Bamako Mali. 30 January-1 February 2006.

UNDP 2003. Participatory Impact Trends Assessment: Al-Makha. Community-Based Regional Development Programme, Yemen. UNDP, June 2003.

Van Zyl, Johan, Loretta Sonn, and Alberto Costa. 2001. Decentralized Rural Development, Enhanced Community Participation, and Local Government Performance: Evidence from Northeast Brazil. Washington, D.C.: World Bank.

VeneKlasen, L.; Miller, V.; Clark, C. and Reilly, M. Rights-based approaches and beyond: challenges of linking rights and participation. IDS Working Paper 235, December 2004

Watson, D. 2002. Pro-poor service delivery and decentralisation. Issue paper No 3, Fifth Africa Governance Forum (AGF V) "Local Governance for Poverty Reduction", Maputo, Mozambique, 23-25 May, 2002.