

ICARRD Document Thématique 2

États et sociétés civiles, accès à la terre et développement rural: renforcer les capacités pour de nouvelles formes de gouvernance.

Michel Merlet, Samuel Thirion, Vicent Garces.

Janvier 2006

Plan du document

<i>Résumé du document thématique # 2</i>	2
<i>Préambule</i>	4
<i>Partie I. Renforcer les capacités pour relever les nouveaux défis</i>	4
A. Les grands défis du secteur agricole sont aussi des défis du monde tout entier	4
B. L'importance du renforcement des capacités pour améliorer l'accès à la terre et aux ressources naturelles et pour optimiser leurs usages.	6
<i>Partie II. Entre politiques des États et luttes et projets des sociétés civiles</i>	7
A. Les interventions des gouvernements à partir de quelques exemples	8
B. Importance des actions et des propositions des organisations paysannes, des communautés rurales et des usagers	16
<i>Partie III. Les nouvelles formes de régulation et de gouvernance</i>	19
A. Les enjeux	19
B. Les concepts	20
C. Les principes	20
D. Les expériences existantes : limites et enseignements	23
<i>Partie IV. Les besoins de renforcement des compétences</i>	26
A. Comment aborder les besoins de renforcement des compétences?	26
B. Quelques pistes concrètes pour renforcer les compétences des différents acteurs	26
C. Propositions. Une première ébauche soumise à la discussion.	27
<i>Conclusions</i>	29
<i>Bibliographie sélective.</i>	31

Ce document a été préparé par l'Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles (AGTER) à la demande de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA). Les opinions et positions exprimées dans ce document sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OAA.

Résumé du document thématique # 2

Lutter efficacement pour réduire la faim et la pauvreté dans le monde suppose que l'on ait compris les véritables causes de l'inacceptable situation présente, liées à la mise en concurrence sur le marché mondial d'agricultures aux niveaux de productivité très différents. Des groupes sociaux entiers, des millions de producteurs perdent tout accès à la terre et aux ressources naturelles qui les faisaient vivre et les formes de production paysannes sont massivement et irréversiblement détruites. C'est parce qu'il a été historiquement prouvé que celles-ci sont les plus à même de satisfaire les besoins alimentaires de l'humanité et de préserver les ressources naturelles qu'il est urgent et capital d'enrayer ces processus. La crise économique, sociale et écologique menace la paix et la survie de l'humanité. Trouver des solutions à cette crise constitue le défi central des années à venir.

Le document identifie les principaux besoins de renforcement des capacités des Etats et des sociétés civiles, nécessaires pour un développement rural durable. Aujourd'hui, ni les Etats, ni les Organismes Internationaux ne sont en mesure de mettre en place des politiques susceptibles d'enrayer les dynamiques de réduction massive de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Ils ne savent pas non plus comment impulser des processus efficaces de correction d'inégalités qui ne cessent de croître. Parce qu'en rester à un discours général ne permet pas d'avancer dans la discussion, le document liste et analyse brièvement des aspects névralgiques pour préciser la nature des besoins de nouvelles compétences. Les processus de réforme agraire redistributive sont plus que jamais nécessaires mais exigent des conditions politiques particulières souvent fugaces dont il faut savoir profiter. Il est possible d'intervenir d'autres façons dans la durée, en combattant les appropriations illégales, en régulant les marchés fonciers, en sécurisant les droits d'usage des producteurs et pas seulement les droits des propriétaires du sol. Des politiques permettant d'accompagner l'évolution des structures agraires de façon à les rendre compatibles avec l'intérêt des majorités sont aujourd'hui indispensables. Mais les droits des citoyens de demain et les alternatives aux impasses d'aujourd'hui se construisent aussi depuis le bas, par les luttes des organisations de producteurs et des ruraux, grâce aux innovations de la société civile. Ces organisations ont toujours joué un rôle essentiel dans la construction de nouveaux cadres juridiques et de nouvelles politiques. Avec l'accélération de l'histoire, elles ont aussi besoin de renforcer leurs capacités pour être plus efficaces.

L'analyse des prémices de nouvelles formes de gouvernance montre clairement que ni les Etats, ni les sociétés civiles ne pourront arriver seuls à relever les défis du vingt-et-unième siècle. Après avoir analysé la dialectique des relations entre Etats et sociétés civiles et en s'appuyant sur les expériences les plus avancées d'articulation entre ces deux pôles, le document développe un cadre conceptuel pour de nouvelles formes de régulation et de gouvernance à la recherche d'un développement rural durable et équitable. Dialogues territoriaux, dialogues verticaux entre niveaux, subsidiarité active et "autonomie contre responsabilité" en constituent des briques essentielles et complémentaires. Il devient alors possible de proposer une première ébauche d'actions et de programmes pour renforcer les compétences des acteurs dans la perspective de mise en place de ces nouvelles formes de gouvernance. Parmi ces propositions, on trouve la formation d'un Observatoire, responsable d'assurer la dimension mondiale du processus d'apprentissage de la bonne gouvernance des zones rurales, la création de mécanismes obligeant les Etats à mettre en place des politiques adaptées et à rendre des comptes, et le renforcement des organisations paysannes et rurales.

Le document conclut en s'interrogeant: pour que de telles propositions puissent s'appliquer, ne faut-il pas remettre en cause certaines idées dominantes, s'attaquer aux racines du problème de la pauvreté en corrigeant les effets dévastateurs du marché mondial, renoncer au mythe de la propriété absolue du sol pour réinventer de nouvelles formes de gouvernance des territoires, et abandonner l'illusion d'un marché parfait de la terre et des ressources naturelles? Il est essentiel d'en débattre car la construction de réponses aux défis actuels ne pourra se faire que de façon plurielle, dans des dynamiques d'alliances de plus en plus larges, dépassant nécessairement le milieu rural.

Préambule

L'alimentation des populations du monde et l'amélioration des conditions de vie des ruraux sont au cœur des préoccupations de la FAO depuis sa création. La FAO accorde alors une grande importance à la réforme agraire, qui constitue un des outils stratégiques pour atteindre ces objectifs. Vingt sept ans après la dernière conférence sur la Réforme Agraire et le Développement Rural qui avait débouché sur la rédaction de la Charte des paysans (FAO, 1981) et alors que les problèmes de nutrition et de pauvreté se sont aggravés à l'échelle planétaire, la FAO convoque aujourd'hui une nouvelle conférence mondiale sur ce thème à Porto Alegre (Brésil) pour Mars 2006.

Ce document a pour ambition d'alimenter les discussions lors de cette nouvelle conférence ICARRD, afin de faire ressortir les besoins actuels en "renforcement des capacités" des différents acteurs en matière d'accès à la terre. Il introduit à cet effet des questions à débattre au niveau des Etats, des organisations internationales et de la société civile, sans prétention d'exhaustivité¹. Il a été divisé en quatre parties: la première montre en quoi le renforcement des capacités est incontournable pour relever les défis mondiaux du XXI^{ème} siècle; la seconde examine tant l'approche des États (politiques nationales et accords internationaux) que celle des populations et des acteurs de la société civile et les limites qu'elles rencontrent; la troisième partie offre un cadre d'analyse de l'articulation entre dynamiques descendantes et ascendantes, nécessaire pour la construction de nouvelles modalités de gouvernance; la quatrième met en évidence les besoins de développement des compétences et liste des propositions pour la discussion. La conclusion reprend les grandes leçons que l'on peut tirer de ces réflexions.

Partie I. Renforcer les capacités pour relever les nouveaux défis

A. Les grands défis du secteur agricole sont aussi des défis du monde tout entier

M. Jacques Diouf, Directeur Général de la FAO, affirmait en 2002 que "la faim est une manifestation concrète des inégalités de pouvoir, persistantes et généralisées, qui existent dans le monde". On estime que sur les 6 milliards d'habitants de la planète, environ 2,8 milliards de personnes ne disposent pas de plus de deux dollars par jour. Un habitant sur trois souffre de malnutrition à cause de sérieuses carences en micro-nutriments et plus de 850 millions, dont 815 millions dans les pays en voie de développement, souffrent de la faim presque tous les jours. Les trois quarts des pauvres de la planète sont des ruraux et un grand nombre d'entre eux sont des paysans qui n'ont pas accès ou ont un accès insuffisant à la terre et/ou aux moyens de production pour pouvoir nourrir leurs familles. Le quart restant est pour l'essentiel constitué d'anciens paysans condamnés à l'exode vers les bidonvilles des grandes métropoles de par leur situation économique intenable. Les politiques actuelles du commerce, de privatisation et transformation en marchandises de la terre et des ressources naturelles ont des conséquences désastreuses: des centaines de millions de paysans pauvres sont menacés de perdre tout accès à la terre, leur seule source de revenus et de survie. "*Celui qui meurt de la faim meurt assassiné*" rappelait Jean Ziegler, lors de son exposé pendant la conférence sur le droit à l'alimentation de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies en 2002. Si ces politiques ne sont pas remises en cause, elles multiplieront les risques de catastrophes humanitaires et d'explosions de violence.

Face à cette situation devenue totalement inacceptable et insoutenable, l'accès à la terre et aux ressources naturelles est au cœur des sujets qu'il convient de traiter de toute urgence. L'enjeu du renforcement des capacités, c'est de commencer au plus vite à trouver des solutions.

¹ Nous avons dû faire des choix difficiles pour respecter le format imposé: ainsi, nous n'aborderons que la gestion de la terre et des ressources naturelles d'une façon générale (et pas celle de l'eau, ni de la pêche, ni des forêts de façon spécifique), sans développer la question pourtant essentielle de l'accès des femmes à la terre, qui aurait demandé des références aux structures familiales et aux différents contextes culturels, impossibles à développer sérieusement dans ce cadre.

La violence contre les paysans, qui se retourne tôt ou tard contre les citadins et notamment les plus pauvres, s'exprime dans beaucoup de pays par des déplacements massifs, des occupations militaires, par l'imposition de grands projets qui détruisent les formes de production et de vie paysannes. Des syndicalistes, des leaders paysans, des paysans sont tués, emprisonnés dans de nombreux pays quand ils veulent faire entendre leurs voix. D'une façon générale, les populations les plus démunies du monde sont exclues de fait des processus démocratiques, et n'ont pas la possibilité de s'exprimer véritablement dans les cercles et instances où se négocient les politiques publiques, soit parce que leurs cultures sont différentes de celles des élites, soit parce qu'elles ont été dominées depuis des siècles.

Mais les violations des droits fondamentaux de ceux qui représentent la moitié de l'humanité sont aussi partout là où les petites exploitations agricoles meurent silencieusement, victimes des effets dévastateurs des politiques commerciales actuelles des denrées agricoles et alimentaires à l'échelle mondiale. La situation de l'agriculture mondiale est en effet extrêmement contrastée. Seul un pourcentage infime des actifs agricoles dispose de moyens mécanisés² et les progrès techniques de la révolution agricole n'ont bénéficié qu'à une faible minorité des producteurs. L'accès à la terre est souvent très inégal: les producteurs travaillant avec des outils manuels ou la traction animale n'ont souvent même pas accès aux surfaces qu'ils pourraient exploiter³. Pour comprendre le mécanisme qui est à l'origine de l'exclusion et de la pauvreté des ruraux, prenons l'exemple des céréales, encore aujourd'hui essentielles dans l'alimentation au niveau mondial. Les écarts de productivité nette du travail entre les céréaliculteurs les mieux équipés et les moins bien dotés en moyens de production sont aujourd'hui, avant toute subvention, de l'ordre de 1 à 500. Ce sont les agricultures modernisées qui produisent l'essentiel des céréales échangées sur le marché mondial et qui déterminent les prix, quand bien même celles-ci ne représentent que 10% de la production totale. Les gains de productivité extrêmement élevés qu'elles ont connus, supérieurs à ceux des autres secteurs productifs, ont entraîné la chute des prix agricoles en monnaie constante. Avec la suppression des barrières douanières, cette baisse des prix s'applique aussi aux grains commercialisés localement et affecte même les producteurs qui ne vendent qu'une petite partie de leur production pour s'acheter des biens qu'ils ne peuvent fabriquer eux-mêmes. La baisse du prix des céréales et des produits agricoles en général se traduit par une augmentation de la pauvreté et du nombre de personnes devant chercher du travail hors des exploitations paysannes. Elle entraîne donc à son tour une chute de la rémunération du travail agricole, qui se répercute dans les autres secteurs d'activité. Les politiques de libéralisation des échanges adoptées par la plupart des gouvernements, suivant l'orientation des institutions et des organismes multilatéraux, ont considérablement aggravé les effets de la mise en concurrence d'agricultures aux productivités si différentes. Les prix agricoles réels, en monnaie constante, diminuent régulièrement depuis cinquante ans et ont été divisés par deux pendant les dix dernières années. Les subventions des pays développées à l'exportation de leur production agricole augmentent encore le phénomène.

Ce processus d'appauvrissement entraîne une perte croissante de contrôle des sociétés rurales sur leurs terres. La ruine et la disparition des paysanneries ont pour conséquences la perte irréversible de savoirs millénaires, et la multiplication des problèmes environnementaux. Elle sape aussi les bases de l'industrialisation et de l'urbanisation car sans eau potable, sans aliments de bonne qualité et en quantités suffisantes, aucun secteur ne peut se développer durablement. Par ailleurs, l'importance de la demande non-solvable au niveau mondial limite la croissance. La ruine des paysanneries du monde et le développement d'une grande agriculture d'entreprise concentrée dans les régions les plus riches se traduit par l'abandon des terres les moins productives.

S'il était possible d'assurer de façon durable par le biais d'un petit nombre de grandes unités de pro-

² Il y a seulement dans le monde 28 millions de tracteurs pour 1300 millions d'actifs.

³ Nous nous appuyons pour toute cette partie sur les analyses du Professeur Marcel Mazoyer. Nous renvoyons pour plus de détails au document qu'il a préparé pour la FAO en 2001 et à l'ouvrage qu'il a écrit avec L. Roudart, cités en fin de document.

duction modernes à la fois la production alimentaire de la planète et la conservation des ressources naturelles, le phénomène de disparition des agricultures paysannes n'aurait qu'une importance momentanée. Il suffirait de prévoir des systèmes de compensation et de protection sociale pour permettre la reconversion des paysans et des ruraux dans des activités distinctes. En réalité, de nombreux éléments économiques indiquent que ce scénario n'est pas viable et conduit à une crise majeure. La croissance de la population mondiale exigera dans le futur de cultiver plus d'espace et d'optimiser l'usage du sol si l'on veut couvrir les besoins alimentaires de l'humanité. Les pays qui ont les Produits Intérieurs Bruts par habitant et les indices de développement les plus élevés sont aussi ceux où l'accès à la terre productive est le moins inégal. Depuis plus d'un siècle, l'histoire a clairement démontré la supériorité des économies construites sur la base de la production agricole paysanne et les échecs des systèmes basés sur la grande production capitaliste ou collectiviste et ce, pas seulement en Europe, mais sur tous les continents, dans des contextes sociaux et culturels variés. C'est parce que l'agriculture paysanne démontre une plus grande efficacité économique que la grande entreprise agricole à salariés que l'expansion de cette dernière et la ruine des paysanneries représentent un danger majeur pour l'humanité.

Ce que nous venons de décrire brièvement pour les producteurs agricoles se retrouve dans des termes assez semblables pour le secteur de la pêche et celui des forêts. La destruction des paysanneries, des sociétés de pêcheurs artisanaux, des peuples nomades et des habitants des forêts du monde entraîne également des risques environnementaux majeurs⁴ et des problèmes liés à l'occupation de l'espace. La désertification sociale des zones rurales d'agriculture mécanisée, la marginalisation des zones rurales les plus pauvres, la compétition entre les terres urbanisées souvent très fertiles et les espaces agricoles sont aussi liés à la crise des agricultures paysannes: l'agriculture familiale assume depuis toujours des fonctions de gestion et d'entretien du territoire, qui vont bien au delà de la simple production de biens marchands. Elle reste aujourd'hui la mieux placée pour produire des aliments sains en quantité suffisante pour nourrir le monde et pour gérer durablement les territoires.

Dans ces conditions, la question foncière est redevenue une des questions centrales dans l'agenda mondial : l'amélioration de l'accès à la terre et aux ressources naturelles pour la majorité des ruraux et l'optimisation de l'usage du sol et des ressources sont des leviers essentiels pour atteindre les objectifs du Millénaire.

B. L'importance du renforcement des capacités pour améliorer l'accès à la terre et aux ressources naturelles et pour optimiser leurs usages.

L'aube du vingt-et-unième siècle est marquée par l'enclassement des questions et des niveaux. Il n'est plus possible de parler développement local sans prendre en compte l'organisation des marchés mondiaux. De par la mondialisation des échanges, une décision de l'Organisation Mondiale du Commerce ou des grandes puissances économiques mondiales (USA, Europe, Chine, etc.) a des conséquences immédiates sur des contrées lointaines et isolées qui ne semblaient en rien concernées et qui n'ont pas de possibilité d'influer efficacement sur leur élaboration. Les rapports de force entre les groupes sociaux et entre les États ont aussi changé de nature. Si l'accès au foncier reste extrêmement important, il ne constitue plus le seul enjeu. L'accès aux marchés et à l'information sont devenus eux-aussi fondamentaux. La concentration et l'internationalisation des capitaux, l'importance croissante de la sphère financière spéculative pèsent sur le développement rural et les possibilités de réforme agraire.

La mondialisation ne constitue pas en soi un phénomène nouveau, mais la concentration du pouvoir économique et militaire atteint des niveaux jamais expérimentés auparavant. Le rythme des transformations et l'ampleur de leur diffusion géographique ont radicalement changé. Les sociétés humaines ont besoin de nouveaux outils pour trouver les moyens de construire des alternatives via-

⁴ L'histoire a montré que l'agriculture familiale modernisée pouvait aussi générer des problèmes environnementaux considérables. La réflexion sur l'agriculture durable montre que les petits producteurs, dont la survie dépend de la durabilité de leur production, peuvent plus facilement que les entreprises capitalistes prendre les mesures de correction nécessaires.

bles. Dans ces conditions, les besoins en matière de renforcement des capacités changent de nature: une remise en cause des catégories d'analyse et des concepts et une révision des paradigmes sont nécessaires. Renforcer les capacités des acteurs ne peut se limiter à leur fournir des outils ou des connaissances à un moment donné. Il faut pouvoir *intervenir sur des dynamiques*, en permettant aux différents protagonistes, aux agriculteurs pauvres et aux pêcheurs artisanaux en premier lieu, de s'adapter en permanence à des changements qui s'opèrent désormais sur des périodes de plus en plus courtes. Ces acteurs doivent pouvoir améliorer leur position dans les rapports de force afin que les propositions qu'ils défendent puissent progressivement s'affirmer à tous les niveaux. Cette nouvelle situation exige une compréhension fine des évolutions économiques et sociales et des contradictions qui animent les sociétés du monde. La prise en compte de l'histoire et de la diversité est dès lors fondamentale. Chaque acteur doit pouvoir s'appuyer sur des références d'expériences variées, venant d'époques et de contrées différentes, car ce qui a donné de bons résultats dans un cas peut s'avérer inopérant voire nuisible dans un autre contexte. Les *success stories* ne peuvent être transposées mécaniquement et les *leçons* ne sont pas toujours faciles à tirer. D'où l'intérêt de construire des diagnostics partagés et bien compris par tous. La tâche est considérable : faute de telles capacités, aujourd'hui, beaucoup de Programmes de Réduction de la Pauvreté (PRSP) s'appuient sur une vision de l'agriculture souvent contraire à l'intérêt collectif au niveau local, national et mondial.

Quand on traite des questions foncières, il est nécessaire de questionner la validité des concepts que l'on utilise de façon courante, comme ceux de *la propriété* et *du marché*, car ils ont été créés dans des contextes historiques et géographiques autres, très différents des situations actuelles. Leur conférer une valeur universelle mène souvent à des impasses. Renforcer les capacités des acteurs pour améliorer l'accès à la terre, à l'eau, et aux ressources naturelles exige de savoir inventer des concepts rénovés, plus opérationnels et mieux adaptés aux réalités d'aujourd'hui.

Avec la mondialisation qui multiplie les interdépendances et les relations entre groupes sociaux et groupes d'intérêts très divers, avec le développement urbain, il devient indispensable de construire des alliances de plus en plus larges, que ce soit entre secteurs, suivant des modalités qui dépassent les cadres géographiques habituels de la région ou entre États nationaux. Le renforcement des capacités des acteurs doit pouvoir déboucher sur des formes de gestion concertée et durable des ressources naturelles et de la terre. En d'autres termes, il s'agit de *construire de nouvelles modalités de gouvernance*. Les formes d'organisation et de représentation des acteurs sociaux présentent souvent des limites qui rendent impossible la mise en place de réponses adaptées. L'identité de certaines catégories d'acteurs, comme les pasteurs nomades par exemple, n'est parfois même pas reconnue. D'où la nécessité d'interventions spécifiques visant à lever ces obstacles.

Améliorer l'accès à la terre et la sécurité des usages de la terre et des ressources naturelles constitue une nécessité pour l'humanité toute entière, pour atteindre une production alimentaire durable et suffisante, pour permettre un développement économique et social et une réduction de la pauvreté, et pour construire un monde plus sûr. Cela ne peut se faire sans politiques publiques, et donc sans action des États. C'est tout aussi impossible sans une large participation de la société civile, tant pour la définition que pour l'application et le suivi de ces politiques. Examinons donc maintenant comment politiques des États et luttes et projets des sociétés civiles se combinent, se complètent ou s'affrontent pour dessiner le présent et l'avenir.

Partie II. Entre politiques des États et luttes et projets des sociétés civiles

Les politiques et les lois ne sont pas seulement le produit des États, des gouvernements et des instances législatives. Elles sont aussi la résultante des pratiques des hommes et des femmes au quotidien, par leurs luttes, leurs résistances, leurs innovations. Mais celles-ci, très souvent non inscrites à l'origine dans le cadre légal, voire parfois illégales, ne peuvent à leur tour s'imposer sans être reprises et traduites par des règles et des lois ou faire l'objet de politiques spécifiques. C'est en partant de cette *dialectique* que nous aborderons la question du renforcement des capacités des différents acteurs pour améliorer l'accès à la terre et aux ressources naturelles.

A. Les interventions des gouvernements à partir de quelques exemples

Cette partie occupe une place tout à fait centrale dans notre analyse. Un des enjeux de la discussion lors de l'ICARRD se centre sur les interventions des Etats, que la FAO en tant qu'organisation internationale appuie et contribue à améliorer. Nous aborderons successivement les politiques foncières redistributives, dans leur diversité, les interventions permanentes de gestion des structures agraires, et les politiques de reconnaissance des droits.

1. Les politiques foncières redistributives. Diversité, avancées et limites.

Les différents types d'interventions possibles

Quand la structure agraire est très polarisée, quand un très faible pourcentage des ayant-droits contrôle la majorité des terres, des politiques visant à réaliser rapidement une redistribution sont indispensables afin de créer les conditions d'un développement économique durable. C'est aujourd'hui typiquement le cas au Brésil, au Guatemala, aux Philippines, en Indonésie, en Afrique du Sud, au Zimbabwe, pour ne citer que quelques exemples parmi les plus évidents. C'est aussi le cas dans un certain nombre de pays de l'ancien bloc soviétique, bien que ce soit moins souvent affirmé. Force est de constater que les programmes et les actions en cours restent très en deçà des besoins et que des améliorations sensibles sont à construire.

La réforme agraire, une intervention de l'État profonde et ponctuelle pour corriger la structure agraire.

Suivant les pays et les époques, en fonction des rapports de force existant, les réformes agraires ont procédé par confiscation (sans indemnisation des personnes ou des entités affectées) ou par expropriation (avec une indemnisation des ex-proprétaires plus ou moins importante et souvent différée dans le temps). Le plus souvent, les terres ont été transmises aux bénéficiaires sous un régime foncier spécifique et protégé par l'Etat, différent au moins pendant un certain nombre d'années du régime foncier ordinaire, et limitant les droits sur la terre (la vente et l'hypothèque y sont souvent interdits, ou exceptionnels).

La transformation des systèmes de production lors des processus de réforme agraire a été plus aisée dans les situations de grandes propriétés travaillant avec des fermiers ou des métayers qui maîtrisaient l'ensemble du processus de production (le cas le plus fréquent en Asie de l'Est et du Sud-est) que dans celui d'entreprises à salariés ou quasi salariés (comme souvent dans les latifundia d'Amérique Latine). Dans le premier cas, la suppression de la rente foncière se traduit immédiatement par une augmentation des investissements des paysans, en travail et en capital. Dans le second cas, le passage à des systèmes de production différents demande du temps et se fait par étapes.

Les réformes agraires sont des processus exceptionnels, qui exigent des conditions politiques favorables. Les réformes agraires radicales de Taiwan (province de Chine), de Corée du Sud ou du Japon ont été effectuées

après la défaite militaire du Japon sous le contrôle étroit des USA. D'autres réformes agraires réussies, dans les pays communistes d'Asie avec le Vietnam (cf. cadre #1) et la Chine, mais aussi celles

Cadre # 1 . Les réformes agraires du Vietnam.

Les réformes agraires successives au Vietnam à partir de 1945 ont entraîné une importante redistribution de la terre tant au Nord qu'au Sud, suivant des itinéraires et des calendriers distincts. La collectivisation a été partielle et de courte durée. Commencée en 1978, elle a été suivie d'une décollectivisation à partir de 1981, avec le décret 100 qui a légalisé la location de rizières aux membres des coopératives. En 1988, la résolution 10 donna aux paysans le droit de décider de l'utilisation de leur capital. La loi foncière de 1993 attribua aux paysans un droit d'usage sur la terre, en fonction du nombre de personnes de chaque famille pour une période de 20 ans pour les cultures annuelles et de 50 ans pour les cultures pérennes. Mais ce droit peut être échangé, transféré, loué, mis en gage. La limite des parcelles est de 3 hectares. La restauration de l'économie familiale, après la redistribution foncière, a eu des résultats spectaculaires. Le Vietnam qui devait importer chaque année des aliments est devenu un des principaux exportateurs mondiaux de riz et de produits alimentaires. L'expérience du Vietnam montre que les paysans, fort de leurs connaissances accumulées pendant des siècles, sont capables de réactions très dynamiques, quand existent des politiques agricoles et foncières favorables.

Source: Dao The Tuan, in Merlet, 2002.

du Mexique au début du XX^{ième} siècle ou de Bolivie en 1953 se sont opérées dans un climat révolutionnaire. Elles ont joué un rôle fondamental dans le développement économique national, quand elles ont véritablement redistribué les droits sur la terre. Connaître ces expériences, leurs succès, leurs limites, est tout à fait essentiel pour élaborer des politiques publiques de redistribution efficaces. Les Etats ont un besoin réel de renforcer les compétences de leurs cadres sur ce point afin de pouvoir faire les réformes nécessaires quand les conditions politiques sont remplies. Des pressions externes peuvent aussi être nécessaires, et les politiques des organismes internationaux peuvent jouer un rôle important dans ce sens. Les PRSP, Documents Stratégiques pour la Réduction de la Pauvreté, pourraient jouer un rôle beaucoup plus actif dans ce domaine, en articulation avec les modalités d'aide aux Pays. Les orientations de l'Union Européenne en matière de politique foncière semblent vouloir prendre cette direction⁵.

Mais il est fréquent que de réels besoins de redistribution foncière existent, sans que les conditions particulières pour des réformes agraires classiques soient réunies. Dans ce cas, il existe d'autres options, qui peuvent être réellement efficaces et permettre l'installation ou le maintien de nombreux petits producteurs, même si elles ne permettent pas en général de traiter les problèmes de structure dans leur totalité.

La lutte contre les appropriations illégales

Une bonne partie des terres occupées par les grandes exploitations agricoles ou forestières n'ont jamais été légalisées, n'ont pas été légalisées totalement, ou ont été acquises par le biais de moyens frauduleux. Très souvent, les surfaces appropriées sont largement supérieures à celles qui ont été déclarées. C'est le cas en Amérique Latine dans les zones de colonisation récente. Les instituts de réforme agraire ont largement utilisé cet argument comme un de leurs principaux motifs d'expropriation, comme au Honduras, par exemple.

Il ne s'agit toutefois pas du même mécanisme. Les petites propriétés présentent aussi des problèmes de manque de légalisation. En Amérique Latine, il faut revenir sur la construction des droits avec les bulles papales de 1493 qui fondent la "propriété" des couronnes d'Espagne et du Portugal sur toutes les terres du continent, et par la suite le statut de "terres nationales" appartenant à l'Etat, pour comprendre la nature du processus de légalisation des terres. Le processus d'expropriation massive opéré par la Conquête, que l'on interprète aujourd'hui en donnant à la propriété un sens qui n'existait pas à l'époque, a laissé en héritage de sérieux problèmes. La contestation par les mouvements indigènes en Bolivie et dans d'autres régions commence seulement aujourd'hui à remettre en cause cet état de fait.

La lutte contre les appropriations illégales des grands propriétaires constitue souvent une porte d'entrée plus aisée que la bataille pour l'adoption et l'application d'une loi de réforme agraire. Elle a pris de l'importance au Brésil avec les mouvements contre le "*grilagem*" des terres. Au Guatemala, de très importantes surfaces appropriées de manière abusive par les grands propriétaires fonciers peuvent faire l'objet d'un questionnement dans le cadre des lois d'aujourd'hui. En République Démocratique du Congo, le nombre de concessions forestières établies hors du cadre légal est considérable. Il existe un espace réel, souvent important, que les États pourraient exploiter simplement en faisant appliquer la loi.

Une des questions centrales que pose l'appropriation illégale est celle de la *prescription acquisitive*, et de son application ou non sur les terres dites nationales. Un espace de travail très important est ainsi ouvert à l'exploration, à la frontière entre les questions juridiques et les questions économiques et sociales. La lutte contre l'appropriation illégale offre de toute évidence des perspectives intéressantes pour une redistribution effective de l'accès aux ressources naturelles et à la terre.

⁵ Voir bibliographie. Orientations de l'Union Européenne portant sur la politique foncière. Octobre 2004.

Les interventions sur les marchés

Le fonctionnement des marchés entraîne de façon cyclique des crises et des processus de vente de grandes propriétés. La chute des prix du café a provoqué en Amérique Centrale, au Guatemala, au Nicaragua au début des années 2000 la mise en vente d'un grand nombre de moyennes ou grandes propriétés. Les petits producteurs, aux systèmes de production plus diversifiés et n'obéissant pas à des logiques de maximisation du profit, ont en général mieux résisté. Mais les conséquences positives que l'on aurait pu en attendre en terme de redistribution ne se sont pas concrétisées. Soit les dettes ont été restructurées, soit les fermes données en garantie des crédits impayés ont été vendues aux enchères. Les petits exploitants ne disposant ni de capital ni de crédits n'y ont pas eu accès et la propriété s'est concentrée encore plus.

Les États pourraient mettre en place des mécanismes d'intervention sur les marchés qui permettraient une certaine redistribution du foncier. C'est plus facile économiquement et politiquement que de mettre en place une réforme agraire redistributive. Mais en général, les pays en voie de développement ne prennent pas ce genre de mesure, soit par manque d'information, soit parce que les politiciens privilégient leurs intérêts personnels à court terme et cherchent à tirer profit des crises. Les organisations paysannes ne font pas pression pour un type de mécanisme qu'elles n'imaginent pas possible et sont parfois influencées par des dirigeants eux aussi endettés qui ne souhaitent pas voir leurs terres passer entre les mains de paysans plus pauvres.

En développant des pratiques de transparence du fonctionnement de ces mécanismes de marché et en instituant une obligation à tous les niveaux de rendre des comptes quant à l'impact des politiques publiques et des mécanismes de régulation, on pourrait améliorer sensiblement la situation.

Les politiques dites de *réforme agraire assistée par le marché*, promues par la Banque Mondiale il y a quelques années, relèvent d'une logique distincte puisqu'elles se caractérisent par le fait que les terres sont achetées par les paysans pauvres aux propriétaires qui acceptent de vendre de façon volontaire. Elles ne constituent pas des politiques efficaces ni économiquement viables de redistribution foncière (cf. Afrique du Sud, Colombie, Guatemala). La lenteur de leur application n'a rien de surprenant: comment peut-on penser qu'il suffirait, pour réduire les inégalités, que les pauvres achètent la terre aux riches? Ces mécanismes n'ont pas même fonctionné dans les situations de crise ouverte que nous évoquons, et de nombreux effets pervers ont vu le jour (corruption et hausse du prix de la terre).

A l'inverse, le développement de mécanismes de *crédit foncier* est fort utile, et même indispensable pour une gestion durable des structures agraires. Mais il s'agit là de politiques d'une autre nature: ne faisons pas l'amalgame entre redistribution foncière et intervention sur les marchés fonciers! Si les politiques redistributives sont prioritaires dans certains pays, il faut aussi pouvoir réguler les marchés des droits fonciers dans la durée, faute de quoi les acquis des réformes agraires s'évanouissent rapidement.

La privatisation des fermes d'État et des terres des coopératives

Il convient de distinguer différentes situations. Dans certains cas, la privatisation a constitué une véritable réforme agraire avec une redistribution très égalitaire des terres pouvant être poussée à l'extrême (comme en Albanie, par exemple). Parfois l'État n'a fait que laisser faire des processus largement originaires de la base en permettant légalement la privatisation. Cela a été le cas au Nicaragua dans les années 90 avec la parcellisation des coopératives de production qui a en quelque sorte mis la touche finale au processus de redistribution initié avec la réforme agraire sandiniste⁶.

⁶ Par ailleurs, le gouvernement a aussi privatisé les fermes d'Etat, processus relevant d'une dynamique totalement différente.

On retrouve au niveau des grandes structures socialistes avec des salariés des problèmes semblables à ceux des grandes exploitations capitalistes. Les ouvriers peuvent avoir eu accès à des parcelles de production vivrière mais ne maîtrisent pas l'ensemble du processus de production. Un véritable problème de transition se pose alors. Comment et à qui redistribuer la terre s'il n'y a plus de paysans? La privatisation de ces unités peut, dans certains cas, n'avoir aucun impact redistributif, voire entraîner la constitution de très grands domaines privés, basés sur la propriété du sol ou parfois sur la location des terres venant de multiples propriétaires. Cette situation prévaut dans certains pays d'Europe de l'Est (voir cadre #2), souvent lorsque le processus de privatisation est passé par la distribution d'actions et non de parcelles de terre. La privatisation concentre alors la terre et le capital. C'est tout l'inverse de ce qui aurait été nécessaire pour lutter durablement contre la pauvreté et pour promouvoir la paix.

Cadre # 2. Les redistributions foncières récentes dans les pays d'Europe de l'Est

Pays ayant connu une redistribution profonde et relativement égalitaire.

Albanie, Arménie, Géorgie, et dans une moindre mesure, Lituanie.

Grand morcellement des structures agraires

Pays avec une concentration extrême du foncier

Russie, Ukraine, Hongrie, République Tchèque, Bulgarie, Slovaquie.

10 % des exploitations contrôlent entre 80 et 99 % des terres !

Pays avec un niveau de concentration moindre

Slovénie, Pologne, Roumanie, Estonie

10 % des exploitations contrôlent entre 40 et 60 % des terres.

Source: Lerman, Csaki, Feder, 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union

Les limites actuelles des politiques redistributives

Les lendemains des réformes agraires ont souvent été difficiles. La collectivisation a signifié le rétablissement, le maintien ou l'instauration de très grandes exploitations. Les acquis de nombreuses réformes agraires d'Amérique latine, au Nicaragua, au Honduras (au Chili dans des conditions différentes) se sont en grande partie effondrés en quelques années avec le changement des gouvernements qui les avaient promues.

La fragilité des processus illustre les limites des interventions des États, qui recourent souvent à des procédures administratives pour la mise en oeuvre de leurs politiques, sans s'appuyer sur des formes de légitimation qui seraient plus difficiles à contester par la suite. Souvent, il aurait fallu modifier la loi et faire évoluer certains concepts légaux fondamentaux. Les difficultés ultérieures proviennent aussi de la faiblesse des organisations de base, ou de leur faible participation à la gouvernance locale du foncier. En intervenant depuis le haut, l'État se comporte fréquemment de manière paternaliste et utilise les organisations paysannes comme de simples instruments de ses politiques. Les organisations paysannes, dont le fonctionnement est parfois insuffisamment démocratique, peuvent défendre dans certains cas des positions opportunistes répondant aux seuls intérêts d'une minorité de leurs membres. La coupure qui s'instaure entre le secteur réformé et le secteur non réformé fragilise aussi le processus, les petits producteurs des deux secteurs ne parvenant pas à construire des stratégies communes. Ils peuvent même aller jusqu'à s'affronter, affaiblissant ainsi les possibilités de gagner du terrain dans la mise en place de la réforme agraire.

Enfin, les politiques agricoles (prix, commerce, mécanisation, etc.) sont souvent en contradiction avec les politiques redistributives. Peu d'États ont impulsé des réformes agraires redistributives en misant véritablement sur le secteur paysan. Pour beaucoup, le progrès technique est synonyme de grandes structures et la redistribution justifiée par des exigences de justice sociale. Au Brésil, en Afrique du Sud, la grande production moderne semble produire de façon efficace, et n'est pas perçue aussi négativement que les latifundia. Pourtant, la richesse produite par unité de surface dans le cadre de *l'agro-business* est très inférieure à ce que produirait une agriculture familiale moderne. Comme ces secteurs produisent des marchandises pour l'exportation et qu'ils contribuent à améliorer la balance commerciale, les États ont du mal à reconnaître que sur le moyen terme, les vrais obstacles au développement ne sont plus les latifundia improductifs mais ces très grands producteurs capitalistes modernisés. La politique agricole est presque toujours favorable à ces derniers, avec des subventions qui entretiennent l'illusion de leur efficacité.

Il y a sur ce point un besoin de renforcer les capacités d'analyse des acteurs. Plus de transparence et des pôles de plaidoyer peuvent améliorer l'information et modifier les politiques.

Un autre champ d'intervention possible pour réduire les inégalités : la fiscalité

Un autre moyen puissant d'intervention, l'impôt foncier, permet d'agir contre la concentration foncière. Il présente pour les économistes néo-libéraux l'avantage de ne pas introduire de distorsion du fonctionnement des marchés, puisqu'il n'influe sur le prix qu'une fois: par la suite, le coût de l'impôt est pris en compte lors de la fixation du "prix de la terre", déterminé par l'espérance du retour sur investissement.

Difficile à mettre en place au niveau national à cause des rapports de force politiques, l'impôt foncier peut être couplé au niveau municipal avec un cadastre fiscal et donner des résultats intéressants, en contribuant à améliorer la gouvernance locale et la transparence.

La nécessité d'une construction par étapes

Les politiques des États nécessitent un contexte politique favorable pour être votées et appliquées. Au Chili, le gouvernement de Frei avait voté la loi de réforme agraire, mais son application était restée insuffisante. Jacques Chonchol explique que le gouvernement de l'Unité Populaire n'avait pas la majorité pour modifier la loi de réforme agraire, mais pouvait la mettre en œuvre puisqu'il existait la volonté politique de l'exécutif. Dans bien des cas, les rapports de force ne permettent pas même d'appliquer la loi. Il est difficile de changer la loi, les parlements étant souvent contrôlés par des grands propriétaires et très rarement acquis à la cause des paysans sans terre. Il n'est jamais facile pour un gouvernement de penser sur le long terme, ce qui est indispensable pour des actions de réforme agraire et de redistribution.

A vouloir aller trop vite, on risque de faire évoluer négativement les rapports de force et de provoquer une remise en cause de l'ensemble des processus. Savoir gérer les rythmes des transformations constitue une question clef. La façon dont a été menée la réforme agraire à Taiwan⁷ illustre bien ce qu'il faudrait pouvoir réussir à faire: une *redistribution radicale des terres réalisée en cohérence avec la politique agricole*. Les éléments clefs en ont été la reconversion forcée des propriétaires terriens dans l'industrie, un dispositif politique qui ne leur a pas laissé la possibilité d'interférer sur le déroulement de la réforme, une politique agricole de protection vis-à-vis du marché mondial, un contrôle des techniques qui a volontairement favorisé l'investissement en travail humain et l'utilisation de la traction animale en n'important pas à dessein de tracteurs pendant une dizaine d'années. En même temps, l'organisation des producteurs a été fortement encouragée, de façon à préparer l'avenir. L'histoire du Vietnam constitue une autre *success story*, avec une séquence de transformations toute autre.

Cadre # 3. La réforme agraire de Taiwan (province de Chine).

Elle a été mise en place après la victoire du parti communiste chinois sur le continent par les rescapés de l'armée nationale qui s'étaient réfugiés sur l'île et reçurent une aide très importante des USA. Ils libèrent la paysannerie de la classe des propriétaires terriens, en réduisant d'abord la rente foncière, puis en vendant par petits lots les terres confisquées aux occupants Japonais vaincus. La réforme agraire, lancée en 1953, limita la propriété à 2,9 ha et redistribua les excédents aux paysans, permettant d'obtenir une structure agraire très égalitaire.

La relance du développement agricole a été spectaculaire. La production a été multipliée par 5 en 30 ans. Les USA ont largement financé et contrôlé la mise en place des politiques agricoles, et accordé la priorité à l'investissement en travail, à l'utilisation d'intrants et à l'organisation des producteurs. C'est en s'appuyant sur les organisations agricoles que le ministère de l'agriculture ad-hoc qui avait été constitué pour gérer l'aide américaine a pu mettre en place les politiques de développement. La reconversion des propriétaires fonciers en industriels nationaux a été induites par les mécanismes de compensation de la réforme agraire. Les surplus produits par le secteur agricole ont pu jouer un rôle majeur dans la constitution du capital industriel.

⁷ Province de Chine.

Soulignons dès maintenant que l'action descendante de l'Etat ne peut suffire et la participation des acteurs de la société civile et des mouvements paysans et citoyens est irremplaçable pour que les politiques de redistribution soient possibles et couronnées de succès. Nous y reviendrons.

2. Les interventions permanentes : la gestion des structures agraires.

Les pays dans lesquels la structure agraire est constituée essentiellement de producteurs familiaux marchands ont généralement mis en place des mécanismes permettant de réguler le fonctionnement des marchés fonciers, en complément des mécanismes traditionnels des économies paysannes, fondés souvent sur les héritages non égalitaires entre frères et sœurs, sur les pratiques des dots, etc.. On retrouve dans pratiquement tous les pays d'Europe Occidentale continentale des mesures de ce type répondant aux mêmes objectifs, avec des modalités différentes liées à l'histoire particulière des sociétés rurales. (voir cadres #4 et #5)

Soulignons que les mêmes lois n'ont pas nécessairement les mêmes effets, suivant le niveau d'organisation des producteurs et de la société civile. Ainsi, la transposition de la loi française sur le fermage en Espagne a eu des résultats opposés à ceux qui étaient attendus, avec une réduction des surfaces affermées.

Les politiques foncières et la régulation, considérées comme l'apanage des États, n'ont pas fait l'objet de politiques européennes. Aujourd'hui, la nouvelle politique agricole commune reprend sans discussion les diktats du discours libéral dominant, oubliant que ce sont des politiques radicalement différentes qui ont permis le développement de l'Europe.

En Chine, la non régulation de l'expulsion des paysans pauvres vers les villes est devenue au cours des dernières années un problème explosif. Au Vietnam, en Albanie, et dans bien d'autres contrées, la gestion de la modernisation de l'agriculture paysanne issue de la réforme agraire appelle la mise en place de «politiques des structures». Au niveau mondial (Afrique, en Asie, Amérique Latine, Europe de l'Est) la méconnaissance des possibilités des politiques de régulation est évidente. C'est un des thèmes centraux sur lesquels les gouvernements ont besoin d'acquérir des compétences.

3. Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Diversité, avancées et limites.

Les politiques des États ne se limitent pas à gérer ou à réguler l'accès aux ressources naturelles et à la terre. Sont également concernés les mécanismes de reconnaissance et de protection des différents droits. Il existe deux grandes familles de procédures qui fondent les droits: 1/les droits s'acquiert au cours du temps, par le biais d'une validation de fait par la société. C'est le mécanisme de la *pres-*

Cadre # 4. Le Danemark, pionnier de la voie paysanne en Europe

Au cours du XVIII^{ème} siècle, la monarchie appuyée par la bourgeoisie marchande opte pour libérer la petite agriculture du joug féodal. Elle impose un statut du fermage moderne dès 1786, crée une banque publique pour aider les paysans à acheter la terre, développe l'enseignement obligatoire. Elle s'appuie sur des syndicats agricoles très organisés, qui construiront un système coopératif puissant. Le modèle danois constitue le prototype des politiques agricoles modernes.

Cadre #5. Les politiques des structures en France.

La France a développé à partir des années 60 une politique agricole qui visait à contrôler l'évolution de structures agraires, de façon à permettre la modernisation des unités de production agricoles tout en conservant l'exploitation paysanne familiale comme base de son développement. Ces politiques ont été mises en place en étroite articulation avec les organisations paysannes et souvent à leur initiative. Un système de co-gestion a été instauré, avec de nombreuses structures paritaires dans lesquelles siègent des instances gouvernementales et des organisations professionnelles agricoles. Parmi les traits marquants de cette politique, on trouve:

- le remembrement des exploitations, afin d'adapter le parcellaire aux nouvelles exigences techniques
- la loi du fermage, qui protège les droits du fermier, lui garantit l'accès à la terre sur une longue période, et permet à l'État de contrôler l'évolution de la rente foncière.
- l'établissement de structures paritaires qui empêchent la concentration des terres, en propriété ou en location, et recherchent une taille optimale pour les unités de production
- l'établissement d'instances chargées d'intervenir sur les marchés fonciers pour permettre l'installation de jeunes agriculteurs, les SAFER, avec le concours de crédits fonciers de la Banque
- la mise en place de mécanismes d'incitation au départ des agriculteurs âgés et de primes d'installation pour les jeunes.

Aujourd'hui, en France, plus de 60% des producteurs louent leurs terres. Ce pourcentage a augmenté au cours des dernières décennies et les agriculteurs n'ont recours à l'achat du foncier, très lourd financièrement, qu'en l'absence d'autres alternatives.

cription acquisitive qui en est l'instrument légal. 2/les droits peuvent être concédés par l'Etat par le biais de *titres fonciers*. Bien que ceux-ci semblent être à l'origine des droits, on revient toujours en dernière instance à une situation préalable de validation d'une situation de fait, qui renvoie à la situation antérieure.⁸

Il existe dans le monde différents systèmes d'enregistrement et de validation des modifications des droits, des héritages, des ventes, des cessions temporaires. On retrouve les deux mêmes familles, l'une s'appuyant sur l'*existence des titres*, dont on enregistre les modifications et l'autre étant fondée sur la *sécurisation des transactions*. Les deux systèmes peuvent coexister et se combiner. Dans tous les cas, il n'y aura sécurité que si les modifications sont connues des autres habitants, que si l'on garantit que l'ensemble des données soit accessible au public. C'est ce que les juristes appellent la *publicité foncière*. Il faut aussi que puissent exister des *modalités de gestion des droits accessibles à tous* et des *procédures de résolution des conflits rapides et équitables*.

Les programmes de sécurisation foncière des Etats, très largement influencés et financés par les institutions internationales, privilégient le plus souvent l'attribution et la gestion des titres fonciers. Ils sont essentiellement construits à partir d'une *conception absolue de la propriété*⁹ et non de la prise en compte des *droits multiples* qui coexistent toujours sur une même parcelle. Dans les cas où la terre était encore en grande partie gérée de façon communautaire, ils se transforment en programmes de privatisation et d'enclosures, en ne reconnaissant qu'une partie des droits préexistant et en marginalisant une partie des ayant-droits. Ces phénomènes ont acquis aujourd'hui une dimension considérable, à l'échelle de continents tout entiers.

Même là où les droits individuels exclusifs prédominaient, les programmes de cadastres se heurtent à des problèmes communs: 1/ quels droits valider lors de l'établissement de la base de départ et jusqu'où remonter dans le temps pour accepter questionnements et remises en cause? 2/ le coût de l'actualisation, de la mise à jour des transactions foncières est prohibitif pour les petits producteurs dont les droits retombent très vite dans l'informel. 3/ les procédures de médiation lors des conflits ne sont pas prévues par les systèmes d'administration foncière car elles sont difficilement gérables de manière centralisée.

La reconnaissance des droits multiples a pourtant progressé au cours des dernières décennies, tant au niveau des Etats que des institutions internationales (cadastre coutumier en Nouvelle Calédonie, loi foncière au Mozambique reconnaissant des droits aux communautés paysannes sans poser comme base de départ la propriété privée absolue du sol, programme national foncier en cours à Madagascar, processus de reconnaissance, bornage et immatriculation coutumière au Ghana suivant un schéma hybride de droits, avec une gestion de terre par des secrétariats coutumiers, etc.). Mais ces différents processus se heurtent dans leur mise en oeuvre à des difficultés, l'objectif final reste souvent l'obtention d'un "vrai" titre de propriété et les problèmes de mise à jour et de gouvernance locale persistent.

La prise en compte des droits des pasteurs nomades et d'une façon plus générale des *usagers occasionnels* des ressources est pratiquement impossible par le biais de la propriété privée absolue. D'immenses étendues de la surface du globe sont concernées, avec les éleveurs transhumants ou les cueilleurs (*extractivistas*).

Le Niger a développé depuis plus de dix ans une expérience remarquable avec la mise en place du Code Rural. C'est un peu l'antithèse de ce que nous venons de décrire : elle met l'accent sur la construction progressive de structures de concertation et de gouvernance locale qui impliquent les autorités traditionnelles et facilite leur évolution. Sur la base des pratiques des éleveurs nomades, de

⁸ les droits sur la terre en Amérique Latine semblent fondés sur l'existence d'un titre royal, conservé dans les archives de Séville, mais l'acte de prise de possession du continent n'a d'autre cause première que la conquête militaire, hormis la justification idéologique de l'origine divine de la décision du Pape.

⁹ au singulier, par opposition aux propriétés auxquelles on faisait référence avant la révolution française. Voir Joseph Comby, références bibliographiques.

nouveaux concepts ont été développés en matière de conception des droits, comme celui de *territoire d'attache*, sur lesquels les nomades ont un droit d'usage prioritaire, sans avoir le droit d'interdire l'accès à l'eau aux usagers de passage.

La *sécurisation des droits délégués*, des *droits d'usage* en général, est une question centrale encore trop peu travaillée. Pourtant, une proportion considérable des terres des pays développés sont travaillées en faire-valoir indirect. Garantir les droits d'usage des producteurs indépendamment des droits de propriété individuels ou collectifs constitue un des défis majeurs de notre époque. L'évolution des droits au niveau des ejidos au Mexique montre que ce n'est pas facile. Le système de l'*ejido* mis en place après la réforme agraire était remarquablement moderne et intéressant, mais les évolutions sociales et techniques ont entraîné des processus de privatisation des droits que ses instances de régulation n'ont pas su gérer.

Cadre # 6. Le code rural au Niger.

La mise en place du Code Rural a été un processus lent (plus de 10 ans) qui a nécessité de nombreuses consultations auprès des différents groupes sociaux. Des Commissions Foncières enregistrent au niveau local les différents droits des usagers, en assurent la publicité et l'actualisation. Ce qui est original et peu courant, c'est le processus de construction de nouvelles modalités de gouvernance, de concertation et d'organisation sociale.

Les Commissions Foncières incorporent les autorités coutumières qui avaient un rôle important en matière de gestion foncière, mais aussi des membres des différents services de l'administration, des représentants des différents usagers, et ne travaillent plus au niveau d'une unité de chefferie traditionnelle, mais de plusieurs chefferies voisines. Le processus se généralise petit à petit. De nouveaux consensus et de nouvelles conceptions se dessinent. La reconnaissance des droits des pasteurs nomades, malgré des concepts nouveaux inscrits dans les textes juridiques du Code Rural, n'est pas encore définitivement acquise.

Cette incapacité à faire évoluer les structures de gouvernance au rythme des évolutions économiques et sociales est représentative d'une situation générale. C'est un des aspects essentiels des besoins en matière de renforcement des capacités: les propositions formulées dans ce document aspirent à donner des pistes pour l'élaboration de stratégies susceptibles d'y apporter des réponses.

L'interface entre la fiscalité locale et la sécurisation des droits sur le foncier constitue un autre champ intéressant de recherche. Une fiscalité qui génère des ressources pouvant être en partie mobilisables localement amène naturellement à s'interroger sur les options de développement pour le territoire et sur le lien entre intérêt collectif et intérêts individuels.

En matière de renforcement des capacités, deux domaines sont à privilégier : celui de la *cartographie participative*, qui permet une ré-appropriation du territoire dans son ensemble par les habitants et un dialogue avec les instances de niveau supérieur, et celui de la *gestion des fonds décentralisés*, qui peut se transformer en véritable apprentissage de la gouvernance.

4. Conclusion partielle sur la capacité des gouvernements

Nous n'avons parlé que de la terre et des politiques foncières, mais les problèmes se posent de façon très semblable pour d'autres ressources naturelles, les ressources halieutiques, pour les ressources forestières et pour la question de l'eau.

Les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en place de politiques permettant un accès plus égalitaire et plus équitable aux ressources naturelles et foncières, tant dans les moments où une redistribution rapide est nécessaire, que dans ceux où il convient de gérer les évolutions lentes des structures agraires. Les limites et donc les besoins de renforcement des compétences et des capacités sont à la fois politiques, économiques, juridiques et techniques: *politiques*, car les rapports de force ne permettent pas toujours d'avancer et que les groupes au pouvoir défendent souvent des intérêts qui ne correspondent pas à ceux des majorités; *économiques*, car certaines mesures demandent des ressources dont ne disposent pas toujours les gouvernements, et parce que la situation des pays en développement dans l'économie mondiale est souvent difficile; *juridiques*, car les concepts et les lois, souvent à l'origine importés ou imposés, sont fréquemment inadaptés aux réalités locales et parce que leur modification est complexe, impliquant parfois des modifications constitutionnelles; *techniques* enfin, car le modèle de développement dominant laisse peu de place à la recherche d'alternatives fondées sur une utilisation durable des ressources renouvelables.

B. Importance des actions et des propositions des organisations paysannes, des communautés rurales et des usagers

1. Les luttes pour la terre. De la résistance à la construction d'alternatives.

Sans les luttes des organisations paysannes pour l'accès à la terre de par le monde, ce thème si important pour l'avenir de l'humanité ne serait pas revenu à l'ordre du jour des agendas mondiaux. Le soulèvement zapatiste de janvier 1994 au Chiapas, au moment de l'entrée en vigueur de l'accord de libre échange entre le Mexique, les USA et le Canada a en premier attiré l'attention du monde sur les conséquences dramatiques de la mondialisation des échanges. La lutte exemplaire et largement médiatisée du mouvement des Sans Terres au Brésil a joué un rôle important dans le retour de la question foncière sur le devant de la scène internationale. Les luttes des paysans sans terre d'Afrique du Sud, du Guatemala, du Honduras, d'Indonésie, des Philippines, les luttes et mouvement de résistance non violentes des paysans pauvres et des castes des sans-droits en Inde, sont aujourd'hui indispensables pour que des changements majeurs absolument nécessaires puissent se produire.

Ces mouvements ne se limitent pas aux pays en voie de développement: les luttes des paysans européens mettent en avant la gravité des problèmes qui touchent aussi les producteurs familiaux de ce continent. Le productivisme et l'abandon des politiques qui avaient permis une modernisation fondée sur la production familiale ouvrent une crise sans précédent. En France, les organisations paysannes avaient été à l'origine des propositions des *lois d'orientation* des années soixante qui ont mis en place la *politique des structures*. Sans elles, il n'y aurait pas eu de *loi du fermage*, qui protège les droits des exploitants. Aujourd'hui, ces politiques sont progressivement abandonnées. L'installation des jeunes est devenue très difficile. Les campagnes se vident au point de menacer le maintien d'un tissu social minimum, et des problèmes environnementaux de plus en plus graves se font jour. La dernière réforme de la Politique Agricole Commune, afin de respecter les exigences de l'OMC, instaure un système de subventions en grande partie découplées de la production, qui constitue une menace lourde sur l'avenir de la production familiale. Les enjeux ne sont plus seulement l'accès à la terre, mais l'accès à une rente répartie de manière très inégalitaire, basée sur la réunion en une seule dotation (*DTU*) de l'ensemble des subventions que recevait un exploitant lors d'une période de référence. L'agriculture paysanne européenne, bien que très efficace, est aussi condamnée par la concurrence avec l'*agro-business* des pays émergents et des anciens pays du bloc soviétique, qui bénéficient de prix de la main d'œuvre et de la terre très bas.

Pour cette raison, le développement de la *Via Campesina*, qui regroupe en son sein des organisations des quatre continents, constitue un événement important. Le *Forum Mondial sur la Réforme Agraire*¹⁰, qui a rassemblé en Décembre 2004 à Valencia des organisations de la société civile du monde entier a permis de souligner, par delà les différences, les problèmes communs aux agricultures paysannes. Avec le jeu des productivités inégales et les effets des différentes formes de dumping économique ou social, les intérêts des producteurs familiaux européens sont aussi ceux des petits producteurs du Sud, du Brésil, du Niger, ou d'Indonésie.

Le maintien des meilleures terres agricoles dans la production est devenu une question stratégique au niveau mondial. Si l'on veut arriver à nourrir le monde, il faut cesser d'urbaniser les meilleures terres pouvant produire des aliments que ce soit au Chili, à Haïti, en Chine, en Europe etc. Aux Philippines, où un texte de loi qui permet de classer les terres *aptées à l'urbanisation* vient bloquer dans de nombreuses régions les possibilités d'appliquer la loi de réforme agraire, les organisations paysannes ont fait de la lutte contre la reconversion des terres agricoles un de leurs thèmes prioritaires.

Si les résultats des luttes paysannes du passé ont été décisifs, l'absence d'organisations paysannes puissantes dans de nombreux pays constitue un frein à la mise en place de politiques de développement durable. C'est flagrant dans les pays de l'ancien bloc soviétique où se développe à grande

¹⁰ <http://www.fmra.org/>

échelle un capitalisme agraire qui vient s'ajouter à celui qui a émergé dans certains pays du Sud, (Argentine, Brésil, ...) pour constituer une menace mortelle pour toutes les agricultures paysannes du monde et, par là même, pour l'alimentation de l'humanité.

2. Les systèmes de gestion des droits : l'informel; les us et coutumes, et les nouvelles revendications territoriales

Il existe de par le monde une grande quantité d'expériences de gestion des espaces ruraux qui s'enracinent dans l'histoire et qui doivent servir d'ingrédients pour la fabrication des nouvelles formes de gouvernance, en dépassant l'opposition habituelle entre ce que l'on appelle *droit coutumier* et *droit moderne*. Les nouvelles possibilités techniques de cartographie, avec les *systèmes de positionnement par satellites* et les *orthophotoplans* rendent possible aujourd'hui une décentralisation poussée de l'administration foncière. Ce qui autrefois devait être fait par des techniciens est aujourd'hui à la portée des ruraux. Le développement de la cartographie participative, en Amérique centrale, de l'utilisation des maquettes en trois dimensions aux Philippines permet aux habitants de disposer d'outils de planification, et de mieux négocier avec les autorités. Le *dialogue* devient possible entre des acteurs qui ne pouvaient pas communiquer auparavant faute d'un *outil commun* compris de tous. Si on ajoute à cela les possibilités qu'offre l'informatique à distance, on dispose de moyens nouveaux pour résoudre une partie des problèmes des systèmes de *sécurisation foncière*. La *publicité foncière* peut être considérablement améliorée, mais la clef reste l'*organisation sociale* au niveau des communautés locales.

Les dernières décennies ont vu fleurir les revendications territoriales et les expériences d'organisation se rattachant aux territoires. Parmi celles-ci, il faut souligner l'importance des *revendications territoriales des groupes indigènes*, mais elles ne sont pas les seules. La Bolivie est aujourd'hui un véritable laboratoire dans ce domaine. Mais des centaines d'expériences plus anciennes peu connues méritent d'être prises en compte. Au Mexique, par exemple, l'expérience de la gestion des communautés indigènes de l'État de Oaxaca, qui bénéficie d'une loi particulière, constitue une alternative au système des partis politiques pour la gestion locale.

Les nouvelles revendications s'appuient sur des conceptions très anciennes, qui restent d'actualité face à la privatisation de la terre. La référence à la Terre Mère, à la *Pachamama* des indiens des Andes trouve des échos bien au delà de son espace géographique d'origine. Un des enjeux centraux des luttes paysannes et rurales d'aujourd'hui est de récupérer un certain contrôle sur les territoires. Le slogan "*la terre à celui qui la travaille*" n'est plus vraiment d'actualité. Ce qui est en jeu, c'est plus "*le contrôle des usages de la terre par ses habitants*", commentait le dirigeant paysan J. Bové lors du *Forum Mondial de la Réforme Agraire* à Valencia en 2004.

Les revendications paysannes en Colombie ont abouti à la création du concept de *reservas campesinas*, incorporé dans le dispositif légal de l'institut de réforme agraire par la suite, mais toujours objet de remises en cause permanentes. Il s'agit dans les zones de colonisation agricole de

pouvoir réserver l'accès à la terre aux petits producteurs, et d'y interdire le développement de la grande production. C'est en quelque sorte une *politique des structures* localisée, dont les producteurs devraient avoir au moins en partie le contrôle.

Cadre # 7. L'expérience de gestion territoriale de la SCTL du Larzac (France)

Les 6300 ha de terres récupérées après 10 ans de lutte par les paysans du Larzac contre l'expansion d'un camp militaire sont gérées suivant des modalités qu'ils ont imaginées dans la perspective de contribuer au débat sur la constitution des "offices fonciers", une réforme majeure qui finalement n'a pas vu le jour. La terre est restée propriété de l'Etat, qui la met à disposition des habitants par un bail emphytéotique de 60 ans renouvelable.

Une structure spécifique a été créée pour gérer ces terres, la Société Civile des Terres du Larzac (SCTL). Ses membres sont des personnes physiques et morales, qui représentent les différents habitants de la région. Les paysans y sont majoritaires.

La SCTL décide de la politique de développement à adopter, et privilégie l'installation de nouveaux exploitants plutôt que l'agrandissement des fermes existantes. Elle loue la terre aux producteurs familiaux, par le biais de baux valables pour une durée qui va jusqu'à leur retraite. Elle établit aussi des contrats pour l'usage d'autres biens non agricoles, habitations, droits de chasse, de façon à garder le contrôle de ressources.

La SCTL réussit à combiner sécurisation des producteurs familiaux et gestion collective du territoire par les habitants.

L'expérience originale et novatrice de la Société Civile des Terres du Larzac préfigure le type de contrôle du territoire par les habitants qu'il serait possible d'instaurer, sous des formes adaptées à chaque pays (voir cadre #7). La tâche est immense, d'autant que les luttes ne se limitent pas aux questions foncières.

3. Importance et limites de la construction d'alternatives depuis le bas.

Les inventions des sociétés rurales, des producteurs agricoles, des éleveurs, des pêcheurs au niveau technique et en ce qui concerne l'organisation et la gestion des ressources ont toujours été et restent fondamentales. Sans les actions des organisations paysannes, des citoyens, sans les résistances, les manifestations, les révoltes même parfois, ce que nous estimons aujourd'hui être des droits fondamentaux de l'homme n'auraient jamais été considérés comme tels. Le droit se construit et s'invente sur le terrain. Avant qu'il ne soit couché sur des tables de lois, ce futur droit, ce droit en perspective, est au mieux un *non-dit*, au pire une violation du droit en vigueur. La résistance et la désobéissance civile contribuent ainsi souvent à la création de droits. Dès lors, la question est comment favoriser l'émergence de nouvelles propositions, de nouvelles options, tout en évitant de tomber dans le chaos que signifierait un non-respect généralisé du droit. Les *mouvements non-violents* ont largement contribué à promouvoir des formes de contestation d'une grande utilité pour l'humanité, en Inde, au Chiapas, et aujourd'hui un peu partout dans le monde.

Les difficultés et les limites que rencontrent les organisations et les mouvements paysans, et d'une façon générale les processus de construction d'alternatives depuis le bas ne doivent toutefois pas être sous-estimées. Le renforcement des compétences est là aussi nécessaire. Une action peut être légitime sans être légale, mais les lois nationales ne prennent pas en compte ce caractère. La pression internationale ou l'action des organisations internationales peuvent aider à lever des blocages au niveau national. Les aides à l'*empowerment* constituent une réponse à un besoin de l'humanité toute entière: aider les sociétés à inventer de plus en plus vite des solutions aux problèmes, répondre à des changements qui se sont accélérés.

Les initiatives issues de la base ont leurs limites et leurs contraintes. Les besoins sont *politiques*: il existe souvent un déficit de démocratie au niveau local, les traditions, les us et coutumes incorporant aussi leur lot d'exclusions. Le caractère âpre des luttes, la violence à laquelle sont soumis les paysans entraînent des phénomènes de radicalisation qui peuvent bloquer des alliances plus larges, pourtant indispensables pour gagner du terrain. Le manque de pluralisme syndical, parfois imposé par des États qui préfèrent entretenir des relations avec une seule organisation plus facilement contrôlable, le déficit de démocratie interne au niveau des mouvements sont autant d'obstacles à surmonter. Les besoins sont aussi *techniques*. A l'heure de la mondialisation de l'information, les mouvements sociaux ont peu accès à l'information pertinente qui leur permettrait de formuler des propositions. Enfin, la surdétermination de relations économiques inégales au niveau mondial ruine nombre de tentatives de construction d'un monde comptant moins de pauvres et capable d'un développement durable. Les mouvements sociaux et les organisations de la société civile ont besoin de penser et d'agir à la fois aux différents niveaux, local, national et mondial.

Tout comme les États, les mouvements de la société civile, les organisations paysannes, les organisations territoriales ont aussi besoin de renforcer leurs capacités, afin de pouvoir augmenter leur incidence dans les processus d'innovation et dans la gestation d'éléments de solution aux graves questions que nous avons évoquées au début de ce document: faim, pauvreté, gestion durable des ressources. Le renforcement des organisations de la société civile constitue un des trois piliers essentiels dans la recherche de solutions, au côté du renforcement des instances des États et des mécanismes internationaux.

Partie III. Les nouvelles formes de régulation et de gouvernance

Les deux premières parties de ce document mettent en évidence les limites des efforts des Etats et de la société civile pour relever les grands défis du secteur agricole et du monde rural, notamment la lutte contre la pauvreté, l'élimination de la faim dans le monde et la dégradation de l'environnement. Avant d'analyser les besoins d'acquisition de compétences il nous faut comprendre comment ces limites peuvent être dépassées ou du moins ouvrir quelques pistes de réflexion dans ce sens.

Les initiatives les plus diverses dont on a présenté quelques exemples, qu'elles relèvent d'approches plutôt descendantes ou plutôt ascendantes, sont autant de tentatives de régulation compensatoire des effets négatifs des marchés quand ils se font trop brutalement sentir, notamment les marchés de la terre et des produits agricoles. Elles s'inscrivent donc dans une logique de régulation réactive. Comment aller au delà pour développer une approche régulatrice qui prennent les problèmes à leur source ? Ceci demande une réflexion d'ensemble sur de nouvelles formes de gouvernance des zones rurales, en s'inspirant des expériences les plus avancées. C'est l'objet de cette partie.

A. Les enjeux

Partons pour ceci du rôle de l'agriculture dans le monde. Elle doit pouvoir remplir plusieurs fonctions. 1/ *une fonction économique et alimentaire* : parvenir à couvrir les besoins alimentaires et en matière première biologique (bois, fibres textiles, etc.) sans avoir recours, à terme, à l'énergie fossile, et avec une productivité du travail suffisante pour permettre le développement des autres secteurs économiques. 2/ *une fonction écologique* : préserver et renouveler les ressources naturelles et les écosystèmes (sols, eau, forêts, biodiversité). 3/ *une fonction sociale* : assurer un moyen de vie digne et le bien-être aux populations rurales, tant que d'autres secteurs (urbains, industriels, ...) ne peuvent les absorber. 4/ *une fonction culturelle* : préserver, développer et transmettre les savoir-faire agricoles et d'entretien de l'espace naturel ainsi que les cultures qui leur sont attachées. Les *agricultures familiales* ont souvent des capacités spécifiques pour assurer l'ensemble de ces fonctions mieux et à moindre coût (surtout si on inclut les coûts environnementaux, sociaux, de santé etc.) que les grandes exploitations. Or les mécanismes de régulation qui prévalent dans le monde moderne vont à l'encontre de la viabilité et la rentabilité de l'agriculture familiale. On assiste à un recul généralisé de celle-ci, se traduisant par une exclusion d'un grand nombre de paysans sans que d'autres opportunités économiques s'offrent à eux. Ce processus est aujourd'hui un important mécanisme générateur de pauvreté au niveau mondial. D'autres mécanismes de régulation sont donc à mettre en place, qui peuvent prendre des formes variées suivant les contextes géographiques et les histoires de chaque peuple.

Les fonctions de l'agriculture sont des fonctions d'intérêt général et de préservation du bien commun à l'échelle de la planète. C'est pourquoi elles concernent l'ensemble de la société et non pas seulement les populations agricoles et/ou rurales. Or, le poids politique des ruraux tend à diminuer fortement partout dans le monde et leur marginalisation à croître et de ce fait, les régulations tendent à se réaliser uniquement dans le cadre d'un rapport de forces (qu'il s'exprime par le jeu des pressions politiques ou par celui de l'offre et de la demande) entre des acteurs ayant des pouvoirs et des poids politiques respectifs très inégaux. Nous devons donc nous poser une double question:

- 1- Si la régulation se fait en grande partie par la pression de groupes d'intérêts, comment les intérêts de toutes les parties concernées peuvent-ils être pris en compte, notamment l'intérêt des plus faibles¹¹ quand ils n'ont pas les moyens de s'organiser et de faire pression?
- 2- Comment les mécanismes de régulation de questions concernant l'intérêt général et le bien commun peuvent-ils être débattus comme une question de société dans laquelle l'ensemble des

¹¹ notamment les paysans les plus pauvres.

acteurs se sentent concernés?

Ces questions sont les prémisses du raisonnement qui suit, sur ce qu'on pourrait appeler une « bonne gouvernance » des questions agricoles et des zones rurales. Elles demandent une mise à plat des concepts et principes qui peuvent permettre l'expression et la prise en compte de l'intérêt général et l'intérêt de tous, même des plus faibles, dans une relation d'équité.

B. Les concepts

Définissant la gouvernance comme étant *la manière dont la société gère les intérêts généraux et le bien commun ainsi que les intérêts particuliers de chacun de ses membres*¹², la *bonne gouvernance* est celle qui assure le meilleur équilibre possible entre intérêts généraux/biens communs et intérêts particuliers *dans une relation d'équité*. Dans le monde moderne, des concepts essentiels ont été développés pour assurer cet équilibre:

- les droits de l'homme: La notion de *droit* exprime et clarifie les bases universelles des intérêts de chacun. Tout homme ou femme et à fortiori tout groupe humain a un certain nombre de droits que la société doit pouvoir lui assurer. De ce point de vue la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* constitue une pièce maîtresse pour la construction d'une bonne gouvernance au niveau mondial.
- la démocratie: par delà la *démocratie formelle* et la délégation périodique de pouvoirs par le jeu des élections, la *démocratie* est la possibilité donnée à chacun et à chaque groupe d'exprimer ses intérêts, individuels ou collectifs, et donc de *faire valoir ses droits*. Elle est fondamentale pour la gouvernance tout d'abord parce que chaque être humain et/ou groupe social, ethnique, religieux est, par sa capacité d'expression et son intelligence, toujours le mieux placé pour s'exprimer sur ses souhaits/intérêts et ses droits; ensuite parce que la capacité de trouver les solutions les plus pertinentes naît de la confrontation des intérêts et des souhaits dans une relation de recherche du consensus autour de l'équité plutôt que de compromis qui résultent le plus souvent de rapports de force entre ceux qui sont les mieux placés.

Nous proposons de nous référer à deux concepts complémentaires pour la compréhension de la gouvernance, la *co-responsabilité* et la *cohésion sociale* tels qu'il ont été avancés récemment par le Conseil de l'Europe. Les droits de l'homme ne peuvent pas être uniquement l'affaire des pouvoirs publics, mais concernent l'ensemble de la société d'où le concept de *co-responsabilité* des acteurs (pouvoirs publics, entreprises, citoyens, familles) pour assurer les droits et le bien être de chacun, qui apparaît comme l'autre face de la *citoyenneté* (*droit versus responsabilité*). La *cohésion sociale* est définie comme étant la capacité de la société à assurer le bien-être de tous et éviter les disparités. Elle est le résultat ou l'expression de la bonne gouvernance, et doit être envisagée à tous les niveaux : local, régional, national, continental, global. En incluant dans la définition le bien-être des générations futures, on fait le lien entre *cohésion sociale* et *développement durable*.

C. Les principes

La mise en avant des droits de l'homme et de la démocratie (et donc du dialogue et du partenariat pour la recherche de solutions équitables et consensuelles) dans une relation de co-responsabilité pour le bien être de tous y compris des générations futures (et donc d'engagements mutuels et dans le long terme pour leur mise en œuvre) implique certains principes pour la mise en application de ces concepts. Nous en retiendrons essentiellement quatre.

¹² Le concept de gouvernance utilisé par la Banque Mondiale est moins précis : c'est « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources d'un pays en vue de son développement ». World Bank Governance et development, 1992.

1. Le dialogue et le partenariat horizontal territorial pour concevoir et définir les grandes orientations¹³

La définition des grandes orientations de la société passe par la *concertation* et le *dialogue* entre ses différentes parties prenantes, sans exclusion aucune. D'où l'importance de la dimension territoriale du dialogue : la référence au territoire (et non seulement à une appartenance sociale, professionnelle ou ethnique) est essentielle pour la gouvernance. La gestion de l'intérêt général et des intérêts de tous passe inévitablement par une concertation de l'ensemble des acteurs vivant sur un territoire ou concernés par ce territoire. Dans une situation où une grande partie de la population est en situation de pauvreté ou de grande pauvreté et de ce fait exclue du débat démocratique, un effort spécifique est indispensable pour donner aux personnes les plus marginalisées l'opportunité de reconquérir leur droit à la parole.

La référence au territoire conduit à définir les différents niveaux auxquels doit se réaliser le dialogue. La précision des objectifs et des orientations prises varie avec le niveau auquel elles ont été définies : objectifs généraux et orientations sur les principes généraux au niveau global et allant du général au particulier quand on passe aux niveaux inférieurs, national, régional, local/communautaire.

Le dialogue doit pouvoir porter sur tous les éléments qui entrent en ligne de compte dans l'intérêt général et le bien commun, notamment l'accès à la terre et aux ressources du territoire et leur gestion. Néanmoins la recherche du *consensus* qui permet de conjuguer au mieux l'intérêt général et les intérêts particuliers dans une relation d'équité est difficile à obtenir car il conduit à revoir les règles du jeu. Pour y parvenir le dialogue doit pouvoir aller au delà des actions immédiates pour entrer dans le domaine des valeurs partagées et des objectifs à long terme.

2. Le dialogue et le partenariat vertical ascendant : le principe de subsidiarité active

L'existence de plusieurs niveaux de dialogue (local/communautaire, régional, national, continental, global) pose le problème de l'articulation entre eux. Les droits à la participation de chacun exigent que l'on applique le *principe de la subsidiarité*, c'est à dire le principe suivant lequel les décisions doivent être prises au niveau le plus bas dès lors que le passage à un niveau supérieur ne s'impose pas.

Se pose alors la question de savoir qui définit ce passage à un niveau supérieur. Ce sont logiquement les acteurs représentant les territoires du niveau inférieur dans le cadre d'un dialogue entre tous ces acteurs. L'idée de *subsidiarité active* introduite par Pierre Calame¹⁴ précise et modifie le concept de *subsidiarité*. Par exemple dans l'Union Européenne ce sont les Etats qui décident ensemble des compétences qu'ils jugent nécessaires de passer au niveau européen. La subsidiarité active introduit donc un dialogue vertical ascendant qui débouche sur la délégation de pouvoirs à une entité supérieure pour la réalisation de responsabilités spécifiques.

3. Le principe de l'autonomie contre responsabilité dans le dialogue et le partenariat vertical descendant et ailleurs

Le principe de l'autonomie contre responsabilité, ou de l'autonomie responsable (c'est à dire d'un accord entre deux partenaires suivant lequel le premier délègue une responsabilité au second et lui accorde l'autonomie pour y parvenir, avec un contrôle global a posteriori), se retrouve à tous ni-

¹³ Pour une analyse plus approfondie de ce principe de dialogue et concertation territoriale et de son application nous renvoyons au document de la FAO « Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD) ».

¹⁴ La *subsidiarité simple* entraîne toujours la constitution de niveaux de compétence: à tel niveau, correspond tel type de compétence et il ne saurait être question pour les niveaux inférieurs de traiter de ce qui ne rentre pas dans leurs attributions. La *subsidiarité active* rompt ce cloisonnement en développant des dialogues verticaux ascendants. Pour en savoir plus, lire Pierre Calame, La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance. Ed. Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie, Paris, 2003.

veaux de la gouvernance et joue un rôle clé, notamment:

- dans la mise en oeuvre des actions concrètes en accord avec les grandes orientations définies dans un territoire: autonomie des porteurs des actions contre responsabilité vis-à-vis des partenariats territoriaux
- dans le dialogue vertical ascendant et la délégation de pouvoirs: autonomie des instances supérieures contre responsabilité vis-à-vis des administrés
- dans le dialogue vertical descendant, correspondant à la mise en œuvre de politiques communes sous forme décentralisée: autonomie des partenariats locaux contre responsabilité vis-à-vis des instances supérieures¹⁵.

Ce principe fondamental permet la pleine expression de la co-responsabilité et de la construction de confiance. Il repose lui-même sur les principes de transparence, de contrôle a posteriori, de co-apprentissage et de co-décision.

4. Dialogues et partenariats horizontaux inter-territoriaux

Pour plusieurs raisons, des formes de dialogue et de partenariats inter-territoriaux et non pas seulement intra-territoriaux s'avèrent nécessaires. D'une part les droits de l'homme et la co-responsabilité pour le bien-être de tous en appelle à une notion de citoyenneté et de solidarité à l'échelle de la planète conduisant à des formes de partenariat et coopération entre territoires plus favorisés et moins favorisés, notamment entre le nord et le sud. D'autre part l'agriculture et la gestion des espaces ruraux sont des questions qui touchent à l'intérêt général et au bien commun. Elles concernent donc l'ensemble de la société et pas seulement les populations agricoles et rurales. L'expérimentation de nouvelles formes de partenariats entre zones rurales et urbaines sur des principes de citoyenneté (droit et co-responsabilité) et de solidarité est essentielle. Les expériences se multiplient, notamment sur des questions d'accès à la terre et d'écoulement des produits vers les villes.

De multiples vecteurs permettent de développer le dialogue et la coopération inter-territoriaux, mais il en est un qui mérite une attention particulière, les *migrations*. Les migrants peuvent, par leur double culture et leur double appartenance, jouer un rôle moteur pour la création de ponts de coopération et de solidarité entre territoires, notamment des zones les plus avancées et les plus défavorisées de la planète. Souvent traitées sous l'angle problème/opportunité à court terme par les pays les plus riches, les migrations peuvent devenir un vecteur de rapprochement si elles sont abordées sous l'angle de l'opportunité politique.

5. Complémentarité et renforcement mutuel des principes

S'il existe de nombreux obstacles à l'application des principes de bonne gouvernance, comme le démontrent les exemples ci dessous, on observe néanmoins toujours des effets de « renforcement mutuel »:

- Le dialogue vertical descendant est un outil de renforcement des dialogues territoriaux, comme le montre l'exemple du programme LEADER. Par ailleurs l'intervention d'au moins 3 niveaux dans le dialogue vertical (local, national, continental, fédéral ou international) permet de dépasser les situations de blocage qui peuvent se produire entre deux niveaux, comme on le voit par exemple au Brésil.
- Les partenariats inter-territoriaux jouent un rôle essentiel pour des échanges de méthodes, pratiques et ont un effet indirect positif sur les processus de concertation locale.
- Plus généralement tout élargissement du débat démocratique permet de venir à bout des contraintes générées par certains rapports de force. Au contraire, la fermeture, le cloisonnement

¹⁵ L'application des fonds structurels en Europe pour le développement régional et/ou rural nous en donne un exemple (voir ci-après).

ou la réduction de la participation conduisent à remettre en selle des règles du jeu où les intérêts particuliers prennent le dessus sur l'intérêt général. C'est pourquoi les principes de bonne gouvernance constituent un tout : en les appliquant dans leur ensemble, on crée des cercles vertueux qui la consolident.

D. Les expériences existantes : limites et enseignements

1. Les fonds structurels et l'initiative LEADER (Union Européenne)

La conception et la mise en œuvre des fonds structurels dans l'Union Européenne offrent un exemple intéressant de gouvernance décentralisée des zones rurales et des territoires (ruraux et urbains). Ces fonds mis en place à partir des années 1980 dans un objectif de solidarité au niveau européen entre les pays et régions les plus riches et les plus pauvres de l'Union visent à aider ces dernières à *attraper leur retard de développement* et à assurer ainsi la *cohésion économique, sociale et territoriale* au niveau du continent. Basés sur les principes de subsidiarité, partenariat territorial, autonomie contre responsabilité et coopération inter-territoriale, ces fonds ont largement contribué à de nouvelles formes de gouvernance en Europe et ont eu une grande influence dans l'évolution de la culture politique, notamment dans les pays les moins avancés.

Parmi ces fonds, l'initiative communautaire LEADER (1991-2006), spécifiquement mise en place pour les zones rurales, est une des plus intéressantes. Sans vouloir détailler ici ses nombreux enseignements, retenons que ses limites et enseignements sont en partie liés à l'application des principes, et en partie à la conception propre du programme. Leur analyse permet de dégager des pistes pour avancer.

Le Programme LEADER (1991-2006)

Conçue à l'origine comme un laboratoire pour revitaliser les zones rurales marginales européennes en crise, notamment du fait de l'abandon de l'agriculture au profit des zones d'agriculture intensive plus productive, l'initiative LEADER a été étendue ensuite à l'ensemble des zones rurales. Elle a été appliquée de manière décentralisée dans plus de 1000 territoires ruraux et est devenue progressivement une référence pour les politiques de développement agricole et rural.

Son intérêt est d'avoir introduit les principes de dialogue vertical descendant et dialogue territorial au niveau local, en laissant aux acteurs locaux de chaque petit territoire rural (entre 20000 et 100000 habitants) l'autonomie pour définir les limites de leur territoire, pour s'organiser en partenariat local formel (ouvert à tous les acteurs du territoire), pour élaborer ensemble et avec les populations leur stratégie de développement local, pour la mettre en œuvre et pour organiser la coopération décentralisée avec d'autres territoires, en disposant des moyens pour avoir une équipe d'animation jouant un rôle de facilitateur de l'ensemble du processus.

La mise en œuvre d'une véritable approche « bottom-up » et participative a été difficile, malgré l'existence des équipes d'animation, mais des solutions existent et ont fait leurs preuves pour dépasser ces difficultés. Des limites sont apparues dans la construction des partenariats locaux, souvent figés dans leur évolution, voire sur-contrôlés par les pouvoirs publics. La formalisation de véritables stratégies de développement local a été également un point d'achoppement, les plans d'action se limitant en général au diagnostic et une liste d'actions éligibles, avec néanmoins une grande créativité dans les méthodes. Soulignons l'insuffisante application du principe

d'*autonomie contre responsabilité* dans le dialogue vertical. Si celui-ci est bien conduit, il est possible de dépasser les limites précitées, comme cela a été vérifié lors de certains moments charnières de l'initiative en 1995 ou 2000¹⁶.

La principale limite intrinsèque de LEADER tient à l'objectif de l'initiative, explicitement formulé comme le développement économique local en milieu rural. Ni les droits humains ni les objectifs de bien-être pour tous et d'équité n'y figurent. De ce fait le dialogue territorial local ne permettait pas de modifier véritablement les règles du jeu, notamment dans l'accès aux ressources locales. L'initiative n'a pratiquement jamais permis de toucher au problème de la répartition de l'accès à la

¹⁶ Des méthodes ont été expérimentées pour dépasser cette limite, notamment en ce qui concerne les formes d'encadrement et la production et la circulation de l'information, autour de l'idée d'évaluation ascendante.

terre, même là où ce problème constituait un frein structurel au développement local.

En conclusion, si l'initiative LEADER a ouvert des voies de grand intérêt pour une nouvelle gouvernance des zones rurales, elle n'apporte pas encore de réponses satisfaisantes à des questions cruciales qui se posent à l'échelle globale pour une meilleure gouvernance des zones rurales et de la question agricole.

2. *Autres expériences de dialogue territorial et approches décentralisées*

Les expérimentations d'approches participatives et/ou dialogue territorial dans les zones rurales dans le monde sont nombreuses. Certaines ont pu se développer sous l'impulsion d'organisations internationales ou d'ONG qui ont cherché à systématiser ces approches. La FAO et d'autres institutions ont développé ces méthodes participatives dans divers domaines (gestion des forêts, des terroirs). Le FENU préconise depuis près de 20 ans des approches de concertation locale pour l'identification des besoins en équipements. Plus récemment l'approche Community Driven Development (CDD) a été conçue et appliquée par la Banque Mondiale et le FIDA. Les "agendas 21" s'inscrivent dans la même famille du dialogue territorial, dans un cadre conceptuel reconnu au niveau international depuis la Conférence de Rio de Janeiro en 1992¹⁷.

Peu de ces initiatives ont fait l'objet de politiques structurées avec plusieurs niveaux d'intervention et de dialogue et d'échange comme LEADER. Le dialogue a été conduit au niveau communautaire et/ou local (cas cités plus haut) ou au niveau national, comme pour les Programmes de Réduction Stratégique de la Pauvreté (PRSP), sans véritable lien avec le niveau local. Le programme national de lutte contre la pauvreté en milieu rural du Cap Vert, cofinancé par le FIDA depuis 5 ans constitue un contre-exemple. Il est basé sur une approche inspirée par l'analyse de l'expérience de LEADER et a articulé plusieurs niveaux de dialogue.

On en retient que la mise en avant de l'objectif de lutte contre la pauvreté s'avère plus pertinent que celui du développement rural car il replace le problème de l'équité et du bien-être pour tous comme problème de société. Les limites dans l'approche bottom-up peuvent être dépassées par le dialogue au niveau des communautés, celles-ci étant représentées ensuite dans le partenariat local. L'introduction d'une phase d'acquisition de compétences de plusieurs années (3 ans dans le cas du Cap Vert) ainsi que les échanges internationaux avec des expériences similaires (Portugal, Brésil) s'avèrent être des éléments clés pour asseoir l'approche et assurer sa réussite. Néanmoins, malgré ces avancées, deux limites persistent dans ces approches, la non prise en compte de l'accès équitable aux ressources, notamment les ressources physiques (terre, eau, etc.) et l'absence des populations non rurales dans le dialogue territorial. Mettre en avant la lutte contre la pauvreté clarifie l'objectif du dialogue, mais cela ne suffit pas.

3. *Des formes nouvelles de gouvernance qui touchent à l'accès aux ressources physiques*

Comment les principes de dialogue territorial et vertical ascendants et descendants tels que nous les avons décrits ci-avant peuvent-ils s'appliquer à l'accès aux ressources? L'existence de la propriété privée crée de facto une limite juridique au dialogue sur l'utilisation des ressources foncières et naturelles, et est difficile à concilier avec la gestion du bien commun. C'est tout particulièrement la propriété absolue qui constitue un obstacle à une concertation démocratique. De fait, dans les sociétés modernes les droits de propriétés sont de plus en plus limités¹⁸. En réalité, il existe de nombreuses façons de réaliser une concertation territoriale autour de l'usage de la terre, en cherchant à préserver l'intérêt collectif tout en répondant aux besoins d'une gestion économique privée, familiale ou collective.

¹⁷ Ils restent néanmoins très peu courants hors du continent européen et se cantonnent souvent aux questions environnementales, bien que la multi-dimensionnalité soit affirmée dans le concept de développement durable.

¹⁸ Le principe de la fonction sociale de la terre inscrit dans un certain nombre de constitutions latino-américaines et à la base d'un certain nombre de réformes agraires constitue une des formes que prennent ces limites.

Nous avons évoqué le cas du Vietnam où la terre, restée propriété de l'État a été mise à la disposition des villages et où les paysans disposent de droits d'usages qu'ils peuvent vendre. Dans l'exemple du Larzac (France) la Société Civile fonctionne comme organe de dialogue permanent entre partenaires locaux, gère le foncier et met les terres à disposition des familles d'agriculteurs suivant leurs besoins et la stratégie de développement qui a été discutée entre ses membres. On retrouve le dialogue territorial local pour l'attribution des ressources en fonction des besoins et le dialogue vertical de l'État qui laisse l'autonomie aux acteurs locaux organisés en partenariat pour gérer les ressources tout en les responsabilisant sur les résultats. Le résultat attendu est dans une répartition équitable de la terre, l'adéquation entre ressources et besoins et l'équité sociale. Notons que d'autres critères peuvent être privilégiés dans cette relation d'*autonomie contre responsabilité*, notamment en ce qui concerne la préservation du bien commun (sols, environnement, etc.). De tels dispositifs doivent tenir compte des données anthropologiques, de la structure des familles, et des usages d'héritage en vigueur pour permettre une gestion durable sur plusieurs générations, en réglant en particulier la question complexe de l'installation des jeunes¹⁹.

Si l'approche de dialogue territorial facilite la prise en compte de l'intérêt général et la gestion collective du bien commun et constitue un facteur de démocratie locale et de cohésion sociale, elle se heurte aux limites de la loi, et aux règles fixées à d'autres niveaux. La bonne gouvernance de la terre suppose une révision de son statut, et donc une décision au niveau national, ce qui constitue un sérieux obstacle, de nature politique. L'expérimentation territoriale n'est souvent possible que dans des conditions exceptionnelles, et le passage à la généralisation et à la promulgation d'une politique publique est presque toujours difficile²⁰.

4. Le lien avec les populations urbaines

Les populations urbaines, aujourd'hui souvent majoritaires, peuvent porter un jugement neutre et donc plus à même de se rapprocher de l'intérêt général et de peser dans le sens de la conciliation entre intérêt général et intérêts de tous dans une relation d'équité. En ce sens, elles constituent une importante ressource démocratique pour la bonne gouvernance dans les zones rurales²¹. Mais la participation des populations urbaines au débat sur les zones rurales ne se décrète pas. C'est un lien qui se construit avec le temps, un lien de citoyenneté, dans le sens donné ci-avant de droits et co-responsabilité : droits à jouir des produits de l'agriculture et du monde rural (alimentation saine, espace, tourisme, etc.) et co-responsabilité dans le bien-être des personnes y vivant et dans la gestion du bien commun.

La sectorisation des politiques est si importante que le plus souvent les seules expériences existantes viennent des citoyens eux-mêmes. Il s'agit de liens entre groupe de citoyens-consommateurs urbains et petits agriculteurs, qui prend des formes diverses autour de l'approvisionnement en produits sains et peuvent aller dans quelques cas jusqu'à l'achat collectif de terres pour favoriser l'accès à la terre. Ils répondent ainsi aux deux facteurs les plus importants de sécurité et de maintien de la petite agriculture familiale : sécurité des débouchés et prix suffisants et accès au foncier et s'inscrivent là aussi dans une relation d'autonomie contre responsabilité. Le développement du commerce équitable relève dans une large mesure de mécanismes similaires.

¹⁹ La propriété du sol ne doit pas nécessairement revenir à l'État. On connaît de multiples solutions, dont celles dans laquelle des propriétaires privés s'associent pour mettre leurs terres à la disposition d'une structure locale qui en assure la gestion par le dialogue territorial.

²⁰ Cela s'est confirmé dans l'exemple du Larzac avec l'échec du projet national des "offices fonciers" qui répondait à la même logique.

²¹ Ceci est particulièrement important dans les situations où des intérêts particuliers constituent des obstacles à l'expression de l'intérêt général et de la gestion équitable des biens communs, comme cela peut se passer pour l'accès à la terre. Pensons au rôle des citoyens dans le soutien au Mouvement des Sans Terres au Brésil, par exemple.

Partie IV. Les besoins de renforcement des compétences

Ce rapide tableau des enjeux de la gouvernance des zones rurales et de quelques expériences existantes nous a permis de compléter le diagnostic initié dans les deux premières parties des insuffisances et des lacunes à combler. Nous pouvons maintenant reprendre et résumer les conséquences de ce que nous avons décrit en matière de renforcement des compétences.

A. Comment aborder les besoins de renforcement des compétences?

La mise en place d'une bonne gouvernance des zones rurales constitue un enjeu majeur. Elle doit pouvoir s'appuyer sur le croisement de plusieurs approches qui déboucherait sur un tout cohérent que nous avons essayé d'ébaucher dans la troisième partie.

Il s'agit donc bien de *construire des compétences*, plutôt que de seulement les transmettre : aucune solution totalement satisfaisante n'existe. C'est de l'analyse critique de chaque approche proposée, à la lumière d'autres expériences, que pourront émerger des savoir-faire. Il convient toutefois de pouvoir disposer d'un *cadre de référence commun*, au niveau des concepts et des objectifs. Après l'affirmation au niveau mondial des concepts de droits de l'homme, de démocratie et de développement durable, et plus récemment des objectifs du Millénaire qui en sont l'expression concrète quantifiée et datée, affirmer la nécessité d'une bonne gouvernance des zones rurales tout en précisant les principes et en lui donnant la dimension d'un projet politique partagé constituerait un pas important dont la conférence ICARRD pourrait être porteuse.

On ne peut faire l'économie de *mécanismes de systématisation*²² et de *transmission des méthodes*. Sans un cadre de conduite des processus d'*apprentissage collectif* au niveau global, les risques sont grands de perdre des acquis significatifs, de faire fausse route de façon répétée, et de devoir réinventer constamment les mêmes solutions²³. De ce point de vue l'*observatoire* envisagé par la FAO pourrait jouer un rôle important.

Mais nous avons aussi souligné que les dispositifs expérimentaux étaient difficiles à mettre en place et nous avons expliqué pourquoi. Il conviendrait donc de réfléchir aux différents niveaux à des mécanismes permettant de passer des dispositifs pilotes à de nouvelles législations et à de nouvelles politiques publiques. Ici aussi, des dialogues inter-niveaux seront nécessaires. Loin de promouvoir une pensée unique, il faut sans doute plutôt créer les conditions pour que l'humanité puisse dans la diversité puiser les éléments de réponse aux questions posées au début de ce travail. Nul doute que les organisations internationales ont un important travail à réaliser pour modifier leurs dispositifs d'intervention de façon à améliorer leurs prestations dans ce domaine.²⁴

B. Quelques pistes concrètes pour renforcer les compétences des différents acteurs

En matière de besoins d'acquisition de compétences, le problème se situe plus aujourd'hui dans les relations inter-institutionnelles et politiques aux différents niveaux que sur le plan des savoir-faire techniques ou de gestion. La construction de compétences pour la bonne gouvernance doit servir de fil conducteur tandis que les autres objectifs liés aux compétences – techniques, gestion, accès aux marchés, etc. et les formations de base (alphabétisation, formation à la communication, la conduite de réunion, l'animation, formations spécifiques pour les femmes, les jeunes, etc.) peuvent être conçues comme éléments d'un projet global et fédérateur de construction d'une bonne gouvernance. Un projet de cette nature a un effet mobilisateur qui entraîne de nouveaux besoins et de nouvelles

²² ou capitalisation des acquis et des expériences.

²³ Même dans les expériences les plus avancées, comme celles de mise en réseau réalisées dans le cadre des initiatives communautaires de l'Union Européenne, la capacité de capitalisation et transmission des méthodes reste encore très en deçà de ce qu'il serait possible de faire. Il y a, de ce point de vue, un « gâchis » considérable de potentialités de construction et renforcement des savoir-faire.

²⁴ Cela implique aussi un renforcement des capacités de leurs cadres, qui pourrait s'inspirer des réflexions présentes dans ce document mais qui exigeront bien évidemment des développements beaucoup plus importants.

motivations pour l'acquisition de compétences.

Un tel programme suppose néanmoins que des conditions soient remplies, notamment en termes d'acceptation et d'application d'un cadre de référence commun. Il n'aurait guère de sens si les règles de bases de la démocratie et de la liberté d'expression ne sont pas assurées. Mais ces conditions requièrent également l'acceptation et la volonté de mettre en pratique les principes de subsidiarité active, de partenariat territorial, d'autonomie responsable, etc. Enfin, il paraît impossible de mener à bien un tel programme sans une politique agricole visant à assurer des prix suffisants aux producteurs dans chaque contexte particulier au niveau national ou régional et sans l'ouverture politique nécessaire pour l'expérimentation et la définition de nouvelles politiques foncières.

La pertinence et l'efficacité d'un programme de renforcement de compétences pour la bonne gouvernance des zones rurales repose sur la possibilité de créer un lien étroit entre formation et mise en pratique, la mise en pratique alimentant la réflexion et vice-versa. Cela suppose des formes de pédagogie qui lient réflexion et formation. Le formateur devient plus un facilitateur de processus d'apprentissages.

Enfin, le succès d'un tel programme de renforcement des compétences nécessite une *intervention simultanée et coordonnée* à plusieurs niveaux : pour la concertation territoriale au niveau local/communautaire, pour le partenariat vertical à des niveaux supérieurs, pour les acteurs intervenants comme facilitateurs, animateurs et/ou formateurs, pour le suivi évaluation, pour développer l'engagement des consommateurs comme citoyens, pour établir sur ces bases au niveau national de nouvelles lois et de nouvelles politiques, pour mettre en place au niveau des organisations internationales des types programmes adaptés et des politiques de régulation cohérents, etc.

Nous avons souligné dans la partie deux un certain nombre de domaines dans lesquels les compétences étaient clairement insuffisantes, au niveau des organismes internationaux, des États nationaux ou des gouvernements locaux, mais aussi au niveau des organisations de la société civile. Nous avons conclu que sans renforcement des organisations de producteurs, il serait très difficile de pouvoir mettre en place de nombreuses politiques.

C. Propositions. Une première ébauche soumise à la discussion.

Sur la base de ces différentes considérations on peut concevoir une ébauche de ce que pourrait être un processus d'acquisition de compétences pour la *bonne gouvernance* des zones rurales comme suit. La première étape serait d'affirmer l'objectif de *bonne gouvernance* des zones rurales en jetant les bases du cadre commun qui le précise. La conférence ICAARD est une opportunité pour ce faire.

Dès lors un appel pourrait être lancé auprès des gouvernements pour sa mise en œuvre de manière expérimentale, soit en s'appuyant sur des initiatives déjà existantes²⁵ soit sur des programmes nouveaux²⁶. Dans les deux cas l'intention doit aller au-delà de la mise en place de programmes expérimentaux au niveau local pour entrer dans le champ de la révision des politiques agricoles et foncières.

Des programmes spécifiques d'acquisition de compétences aux différents niveaux seraient alors mis en place. Un des principes serait de permettre aux divers acteurs concernés d'expérimenter l'approche à petite échelle dans une phase d'acquisition de compétences afin d'en comprendre les enjeux et pouvoir l'appliquer ensuite à plus grande échelle. Les programmes de formation, en alternance, seront conçus en ayant comme point de départ la réalité vécue et les problèmes rencontrés.

²⁵ comme LEADER en Europe, les CDD, les agendas 21, l'approche STA là où elle est mise en œuvre, etc.

²⁶ Dans le premier cas l'engagement consisterait à chercher à compléter les approches en place sur les points sur lesquelles elles présentent des insuffisances par rapport à l'objectif de bonne gouvernance, en les croisant avec d'autres approches. Dans le deuxième cas il pourrait s'agir de programmes conçus sur des bases nouvelles cherchant à prendre en compte les différentes dimensions d'une bonne gouvernance.

Ils concernent tous les acteurs impliqués dans les processus, pouvoirs publics et ministères, organisations paysannes et, plus généralement, les organisations représentatives de la société civile (à leurs différents niveaux de représentation local, national, continental, mondial), ONG et autres intervenants qui peuvent avoir un rôle de facilitateurs des processus de dialogue ainsi que des experts spécifiques (juristes, autres spécialistes), etc.

Un travail de suivi et de capitalisation devrait être réalisé au niveau mondial pour tirer les enseignements des différentes expériences et préciser le cadre de référence commun, notamment en termes de méthodes et leurs adaptations suivant différents contextes. Certains éléments méthodologiques touchent à des questions fondamentales qui mériteront une attention particulière, comme, par exemple :

- Comment permettre aux personnes les plus pauvres de pouvoir se réapproprier le droit à la parole et avoir leur place dans les dialogues territoriaux, à commencer par le niveau communautaire et local et également aux niveaux les plus élevés ?
- Quels sont, au delà des concepts et des principes, les méthodes du dialogue autour de l'intérêt général et du bien être de chacun dans une relation d'équité ?
- Comment parvenir par le dialogue entre les différents niveaux à dépasser les obstacles, y compris juridiques, à l'émergence d'une bonne gouvernance des ressources comme la terre et l'eau : révision du statut de la terre et de l'eau, mise en place de nouvelles formes de gestion locale, etc..
- Comment assurer un suivi-évaluation partagé entre les différents niveaux ?

L'idée d'un observatoire des politiques agricoles et rurales proposée par la FAO comme output de l'ICAARD est fondamentale pour concrétiser la perspective qui vient d'être évoquée. Son rôle pourrait être d'**assurer la dimension mondiale du processus d'apprentissage de la bonne gouvernance des zones rurales et du renforcement des compétences à cette fin**. Il devra: 1/ préciser le cadre de référence commun comme hypothèse de départ, sur la base de la conférence ICAARD et dans la suite de la conférence; 2/ assurer un appui aux gouvernements intéressés à expérimenter l'approche pour préciser avec eux les éléments d'expérimentation les plus importants à prendre en compte et qui feront l'objet d'un travail d'observation et de capitalisation méthodologique au niveau mondial; 3/ établir et mettre en œuvre un système de suivi des approches en place pour en cerner les acquis et les limites, servant de base au dialogue pour leur amélioration; 4/ identifier les questions les plus problématiques et organiser des échanges sur ces questions et les réponses les plus pertinentes et intéressantes qui ont été mises en œuvre. Cela concerne aussi bien la mise en œuvre locale que les politiques agricoles, foncières et de développement rural; 5/ capitaliser les méthodes au niveau mondial et enrichir le cadre de référence commun de la bonne gouvernance en prenant en compte les différents contextes; 6/ assurer une large diffusion des objectifs et du processus en cours; 7/ appuyer la mise en réseau des acteurs concernés avec l'objectif, à terme, que les fonctions assurées par l'Observatoire soit progressivement reprises par les réseaux eux-mêmes (fonctions de capitalisation méthodologique, diffusion, animation des échanges, dialogue politique, etc.)

Par ailleurs l'Observatoire aurait la responsabilité de produire chaque année un **Rapport mondial sur l'accès à la terre, à l'eau et aux ressources naturelles**, qui ferait un état des lieux des questions d'équité et de sécurisation des droits d'usage des paysans, des pêcheurs, des populations nomades et de celles qui vivent de la forêt et permettrait non seulement de suivre les progrès en matière de gouvernance dans ces domaines mais aussi d'aider les Etats les institutions internationales, et les organisations des sociétés civiles à rendre des comptes (*accountability*).

Le défi le plus difficile pour le développement d'une bonne gouvernance des zones rurales sera probablement le passage des acquis de l'expérience aux politiques générales (« mainstreaming »). Trop souvent ce passage ne se produit pas faute d'un rapport de forces politiques suffisant au niveau global pour permettre le basculement. C'est pourquoi il faut se poser la question dès le départ de

l'appui à la **constitution de réseaux** qui puissent être partie prenante dans le dialogue politique au niveau global et jouer un rôle d'échange et de capitalisation, **pouvant prendre progressivement le relais de l'Observatoire lui-même**: réseaux représentant les petits producteurs mais aussi les différents acteurs impliqués dans ces démarches, y compris les habitants des villes. Il est donc particulièrement important de prévoir des programmes d'acquisition de compétences spécifiques à cet effet, tels que

- ✓ un programme spécifique visant le **renforcement des organisations paysannes et rurales**.
- ✓ organiser la **participation systématique des populations rurales dans la conception et application des politiques de sécurisation foncière** des différents types de droits, et tout particulièrement des droits d'usage, en s'appuyant sur des structures de gouvernance existantes ou en aidant à la construction de nouvelles institutions locales territoriales ad-hoc.

Par ailleurs pour qu'un tel processus porte ses fruits d'autres types d'intervention sont à prévoir, notamment :

- ✓ le recours, sur recommandation d'organisations des Nations Unies, à **des politiques incitatives et/ou contraignantes de la part des institutions financières internationales vis à vis des États** pour accélérer la réalisation de réformes agraires redistributives, avec des objectifs quantitatifs évaluables en terme de baisse du coefficient GINI, sur des périodes longues, là où la distribution du foncier est très inégalitaire et à des mécanismes de régulation des marchés fonciers et/ou d'imposition foncière là où la distribution est relativement égalitaire pour prévenir les phénomènes de concentration.
- ✓ des **recherches comparatives de compétitivité** entre petite et grande production agricoles, en prenant en compte les externalités sociales et environnementales.

Conclusions

Nous voudrions revenir en guise de conclusions sur les conditions nécessaires pour progresser dans la mise en œuvre de telles propositions et atteindre les objectifs recherchés.

1- Reconnaître la diversité des situations dans le monde et abandonner la tentation d'une pensée unique sont aujourd'hui des préalables indispensables pour mener à bien une analyse sérieuse des problèmes et pour trouver des réponses aux défis complexes du XXI^{ème} siècle. Il convient de mettre en place des règles communes à tous les pays, qui protègent cette diversité et permettent à toutes les nations et à tous les groupes sociaux, même les plus pauvres, de pouvoir exister, être reconnus, faire valoir leurs droits, et bien sûr, en particulier, celui de sortir de la pauvreté.

2- Les véritables causes de l'accroissement de la pauvreté et de la faim dans le monde doivent être au cœur des réflexions, afin de s'attaquer aux racines du problème. Les mécanismes de mise en concurrence d'agricultures aux productivités très différentes, l'existence de distorsions de marchés considérables liées aux subventions directes ou déguisées, aux différences de coût de la main d'œuvre dans les différentes régions du monde, aux différents poids relatifs des pays et des acteurs économiques dans les négociations, constituent aujourd'hui la principale cause de la pauvreté en milieu rural, à laquelle s'ajoutent les difficultés d'accès à la terre et des politiques nationales défavorables aux paysans. Il est vain d'établir des filets de sécurité, de créer des politiques assistencialistes de correction des inégalités si les mécanismes qui sont à leur origine continuent à aggraver les problèmes en amont. Des organisations et des mouvements de plus en plus nombreux réclament à juste titre que les produits agricoles et au moins les aliments ne soient pas traités comme les autres marchandises, que soit stoppé le mécanisme de libéralisation en attendant que des mécanismes appropriés de régulation soient mis en place, impliquant par exemples l'établissement d'espaces régionaux de libre échange permettant de protéger quand c'est nécessaire les agricultures des pays concernés des effets dévastateurs du marché mondial. Aucune politique d'accès à la terre ne peut être viable sans changements à ce niveau.

3- Ne devons nous pas renoncer au mythe de LA propriété absolue de la terre pour réinventer de nouvelles formes de gouvernance des territoires?

La reconnaissance de l'existence de différents types de droits, individuels et/ou collectifs, et l'importance des droits d'usage des ressources, sont aujourd'hui essentiels. Il est aisé et relativement courant de parler de faisceaux de droits (*bundles of rights*), mais beaucoup plus difficile de traduire cette réalité en une véritable reconnaissance juridique. L'éventail des possibles s'ouvre à l'infini si on accepte l'idée que puissent exister sur une même parcelle des droits divers, et que ces différents droits puissent faire l'objet de modes de distribution et de gestion spécifiques, par le marché ou par des mécanismes non-marchands.

Abandonner le mythe de LA propriété absolue du sol²⁷, c'est se donner les moyens de regarder la réalité différemment et de constater que les situations des différents continents ne sont pas nécessairement incomparables, c'est réintégrer les *lois sur le fermage* de l'Europe, la *fonction sociale de la terre* de l'Amérique Latine, les *us et coutumes* des territoires indigènes dans un ensemble conceptuel cohérent.

4- N'est-il pas urgent d'abandonner l'illusion de la possibilité d'un marché parfait de la terre et des ressources naturelles?

Quand bien même les droits sur la terre et sur les ressources naturelles se vendent et s'achètent fréquemment, ce ne sont pas des biens ayant été produits pour être vendus et ils ne peuvent pas constituer des marchandises comme les autres, comme l'avait déjà découvert Karl Polanyi dès 1944. Le marché ne pourra jamais à lui seul redistribuer de façon optimale les ressources foncières et naturelles dans l'intérêt de la majorité des humains. Des réformes agraires redistributives impulsées par les États et les paysans eux-mêmes sur la base d'un large consensus dans la société, sont plus que jamais nécessaires, non pas seulement dans une perspective de justice pour les pauvres, mais pour le bien être du plus grand nombre et l'équilibre économique mondial. Ces réformes n'auront pas les mêmes caractéristiques que celles du siècle passé, et devront innover pour affronter la nouvelle donne mondiale.

L'absence totale de marchés ne constitue pas non plus une solution. Il faut sortir d'une dichotomie stérile - tout marché versus pas de marchés - et se donner les moyens de spécifier quels types de droits peuvent faire l'objet de transactions marchandes et quels autres droits doivent être gérés par des mécanismes non-marchands. Il convient de discuter quelles régulations sociales ou quelles limites doivent être établies au fonctionnement de ces marchés. Si l'agriculture familiale (ou paysanne) est bien toujours la forme de production la plus intéressante économiquement, écologiquement et socialement, les *politiques des structures* sont alors de toute première importance, en tant que politiques agricoles qui visent à permettre la modernisation des unités de production tout en contrôlant l'évolution des structures agraires d'une génération à la suivante de façon à conserver la nature familiale de l'unité de production. Avec les politiques économiques et d'éducation, elles permettront l'expression des avantages de l'agriculture familiale.

La construction des solutions de demain ne pourra se faire que de façon plurielle et progressive. C'est dans des dynamiques d'alliances de plus en plus larges que pourront progressivement se construire les rapports de force qui permettront d'aller plus loin de façon durable.

Dans ce sens, les **organismes internationaux des Nations Unies (FAO, PNUD, ...)** ont un rôle **essentiel à jouer**. Ils doivent continuer à intervenir auprès des États, mais aussi sans doute élargir leur action, notamment avec les mouvements et les organisations de la société civile représentant les différents secteurs.

Bien d'autres pistes que celles que nous avons évoquées dans ce document devront être travaillées:

²⁷ Inventée il y a tout juste deux siècles, c'est à dire hier à l'échelle de l'humanité, lors du combat de la bourgeoisie contre le pouvoir féodal.

celle de *taxes mondiales* qui pourraient financer des compensations aux distorsions du marché, celle d'alliances larges entre producteurs et consommateurs, entre secteurs capitalistes intéressés à un élargissement de la base de la demande solvable mondiale et secteurs paysans directement affectés par les évolutions en cours. De par la variété et la qualité de ses participants, la conférence devrait être l'occasion de formuler et de travailler beaucoup d'idées nouvelles. Devant l'urgence et l'ampleur de la crise, nous avons besoin de l'imagination et la capacité de réflexion de chacun, et des apports des nombreuses cultures des peuples du monde.

Bibliographie sélective.

- Berthelot, Jacques.** 2001. L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation. L'Harmattan., Paris.
- Calame, P.** 2003. La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance. Editions Syros FPH, 2003.
- CERAI.** Forum Mondial de la Réforme Agraire, 2004, Valencia. Actes et documents.
- Comby, Joseph.** L'impossible propriété absolue, dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.
- Deininger, Klaus. World Bank.** 2003. Land Policy for Growth and Poverty Reduction.
- FAO,** 2004. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. 2004.
- FAO, ROA - Roles Of Agriculture Project. Research Reports.** 2004.
- FAO, Rural Development Division.** 2005. An approach to rural development. Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). FAO : SD-Dimensions : http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm
- FAO.** Charte des paysans. Déclaration de principes et programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. 1981.
- Farrell, G.;Thirion, S.** Construire une stratégie de développement territorial à la lumière du Programme LEADER - 5 publications (1999 – 2000): La compétitivité territoriale, la compétitivité économique, la compétitivité sociale, la compétitivité environnementale et la compétitivité à l'échelle globale –
- INDE, CRL - 2001 - Leader Portugal.** O desenvolvimento local em meio rural face ao desafio da sustentabilidade – Os ensinamentos de 10 anos da Iniciativa Comunitaria LEADER em Portugal.
- Janvry, Alain de, Macours, K. et Sadoulet, Elisabeth.** El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.
- Lavigne Delville, Philippe** (coordinateur). Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Karthala, Coopération française. 1998.
- Lerman, Csaki, Feder,** 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union.
- Le Roy, E., Karsenty, A., Bernard, A.** La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables. Ed. Karthala. Paris, 1996.
- Malassis, Louis.** L'épopée inachevée des paysans du monde. Paris, Ed. Fayard 2004.
- Marty, André et al.** Les régimes fonciers pastoraux: études et propositions. Secrétariat permanent du code rural. FIDA. Niger. 1990. 107p.
- Mazoyer, Marcel et Roudart, Laurence.** Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997.
- Mazoyer, Marcel.** FAO, 2001. Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation.
- Merlet Michel,** 2002, Politiques foncières et réformes agraires. Cahier de propositions. Réseau Agricultures paysannes et modernisation/Fondation pour le Progrès de l'Homme, IRAM, 127 p.
- Polanyi, Karl.** La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. 1944. Ed. Gallimard. Paris, 1983.
- Saraceno, H.; Thirion, S.; Farrell, G.; Hummelbrünner, R; Vercruyse, JP.** 1999. Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER. – Cahier n° 4 de l'Observatoire Européen LEADER –
- Servolin, Claude.** L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Paris. Février 1989.
- Stiglitz, Joseph.** Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth. Brasil. World Bank. July 1998.
- Union Européenne,** (Commission de l') Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement. Bruxelles, Octobre 2004.