

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 6 ● Avril 2012

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Panorama des actions de la société civile française sur le foncier

Cette réunion consacrée aux interventions des ONG françaises sur le foncier a été motivée par le besoin de la Coopération française de partager davantage avec les acteurs de la société civile une analyse commune des dynamiques foncières au Sud, mieux connaître les interventions des ONG françaises sur le foncier, et dégager des pistes possibles de collaboration avec le comité technique « Foncier & développement ».

Après une introduction de Mathieu Perdriault (Agter), Isabelle Manimben (CCFD - Terre solidaire) a présenté les activités des partenaires du CCFD en Afrique des Grands Lacs pour agir sur la sécurisation foncière dans un contexte marqué par des conflits violents et d'importants mouvements de populations. Antoine Bouhey (Peuples solidaires - ActionAid) a ensuite présenté les grands axes d'intervention des ONG françaises face aux accaparements de terres. Enfin, Mamy Rakotondrainibe (collectif Tany) a partagé l'expérience de son association contre les projets de la société Daewoo à Madagascar. Avant de présenter ces initiatives et de restituer les points de débats qui ont suivi, cette note propose un rapide panorama des actions des ONG françaises sur le foncier.

> UNE PRISE DE CONSCIENCE ACCRUE DES ENJEUX FONCIERS AU SUD

Les ONG françaises de développement travaillent pour certaines depuis longtemps sur les questions foncières. Enjeu majeur de développement et de paix sociale, cette dimension foncière est au cœur de projets qu'elles appuient au Sud depuis parfois de longues années. Résolution des conflits fonciers, appui à la sécurisation foncière des exploitations familiales, renforcement des capacités des acteurs non étatiques dans le dialogue avec les autorités publiques et coutumières, participation aux débats sur

les politiques foncières sont quelques-uns des modes d'intervention traditionnellement développés.

À partir de la fin de l'année 2008, la donne internationale change et entraîne une prise de conscience accrue des enjeux fonciers pour de nombreux acteurs qui ne travaillaient auparavant pas directement sur cette question. L'ONG Grain a été la première à lancer une alerte concernant l'accélération et l'amplification des processus d'appropriation et de concentration foncière à grande échelle. Depuis, de nombreuses organisations françaises, dites de la « société civile » (associations de solidarité internationale, syndicats agricoles, etc.) ont décidé d'agir pour dénoncer et faire opposition à l'accaparement des terres. Elles réalisent depuis cette date – plus ou moins en relation les unes avec les autres et chacune à des degrés divers – un travail d'analyse, d'information, d'élaboration de solutions, et de revendication auprès de décideurs politiques pour défendre les droits des utilisateurs du foncier. Ces actions se mènent généralement au travers de partenariats avec des mouvements sociaux ou des collectifs locaux d'organisations paysannes et de la société civile dans les zones où s'opèrent des accaparements de terres.

Certaines de ces organisations (Agter, CCFD - Terre solidaire, Coordination SUD - C2A, Oxfam France, Peuples solidaires - Action Aid et Gret) ont mené ensemble un travail d'analyse particulièrement approfondi de ce problème. Ce travail s'est articulé au cycle de réflexion engagé par le Comité technique « Foncier & développement » (CTFD) avec les membres du Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (Gisa) de 2009 à 2010. Il a donné lieu à la production d'un document de synthèse « Les appropriations de terres à grande échelle : analyse du phénomène et propositions d'orientations », qui avait alors largement alimenté le positionnement officiel de la France (voir références en fin de document).

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier & développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

Les ONG qui avaient travaillé ensemble dans ce cadre, ont ensuite poursuivi un travail commun, marqué en particulier par leur engagement de premier plan dans la rédaction de l'« Appel de Dakar » lancé par un grand nombre d'organisations de la société civile mondiale, notamment la Via Campesina, lors du Forum social mondial de Dakar en février 2011. Cet appel a été signé depuis par plus de 900 organisations à travers le monde. Si des démarches conjointes d'organisations de la société civile se sont structurées depuis au plan mondial, cela a surtout été en interaction avec le processus de définition des « Directives volontaires de la FAO sur la tenure de la terre, des pêches et des forêts », sous l'égide du Comité de la sécurité alimentaire, ou en réaction au processus de définition des Principes d'investissements agricoles responsables promus à l'origine par la Banque mondiale.

Cette note se propose, à travers l'évocation de ce processus, de fournir aux membres du CTFD un panorama des champs et modes d'action des organisations françaises concernées par les enjeux fonciers. Cette présentation, loin d'être exhaustive, se veut un outil d'information pour préciser la place que peuvent prendre ces structures dans le débat public sur ce sujet et la fonction qui peut être la leur pour changer les rapports concrets au foncier.

> PANORAMA DES ACTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE FACE AUX ENJEUX FONCIERS AU SUD

On peut identifier assez schématiquement trois grands champs d'intervention des organisations françaises sur les questions foncières. Les actions des ONG relèvent en réalité d'un continuum entre

ces différents champs, certaines structures pouvant avoir un engagement nettement dominant dans l'un ou l'autre. Cette catégorisation de leurs activités relève d'un découpage proposé pour la rédaction de cette note, mais qui n'a pas fait l'objet d'un accord avec l'ensemble des organisations mentionnées. Les catégories sont brièvement caractérisées et quelques exemples de travaux d'organisations engagées dans le processus d'échange y sont indiqués afin de donner une idée globale du panel d'activités développées.

Comprendre les dynamiques foncières (études, analyses et travaux de capitalisation)

Plusieurs ONG réalisent régulièrement des études pour développer leurs propres connaissances des problèmes concrets que posent les questions foncières. Sur la question des appropriations de terres à grande échelle, le Gret, Agter, AVSF, Amis de la Terre, Oxfam et Solidarités ont par exemple mené différents travaux pour comprendre les déterminants de plusieurs cas d'appropriation de terres et étudier les mobilisations sociales qu'ils ont suscitées (voir, au sujet de ces dernières, « *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud* », synthèse réalisée par Coordination SUD).

Des études ont par ailleurs été réalisées pour comparer les impacts économiques, sociaux et environnementaux des différentes formes de production : Agter a ainsi comparé le partage de la valeur ajoutée dans les *agroholdings* et l'agriculture de lopin en Ukraine, et va réaliser prochainement des études d'agriculture comparée au Pérou et au Cambodge, avec l'appui du CTFD ; AVSF conduit de son côté des études d'impacts comparées en Équateur et au Sénégal.

Dans d'autres cas, certaines ONG réalisent aussi des études pour mieux comprendre les dynamiques foncières qui se posent dans le cadre de projets de développement rural qu'elles initient ou appuient. Le CCFD-Terre solidaire, deux de ses partenaires d'Afrique des Grands Lacs et le Gret ont ainsi cherché à mettre en perspective les enjeux et défis de la sécurisation foncière afin de renforcer les actions menées en partenariat en RDC, au Rwanda et au Burundi. Une étude a ainsi été publiée (voir « *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale* »). Elle identifie les sources d'insécurité foncière dans cette région et passe en revue certaines expériences portées par des acteurs de la société civile dans les domaines suivants : gestion de conflits, gestion foncière, formalisation des droits et des arrangements, plaidoyer et participation aux débats publics sur les politiques

© Émilie Pèlerin



foncières. Enfin, elle propose une grille d'analyse et de questionnements permettant au CCFD et à ses partenaires de se construire un cadre d'analyse et d'action commun (voir la présentation page 5).

Ouvrir et participer au débat public (information, mobilisation, plaidoyer et contribution)

Documenter le phénomène d'appropriation des terres à grande échelle et en informer le public

Informer est une fonction commune à toutes les organisations dont il est question ici. Chacune produit des documents pour porter à la connaissance du public les informations relatives aux problèmes de distribution des droits sur les terres, aux cas d'appropriation, et aux problèmes qu'ils soulèvent sur la sécurité foncière des populations rurales. Elles en assurent la diffusion par le biais de nombreux sites Internet en accès libre, documents papiers, conférences, films, émissions de radio, etc. Elles mènent parfois des programmes d'« éducation au développement » qui comportent des moyens plus spécifiques : animations auprès des écoles et lycées, formations de divers publics (par exemple, la Campagne « Une seule planète » menée de concert par de nombreuses ONG françaises et coordonnée par le Crid).

Le collectif Tany¹ pour la défense des terres malgaches a aussi été créé pour s'opposer aux velléités de la société coréenne Daewoo Logistics et mène des actions de veille et d'information du public (voir la présentation page 8).

Plusieurs autres exemples de campagne d'informations existent, comme le « Prix Pinocchio »² organisé par les Amis de la Terre et le Crid, qui a été attribué en 2011, par plus de 11 000 votants, à quatre groupes multinationaux d'origine française impliqués dans des accaparements de terre.

Se faire entendre grâce à des mobilisations citoyennes

Les mouvements paysans expriment aussi des aspirations politiques citoyennes qui touchent au foncier, à l'agriculture et à l'alimentation. La Confédération paysanne, qui mène depuis de nombreuses années une analyse de la situation du foncier agricole et du contrôle des structures en France, développe ainsi des propositions de réformes politiques dans ces domaines. Elle contribue au débat

et à des actions de portée plus large au travers du mouvement international Via Campesina.

Le mouvement international Via Campesina a notamment eu un rôle déterminant auprès du Comité de la sécurité alimentaire pour que celui-ci apporte la plus grande légitimité internationale aux Directives volontaires de la FAO sur la tenure responsable de la terre des pêches et des forêts, plutôt qu'aux Principes d'investissements agricoles responsables de la Banque mondiale. Au-delà des frontières, la dynamique du forum de Nyéléni (organisé par la Confédération nationale des organisations paysannes du Mali, avec l'appui de la Via Campesina) atteste de cette activité de mobilisation politique internationale.

Une expression citoyenne prend aussi forme au travers des actions de campagne de signatures de cartes postales de revendication que mènent plusieurs organisations : par exemple, Oxfam France/AVSF et leur campagne « Privés de terres, privés d'avenir », Peuples solidaires - ActionAid et ses appels urgents, notamment « Kenya : Carburant contre paysans » (voir la présentation page 7), « Cameroun, Somdiaa sucre les droits », Aitec et sa campagne contre l'initiative européenne de sécurisation des approvisionnements en matières premières, la campagne « Une seule planète » menée par le Crid, etc.

Ces organisations appuient par ailleurs les mouvements de revendication citoyenne dans de très nombreux pays concernés par les accaparements au travers de moyens financiers, logistiques et méthodologiques ainsi qu'en relayant leurs aspirations. Plusieurs d'entre elles sont membres de fédérations mondiales, qui peuvent être des relais déterminants pour faire circuler informations et revendications à cette échelle (Concord, Oxfam, ActionAid, Friends of the Earth, CIDSE, etc.).

Développer un plaidoyer auprès des décideurs politiques

Certaines de ces organisations se font le relais très direct de revendications auprès de décideurs politiques, dans des espaces de dialogue plus ou moins formalisés. L'élaboration des directives volontaires de la FAO a été organisée pour permettre l'expression d'une voie concertée des organisations de la société civile directement auprès des États négociateurs. Les organisations présentes dans les délégations d'ONG françaises (CCFD, Oxfam, Agter, Peuples solidaires - ActionAid) ont pu y faire entendre leurs revendications sur le texte proposé. Certaines d'entre elles portent très activement et régulièrement des revendications auprès des décideurs politiques français (négociateurs de différents textes et dispositifs internationaux) et européens dans des cadres moins formels.

1. <http://terresmalgaches.info/>

2. Les prix Pinocchio du développement durable, organisés par les Amis de la Terre - France, ont pour but d'illustrer et de dénoncer les impacts négatifs de certaines entreprises françaises, en totale contradiction avec le concept de développement durable qu'elles utilisent abondamment : <http://www.prix-pinocchio.org/>

Certaines ONG (Gret, Agter) participent aussi à des espaces de dialogues multi-acteurs tels que le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française, qui permettent d'échanger points de vue et analyses entre décideurs (AFD, MAEE), chercheurs, opérateurs de terrain et organisations de la société civile. Ce sont des lieux privilégiés de débat et de confrontation d'idées qui permettent d'enrichir les analyses de chacun à travers des échanges mensuels autour de problématiques d'actualité et d'analyse des dynamiques foncières observées dans les pays.

Accompagnement de la participation de partenaires locaux dans l'élaboration de politiques publiques touchant au foncier

Certaines de ces organisations sont aussi parfois impliquées dans la définition des politiques foncières, dans le cadre de partenariats avec des organisations locales (organisations paysannes, ONG).

Les expériences pilotes appuyées au Burkina Faso par le Gret dans le cadre du projet Negos-GRN visent ainsi à appréhender les modalités possibles de mise en œuvre de la loi de sécurisation foncière 034-2009. Au Mali et au Sénégal, le travail mené est confronté aux autres initiatives engagées par les projets de développement et ONG pour alimenter le dialogue politique avec les autorités locales et nationales sur les enjeux des politiques foncières. Dans ce cadre, des notes de politique sont réalisées pour formuler des recommandations aux décideurs et des ateliers de dialogue politique sont organisés pour les convaincre d'engager les réformes nécessaires dans leurs pays.

En Afrique des Grands Lacs, le CCFD - Terre solidaire a appuyé le Forum des Amis de la Terre (FAT) dans la construction d'un réseau d'alliance et la consultation des populations en vue de participer au travail d'élaboration du nouveau Code agricole démarré en 2007 (*voir plus loin le focus sur cette initiative*).

Agir sur le terrain pour sécuriser l'accès à la terre des populations

Appui aux populations victimes ou menacées d'éviction par des processus d'accaparement foncier

Juristes-Solidarités apporte, dans le cadre du projet Umoja, un appui méthodologique à des organisations d'Afrique centrale par le biais de la formation de « para-juristes » dans le domaine de la prévention et de la résolution de conflits fonciers. Engagée auprès de collectifs locaux urbains, ces organisations sont de plus en plus sollicitées pour des problèmes fonciers ruraux et envisagent de faire de ces problèmes un axe majeur d'actions pour les années à venir.

Expérimentation et développement d'outils concrets de sécurisation des droits fonciers

Au Guatemala, AVSF a apporté un appui à l'ONG Sank dans ses actions de défense des communautés locales. Ils ont ainsi pu mettre en place des systèmes communautaires de résolution de conflits fonciers et de lutte contre l'emprise croissante des plantations de grande échelle sur les terres. En 2004, un travail entre communautés a permis l'élaboration de règlements communautaires d'administration des terres qui n'autorisent plus leur vente parcellisée. En octobre 2008, les communautés ont obtenu de l'État la reconnaissance de leur statut de « communautés indigènes », ce qui leur a permis d'actionner une convention de l'Organisation internationale du travail obligeant les pays signataires à respecter les droits des peuples indigènes et leurs formes d'administration foncière et juridique.

Le Gret travaille au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso avec des laboratoires de recherche (Ipar, Laboratoire Citoyennetés, Gersda) et des opérateurs de développement locaux (Enda Graf, Cinesda, Amedd) sur la gestion décentralisée et négociée des ressources naturelles et foncières. À travers des études et actions de terrain, le projet vise à identifier des méthodologies adaptées et à tester des outils de sécurisation des droits des utilisateurs sur les ressources naturelles (conventions locales de gestion des ressources naturelles, chartes foncières locales, plans d'occupation et d'aménagement des sols, etc.). Ces expériences pilotes ont pour objectif de faire ensuite reconnaître la pertinence des pratiques de négociation entre usagers de la terre et des ressources naturelles (agriculteurs, éleveurs, agro-éleveurs, groupements de femmes, de jeunes, coopératives, groupements villageois, autorités locales, coutumières, services de l'État, etc.) et de donner à ces accords locaux un statut légal afin d'en assurer la pérennité. Le Gret travaille aussi au Laos sur une expérience pilote de *land use planing* et de *land titling* pour aider les acteurs à identifier la

© Simplex Malembe - FAT



vocation des différentes zones (agricole, forestière) et à y faire reconnaître leurs droits (titre foncier communautaire).

Dans l'Afrique des Grands Lacs, le CCFD - Terre solidaire accompagne aussi ses partenaires locaux dans l'expérimentation d'outils de sécurisation foncière et de gestion concertée du foncier (réflexion autour de l'utilité de titres fonciers coutumiers, élaboration partagée d'un « code de bonne conduite » des chefs terriens, etc.).

> FOCUS SUR QUELQUES INITIATIVES

Actions de terrain des ONG sur le foncier : zoom sur l'Afrique des Grands Lacs

Le CCFD - Terre solidaire intervient dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale depuis 1994 (République démocratique du Congo/Nord et Sud-Kivu, Burundi, Rwanda), en appui à des organisations de la société civile et à des organisations paysannes. L'expérience présentée ici se situe dans la province du Nord-Kivu en RDC et concerne le partenariat initié avec le Forum des Amis de la Terre (FAT) sur la problématique de la sécurisation foncière.

Lors du démarrage de ses interventions dans la zone, le CCFD a été interpellé par les acteurs de la société civile qu'il accompagnait sur l'importance des conflits autour de la terre, ces derniers constituant un frein au rétablissement de la paix (dans la province du Nord-Kivu, en RDC, 80 % des conflits portés devant les tribunaux de paix sont des conflits fonciers privés et familiaux). Forte pression démographique, morcellement des tenures foncières, tensions entre autochtones et migrants³ autour du



Le Forum des Amis de la Terre (FAT) est un collectif d'ONG créé au départ par une équipe d'ingénieurs agronomes et de militants de la société civile, qui se positionne en faveur des agricultures familiales. Le FAT entretient des liens forts avec les chefs coutumiers et a développé des stratégies d'alliances avec certains députés nationaux. Intervenant dans la province du Nord-Kivu, ses connexions avec différentes instances de décision, sa structuration et les partenariats développés avec d'autres acteurs sociaux, leur a permis de peser fortement dans le débat national. Ils ont ainsi pu influencer les orientations en matière de politique agricole et de politique foncière, à travers leur participation à l'élaboration du code agricole nouvellement promulgué et à la réforme foncière en cours.

contrôle de la terre et du pouvoir politique, faillite des mécanismes de gouvernance et de régulation suite aux conflits armés : autant d'éléments qui ont mené à cette situation conflictuelle. S'il n'existe pas de lien de causalité linéaire entre ces conflits fonciers et les guerres qu'a connues la RDC, il n'en demeure pas moins que le règlement de la question foncière est aujourd'hui indispensable tant en

3. Au cours de la colonisation belge, de nombreux rwandais ont en effet été déplacés pour travailler au Kivu (mission d'immigration Banyarwanda - MIB). Par la suite, afin de sécuriser leur accès à la terre, ces migrants ont tenté progressivement de s'extraire des systèmes coutumiers de gestion foncière avec l'appui des élites nationales, ce qui a entraîné des conflits. Le génocide rwandais avec l'installation massive de réfugiés rwandais dans des camps au Kivu est venu déstabiliser une situation déjà explosive.

Pour être mieux à même d'appuyer ses partenaires locaux engagés sur cette problématique, le CCFD a réalisé une étude visant à identifier les causes majeures d'insécurité foncière dans la zone (voir références en fin de document).

Les analyses réalisées dans les trois pays ont montré que celles-ci sont de plusieurs ordres :

➤ **remise en cause des droits fonciers et des usages de la terre** : ce phénomène n'est pas nouveau. On assistait déjà à l'époque coloniale à des évictions de populations pour la création de grandes plantations, mais aujourd'hui cette dynamique est renforcée par la création de parcs nationaux et le développement

d'exploitations minières contrôlées par des sociétés privées ou des groupes armés ;

➤ **divisions successorales et amenuisement des tenures** : la forte pression démographique et la réduction de plus en plus importante des surfaces productives, en l'absence d'alternatives à l'agriculture, conduit à la multiplication des conflits privés ou intrafamiliaux ;

➤ **conflits politiques et déplacements de population** : la région a connu une succession de guerres et de crises violentes, instrumentalisées du point de vue politique sous des questions identitaires et ethniques, mais dont les sous-basements portent en réalité sur les enjeux de

contrôle sur les terres. Les déplacements de populations entraînent aussi de nombreuses difficultés lors du retour des réfugiés ; les périodes de guerre ont déstructuré les liens sociaux et conduit à une perte de confiance envers les autorités, qui ne peuvent plus jouer leur rôle de régulation ;

➤ **concurrences et carences entre instances de gestion foncière** : la loi foncière votée en 1973 est jugée inadéquate et perçue comme un facteur d'insécurité foncière par une majorité de la population. On observe aussi une crise de légitimité de l'État et des autorités coutumières, qui atteignent leurs limites en matière de gestion foncière.

termes de construction de la paix que d'impulsion du développement.

Depuis 2007, le CCFD appuie notamment le Forum des Amis de la Terre, une organisation congolaise qui s'est créée pour aborder de front la question foncière, compte tenu de l'incidence des conflits fonciers dans son milieu.

La première action initiée par ce collectif a été, en 2007, l'organisation d'un atelier réunissant une centaine d'intervenants pour réfléchir à des propositions de réforme de la loi foncière. Cette rencontre a abouti à la formulation de onze propositions phares incluant la création de commissions foncières locales permanentes, l'organisation du pays en circonscriptions foncières, une interdiction du morcellement des terres en dessous de trois hectares en cas d'héritage, une interdiction des ventes de terres d'une superficie supérieure à 2 000 hectares, et enfin une redéfinition et réaffirmation du rôle des chefs terriens.

Profitant de la porte d'entrée que représentait l'élaboration d'un code agricole national, le FAT, en coalition avec la Fopac et le Sydip – deux organisations paysannes très bien implantées dans le Nord-Kivu – a porté ces propositions auprès du ministère de l'Agriculture. Associée à l'élaboration du volet foncier de ce dit code, la coalition a ensuite mené un intense travail de plaidoyer et de lobbying auprès des décideurs politiques afin que le code

agricole soit adopté. Partiellement « détricoté » par les organes législatifs, le code agricole a malgré tout été promulgué en décembre 2011 – une grande victoire pour ces organisations et pour les paysans qu'elles représentent.

Une autre initiative menée par le FAT a porté sur l'élaboration d'un code de bonne conduite des chefs coutumiers, acteurs incontournables de la gouvernance foncière des terres rurales. Ces chefs ont un statut ambigu et sont souvent de fait une source d'insécurité foncière pour les agriculteurs familiaux. Néanmoins, craignant d'être de plus en plus marginalisés, ils ont accepté d'entrer en dialogue avec le FAT.

Ce code de bonne conduite, adopté par les chefs coutumiers, a permis de :

- réaffirmer leurs responsabilités en matière foncière tout en instaurant des mécanismes de régulation et de sanction ;
- garantir la sécurisation des détenteurs coutumiers à travers la mise en œuvre de « titres fonciers coutumiers » ;
- mieux prendre en compte l'aspect genre ;
- et instaurer des mécanismes de conciliation des conflits fonciers comme des préalables. FAT a ensuite plaidé pour que ce code de bonne conduite soit adopté sous la forme d'un édit provincial.

© Isabelle Manimben



Aujourd'hui, le FAT est reconnu comme un acteur de référence sur les questions foncières, il est associé aux différentes instances de pilotage nationales. Malgré tout, les défis restent nombreux avant d'aboutir à une nouvelle gouvernance foncière décentralisée sécurisant les petits exploitants agricoles.

L'enjeu actuel est d'assurer un suivi de la mise en œuvre de la loi agricole tout en contribuant au chantier de la réforme foncière qui a été initié. Les orientations de la loi à l'égard des investissements privés restent aussi à préciser.

Enfin, tout reste à construire en matière de recherche-action pour expérimenter des dispositifs locaux de gestion foncière – les conseils consultatifs locaux prévus par la loi agricole – avec pour ambition de remédier ainsi aux carences et concurrences entre instances de gestion foncière. La question foncière reste en effet très sensible dans un environnement très marqué par les conflits armés passés et par la persistance de groupes rebelles actifs. Les difficultés sont nombreuses. Les jeux d'acteurs entre décideurs publics rendent les processus complexes et les investisseurs, notamment étrangers, développent des contre-offensives pour protéger leurs intérêts.

La démarche collective initiée par le FAT, ainsi que son positionnement – un ancrage fort au niveau local allié à une réflexion de portée nationale – constituent néanmoins des atouts importants. Une de ses forces a aussi été d'adopter un principe de réalité : statu quo sur les terres déjà acquises, choix de travailler avec les chefs coutumiers, qui sont des acteurs incontournables, stratégie des petits pas en s'appuyant sur les opportunités politiques.

Le FAT connaît aussi plusieurs faiblesses. Il dispose de peu de recul sur la question foncière et de connaissances sur le fonctionnement des organes législatifs. Ses positions ont été définies de manière empirique, et il ressent aujourd'hui un besoin important d'apport et de partage d'expériences, notamment sur la mise en place effective des conseils consultatifs locaux. Il se trouve en effet dans une position intermédiaire où il doit trouver le juste équilibre :

- entre l'affirmation du rôle que peut jouer la société civile et son plaidoyer pour un leadership assumé par les autorités ;
- et entre le maintien d'un ancrage local fort – qui fait sa légitimité – et une meilleure représentativité de l'ensemble du territoire national (ce qui suppose une bonne prise en compte de la diversité des situations et des contextes des autres provinces de la RDC).

Campagne internationale de Peuples solidaires - ActionAid contre un projet au Kenya : « Carburant contre paysans »

Peuples solidaires est une fédération constituée de 70 groupes locaux et de 11 000 signataires qui s'engagent régulièrement dans des campagnes d'« appels urgents ». Elle travaille sur quatre thématiques principales : (i) la souveraineté alimentaire, (ii) la dignité au travail et (iii) le droit des femmes, avec comme axe transversal (iv) la responsabilité sociale des entreprises.

En octobre 2009, ActionAid a organisé une journée sur le droit à l'alimentation au Kenya pendant laquelle l'ONG a été alertée par les populations de l'arrivée d'un bulldozer dans une forêt de la région de Malindi (zone touristique côtière). En étudiant la question, il s'est avéré qu'il s'agissait du démarrage d'un projet portant sur 50 000 hectares destinés à produire des biocarburants (dont 70 % prévus pour être exportés vers l'Italie). Des négociations avaient déjà eu lieu avec les autorités locales, sans que les populations en soient informées et le prix de la location des terres avait déjà été fixé à 2 €/ha/an.

Les populations locales ont interpellé ActionAid pour lancer une campagne internationale de mobilisation afin de stopper le projet. L'objectif était de peser sur le Gouvernement kenyan pour qu'il fasse ensuite pression sur les autorités locales. En juin 2010, un appel d'urgence a donc été lancé (récolte de 12 000 signatures dans 23 pays). Celui-ci a été accompagné par une tournée européenne d'un représentant des communautés locales afin de sensibiliser l'opinion publique.

Cette pression médiatique et la forte mobilisation des populations locales ont conduit le gouvernement à suspendre l'autorisation d'exploiter de l'entreprise en septembre 2010. Celle-ci a finalement définitivement abandonné ses projets dans le pays en septembre 2011.

Peuples solidaires est membre de plusieurs réseaux :

- le Crid (Centre de recherche et d'information sur le développement) ;
- Coordination SUD, collectif de 250 organisations de solidarité internationale ;
- ActionAid International, présent dans 40 pays en appui aux sociétés civiles pour la défense de leurs droits économiques, sociaux et culturels.

Mobilisation des communautés de ressortissants : le collectif Tany face au géant Daewoo à Madagascar

En novembre 2008, le *Financial Times* révèle un projet d'acquisition de 1,3 million d'hectares de terres par la société Daewoo à Madagascar, via un bail emphytéotique de 99 ans. La nouvelle, largement relayée par la presse internationale, fait l'effet d'une bombe, dans un pays pauvre en proie à une insécurité alimentaire chronique.

Pourtant, la réaction des populations locales a été au départ plutôt faible. À Madagascar, les organisations locales étaient très peu informées des négociations en cours autour de ce projet, celles-ci se sont déroulées dans la plus grande opacité. Pour cette raison et à cause des problèmes de liberté d'expression, ce ne sont pas les organisations locales qui se sont le plus mobilisées dans les premiers mois pour dénoncer ce projet, mais plutôt les ressortissants malgaches de l'extérieur, parmi lesquels le collectif Tany (« terres » en malgache).

Le collectif Tany regroupe des individus qui travaillaient auparavant dans des organisations œuvrant dans le domaine de l'action sociale pour Madagascar. Quand l'affaire Daewoo a éclaté, ces

Valeur traditionnelle et culturelle forte, la terre est à Madagascar – comme dans la majorité des pays du Sud – associée aux ancêtres, à la patrie, aux terroirs familiaux; elle possède une valeur sacrée et inaliénable.

Ce projet d'acquisition sur des superficies qui dépassent tout entendement devient ainsi en quelques mois un cas emblématique des dynamiques d'accaparement de terres au Sud et de spoliation des communautés paysannes au profit d'investisseurs étrangers.

individus se sont regroupés et ont créé le collectif pour chercher des solutions afin de faire face à ce phénomène. Le collectif a décidé de mobiliser l'opinion nationale et internationale et d'envoyer des pétitions aux autorités malgaches. Un premier manifeste signé par des Malgaches est publié et un site Internet créé. Puis une pétition au niveau international est lancée début 2009, relayée par d'autres sites Internet. Des appels urgents et des lettres de protestation seront mis en place quelques mois plus tard de manière beaucoup plus large avec l'appui d'organisations du Nord (Peuples solidaires, Via Campesina, Fian International).



Cette implication conjointe de plusieurs réseaux a permis de développer une mobilisation internationale (collecte de 17 000 signatures, envoi de lettres aux responsables de Daewoo, au Président de la République de la Corée du Sud et au Président de la Haute Autorité de Transition qui arrive au pouvoir alors à Madagascar). Entre-temps en effet, les organisations nationales et les politiciens locaux se sont mobilisés aussi contre le projet Daewoo et d'autres faits de mauvaise gouvernance, entraînant la chute du gouvernement et l'abandon du projet Daewoo. Plusieurs sources d'informations ont permis ensuite de mesurer l'envergure des transactions foncières effectuées sur de vastes surfaces au niveau national, notamment grâce à des témoins, à la presse internationale mais aussi via les documentations de l'Observatoire du Foncier malgache.

Le collectif Tany s'est alors consacré aux actions de veille et d'information, à côté d'autres organisations à Madagascar regroupées dans la plate-forme SIF (Solidarité des intervenants sur le foncier) qui travaillaient spécifiquement sur la question de la sécurisation foncière.

Parmi les différentes structures qui travaillent actuellement dans le domaine du foncier, une interaction institutionnelle informelle existe entre :

- le collectif Tany particulièrement actif sur l'interpellation des décideurs ;
- la plate-forme SIF, plus axée sur la remontée des préoccupations paysannes concernant la sécurisation foncière ;
- l'Observatoire du Foncier, qui assure la production d'informations via des études et capitalisations de terrain pour nourrir les débats et engager le dialogue entre les différentes institutions concernées.

Les enjeux autour du foncier sont toujours très vifs à Madagascar et la question reste d'une grande actualité :

- on observe sur le terrain de nouveaux cas d'accaparements de terres ;
- la réforme foncière a permis une reconnaissance des droits coutumiers mais n'a pas abouti aux résultats attendus en termes de sécurisation foncière des petits producteurs.

La dernière évaluation de la réforme a montré que pendant les six années de mise en œuvre, 416 communes ont été munies d'un guichet foncier (représentant le quart du territoire malgache) et qu'il n'y a eu que 120 000 demandes de certificats fonciers, ce qui pose problème vu le nombre de producteurs concernés.

Pour le collectif Tany et les autres organisations malgaches, l'implication plus soutenue de la société civile dans la politique foncière concernant

les investissements agricoles (exploitation minière, aires protégées) demeure primordiale. La notion de transparence est pour le collectif Tany un leitmotiv et une condition indispensable au développement d'un débat adéquat sur cette politique. Si on veut que les investissements réalisés dans le pays soient profitables, il faut que les citoyens soient associés aux décisions clés qui les concernent et soient informés de ce qui se passe dans le pays.

> DÉFIS ET QUESTIONNEMENTS

Les ONG, des acteurs politiques ?

L'action des ONG n'est pas neutre, puisqu'en choisissant de venir en appui à tel ou tel acteur, elles deviennent des acteurs politiques à part entière. Et ce, même si elles n'influencent pas directement sur leurs partenaires et se positionnent réellement en appui aux stratégies définies localement par les acteurs nationaux.

Pour les ONG, le défi de prendre toute la mesure de la dimension politique, se doit d'être bien appréhendé et explicité dans les projets et dans les appuis fournis aux partenaires locaux. Quel(s) groupe(s) d'intérêt représentent-ils ? Quels sont les jeux d'acteurs en présence ? Il n'est pas toujours simple de répondre à ces questions, alors que ce sont des éléments fondamentaux à analyser, notamment dans les zones où sévissent (ou ont sévi) d'importants conflits ou guerres civiles.

Passer de l'action de terrain au plaidoyer sur les politiques foncières

Par la nature même de leurs actions, les ONG françaises interviennent souvent à un niveau local en appui à des initiatives de terrain menées par des acteurs locaux. Afin d'accompagner leurs partenaires au-delà d'un appui institutionnel et financier, elles cherchent à les alimenter aussi sur des dimensions plus techniques : d'où l'importance de développer des alliances et des collaborations avec des spécialistes des questions foncières afin de répondre efficacement aux attentes des acteurs qui ont « les mains dans le cambouis ».

Lorsqu'elles interviennent en appui aux populations locales victimes d'accaparements de terres, les organisations de la société civile souffrent d'un manque de moyens criant pour prendre en compte la diversité des réalités locales et des demandes. C'est dans cet esprit qu'a été réalisé l'Appel de Dakar, afin de réunir une large gamme d'organisations susceptibles de répondre aux demandes des acteurs locaux : réalisation de supports pédagogiques en langues locales, appui de juristes pour la mise en place de « cliniques juridiques » en appui aux populations, etc.

La mise en œuvre d'expériences pilotes peut aussi s'avérer très utile pour tester des mécanismes de mise en œuvre et des instruments, avant que ceux-ci ne soient développés à plus large échelle au niveau national dans les politiques publiques. Ce passage de la mise en œuvre d'une expérience locale réussie à la formulation de recommandations dans le cadre d'un dialogue politique national sur les choix de société à effectuer en matière de foncier est un véritable défi. La société civile a un rôle crucial à jouer pour que soient mis en place des mécanismes de concertation et de dialogue larges associant les représentants institutionnels et non étatiques. Il s'agit donc avant tout de sensibiliser les décideurs publics à l'importance d'un débat de fond sur le foncier afin que puissent être menées des concertations les plus larges possible et associant le maximum de parties prenantes, garantissant la prise en compte des intérêts parfois contradictoires ou divergents de ces dernières.

Des synergies à renforcer entre société civile, organisations internationales et experts fonciers

Le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française se veut une boîte à outils pour alimenter la réflexion des acteurs des politiques foncières. À travers la production et la diffusion de connaissances sur les grands enjeux et questions de débat sur le foncier et un suivi rapproché des dynamiques en cours dans les pays, il a pour objectif d'alimenter la réflexion des différentes catégories d'acteurs (hommes politiques nationaux, responsables des services de l'État, bailleurs de fonds, investisseurs, organisations de la société civile, organisations paysannes, etc.).

Pour le comité, les principaux enjeux fonciers portent sur :

- l'appui à la définition de politiques foncières qui garantissent une reconnaissance et une sécurisation des droits locaux des populations ;
- et la compréhension des mécanismes de transactions sur la terre (dont les accaparements de terres constituent une forme exacerbée).

Il faudrait donc approfondir la réflexion sur des points essentiels tels que :

- la transparence et les conditions de négociation des contrats (souvent les investissements dans la terre sont réalisés sans qu'il y ait une information suffisante des populations locales ou un quelconque mécanisme de publicité foncière) ;
- la pertinence des approches qui traitent de la sécurisation des investissements par l'attribution de titres de propriété individuels (un raccourci est souvent fait entre sécurisation de la tenure

foncière et attribution de titres de propriété privés individuels, sans se soucier de la pertinence de l'outil, ni de son adéquation aux enjeux de sécurisation foncière et au contexte local).

Il s'agit d'essayer de trouver les voies d'un rééquilibrage des rapports de force entre acteurs, sachant que certains groupes de pression sont très actifs dans l'orientation des politiques en faveur du développement de l'agrobusiness et de la périurbanisation (investisseurs privés internationaux ou nationaux, élites urbaines, etc.), de l'attribution de titres de propriété privés, et poussent à la mise en œuvre de certains outils cartographiques (vendeurs de logiciels et de matériel informatique, etc.).

Parfois, la loi est très bonne et fait obligation aux investisseurs de négocier avec les populations locales, mais il y a une telle asymétrie d'information que les populations sont désemparées. Sans accompagnement juridique adéquat des populations, la loi est inefficace. Il s'agit donc de renforcer la société civile, de partager les expériences entre pays pour enrichir les réflexions de chacun et créer les conditions d'une réelle négociation des choix politiques.

Le partage des analyses permet aussi d'éviter les erreurs d'orientation et d'identifier les limites de certaines approches. Si on prend l'exemple des titres fonciers, on a constaté dans plusieurs pays que la mise en œuvre de cet outil avait des exigences très fortes en termes de gestion (procédures administratives très longues et coûteuses), ne pouvait être bien utilisé sans une bonne gouvernance (au risque sinon de favoriser la corruption au sein des services de l'État) et qu'il avait finalement peu d'impact sur la sécurisation foncière en milieu rural (les titres fonciers restent majoritairement hors de portée de la majorité de la population). Il y a donc un besoin de connaissance des grands débats qui traversent le foncier afin d'éviter certains pièges.

Les solutions qui semblent les plus évidentes pour traiter d'une question donnée ne sont aussi pas toujours les meilleures. Par exemple, l'étude réalisée par Coordination SUD sur « les agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud » est très riche dans son analyse des marchés locaux. Il faudrait pouvoir approfondir l'analyse de l'articulation entre les marchés locaux, nationaux et internationaux pour mieux comprendre les phénomènes d'appropriation et de concentration de terres à grande échelle : c'est là que tout se joue et qu'on peut trouver des solutions efficaces pour encadrer le phénomène.

D'autre part, il faut être vigilant au vocabulaire employé. La différence entre « accaparement » et « appropriation » n'est pas qu'une question séman-
tique, mais reflète réellement l'avancée de la

réflexion et la compréhension du phénomène. Il y a aujourd'hui une vraie réflexion sur les marchés fonciers, sur la fiscalité foncière, etc. Par contre, il reste encore un gros travail à faire sur la diffusion et la vulgarisation de ces analyses. Il faudrait donner plus de visibilité à la réflexion collective qui a été menée par le Comité foncier.

Répondre à cet enjeu n'est pas facile. Le plaidoyer des ONG doit en effet rester simple pour être audible, sinon le message est brouillé. En revanche, si on simplifie trop les analyses, on risque de s'éloigner d'une partie des cibles et alliés potentiels. Certains thèmes sont ainsi encore trop peu présents dans la discussion et mériteraient d'être travaillés entre experts fonciers et acteurs de la société civile. Qu'est-ce qu'un investissement ? Est-ce que l'acquisition de terres peut être considérée comme un

investissement ? À Rome, la société civile a été très constructive dans la rédaction des directives volontaires de la FAO. Il faut continuer à créer de nouveaux ponts avec les instances de plaidoyer comme le Gisa et des espaces de réflexion collective comme le Comité technique « Foncier & développement » pour poursuivre ce travail. Les ONG présentes sont dans cette perspective invitées à intégrer le Comité et à participer à ses travaux. ●

La rédaction de cette note a été coordonnée par **Amel Benkahla** (benkahla@gret.org) et **Mathieu Perdriault** (mathieu.perdriault@agter.org), à partir des contributions d'**Isabelle Manimben** (i.manimben@ccfd.asso.fr), **Antoine Bouhey** (a.bouhey@peuples-solidaires.org) et **Mamy Rakotondrainibe** (mamyrakoton@gmail.com).

Pour en savoir plus

- BENKAHLA A., 2011, *Les organisations de producteurs face aux pressions foncières en Afrique de l'Ouest*, Inter-réseaux / SOS Faim / Gret, 8 pages. www.foncier-developpement.fr/publication/les-organisations-de-producteurs-face-aux-pressions-foncieres-en-afrique-de-louest
- COCHET H., MERLET M., 2011, *Accaparement des terres agricoles et répartition de la valeur ajoutée : la captation de la rente foncière revisitée*, article présenté lors de la Conférence internationale sur l'accaparement des terres dans le monde organisée par Land Deals Politics. www.agter.asso.fr/article600_fr.html
- Comité technique « Foncier & développement », 2010, *Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, 58 pages. www.foncier-developpement.fr/publication/les-appropriations-de-terres-a-grande-echelle-analyse-du-phenomene-et-propositions-dorientations
- COORDINATION SUD, 2010, *Agricultures familiales et société civile face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud*, 135 p. www.coordinationsud.org/document-ressource/agricultures-familiales-et-societes-civiles-face-aux-investissements-dans-les-terres-dans-les-pays-du-sud
- Oxfam International, 2011, *Terres et pouvoirs. Le scandale grandissant qui entoure la nouvelle vague d'investissements fonciers*, 58 pages. www.oxfam.org/fr/cultivons/policy/terres-et-pouvoirs
- PÈLERIN E., MANSION A., LAVIGNE DELVILLE P., 2011, *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale*, Coll. « Études et Travaux », série en ligne n° 30, Co-édition CCFD - Terre solidaire / Gret, 127 pages. www.foncier-developpement.fr/publication/etude-sur-la-problematique-fonciere-au-nord-kivu-rdc
- PERDRIault M., 2011, *L'accaparement de terres à grande échelle dans le monde : le rôle des firmes multinationales*, Agter, 7 pages. www.agter.asso.fr/article695_fr.html

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

