



FONCIER 2015 2018

TENDANCES DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

Lorenzo Cotula, Ward Anseeuw et Giulia Baldinelli

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

iiied



LISTE DES CONTRIBUTEURS

Ce document a été co-écrit par Lorenzo Cotula (IIED), Ward Anseeuw (ILC) et Giulia Baldinelli (ILC). Les membres et les initiatives de l'ILC ayant apporté leur contribution sont les suivants (par ordre alphabétique) :

MEMBRES DE L'ILC :

- ALRD, Bangladesh
- CAAAP, Pérou
- CARRD, Philippines
- CDAS Sabiá, Brésil
- CEPES, Pérou
- CINEP, Colombie
- CISEPA-PUCP, Pérou
- FES, Inde
- FUNDAPAZ, Argentine
- FUNDE, El Salvador
- IPDRS, Bolivie
- Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italie
- Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua
- OUOT-UNAH, Honduras
- SCOPE, Pakistan
- SIF, Madagascar
- SIPAE, Équateur
- WGWLO, Inde

INITIATIVES DE L'ILC :

- SNE Cameroun
- SNE Népal
- Initiative Rangelands, Kenya, Ouganda, Tanzanie, Éthiopie, Sénégal, Soudan du Sud, Burkina Faso, Cameroun, Mongolie, Inde, Kirghizistan, Kazakhstan, Tadjikistan

Le présent document a été traduit de l'anglais.

FONCIER 2015-2018

TENDANCES DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

Partout dans le monde, les méga-tendances qui transforment l'économie mondiale depuis plusieurs décennies exercent des pressions nouvelles et toujours croissantes sur les terres. Les défis posés par ces changements – allant du changement climatique, de la croissance démographique et de l'urbanisation à l'adoption d'une alimentation riche en viande – ont suscité un regain d'intérêt pour la gouvernance des terres et des ressources foncières. Des cadres législatifs, réglementaires et directeurs ont été élaborés et mis en œuvre au cours des dernières années pour renforcer la gouvernance foncière tant au niveau national qu'international. Ces cadres prennent la forme de mesures législatives telles que des lois de réforme foncière – par exemple, au Malawi et au Mali – et des actions de concrétisation des instruments juridiques internationaux comme les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et, en Afrique, le Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique.

Outre ces mécanismes réglementaires, de nouvelles approches de suivi de la gouvernance foncière se développent. Les Objectifs de développement durable (ODD), édictés en 2015, comprennent des cibles liées à la gouvernance foncière, et les diverses méthodologies issues de leur négociation comprennent des approches novatrices comme le Tableau de bord de suivi foncier centré sur les personnes (Dashboard for people-centred land monitoring) élaboré par l'ILC (Coalition internationale pour l'accès à la terre). Ces développements laissent présager que la disponibilité de données de bonne qualité peut encourager une prise de décisions fondée sur des éléments concrets, et instituer une gouvernance foncière plus transparente et démocratique.

Ce contexte en rapide évolution – avec à la fois des défis urgents à relever et de nouveaux instruments de gouvernance foncière – justifie la nécessité pour les praticiens de suivre et d'examiner de près les derniers développements intervenus. Ce rapport est le premier d'une nouvelle série lancée par l'ILC pour faciliter le dialogue en la matière. Ces rapports, qui seront publiés tous les trois ans à l'occasion du Forum foncier mondial (FFM), feront le point sur les tendances de la gouvernance foncière, les politiques et les pratiques, en accordant une attention particulière à l'incidence de ces développements sur les 10 engagements de l'ILC en faveur de la gouvernance foncière centrée sur les personnes¹.

Le présent rapport vise à éclairer les discussions du FFM 2018, qui se tiendra à Bandung, en Indonésie, du 21 au 27 septembre, et analyse les tendances observées depuis la précédente édition à Dakar en mai 2015. Il s'appuie sur 21 propositions faites par 18 membres et 3 initiatives de l'ILC, répartis sur 30 pays à travers le monde. Ces propositions font suite à un appel ouvert lancé par le Secrétariat de l'ILC en mars 2018. L'idée était de permettre aux membres et aux initiatives de l'ILC d'exposer les principales problématiques auxquelles ils sont confrontés afin d'alimenter les discussions au FFM. Les auteurs ont délibérément tenté d'éviter tout ajout important fondé sur leur analyse personnelle et la documentation générale.

Si les propositions comprenaient des commentaires relatifs à une riche diversité de questions de gouvernance foncière, il faut avoir conscience de leurs limites. Le nombre de réponses reçues est faible quant à membres de la Coalition, tant en termes absolus que relatifs. Par conséquent, il ne constitue pas nécessairement un échantillon représentatif et le résultat ne permet pas d'entrevoir un aperçu complet des tendances mondiales. Cependant, les déclarations ont fourni des perspectives différentes sur les problèmes que les membres qui ont répondu doivent subir. Le FFM offrira l'occasion de débattre des questions qui n'ont pas été identifiées dans les propositions, et d'explorer de façon plus approfondie celles qui n'ont pas été soulevées.

Les deux sections suivantes présentent les dix grandes tendances qui se dégagent de ces contributions avec, d'une part, les progrès réalisés en matière de gouvernance foncière et, d'autre part, les obstacles qui restent à surmonter pour que la gouvernance foncière soit centrée sur les personnes. La dernière section tire quelques conclusions et pose quelques pistes de réflexion.

1 Voir www.landcoalition.org

Gouvernance foncière : une période marquée par des progrès significatifs...

1. DE CADRES AMBITIEUX À LA RÉFORME DES POLITIQUES FONCIÈRES AUX NIVEAUX NATIONAL, RÉGIONAL ET MONDIAL

Entre 2015 et 2018, l'examen et la réforme des politiques foncières se sont de plus en plus basés sur des cadres fonciers internationaux. Des avancées ont ainsi pu être enregistrées aux niveaux régional, national et local, tant en ce qui concerne les politiques que les pratiques. Un exemple en est le lancement du Cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, qui ont aidé les États membres de l'UA à élaborer ou revoir leurs politiques foncières et à mettre en œuvre et évaluer ces politiques (ALPC, 2018).

Les propositions ont fourni plusieurs exemples de ces développements, très variables en nature et en portée – depuis de nouvelles constitutions nationales qui, pour la première fois, consacrent les droits des paysans sans terre², jusqu'à des législations nationales couvrant de vastes domaines d'action, en passant par des soutiens à l'enregistrement collectif des terres communautaires, autochtones et pastorales.

En Colombie par exemple, la signature de l'accord de paix en 2016 a favorisé un processus de réforme de la gouvernance foncière destiné à résoudre l'ensemble de problèmes complexes inscrits dans le contexte post-conflit du pays. Dans sa proposition, un membre de l'ILC en Colombie a notamment cité des problèmes concernant l'accès à la terre et la formalisation des titres de propriété individuels et collectifs ; le suivi des droits fonciers par le biais d'une enquête générale ; la réalisation d'un cadastre polyvalent ; l'aménagement par le biais d'un zonage environnemental ; la création d'une juridiction agraire chargée de résoudre les litiges fonciers ; et la mise en place de « Programmes de développement à orientation territoriale » dans 170 municipalités de 16 sous-régions. Selon ce membre, la Colombie a trouvé là les conditions propices à la poursuite de la restructuration des cadres institutionnels et réglementaires du foncier³.

2 Stratégie nationale d'engagement (SNE), Népal.
3 CINEP, Colombie.

Les différentes avancées réalisées sur le plan des politiques et des pratiques varient et répondent plus ou moins bien aux attentes ; dans la plupart des cas, il est trop tôt pour en évaluer leurs résultats finaux. Néanmoins, les propositions apportent des éléments utiles à la réflexion sur la nature des développements et les acteurs et processus qui les ont rendus possibles, ainsi que sur les répercussions que ces développements peuvent avoir sur la gouvernance foncière dans l'immédiat et dans l'avenir. Si dans la plupart des cas les analyses convergeaient largement, parfois les points de vue variaient. Les sections suivantes traitent de quelques thèmes majeurs qui ont émergé des réflexions initiales des répondants.

2. PARTICIPATION POLITIQUE ET MOBILISATION DU PUBLIC

Parmi les développements notables en matière de pratiques, citons la mobilisation du public à tous les niveaux des processus politiques. Ces développements peuvent être pensés en termes d'instruments, comme un moyen de rendre les lois, les politiques et les pratiques plus équitables, et comme un vecteur d'incitation à la participation du public aux questions foncières et, en fin de compte, à des systèmes de gouvernance foncière ascendante – de bas en haut - plus démocratiques.

Il est fait référence à de nombreuses initiatives comme les Stratégies nationales d'engagement (SNE) de l'ILC, la participation des parties prenantes au cadre des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, et diverses plates-formes multi-acteurs de gouvernance foncière aux niveaux local et national⁴. En dehors de ces espaces formels de participation des parties prenantes, **plusieurs propositions ont également souligné que la mobilisation ou le plaidoyer auprès du public pouvait jouer un rôle dans la modification des politiques et pratiques, voire dans le fondement de formes de participation plus formelles**. Par exemple, certaines propositions ont évoqué la mobilisation associée aux actions en justice intentées par des peuples autochtones et des paysans en Amérique latine⁵ ; la participation de la société civile à la réforme des lois foncières en Afrique⁶ ; et le rôle des procès d'intérêt public et la mobilisation des instances judiciaires nationales lorsque les systèmes juridiques et le cadre politique le permettent.

Les répondants ont indiqué que la participation et la mobilisation du public ont permis d'engranger un certain nombre de succès. À Madagascar par exemple, les institutions gouvernementales sont, semble-t-il, devenues plus réceptives

4 SNE, Cameroun ; SIF, Madagascar ; IPDRS, Bolivie ; SIPAE, Équateur ; CINEP, Colombie.
5 IPDRS, Bolivie ; SIPAE, Équateur.
6 SIF, Madagascar.

aux critiques et aux propositions de la société civile, et ont adopté nombre des recommandations de cette dernière dans le cadre de la seconde phase de réforme des politiques foncières nationales⁷. Par ailleurs, il a été indiqué que la Cour constitutionnelle malgache a effectivement défendu la position de la société civile lorsqu'elle a jugé contraires à la Constitution plusieurs dispositions d'un projet de loi sur les propriétés enregistrées adopté par le Parlement en 2017⁸.

3. DE LA TERRE AU TERRITOIRE : NOUVELLES STRATÉGIES POLITIQUES ET LA PROTECTION DES DROITS FONCIERS COMMUNAUTAIRES

Plusieurs propositions ont fait état de progrès en ce qui concerne la sécurisation des terres collectives détenues par des communautés autochtones et locales. Certaines de ces avancées étaient conceptuelles et consistaient à reformuler des termes clés employés dans le discours foncier. Il s'agissait notamment de mettre davantage l'accent sur le « territoire », comme en témoignent le développement territorial local ou les territoires ancestraux des peuples autochtones, une notion qui diffère du concept plus étroit de « terre ».

La notion de territoire reconnaît les dimensions culturelles, sociales et spirituelles de la terre, et pas seulement sa valeur productive ou économique, et inclut d'autres ressources dont les communautés locales peuvent dépendre. C'est un concept plus englobant qui est étroitement lié aux notions d'identité et d'autodétermination. Cette évolution, bien que particulièrement évidente en Amérique latine⁹, rentre dans le cadre d'une lutte plus vaste, liée aussi à la campagne menée par des mouvements paysans internationaux en faveur d'une Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales¹⁰.

Les propositions ont souligné certaines des conséquences pratiques de l'adoption du terme « territoire ». L'une a trait aux approches territoriales des politiques publiques, avec notamment l'instauration d'une autonomie et d'une responsabilisation accrues pour les processus politiques au niveau sous-national, via le transfert de compétences vers les institutions locales. En Équateur, ces approches territoriales auraient renforcé les liens entre, d'une part, des avancées synergiques sur le plan de la gouvernance foncière et,

7 SIF, Madagascar.

8 SIF, Madagascar.

9 Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, Brésil ; IPDRS, Bolivie ; SIPAE, Équateur ; CAAAP, Pérou ; CISEPA-PUCP, Pérou ; CINEP, Colombie.

10 Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur un projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/WGRuralAreasIndex.aspx>

d'autre part, le rôle et le fonctionnement des collectivités locales. Une proposition mentionne expressément le cas de la municipalité de Cayambe, où les autorités ont, semble-t-il, reconnu les résultats de processus communautaires dans le cadre du règlement de différends fonciers¹¹.

Les propositions ont renforcé également la pertinence des accords collectifs pour la sécurisation des droits à la terre et aux ressources, vis-à-vis de la place de choix traditionnellement accordée à l'attribution de titres de propriété individuels. Les propositions ont souligné que les développements en matière de politiques et de pratiques peuvent rendre compte de la coexistence de différentes approches, ainsi que d'éventuelles divergences entre ces dernières – certaines approches étant orientées vers l'attribution de titres fonciers individuels et la création de marchés fonciers ruraux, d'autres vers le développement de nouveaux moyens de sécurisation des droits collectifs.

Au Pérou par exemple, les approches de sécurisation des droits fonciers sont centrées, d'une part, sur un enregistrement officiel et sur l'établissement d'un cadastre foncier rural par les autorités de l'État et, d'autre part, sur un processus ascendant de règlement des revendications autochtones soutenu par la société civile¹². Il a été fait référence à l'expérience du peuple Awajún, qui met en œuvre une stratégie de développement intégré de leur territoire conçue comme un droit à leur concept autochtone de « vie épanouie » (Tajimat Pujut en langue awajún, vida plena en espagnol)¹³.

Diverses approches de sécurisation des terres collectives et des ressources ont été développées afin de régler les différends portant sur les terres pastorales. En Afrique de l'Est et de l'Ouest, la satisfaction du besoin de mobilité des pasteurs et la recherche d'une coexistence pacifique entre les bergers et les paysans représentent depuis longtemps un défi de taille. Une proposition a indiqué qu'il est de plus en plus fait recours à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une législation « pastorale » pour tenter de résoudre ces problèmes, et pour améliorer l'aménagement du territoire et promouvoir le dialogue entre les différents utilisateurs du foncier¹⁴.

Bien que le pastoralisme africain connaisse des problèmes très différents de ceux rencontrés par les peuples autochtones en Amérique latine, ces initiatives et d'autres initiatives de sécurisation des droits fonciers et territoriaux ont plusieurs facteurs clés en commun, dont l'accent mis sur le caractère collectif de la gestion des ressources et la démarche globale visant à aborder la question foncière non pas de manière isolée, mais en relation avec d'autres ressources naturelles.

11 SIPAE, Équateur.

12 PUCP, Pérou.

13 CAAAP, Pérou.

14 Initiative Rangelands, monde.

4. LE RÔLE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES

Plusieurs répondants ont évoqué le rôle croissant des nouvelles technologies numériques dans la gouvernance foncière, les avis divergeant quant aux opportunités et aux défis qui en résultent. Ces nouvelles technologies, dont l'application et l'utilisation deviennent pratiques courantes, favorisent l'accès de la population aux données et aux connaissances – mais suscitent aussi des interrogations quant à la capacité d'accès à l'innovation des différents acteurs et à la relation entre technologie et cadres de gouvernance élargis.

Une proposition du Pakistan a fourni un exemple particulièrement frappant du potentiel des nouvelles technologies¹⁵. Cette proposition s'est attardée sur le système numérique d'enregistrement foncier qui a été instauré par les autorités publiques de la province du Punjab, en remplacement du précédent système propice aux erreurs et à la corruption où les registres fonciers étaient complétés manuellement. Cette proposition a également énuméré certaines réalisations de cette initiative : la mise en place d'un nouveau système d'information et de gestion des registres fonciers géré par du personnel professionnel dans 144 centres modernes dédiés aux registres fonciers dans les 36 districts de la province ; la numérisation de 10 millions de pages d'anciens registres fonciers pour plus de 55 millions de propriétaires fonciers de la province ; et la mise en ligne des informations sur les titres de propriété numérisés¹⁶. Le temps nécessaire à la réalisation d'une transaction serait passé de deux mois à seulement 50 minutes, et la réforme semble avoir revalorisé le foncier et donné un certain pouvoir aux femmes et aux agriculteurs pauvres dont les droits fonciers n'étaient pas protégés de manière adéquate dans l'ancien système¹⁷.

D'une façon générale, les propositions indiquent que la solution peut venir de la technologie, mais seulement si elle est déployée parallèlement à des mesures destinées à renforcer les systèmes de gouvernance en définissant clairement les rôles et les responsabilités au sein de l'administration publique et dans les relations entre les citoyens et l'État. En ce sens, le risque que la numérisation exacerbe les faiblesses sous-jacentes de la gouvernance foncière est jugé préoccupant. Au Honduras, un projet de numérisation serait compromis en raison du flou entourant les règles régissant l'application de la législation nationale pertinente, et semble avoir nui à la gestion foncière du fait des difficultés rencontrées dans certaines zones pour identifier clairement les terres détenues par l'État¹⁸.

15 SCOPE, Pakistan.
16 SCOPE, Pakistan.
17 SCOPE, Pakistan.
18 OUOT-UNAH, Honduras.

5. VERS DES SYSTÈMES DE PRODUCTION PLUS DURABLES ?

Outre les droits fonciers, quelques propositions ont également évoqué les systèmes d'utilisation des terres et de production. Certaines ont par exemple souligné la place des modèles d'agriculture biologique et autres modèles liés à l'agro-écologie – non seulement en réaction aux impacts environnementaux et socio-économiques négatifs de la monoculture industrielle¹⁹, mais aussi, plus généralement, comme un moyen de promouvoir des pratiques agricoles plus durables dans un contexte d'intensification des pressions exercées sur la planète²⁰. Dans les propositions, cette attention portée à **l'intégrité écologique va de pair avec les préoccupations suscitées par la promotion de modèles agricoles qui respectent le tissu social des zones rurales** et modifient les schémas de production alimentaire en vue d'améliorer la capacité des populations rurales à se faire entendre ainsi que leurs débouchés économiques²¹. Les dimensions écologiques sont étroitement liées à des activités de plaidoyer visant à promouvoir le respect des droits fonciers, en particulier ceux des petits producteurs ruraux et des propriétaires de terres collectives, ainsi qu'à des instruments et des mesures de suivi des structures et des dynamiques foncières (y compris la concentration des exploitations et/ou leur contrôle).

...mais beaucoup de chemin reste à parcourir, dans un contexte de pressions croissantes sur les terres, la justice et l'égalité

6. PRESSIONS CROISSANTES SUR LES TERRES

En dépit des progrès réalisés en matière de gouvernance foncière, de nombreux défis restent à relever. Certains défis existaient auparavant, voire se sont accentués, tandis que d'autres sont apparus plus récemment. Ces tendances sont liées aux pressions croissantes exercées sur les terres, des pressions qui continuent de poser de sérieux problèmes dans différents contextes, même si la « ruée mondiale vers les terres », qui a atteint son paroxysme en 2007–2011, s'est aujourd'hui calmée. Plusieurs propositions ont

19 FUNDE, El Salvador ; Fundapaz, Argentine.
20 Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italie.
21 CEPES, Pérou.

souligné cette tendance²². Elles ont montré que **l'accaparement des terres demeure une grande préoccupation pour les membres de l'ILC. Cela se traduit par une meilleure prise en considération de l'éventail des activités économiques générant des pressions sur les terres grâce à la formulation des préoccupations préalables concernant l'empreinte foncière des grandes plantations agro-industrielles.**

Les propositions font écho aux résultats de recherche empirique, qui suggère qu'à l'échelon mondial, le rythme des transactions foncières de grande envergure pour des plantations agro-industrielles dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire a ralenti à la fois en nombre de transactions et en étendue des zones affectées (Nolte et al., 2016 ; Cotula et Berger, 2017). Cette tendance s'explique par un ralentissement global des investissements dans les ressources naturelles, y compris les investissements pétroliers et miniers, découlant de la baisse des prix des produits de base (Cotula et Berger, 2017). Toutefois, la recherche suggère aussi que les pressions sur les terres et les ressources se sont intensifiées dans de nombreuses régions, car de nouvelles transactions continuent d'être conclues et de nombreuses transactions existantes entrent en phase de mise en œuvre (Nolte et al., 2016 ; Cotula et Berger, 2017).

Au-delà du rôle des multinationales, certaines propositions ont souligné que des acteurs locaux et des processus nationaux incitaient à acheter des terres pour investir dans les ressources naturelles. Plusieurs propositions ont également montré du doigt des projets de grande envergure, par exemple au Nicaragua et au Panama.²³ D'autres propositions ont souligné que des stratégies nationales de promotion de la croissance économique incitaient à acheter des terres à des fins industrielles. Cette tendance a été illustrée par plusieurs cas en Asie, en particulier en Inde²⁴ et au Bangladesh²⁵. Au Bangladesh par exemple, de grandes superficies de terre auraient été achetées dans le cadre de la création de zones économiques spéciales et de la construction d'infrastructures destinées à améliorer la connectivité pour le commerce international²⁶.

Au-delà des investissements à grande échelle, plusieurs propositions ont également mis l'accent sur le rôle de l'urbanisation et les pressions croissantes sur les terres rurales résultant de la réaffectation des terres. Qui dit urbanisation, dit expansion des grandes villes, mais aussi concentration de la

22 ALRD, Bangladesh ; Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, Brésil ; CEPES, Pérou ; CINEP, Colombie ; Fundapaz, Argentine ; FUNDE, El Salvador ; IPDRS, Bolivie ; Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua ; SIPAE, Équateur.
23 Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua.
24 GWLO, Inde.
25 ALRD, Bangladesh.
26 ALRD, Bangladesh.

population dans les petites villes, où les écoles et les services de santé, l'eau, et les communications sont plus accessibles. L'urbanisation est souvent associée à la dérégulation des marchés fonciers et à l'apparition de spéculateurs fonciers²⁷.

Ces processus favorisent une concurrence accrue – et des conflits – autour des terres. Face à cette évolution, les valeurs que les populations rurales attachent à leurs terres, aux paysages et à la petite agriculture soulèvent de nouvelles interrogations²⁸. La façon dont les différends fonciers se jouent affecte différemment les différents utilisateurs du foncier. Dans certains pays par exemple, les communautés pastorales ont été touchées par un nombre croissant de conflits fonciers, la perte et la fragmentation de pâturages, des obstacles à la mobilité, et l'affaiblissement des systèmes coutumiers. Cela a attisé les conflits dans les zones réunissant paysans et bergers – dans plusieurs régions d'Afrique de l'Est et de l'Ouest, notamment²⁹.

De même, le développement continu de l'agro-industrie ne cesse de faire pression sur les droits que les peuples autochtones et les communautés agricoles revendiquent sur les terres dont ils dépendent pour assurer leur subsistance et leur identité sociale³⁰. Des membres de l'ILC se sont aussi dits préoccupés par l'aggravation de la pauvreté et la dépendance associée aux grands projets d'investissement. Cette tendance aurait gravement affecté les droits de propriété collective sur les terres et les ressources naturelles de communautés autochtones et agricoles³¹.

7. COMMERCIALISATION AGRICOLE, CHANGEMENT DU PAYSAGE RURAL, ET TRANSFORMATION DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Au-delà des acquisitions foncières directes pour des projets de grande envergure, on observe également des processus plus diffus. Ces processus ont un impact profond sur les petits producteurs ruraux et, en fin de compte, sur leurs relations à la terre, comme en témoignent les évolutions de l'agriculture. Alors que la production, la transformation et la distribution des récoltes vendues sur les marchés locaux et mondiaux deviennent de plus en plus commerciales, les petits exploitants sont intégrés aux chaînes de valeur dans des conditions très variables et souvent contestées.

27 SNE, Népal.
28 Fundapaz, Argentine.
29 Initiative Rangelands, monde.
30 Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, Brésil ; CEPES, Pérou ; IPDRS, Bolivie ; Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua ; CAAAP, Pérou ; CISEPA-PUCP, Pérou ; SIPAE, Équateur ; OUOT-UNAH, Honduras.
31 OUOT-UNAH, Honduras.

En fonction des conditions et de la situation, des approches inclusives pourraient permettre aux petits exploitants d'améliorer leur productivité et leurs accès à de nouveaux marchés (Burnod et Colin, sous la direction de, 2012 ; Prowse, 2012 ; Chamberlain et Anseeuw, 2018). Néanmoins, des propositions ont souligné que, dans certaines régions, **le développement de l'agro-industrie accentue les pressions sur les petits producteurs ruraux, qui perdent du terrain pour ce qui est de l'accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources productives**, notamment lorsque les politiques publiques sont favorables aux grandes entreprises.

Par exemple, une proposition d'Argentine a souligné qu'un nombre croissant d'entreprises agro-industrielles s'écartaient de l'approche traditionnelle axée sur la production végétale pour devenir des prestataires de services – un processus appelé « tertiarisation ». En Argentine, la consolidation et le développement des entreprises agro-industrielles exportatrices ont favorisé l'apparition de nouveaux modèles de production et de systèmes de gestion agricole où les terres sont un moyen de production parmi d'autres, loué de la même façon que des machines. Dans ce cas, le processus de production agricole est très fragmenté, car les propriétaires fonciers sous-traitent différentes étapes (par exemple, le semis et la récolte) auprès de prestataires de services agro-industriels spécialisés. Ainsi, ils réduisent ou éliminent les coûts fixes correspondant au paiement de leurs propres machines et main-d'œuvre, ce qui leur garantit une gestion simplifiée et un rendement maximal³².

Ces changements génèreraient plus de pressions concurrentielles sur les petits producteurs ruraux. En effet, une proposition venant d'Italie a souligné que l'industrialisation et la mondialisation de l'agriculture, qui ont conduit au rapprochement des chaînes d'approvisionnement et à l'apparition d'exploitations et d'entreprises agro-industrielles plus grandes et moins nombreuses, entraînaient la disparition de beaucoup de petites exploitations³³. Il a été jugé que ce mécanisme avait conduit à une « désertification » du tissu social et du marché de l'emploi sur de vastes étendues de terres, en particulier dans les zones éloignées des centres urbains.

C'est dans cette dynamique que s'inscrit l'évolution du rapport entre main-d'œuvre et terre, un rapport qu'il faudra certainement recontextualiser en fonction des nouvelles caractéristiques de la main-d'œuvre et de l'emploi, et de la migration des travailleurs. En ce sens, **des répondants se sont aussi dits préoccupés quant au fait que les développements contemporains de l'agriculture commerciale pourraient relancer d'anciens modes**

32 Fundapaz, Argentine.

33 Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italie.

d'exploitation. Par exemple, dans le sud de l'Italie, des entreprises agro-industrielles auraient réinventé le caporalato – un système traditionnel imposant de très bas salaires et de mauvaises conditions de travail aux travailleurs, aujourd'hui principalement des migrants originaires d'Afrique et du Moyen-Orient³⁴. Si ces développements sont le reflet de profondes transformations socio-économiques allant au-delà de la seule gouvernance foncière, ils ont des impacts à la fois directs et indirects sur les relations foncières. Les modes de conception – et d'utilisation – de la terre évoluant, il convient de déterminer quelles sont les personnes qui y ont accès, et dans quelles conditions.

8. DIFFÉRENCIATION SOCIALE, AUGMENTATION DES INÉGALITÉS, ET LES DIMENSIONS AUTOUR DU GENRE

Il est largement reconnu que les développements de l'agriculture, des industries extractives, des infrastructures et du secteur manufacturier ont des impacts différenciés sur différents groupes, notamment selon le genre, mais aussi selon les revenus, l'âge, le statut social et d'autres facteurs. Plusieurs propositions ont mis l'accent sur ces processus de différenciation, même si certaines ne l'ont fait que de façon indirecte.

Une proposition venant d'Inde, par exemple, a insisté sur les préoccupations que suscite l'accès des femmes à la terre dans un contexte de demande croissante de terres à des fins industrielles. Bien que la législation indienne garantisse aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes en matière de décision relative aux terres qui leur ont été transmises par héritage, les femmes continueraient de faire l'objet de pressions pour céder leurs titres de propriété au sein de leur famille (frères) ou en dehors (y compris la belle-famille), car les femmes (mariées et non) ne sont toujours pas considérées comme ayant voix au chapitre³⁵. D'autres propositions ont prêté particulièrement attention à la différenciation sociale fondée sur l'origine ethnique. Par exemple, des membres de l'ILC en Amérique latine ont indiqué que des projets d'exploitations minières et de barrages ont touché les communautés autochtones et de descendance afro-américaine de façon disproportionnée – en fragilisant leurs droits sur les terres et les ressources ancestrales, et en aggravant leur pauvreté³⁶.

Ces problèmes sont liés à de plus vastes sujets de préoccupation se rapportant à l'inégalité croissante dans les relations foncières, une inégalité fondée notamment sur le genre, l'âge, la richesse, la situation socio-économique et l'origine ethnique. Une proposition du Bangladesh a fait état de l'augmentation

34 Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italie.

35 WGWLO, Inde.

36 OUOT-UNAH, Honduras.

de l'inégalité et de la privation de terres, avec des répercussions sur la résilience au changement climatique et d'autres macro-tendances³⁷. Des problèmes similaires ont été soulevés dans une proposition du Népal³⁸. Si les liens complexes entre la terre et des inégalités plus larges restent à bien appréhender, **ces propositions soulignent que les inégalités foncières risquent fort de devenir plus préoccupante dans les années à venir**, en partie en lien avec les possibles effets à long terme des changements politiques, socio-économiques et environnementaux actuels, et avec des programmes de recherche et de plaidoyer qui seront plus englobants en matière d'égalité (par ex. Oxfam, 2018).

9. « LA RÉFORME AGRAIRE À REBOURS » : COMMENT LES POLITIQUES PUBLIQUES FONT PRESSION

Plusieurs propositions ont indiqué que les réformes de lois ou de politiques nationales qui sont favorables aux opérations commerciales de grande envergure jouent un rôle clé dans l'augmentation des pressions sur les terres et les ressources³⁹. Ce problème n'est pas nouveau : **des militants ont depuis longtemps fait remarquer que les gouvernements procédaient à une « réforme agraire à rebours », favorisant les entreprises agro-industrielles au détriment des petits exploitants** (GRAIN, 2015). Néanmoins, les propositions ont apporté un éclairage nouveau sur les diverses formes que cette tendance peut prendre dans différentes régions du monde.

Des propositions d'Amérique latine ont invoqué qu'un certain nombre de gouvernements étaient restés spectateurs passifs devant l'accaparement des terres, et que certains avaient même été des complices actifs, en adoptant des lois ou des politiques qui encouragent ce phénomène⁴⁰ ou sapent les revendications territoriales des peuples autochtones⁴¹. Ainsi, certains gouvernements ont renoncé à réformer la répartition des terres⁴², ou ont pris des mesures pour assouplir les restrictions aux investissements fonciers étrangers.

En Équateur par exemple, des répondants ont indiqué qu'une loi foncière récemment approuvée lèverait les restrictions à l'achat de terres par des entreprises étrangères. Un autre texte de loi – la Loi sur les terres et les

37 ALRD, Bangladesh.

38 SNE, Népal.

39 SIPAE, Équateur ; Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua ; IPDRS, Bolivie ; FUNDE, El Salvador ; CINEP, Colombie ; CEPES, Pérou ; Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, Brésil ; ALRD, Bangladesh ; CARRD, Philippines.

40 FUNDE, El Salvador.

41 CAAAP, Pérou.

42 FUNDE, El Salvador.

territoires ancestraux – vise à libérer les terres « sous-exploitées » pour le développement commercial. Selon des membres de l'ILC, la volonté du gouvernement de maximiser la production commerciale pour les marchés nationaux et internationaux s'exerce au détriment des communautés autochtones⁴³.

En outre, des répondants se sont dits préoccupés par l'essoufflement de la réforme foncière dans certaines régions d'Asie. Aux Philippines par exemple, le gouvernement a mis en route un processus de réforme constitutionnelle destiné à établir un nouveau système fédéral transférant certaines fonctions du gouvernement central aux États. Une proposition a soulevé des préoccupations du fait que cela pourrait compromettre un programme de réforme agraire en cours, car, pour les élites politiques locales qui possèdent de vastes étendues de terres, la redistribution aux petits exploitants présente peu d'intérêt⁴⁴.

En Afrique, des cadres législatifs inadaptés ou la non-mise en œuvre ou le non-respect de certains des cadres les plus progressistes auraient facilité l'accaparement des terres. Au Cameroun, le cadre réglementaire des régimes fonciers, qui n'a pas été fondamentalement remanié depuis de nombreuses années, ne répond pas vraiment aux besoins des populations rurales, en particulier ceux des femmes et des peuples autochtones. Bien que le gouvernement ait lancé en 2011 un processus de réforme foncière visant à améliorer l'environnement politique, de grands investisseurs nationaux et internationaux sont parvenus à exploiter les lacunes du cadre législatif existant, ce qui a conduit à des litiges fonciers⁴⁵.

Malgré ces difficultés, un nouvel élan est porté à certains programmes de réforme foncière, et il est possible que des tendances opposées coexistent au sein d'un même pays. Les nouveaux règlements adoptés par le gouvernement péruvien illustrent cet apparent paradoxe. D'une part, un nouveau texte de loi fait qu'il est plus facile pour les grandes entreprises agricoles, forestières et minières et pour les industries extractives d'acquérir des terres au moyen d'expropriations, de compensations ou de subventions directes – résultat direct d'un processus de libéralisation foncière mis en œuvre par les différents gouvernements qui se sont succédé depuis 2011. D'autre part, cette même période a également vu l'adoption de lois et de politiques favorisant l'agriculture familiale – la Stratégie nationale de l'agriculture familiale et la Loi pour la promotion de l'agriculture familiale. Toutefois, un membre de l'ILC a indiqué dans sa proposition que l'orientation politique centrale du Pérou consistait à

43 SIPAE, Équateur.

44 CARRD, Philippines.

45 SNE, Cameroun.

soutenir les grandes entreprises tournées essentiellement vers l'exportation de produits tels que l'asperge, le melon et d'autres cultures⁴⁶.

10. AFFAIBLISSEMENT DES INSTITUTIONS, CORRUPTION ET RÉPRESSION – UNE DYNAMIQUE PLUS MARQUÉE DANS LES SITUATIONS DE FRAGILITÉ

Plusieurs propositions ont évoqué la place de plus en plus réduite accordée au militantisme sur les questions foncières. Il convient de rappeler que **la période 2015–2018 a été particulièrement tragique en termes de meurtres commis contre des défenseurs des droits fonciers** (voir, par exemple, Global Witness, 2016), une problématique suivie de près par les membres de l'ILC (par ex. ILC, 2018). Deux propositions d'Amérique centrale ont souligné le rôle de l'État et du secteur privé dans la poursuite et l'incarcération des responsables communautaires et des défenseurs des droits fonciers et de l'environnement. L'une de ces propositions a décrit un cas particulièrement scandaleux : l'assassinat en 2016 de la militante écologiste et responsable autochtone Berta Cáceres au Honduras⁴⁷.

Ces cas flagrants de répression impliquant des assassinats et des violences physiques se situent à l'extrémité d'un large éventail de moyens d'intimidation qui comprend également des poursuites abusives et des actes de harcèlement de faible intensité, tous limitant les possibilités d'opposition et risquant de réduire la force et la cohésion des mouvements sociaux. **Dans une proposition, un répondant s'est dit préoccupé par le fait que la répression continue divisait et affaiblissait le mouvement paysan et autochtone en Amérique latine**⁴⁸.

Dans les propositions, il a également été fait état de l'affaiblissement des institutions foncières, au moins dans certains contextes. Un membre de l'ILC a évoqué le manque de capacités des organes de gouvernance, en particulier au plan local, et les lacunes des mécanismes administratifs et réglementaires, qui s'inscrivent en partie dans une érosion plus large des cadres, organisations et pratiques des institutions locales⁴⁹. La faiblesse des institutions locales ouvre la voie à des dérives et des pratiques illégales, comme en témoignent les pratiques « mafieuses » relevées dans le secteur de l'immobilier au Népal⁵⁰, où règne un contexte général d'impunité⁵¹.

46 CEPES, Pérou.
47 FUNDE, El Salvador ; OUOT-UNAH, Honduras.
48 IPDRS, Bolivie.
49 FES, Inde.
50 SNE, Népal.
51 FUNDE, El Salvador.

En outre, les propositions ont souligné les complexités supplémentaires pouvant affecter les pays qui sont exposés à des risques élevés de catastrophes naturelles ou font face à des situations de conflit et de post-conflit, où il peut être essentiel que les parties prenantes travaillant pour une paix durable se penchent sur les questions foncières⁵². Des répondants se sont aussi dits préoccupés par les incidences du changement climatique et l'accroissement du risque de catastrophes naturelles qui y est associé, ainsi que par les répercussions que la transformation de la gouvernance foncière pourrait avoir sur la résilience des communautés vulnérables⁵³.

PISTES DE RÉFLEXION

Le présent document rassemble les points de vue et les expériences relayés par des membres et des initiatives de l'ILC dans le cadre d'une consultation organisée en préparation du FFM 2018. Cette analyse ne prétend nullement faire le tour des tendances mondiales en matière de gouvernance foncière, mais met en lumière certains des progrès réalisés et des défis qui restent à relever par les membres et les initiatives de l'ILC. Si les résultats de cette perspective ascendante, de bas en haut, concordent avec bon nombre des conclusions de la recherche empirique, ils leur donnent aussi un accent nouveau qui reflète les préoccupations quotidiennes des membres et des initiatives de l'ILC, directement confrontés aux problèmes fonciers.

La diversité des thèmes et des tendances abordés dans différentes régions géographiques rappelle l'importance de la prise en compte des facteurs contextuels comme antidote aux tentations simplificatrices et aux grands discours. En Amérique latine, plusieurs répondants se sont concentrés sur les droits des peuples autochtones, ou sur les moyens de diversification de l'agro-industrie, avec des producteurs qui deviennent prestataires de services – le processus de « tertiarisation ». Dans les propositions d'Asie du Sud, un accent nouveau a été mis sur les pressions foncières liées aux zones économiques spéciales.

Un certain nombre de thèmes susceptibles d'être considérés comme importants par les praticiens de la gouvernance foncière n'ont reçu que peu, voire aucune attention. Par exemple, les questions complexes de différenciation entre genres et sociales n'ont été que brièvement abordées. Aussi, il a été à peine fait mention des questions concernant la transformation des systèmes de régimes fonciers « coutumiers » suite à leur intégration dans les relations

52 CINEP, Colombie.
53 ALRD, Bangladesh ; CAAAP, Pérou.

commerciales (Chimhowu, 2018), ainsi que des questions relatives à la nouvelle configuration des relations foncières locales et internationales suite à l'évolution des cadres législatifs internationaux (Cotula, 2016; Cordes et al, 2016). La gamme complète des relations complexes entre la gouvernance foncière et le changement climatique, et entre la gouvernance foncière et l'emploi et la migration, nécessite aussi d'être examinée de manière plus approfondie.

Cela étant, et comme l'indique l'une des propositions, **l'agriculture traverse actuellement une période de mutations rapides et profondes⁵⁴. C'est aussi une période de grand changement pour la gouvernance foncière en général**, qui est affectée par des facteurs extérieurs à l'agriculture – des industries extractives aux grandes infrastructures et aux initiatives gouvernementales visant à développer la production. Les différentes contributions ont donné lieu à des contradictions inhérentes aux tendances récentes en matière de gouvernance foncière - un domaine dans lequel des avancées importantes coexistent avec des préoccupations approfondies. En témoigne en particulier le fait que **les nombreux progrès réalisés concernant les plates-formes multi-acteurs et la participation politique sont éclipsés par la répression de l'État**, qui rend l'engagement militant plus difficile – et parfois dangereux.

Les problèmes sont particulièrement difficiles à résoudre lorsque les politiques encouragent des tendances opposées et, par exemple, mettent en concurrence l'agriculture de grande envergure et la petite agriculture, ou favorisent la transition vers un développement commercial sans tenir dûment compte des petits exploitants ou des peuples autochtones.

Alors que plusieurs répondants ont indiqué que leur gouvernement semblait davantage disposé à écouter les messages de plaidoyer, il reste encore beaucoup à débattre sur les moyens de concrétisation de ces possibilités d'influence, et sur les stratégies à employer pour exploiter pleinement leur potentiel.

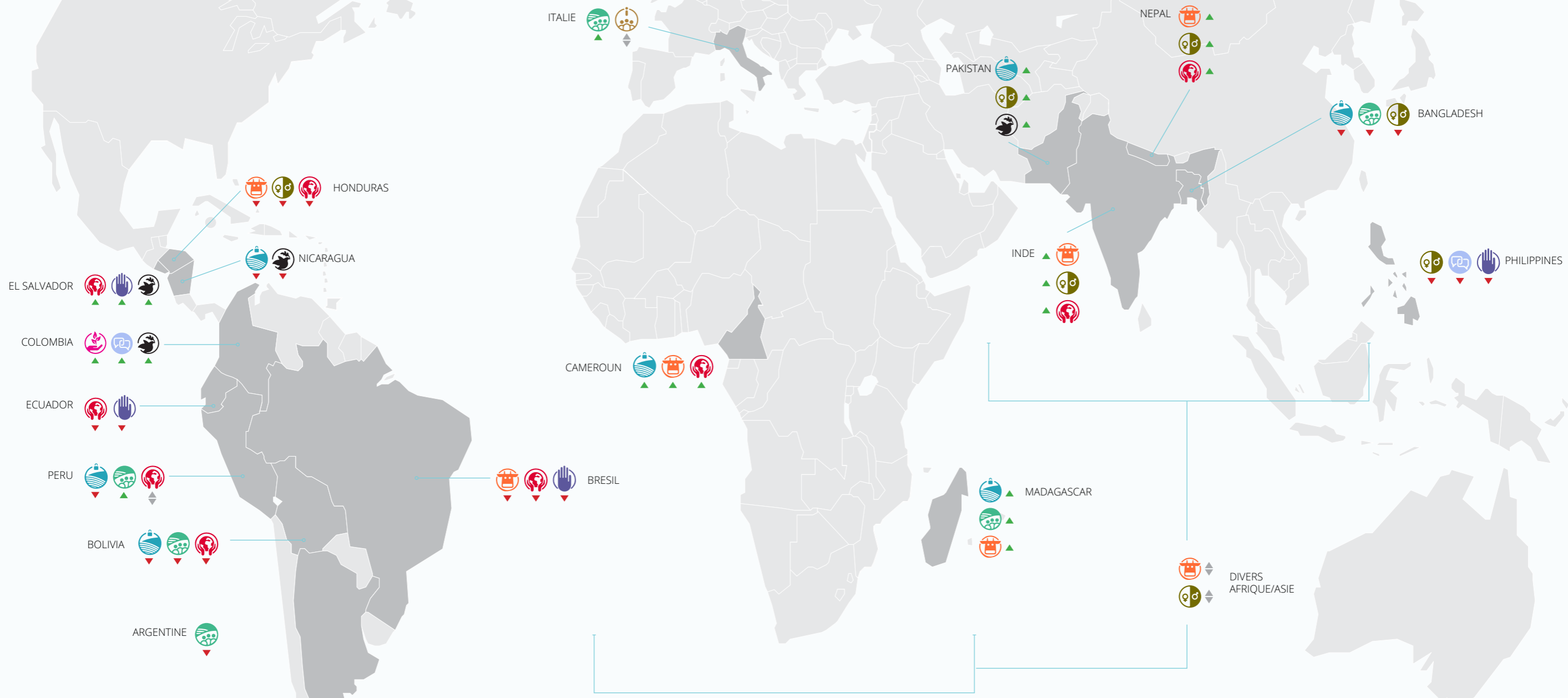
Enfin, les propositions ont fourni des illustrations directes des mesures prises par les membres et les initiatives de l'ILC afin de promouvoir une gouvernance foncière plus équitable et durable. **Il reste encore beaucoup à faire pour venir à bout des déséquilibres de pouvoir, tant sur le plan économique que sociopolitique**, et exploiter ainsi pleinement le potentiel de ces efforts. Il faut non seulement élargir les possibilités de participation politique, mais aussi valoriser les mouvements démocratiques, moyennant le renforcement des capacités, l'innovation, et l'accès aux données.

54 Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italie.

Les stratégies d'engagement devront nécessairement être adaptées à chaque contexte, mais il existe toutes sortes de possibilités pour échanger les enseignements tirés au niveau international. Plusieurs propositions ont clarifié les rôles que les membres de l'ILC peuvent jouer et jouent, non seulement en promouvant la gouvernance foncière dans leur propre pays, mais aussi en échangeant les enseignements tirés de leurs réussites et de leurs échecs.

Le FFM est l'occasion pour les membres de l'ILC d'examiner ces questions et d'autres encore. Il constitue en outre un espace où ils peuvent débattre d'une question qui les rapproche tous, quels que soient l'endroit où ils interviennent ou les défis spécifiques qu'ils rencontrent. Les développements enregistrés sur la scène politique internationale – y compris les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et les efforts pour promouvoir leur mise en œuvre, ainsi que les ODD – offrent aux organisations, aux communautés et aux mouvements sociaux de nouvelles possibilités de plaider pour une réforme systémique de la gouvernance foncière. La question de savoir quelle est la meilleure manière d'exploiter ces cadres internationaux pour promouvoir la mise en œuvre des 10 engagements de l'ILC en faveur de la gouvernance foncière centrée sur les personnes sera au cœur des débats.

TENDANCES DE GOUVERNANCE FONCIÈRE DURANT LA PÉRIODE 2015-2018 SELON LES ENGAGEMENTS DE L'ILC EN FAVEUR DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE CENTRÉE SUR LES PERSONNES



▲ POSITIF ◄ NEUTRE ▼ NÉGATIF

Selon les contributions au présent document

LES ENGAGEMENTS DE L'ILC

- SÉCURITÉ DES DROITS FONCIERS, ● RENFORCER LES SYSTÈMES AGRICOLES DE PETITE ÉCHELLE, ● DIVERSITÉ DES SYSTÈMES FONCIERS,
- ÉGALITÉ DES DROITS FONCIERS POUR LES FEMMES, ● SÉCURISER LES DROITS FONCIERS TERRITORIAUX POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES,
- ECOSYSTÈMES GÉRÉS LOCALEMENT, ● PRISE DE DÉCISION INCLUSIVE ● INFORMER DE MANIÈRE TRANSPARENTE ET RENDRE DES COMPTES,
- AGIR EFFICACEMENT CONTRE L'ACCAPAREMENT DES TERRES, ● LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS FONCIERS

RÉFÉRENCES :

ALPC (2018) *Tracking Progress In Land Policy Formulation And Implementation In Africa* (Addis Ababa, ALPC), <https://www.uneca.org/publications/tracking-progress-land-policy-formulation-and-implementation-africa>

Burnod, Perrine et Colin, Jean-Philippe (2012) *Grands Investissements Agricoles et Inclusion des Petits Producteurs: Leçons d'Expériences dans 7 Pays du Sud* (Rome, FAO), <http://www.fao.org/3/a-aq004f.pdf>

Chamberlain, Wytse O. et Anseeuw, Ward (2018) *Inclusive Businesses and Land Reform: Corporatization or Transformation?*, 7(1) Land 2018, 7(1), 18

Chimhowu, Amos (2018) *The 'new' African customary land tenure. Characteristic, features and policy implications of a new paradigm*, Land Use Policy (2018)

Cordes, Kaitlin Y., Johnson, Lise et Szoke-Burke, Sam (2016) *Land Deal Dilemmas: Grievances, Human Rights, and Investor Protections* (New York, Columbia Center on Sustainable Investment), <http://ccsi.columbia.edu/2016/03/10/land-deal-dilemmas-grievances-human-rights-and-investor-protections>

Cotula, Lorenzo (2016) *Land Grabbing and International Investment Law: Toward a Global Reconfiguration of Property?*, Yearbook on International Investment Law & Policy, pp. 177-214, <http://pubs.iied.org/G04091/>

Cotula, Lorenzo et Berger, Thierry (2017) *Trends in Global Land Use Investment: Implications for Legal Empowerment* (London, IIED), <http://pubs.iied.org/12606IIED/>

Global Witness (2016) *On Dangerous Ground - 2015's Deadly Environment: The Killing and Criminalization of Land and Environmental Defenders Worldwide* (London, Global Witness), www.globalwitness.org/en/reports/dangerous-ground/

GRAIN (2015) *Asia's Agrarian Reform in Reverse: Laws Taking Land Out of Small Farmers' Hands*, <https://www.grain.org/article/entries/5195-asia-s-agrarian-reform-in-reverse-laws-taking-land-out-of-small-farmers-hands>

ILC (2018) *Guatemala: seven land defenders murdered in one month* <http://www.landcoalition.org/en/regions/latin-america-caribbean/news/guatemala-update-seven-land-defenders-murdered-one-month>

Nolte, Kerstin, Chamberlain, Wytse et Giger, Markus (2016) *International Land Deals for Agriculture. Fresh insights from the Land Matrix: Analytical Report II* (Berna / Montpellier / Hambourg / Pretoria: Centre for Development and Environment, University of Berne; Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement; German Institute of Global and Area Studies; University of Pretoria; Bern Open Publishing)

Oxfam International (2018) *Partager le richesse avec celles et ceux qui la créent*, <https://www.oxfam.org/fr/rapports/partager-la-richeesse-avec-elles-et-ceux-qui-la-creent>

Prowse, Martin (2012) *Contract Farming in Developing Countries: A Review* (Paris, Agence Française de Développement), <http://portal.research.lu.se/portal/files/5824557/5218915.pdf>

