



## Rapport d'activité

**To:** Membres et partenaires du réseau de la Coalition internationale pour l'accès à la terre

**From:** Andrew Fuys, Chargé de la politique, Secrétariat

**Date:** le 18 juillet 2006

**Re:** **Questions clés et leçons apprises – Réunion biennale de juin 2006 de l'Association internationale pour l'étude de la propriété communautaire (IASCP)**

Ci-après vous trouverez un rapport conjoint d'activité. Il vise à résumer les questions clés et les leçons apprises par six organisations partenaires en coopération, à savoir : The Mau Community Forest Association (MACOFA), Kenya; Indonesian Institute for Forests and Environment (RMI), Indonésie; le Centre international pour la recherche en agroforesterie (CIRAF), Indonésie; Association for Rural Advancement (AFRA), Afrique du Sud; l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), Italie.

Ce mémo fait brièvement rapport sur les questions clés discutées lors de la réunion biennale de l'Association internationale pour l'étude de la propriété communautaire (IASCP), qui s'est tenue en juin 2006 en Indonésie, et leur pertinence pour les programmes et politiques des gouvernements, des agences intergouvernementales et des organisations de la société civile. Cette réunion a rassemblé environ 500 participants – écoliers, activistes, fonctionnaires du gouvernement, représentants d'agences internationales et autres – venant de plus de 60 pays, pour discuter et débattre le thème « Survie des communs : Défis croissants et nouvelles réalités ».

Il y avait un certain nombre de participants à la réunion qui ont pris part aux activités du réseau de la Coalition ou dont les organisations sont membres ou partenaires de la Coalition internationale pour l'accès à la terre. Plusieurs d'entre eux ont comparé les notes émanant de la réunion de l'IASCP pour déterminer les tendances importantes qui furent identifiées durant les sessions de la conférence et, sur la base de ces notes, étudier quelles étapes pratiques peuvent être prises par les institutions pertinentes afin que l'accès aux communs puisse être plus sûr, particulièrement là où les ressources jouent un rôle important dans le soutien des moyens d'existence ruraux.

### 1. Pressions sur les communs

Un défi majeur pour les communs est la tendance croissante à la privatisation et à l'individualisation des ressources mises en commun et des terres communales, y compris celles gérées comme propriété commune. La conférence a inclus une myriade de cas dans lesquels cette tendance mène à une perte d'accès aux ressources basées sur la terre – principalement l'eau, mais aussi les produits forestiers et d'autres ressources. Les systèmes fonciers de l'état, la plupart desquels soutiennent les droits individuels à la terre et aux ressources mais non les droits collectifs, sont souvent inaccessibles et inabordables pour les ménages pauvres, en particulier ceux qui gèrent les ressources en tant que communs ou à travers des systèmes coutumiers.

Les systèmes fonciers communaux et les pratiques de gestion coutumière des ressources naturelles (GRN) – et quelquefois ce sont les communautés elles-mêmes qui les gèrent – ne sont pas bien compris ou largement reconnus par les gouvernements, les agences de donateurs, etc. Par exemple, la terre qui n'est pas utilisée de manière active est souvent considérée n'avoir aucun droit qui lui est lié, alors que, en fait, elle reste partie du système foncier coutumier lorsque des individus ou des groupes réclament des droits (par exemple, dans les contextes pastoraux ou l'agriculture itinérante dans les zones forestières) et laissent la terre inutilisée pendant des périodes de temps comme élément de la gestion des ressources.

Souvent, les actions de l'état pour définir les droits et les utilisations des communs n'impliquent pas de manière adéquate ces ménages et communautés qui tirent sur ces ressources pour leurs besoins et moyens d'existence. Lorsque ces processus de prise de décision entraînent l'exclusion, il y a un plus grand risque que les gens soient coupés des terres communautaires, de l'eau et des autres ressources, ou que des conflits sur l'accès aux ressources éclatent ou deviennent plus aigus.

Par exemple, des efforts de conservation – comme l'établissement de zones protégées ou de parcs nationaux – n'impliquant pas toujours (ou pas souvent) les résidents locaux ou formant un consensus préalable à propos de quelles zones devraient être définies comme protégées et quelles utilisations des communs, peuvent être poursuivis tout en maintenant encore les objectifs de conservation. Il a été noté que la majeure partie de la biodiversité existe en dehors des zones protégées, réitérant le besoin de faire participer les communautés locales dans les efforts de conservation et reconnaissant leurs pratiques existantes de conservation.

De plus, l'expansion des frontières agricoles et la migration des agriculteurs dans les communs, jointes à l'accroissement de l'agriculture sédentaire parmi les populations qui auparavant ne l'étaient pas, ajoutent à la pression sur les communs. Cette tendance suscite des questions sur quels sont les facteurs qui poussent l'expansion de l'agriculture, particulièrement parmi les petits propriétaires, et comment ceux-ci peuvent-ils être traités avec des efforts pour que les communs soient plus en sécurité.

L'extension de l'exploitation des communs à fort coefficient de capital – par exemple l'exploitation, le pâturage et l'industrie extractive – est également influencée par les politiques de l'état. Les activités commerciales à plus petite échelle sont aussi influencées par la demande croissante venant des zones urbaines pour les ressources naturelles (bois de feu, charbon de bois, eau, etc.). L'utilisation commerciale à grande échelle des communs produit en premier lieu des bénéfices aux gens ou groupes qui vivent en dehors de la zone, pendant que les résidents locaux tendent à supporter les coûts, par exemple ceux découlant de la dégradation environnementale.

Dans certains cas, la recherche scientifique et les évaluations environnementales sont également utilisées par les gouvernements pour justifier et légitimer la non reconnaissance des droits coutumiers sur les communs. L'état a souvent un meilleur accès à la recherche scientifique, qui peut donner la preuve d'être politisée seulement dans l'intérêt de l'état. Ceci peut créer une pression additionnelle sur les droits des populations rurales de gérer les communs.

## **2. Opportunités et défis**

La conférence comprenait la présentation de nombreux cas dans lesquels des projets ou des programmes avaient accru l'accès sécurisé aux communs, au moins à court terme. L'institutionnalisation des gains faite à travers les projets reste une nécessité. Dans les cas où des améliorations sont apportées par l'intermédiaire de projets, il y a un défi que celles-ci peuvent cesser avec le projet, si des pratiques ne sont pas enracinées dans les institutions locales, y compris les partenaires gouvernementaux et les acteurs privés. Dans un exemple au Kenya, les droits collectifs sur l'eau étaient négociés avec les propriétaires privés de terres (après que les terres communes aient été individualisées), mais ceux-ci sont difficiles à maintenir pendant plus de quelques années, une fois que le projet qui soutient la négociation est arrivé à son terme.

L'accapuration des communs par des élites, c'est-à-dire par des ménages ou membres ou groupes plus riches, demeure un problème, particulièrement dans les initiatives de co-gestion ou de gestion conjointe forestière. L'accapuration par des élites indique souvent que les ménages les plus vulnérables tirent moins de bénéfices des communs, sapant de manière potentielle les efforts d'élimination de la pauvreté. Une plus grande attention sur comment les bénéfices et les responsabilités provenant de la gestion des communs sont partagés parmi les membres du groupe et peuvent réduire la probabilité que la propriété commune puisse être accaparée de manière disproportionnée par les ménages plus riches ou qui ont de meilleures relations. En outre, il est impératif pour la survie de la plupart des groupes marginalisés au sein des communs qu'il y ait des procédures claires et convenues et des systèmes qui minimiseront les possibilités qu'un groupe tire des bénéfices aux dépens d'un autre.

Le processus d'auto-identification des Peuples autochtones devient plus important car les principes du Consentement informé et préalablement libre (FPIC) gagnent une force juridique. Les droits territoriaux qui sont liés aux récriminations ancestrales peuvent être en conflit avec les agriculteurs migrants ou les pêcheurs, ou entre les nombreuses communautés indigènes. Dans ces cas, il y a une attention croissante sur comment la négociation et la création de consensus peut permettre des accords qui soient justes et modifiables pour les différentes communautés (par exemple dans le cas des conflits horizontaux ou « pauvre-contre-pauvre »).

Des conflits sont également en train d'apparaître provenant des processus de décentralisation, dans lesquels les droits et responsabilités concernant la gestion des ressources naturelles sont changeants. La résolution du conflit peut jouer un rôle important dans les efforts pour sécuriser les droits aux communs, y compris des actions pour grouper les acteurs multiples qui ont un rôle dans la gestion des communs, tels que différents niveaux de gouvernements ou de groupes communautaires qui ont des droits et des responsabilités dans la gestion des ressources naturelles. Lorsque des ressources doivent être gérées, il y a toujours des conflits, car souvent avoir plus de ressources signifie avoir le pouvoir et une position d'autorité. Dans un système communal, donc, ce qui est une source d'autorité et de pouvoir sera une source de conflit.

Les pratiques locales de gestion des ressources naturelles sont en train de s'éroder, ce qui peut apporter une pression complémentaire sur les fonctions écologiques des communs. La connaissance locale et les pratiques de gestion des ressources naturelles ont le potentiel pour soutenir la biodiversité et les efforts de conservation, mais doivent être comprises et reconnues plus largement. Le perfectionnement de l'analyse scientifique, par exemple l'impact des utilisations forestières sur les conditions des bassins versants, peut aider les communautés à approcher les gouvernements et à défier les hypothèses de l'état au sujet de la gestion des ressources naturelles qui ne sont pas correctes. Dans ce sens, la connaissance peut accroître le pouvoir des populations locales de pousser l'état à reconnaître leurs droits coutumiers.

Lorsque la représentation dans la gouvernance de l'environnement spécifiquement – et dans les processus de gouvernance et de politiques de façon plus générale – est faible, les communautés n'ont pas beaucoup de possibilité de faire refléter leurs préoccupations dans les politiques et la prise de décision. Améliorer leur représentation dans les processus politiques relatifs aux communs est à la fois viable et nécessaire pour assurer que leurs intérêts sont reflétés en premier, et ensuite bien établis. Les communautés peuvent élaborer des stratégies efficaces pour gagner une représentation dans les organes politiques (par exemple les conseils locaux ou les législatures de district) qui ait une influence directe sur la gestion de la terre et de la ressource.

Il est nécessaire de renforcer la capacité des relations de marché – par exemple à travers des approches de commerce équitable qui ne considèrent pas seulement les bénéfices provenant de l'utilisation de la ressource, mais des chaînes de valeur de la production qui suivent – pour les communautés qui se reposent sur les communs pour leurs moyens d'existence. Plus d'attention est également nécessaire pour comprendre les systèmes de

production alimentaire qui sont basés sur l'accès aux communs. Ceci peut aider à trouver un équilibre entre les communs pour la consommation, la génération des revenus et la conservation par les communautés qui réclament des droits de groupe.

### **3. Leçons opérationnelles et recommandations**

Les présentations de la conférence ont réaffirmé que les moyens d'existence ruraux continuent d'être étroitement liés à l'accès aux ressources naturelles, et que souvent cet accès est réalisé et géré dans un contexte de communs (y compris à travers une tenure coutumière). Une présentation sur la province de Aceh en Indonésie, par exemple, a mis en lumière que 94 pour cent des ménages dépendent des droits coutumiers pour accéder aux ressources côtières, avec seulement 6 pour cent ayant des droits reconnus par l'état (titres individuels dans ce cas). La complexité et les nuances des systèmes de tenure et de gestion des ressources naturelles suggèrent aussi qu'il est nécessaire de repenser les « quatre modèles de base » de systèmes de tenure – c'est-à-dire d'état, individuel, propriété commune et accès ouvert. En fait, les systèmes locaux de tenure montrent souvent des caractéristiques de modèles multiples, et sont des systèmes dynamiques qui peuvent changer selon la saison, varier à travers différentes ressources basées sur la terre, et inclure le chevauchement ou une hiérarchie des droits par différents utilisateurs de la ressource.

Pour ces raisons, il est nécessaire que les interventions extérieures prennent soigneusement en considération en premier lieu quels systèmes locaux de tenure et de gestion des ressources naturelles existent déjà. Ceci peut aider en évitant de répéter les erreurs ou les projets ou politiques qui ont échoué dans le passé, tels que des tentatives de surimposer de nouveaux systèmes où les systèmes locaux existent déjà ; et de procéder à des analyses de l'incidence coût-bénéfice des changements de politique proposés, c'est-à-dire qui seraient les gagnants et les perdants des changements qui affectent la tenure des terres ou la gestion des ressources naturelles.

Dans de nombreux cas présentés, il y avait un grand fossé entre les réalités des populations rurales qui gèrent et dépendent des communs, et les politiques au sein desquelles ces activités ont lieu. Dans de nombreux pays, les cadres juridiques d'état ne reconnaissent pas encore les droits aux communs ou fournissent des mécanismes à travers lesquels les communautés locales peuvent rendre plus sûrs leurs droits. Tandis qu'une action collective peut fournir un certain accroissement de la sécurité des droits de groupe, la plaidoierie pour la réforme des lois et politiques est également nécessaire de manière à ce que ces droits soient rendus plus sûrs. Ceci devrait être une priorité là où les lois de l'état reconnaissent les droits de groupe aux communs n'existent pas encore. Il devrait y avoir un soutien et un encouragement pour des liens plus forts entre l'action collective et la réforme politique, par exemple à travers des réseaux nationaux et locaux qui relient les expériences communautaires avec les efforts de plaidoierie dans les capitales nationales et provinciales. Pour que ceci soit possible, et dans le contexte du rôle des ONG qui est mis en question dans chaque forum qui prend des décisions, il est important pour les ONG d'engager de manière proactive d'autres organisations de la société civile et les communautés elles-mêmes afin de générer une action collective pour défier ou plaider autour de la réforme juridique et des changements de politique.

Lorsque des droits statutaires existent, il y a souvent une nécessité d'assurer que les ménages et les communautés rurales soient conscients de leurs droits et qu'ils puissent les protéger, et de contrôler l'engagement à ces droits de la part des gouvernements et autres acteurs pour assurer la conformité avec les lois et règlements. Pour la survie des communs, il est de la plus haute importance pour les gens de savoir ce que sont leurs droits en relation à une ressource particulière et comment ils peuvent les défendre. En cas de conflits, les gens devraient savoir qu'il y a un endroit où ils peuvent aller pour faire recours, qui adaptera les différents intérêts de la communauté.

Le processus d'élaboration des lois et règlements doit continuer pour devenir plus ouvert et participatif, de façon à ce que le lien entre la pratique et la politique puisse être relié plus efficacement. Les principes scellés dans le FPIC sont, dans ce sens, pertinents non seulement pour les Peuples autochtones mais aussi, plus largement, pour les communautés

et les ménages ruraux, et peuvent fournir une base pour le décompte ou la prévention des impacts négatifs qui résultent souvent d'une prise de décision centralisée ou contrôlée par l'état. À l'aube de tout processus de réforme, il devrait y avoir une cartographie précise des multiples groupes qui réclament des droits aux communs, aussi bien ceux qui ont un intérêt actuel ou des responsabilités envers les ressources communes (par exemple les agences du gouvernement). Une telle cartographie des parties prenantes peut aider non seulement à identifier le partage des bénéfices et des responsabilités envers les communs, mais aussi à établir des mécanismes pour traiter les violations et les accords collectifs.

Au sein des communautés rurales, il y a souvent différents niveaux de vulnérabilité et de dépendance en regard des communs : les femmes sont souvent parmi les membres du groupe les plus vulnérables. Dans ces cas, appliquer un « objectif genre » peut aider à évaluer comment les femmes sont touchées par les interventions proposées ou les changements de politique, et accroître la participation des femmes dans les prises de décision de groupe. Des approches similaires pourraient être utilisées lorsque d'autres groupes vulnérables existent, afin de réduire l'exclusion et d'augmenter l'aptitude à bénéficier des droits aux communs et à les protéger. Des différences dans le statut socio-économique ou l'accès aux institutions politiques, par exemple, peut aussi avoir un effet sur combien les droits sont sécurisés – une attention spécifique à ces facteurs d'hétérogénéité peut rendre plus nette l'analyse de comment les changements de politique peuvent affecter différents ménages ou communautés de manière diverse.

Il est difficile d'arrêter des pratiques ou des systèmes locaux qui soient efficaces sans disposer de documentation ou d'exemples illustratifs de comment et pourquoi ils sont réussis. L'élaboration d'études de cas devrait être liée à des efforts de plaidoierie pour que le cas de réforme des lois et politiques puisse être articulé de manière plus efficace. Renforcer et partager les informations sur ces efforts de réforme – sur une base locale, nationale et mondiale – peut améliorer la compréhension des différentes options et alternatives, et fournir un encouragement aux communautés locales et aux autres qui sont engagés dans des campagnes pour des droits sécurisés aux communs.

#### **4. Participation de l'ILC dans la Conférence de l'IASCP et prochaines étapes**

Ouvrant avec des collègues d'organisations de la société civile en Indonésie, au Kenya et en Afrique du Sud, et de l'initiative à l'échelle du système du GCRAI sur l'Action collective et les droits de propriété (CAPRI), la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC) a co-organisé une table ronde de discussion sur les indicateurs de tenure sécurisée à la propriété commune, et une session de groupe sur la propriété commune dans le contexte de la modernisation et du développement. Ces deux sessions ont tiré les conclusions de 41 études de cas sur la propriété commune, qui ont été fournies en 2005 par les auteurs des réseaux de l'ILC et de CAPRI dans 20 pays. Un rapport de synthèse de ces cas a été préparé pour la conférence de l'IASCP et est disponible sur le site Internet suivant : [www.landcoalition.org/pdf/06CPsyn\\_IASCP.pdf](http://www.landcoalition.org/pdf/06CPsyn_IASCP.pdf). (Une copie peut être envoyée par courrier électronique sur demande.)

Les conclusions émanant de ce rapport de synthèse font écho d'un nombre de questions clés et de leçons identifiées durant la réunion de l'IASCP, en particulier l'importance de relier les expériences provenant des projets et programmes locaux (aussi bien les succès que les échecs) pour élargir les efforts de réforme, de manière à ce qu'il y ait une politique et un cadre juridique favorable à la gestion et l'utilisation durable des communs, et afin de soutenir la réduction de la pauvreté et les moyens d'existence ruraux.

L'attention accrue de l'ILC pour les communs reflète la direction donnée aux membres et partenaires durant l'Assemblée mondiale de l'ILC en 2005 en Bolivie. Durant cette réunion, les participants ont exprimé des préoccupations que l'attention croissante et l'accent mis sur les titres individuels et la certification des terres menacent de saper la sécurité de l'accès et des droits aux communs, en particulier par les ménages pauvres et les communautés rurales. Des présentations et la discussion durant la réunion de l'IASCP réitérent cette préoccupation et soulignent la nécessité de relier l'action communautaire et la recherche qui sont

actuellement en place localement avec les processus internationaux et nationaux qui affectent les politiques envers les communs.

Comme premier pas dans cette direction, l'ILC travaille avec les membres et partenaires de ses réseaux pour identifier des approches potentielles afin d'évaluer la sécurité de la tenure à la propriété commune, par exemple à travers le développement d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, et en les utilisant pour marquer les changements dans le temps. Les efforts pour contrôler et faire rapport sur la sécurité des droits des populations aux communs peuvent être une contribution à la solidification des engagements par les gouvernements et les organes internationaux pour augmenter l'accès aux ressources et à la terre pour les hommes et les femmes pauvres. Un résumé du rapport du Groupe de travail de l'IASCP de juin sur les indicateurs de tenure sécurisée sur les propriétés communes sera distribué dans les semaines à venir, pour continuer la discussion et le débat sur ce sujet.

Toutes observations, questions et recommandations sont bienvenues. Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Karangathi Njoroge: [karangathi@yahoo.com](mailto:karangathi@yahoo.com)

Listyana: [rmibogor@indo.net.id](mailto:rmibogor@indo.net.id)

Gamma Galudra: [g.galudra@cgiar.org](mailto:g.galudra@cgiar.org)

Nompilo Ndlovu: [nompilo@afra.co.za](mailto:nompilo@afra.co.za)

Ruth Meinzen-Dick: [r.meinzen-dick@cgiar.org](mailto:r.meinzen-dick@cgiar.org)

Stephan Dohrn: [s.dohrn@cgiar.org](mailto:s.dohrn@cgiar.org)

Andrew Fuys: [a.fuys@ifad.org](mailto:a.fuys@ifad.org)