



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## CONFERENCE

### CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉFORME AGRAIRE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Porto Alegre, 7-10 mars 2006

#### DOCUMENT THÉMATIQUE UN

### POLITIQUES ET PRATIQUES POUR GARANTIR ET AMÉLIORER L'ACCÈS À LA TERRE

#### Résumé

Ce document passe en revue les politiques et pratiques récentes pour garantir l'accès à la terre aux populations pauvres. Il couvre l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie, mais se réfère aussi à certaines expériences d'Europe centrale et de l'Est et de la Communauté des Etats Indépendants. Il examine les approches changeantes de la réforme agraire, et les différents moyens pour garantir les droits fonciers et les moyens de réaliser une distribution plus équitable de la terre. Il analyse aussi la vulnérabilité de certains groupes lorsqu'ils perdent leurs droits fonciers, et la nécessité de garantir les droits fonciers pour résoudre les conflits et maintenir la paix. Il conclut avec des recommandations générales et des mesures pratiques pour protéger les droits fonciers des plus pauvres et des groupes les plus vulnérables.

La terre est un bien d'une importance primordiale pour des milliards de personnes qui vivent dans les zones rurales des pays en développement. La nature des droits sur la terre et la manière dont ces habitants peuvent en disposer varie grandement selon la compétition pour cette terre, le degré de pénétration du marché et le contexte institutionnel et politique global. La situation est très diverse dans et entre les pays et les régions. Néanmoins, certaines tendances générales et défis communs peuvent être identifiés.

Même s'il existe des différences significatives entre et dans les pays, les pressions sur la terre ne feront qu'augmenter ces prochaines décennies vu l'impact de la croissance continue des populations, l'urbanisation, la globalisation des marchés et le changement climatique. Lorsqu'une ressource tend à diminuer et devient plus rare, et que sa valeur augmente, ceux qui disposent de peu de droits sur cette ressource sont souvent perdants. Dans le cas de la terre, certains groupes sont plus vulnérables à ce genre de dépossession, en particulier les pauvres, les populations des zones périurbaines, les peuples autochtones, les femmes, ceux dont les moyens d'existence dépendent de la propriété collective des ressources et ceux qui vivent dans des zones en conflit. Trouver des solutions pour l'accès à la terre et la sécurité des droits sur les terres pour ces groupes est crucial pour garantir la justice sociale, des moyens d'existence

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

durables, la stabilité politique et la coexistence dans la paix. Garantir les droits fonciers est aussi fondamental pour promouvoir le développement rural et contribuer à créer les conditions qui encouragent les investissements locaux et étrangers.

Le dialogue politique à tous les niveaux devrait reconnaître l'importance de garantir les droits fonciers pour le développement durable, la croissance et la paix. Il faut intégrer plus systématiquement l'accès à la terre et les droits de propriété dans les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP), dans les politiques macro-économiques au niveau national, ainsi que dans les Objectifs de développement du Millénaire au niveau mondial. Autrement, les questions foncières seront absentes des principales stratégies de développement.

Les programmes de réformes agraires doivent être conduits et contrôlés par chaque pays, au contraire des « solutions » trop simples et passe-partout qui sont rarement efficaces. Cependant, le partage des expériences et des leçons des bonnes pratiques peut être utile. Des réformes foncières efficaces pour améliorer les moyens d'existence des populations pauvres nécessitent un engagement durable et soutenu des gouvernements et des agences de développement. Le succès des réformes des droits de propriété dépend ultimement d'un pouvoir politique fort allié à des mouvements de réforme foncière, qui peuvent affronter ensemble les résistances au changement de certains intérêts fonciers particuliers.

Promouvoir un accès équitable à la terre requiert une politique efficace pour mettre en œuvre des programmes de redistribution des terres, et pour évaluer les modalités institutionnelles utilisées pour réaliser ces programmes. Garantir les droits fonciers nécessite les éléments suivants : divers instruments à adapter aux divers groupes et circonstances, en accordant une attention spéciale aux besoins de sécurisation foncière des groupes les plus pauvres et plus vulnérables; le soutien des institutions foncières démocratiques et des systèmes d'information fonciers décentralisés et effectivement contrôlés par les pouvoirs publics ; des liens et communications efficaces entre les nouvelles institutions et les mécanismes locaux de gestion des terres; et des systèmes améliorés pour résoudre les conflits fonciers incluant à la fois des procédures formelles alternatives de règlements des litiges et des pratiques coutumières.

Le renforcement des capacités est primordial pour améliorer l'accès à la terre et rendre son administration efficace. Le manque de personnel formé au sein des agences gouvernementales et le manque de connaissance des lois parmi la population rendent les services d'administration foncière largement inaccessibles aux gens ordinaires. La nécessité de payer des droits et de bien déchiffrer le langage officiel ainsi que l'éloignement des registres fonciers limitent l'application de la politique de l'Etat dans les zones rurales. Pour répondre à ces problèmes, il est nécessaire de développer les capacités des professions foncières, partager les leçons des expériences et renforcer les capacités, y compris au niveau universitaire, par des centres d'excellence et des réseaux d'apprentissage reliant les décideurs politiques, les exécutants et la société civile. Des organisations de la société civile capables et bien informées jouent un rôle majeur dans l'information et peuvent garantir un certain contrôle ou jouer un rôle dans les prises de décision du gouvernement et le développement et la mise en œuvre de la politique foncière. L'échange d'expérience par le biais des réseaux d'organisations de la société civile, l'analyse et la recherche liées aux pratiques peuvent aussi contribuer à développer des politiques foncières plus appropriées et des institutions plus capables de répondre aux besoins de sécurisation foncière des pauvres comme des riches.

---

## Table des matières

Introduction	4
I. Accès à la terre et réduction de la pauvreté	6
A. <i>Accès à la terre comme base du renforcement du pouvoir socioéconomique</i>	6
B. <i>Accès à la terre et développement agricole</i>	6
C. <i>Accès à la terre et Document de Stratégie de réduction de la pauvreté</i>	9
D. <i>Redistribution de la terre</i>	10
II. Garantir les droits fonciers	15
A. <i>Rôle des marchés fonciers dans l'amélioration de l'accès à la terre</i>	19
B. Droits fonciers des femmes	21
C. <i>Satisfaire à la fois les intérêts des investisseurs étrangers et les droits fonciers des utilisateurs locaux</i>	24
D. <i>Protéger les droits des peuples autochtones</i>	26
E. <i>Garantir les droits aux ressources des groupes pastoraux</i>	28
F. <i>Conflit</i>	30
Conclusions	31

*Ce document a été préparé par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) à la demande de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les opinions et positions exprimées dans ce document sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la FAO.*

*Cela faisait partie de mes prières: un morceau de terre pas très grand avec un jardin et une source prêt de la maison dont le flot serait continu.*

Horace

*Dans de nombreuses parties de l'Afrique, les populations rurales se trouvent dans une situation d'incertitude –un moment d'hésitation entre deux systèmes et deux périodes: il n'y a pas si longtemps encore, les principes coutumiers étaient le point de référence pour tous, et une période à venir, incertaine, dans laquelle de nouveaux règlements et normes sont inévitables.*

Mathieu et al., 2003

## **Introduction**

1. Cette étude analyse les liens entre l'accès à la terre et la réduction de la pauvreté et passe en revue les politiques et les pratiques récentes mise en œuvre pour améliorer l'accès à la terre en faveur des groupes les plus pauvres dans différentes parties du monde. Elle passe en revue les problèmes d'accès à la terre en Afrique, en Amérique latine et en Asie, en ce centrant plus spécialement sur l'accès aux terres rurales dans ces trois régions tout en se référant aux principales réformes agraires qui ont eu lieu dans les économies en transition de l'Europe centrale et de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants. Elle examine les nouvelles approches de réforme agraire et les différents moyens de garantir les droits fonciers et de réaliser des distributions de terre plus équitables, la vulnérabilité particulière de certains groupes qui ont perdu leurs droits fonciers et la nécessité de résoudre les droits fonciers par le règlement des différends tout en maintenant la paix. Le document conclut avec des recommandations générales pour protéger les droits fonciers des groupes les plus pauvres et vulnérables.

2. Cette étude identifie les défis à résoudre pour garantir l'accès à la terre des populations les plus pauvres et vulnérables dans un contexte de changement global rapide. Vu l'étendue du sujet et la grande diversité dans et entre les pays et les continents, de nombreux détails n'ont pas été mentionnés. Même si le sujet principal de cette étude est les terres rurales et la réforme agraire, il faut reconnaître que les problèmes d'accès à la terre dans les zones rurales et les zones urbaines ne peuvent pas être séparés. En effet, l'urbanisation croissante et rapide absorbe les terres rurales pour le logement, à des fins commerciales et spéculatives. L'innovation au niveau de la garantie des droits des terres urbaines offre aussi de bonnes leçons pour résoudre les revendications de terre. Cette étude est centrée sur l'utilisation des terres agricoles - largement définies ici comme permettant la production végétale, l'élevage du bétail et d'autres activités permettant de produire des aliments à partir des ressources naturelles. D'autres formes d'utilisations des terres et de biens ruraux (usage résidentiel, foresterie, tourisme, marchés ruraux; ressources environnementales, ressources en eau, etc.) sont aussi très importantes pour les moyens d'existence de nombreuses personnes, mais elles seront seulement brièvement évoquées dans cette étude.

3. Ce document adopte une large définition de l'accès à la terre en tant que processus par lequel les populations, de manière individuelle ou collective, disposent de droits et de la possibilité d'occuper et d'utiliser les terres (avant tout dans un objectif productif mais aussi

---

économique et social), sur une base temporaire ou permanente. Ces mécanismes comprennent la participation y compris la transmission des droits fonciers par héritage et dans les familles, et l'attribution des terres par l'Etat et les autorités qui contrôlent la terre.

4. Dans de nombreuses régions du monde en développement, la terre est un capital d'une valeur substantielle. La croissance de la demande pour une offre de terre fixe se traduit évidemment par la montée des prix. Le contrôle sur ces ressources est souvent effectué par le pouvoir politique central du niveau national au local. Lorsque la compétition pour la terre croît, ceux dont les droits sont peu reconnus tendent à être écartés des tractations puisqu'ils ne sont pas capables de faire valoir leurs revendications efficacement. Une fois perdus, les droits fonciers sont difficiles à rétablir – l'occupation dans de nombreux systèmes est neuf fois sur dix le fait de la loi. Il est donc difficile de garantir une revendication pour empêcher l'expropriation des communautés pauvres et vulnérables avant que les personnes ne soient déplacées.

5. Les gouvernements ont souvent été complices dans l'érosion et la perte des droits fonciers, maintenant et consolidant le pouvoir par le biais du favoritisme dans la distribution des principaux biens lors de la sélection des personnes et des groupes (Barraclough, 1999). L'histoire révèle que dans de nombreux cas, les droits des populations pauvres ont été réinterprétés de manière à réduire leur signification. Des droits non écrits ont donné lieu à des procédures écrites plus formelles (Clanchy, 1979). Le rôle des chefs coutumiers en tant que gestionnaires des terres pour leur communauté entière peut être de transformer les droits de propriété et de cession. Les peuples tribaux peuvent trouver que les terres, dont leurs moyens d'existence dépendent et qui ont été vendues pour l'exploitation minière, leurs apportent ostensiblement des emplois et un "développement" au niveau local. Les autorités centrales peuvent prévaloir sur les revendications locales de terres et sur les ressources.

6. Les bonnes politiques et les programmes d'accès à la terre doivent promouvoir le développement agricole et protéger les groupes les plus vulnérables contre l'aggravation de la pauvreté – en particulier dans un monde où la compétition pour l'accès aux ressources et les nouvelles utilisations de terre doivent augmenter la rentabilité et sont les principaux moteurs de développement. Il est important d'énoncer de nouveau les principes qui sont à la base des droits fondamentaux et qui garantissent à tous un logement, une bonne alimentation et la sécurité. En facilitant l'accès à la terre des groupes les plus pauvres et en protégeant leurs droits fonciers, par la loi, les populations peuvent bénéficier d'un logement, d'une alimentation saine et de la sécurité dans un environnement de plus en plus compétitif. C'est particulièrement vrai lorsque les possibilités d'emplois agricoles sont limitées. En outre, assurer l'accès à la terre crée une base pour la participation directe des pauvres dans le processus de développement social d'intégration.

7. Ce document présente les leçons tirées des pratiques de garantie d'accès à la terre pour les groupes de population les plus pauvres dans différentes parties du monde, leur efficacité limitée et le besoin urgent d'améliorer les institutions et les procédures pour renforcer les droits et les opportunités des plus pauvres et des groupes les plus vulnérables.

---

## **I. Accès à la terre et réduction de la pauvreté**

### **A. ACCES A LA TERRE COMME BASE DU RENFORCEMENT DU POUVOIR SOCIOECONOMIQUE**

8. La pauvreté rurale est fortement associée aux accès limités à la terre, même dans le cas des sans-terres ou du fait que les droits fonciers ne sont pas garantis ou sont contestés. Les analyses économiques reconnaissent depuis longtemps l'importance de garantir les droits de propriété pour favoriser la croissance qui, à son tour, réduit la pauvreté. Augmenter l'accès à la terre pour les pauvres peut aussi avoir pour bénéfices directs la réduction de la pauvreté et pas seulement en contribuant directement à augmenter la sécurité alimentaire des ménages. Dans les pays où l'agriculture est une des activités économiques principales, l'accès à la terre est un moyen fondamental par lequel les pauvres peuvent assurer l'approvisionnement alimentaire de leur famille et générer des revenus. Ceci s'applique à la fois aux sociétés où l'agriculture de subsistance prévaut, où l'accès à la terre est la condition *sine qua non* pour la sécurité alimentaire des ménages; et aux sociétés où l'agriculture est davantage orientée vers le marché, dans lesquelles les exploitations familiales fournissent une source d'emploi principale générant des revenus qui permettent d'acheter de la nourriture. Même si l'agriculture et la terre ont perdu du poids avec la croissance des sources alternatives de revenus, garantir les droits à la terre permet de fournir une source importante de revenus pour investir, pour sa retraite ou sa sécurité en cas de chômage. Dans de nombreux pays, bien sûr, et en particulier dans ceux où l'eau utilisée à des fins agricoles est une ressource peu répandue, ces déclarations sont aussi vraies par rapport à la nécessité d'assurer l'accès à l'eau, y compris lorsque cela se conjugue avec l'accès à la terre.

9. Garantir les droits d'accès à la terre permet aussi de fournir une base pour un logement, pour l'accès à des services ou à une participation civique et politique. Cela constitue aussi une source de sécurité financière, qui va avec l'obtention de crédits ou de biens transférables qui peuvent être vendus, loués, hypothéqués, prêtés ou légués. En outre, assurer l'accès à la terre constitue une incitation pour l'utilisateur à investir dans la production et les autres ressources de cette terre, donc à maintenir ou augmenter sa valeur et rendre plus durable sa productivité et pour accéder à des possibilités de développement social et économique.

10. De plus, les études ont montré qu'il existe une véritable relation entre la distribution équitable des terres et la croissance économique (Deininger et Squire, 1998). Alors que l'histoire fournit des exemples de pays qui se sont développés à partir d'un mode de distribution des terres particulièrement inégal (voir par exemple la révolution industrielle qui a eu lieu en Grande Bretagne au 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles), la recherche montre que, sur la période 1960–2000, les pays possédant des systèmes de distribution des terres plus égalitaires tendaient à se caractériser par des niveaux élevés de croissance économique (Deininger, 2003). Des distributions de terre effectuées sur un mode plus égalitaire **apportent plus** de paix et de cohésion sociale. Lorsque les droits fonciers sont fortement concentrés, les inégalités peuvent engendrer un sentiment d'injustice, faisant courir le risque d'occupation des terres et même de heurts violents pour la terre. L'expérience de plusieurs pays d'Asie de l'Est (Corée du Sud, Taïwan) montre comment une réforme bâtie à partir d'une distribution équitable de la terre est fondamentale pour créer la base d'un développement économique durable.

### **B. ACCES A LA TERRE ET DEVELOPPEMENT AGRICOLE**

11. Les relations entre l'accès à la terre et la réduction de la pauvreté ne peuvent pas être pensées en dehors des politiques agricoles et économiques. De même, ces questions sont intimement liées aux politiques de développement rural et aux préoccupations environnementales. La récupération des droits fonciers et les possibilités d'accéder à la terre auront des implications

sur la distribution de la richesse, des taux de croissance économique et une incidence sur la pauvreté ; la forme et la direction du développement agricole affecteront les revenus et les profits provenant des différents types d'activités agricoles, la valeur de la terre et des demandes pour accéder aux ressources en terre (Cotula *et al.*, 2004). Les mesures incitatives et les formes de propriété qui déterminent largement le mode d'utilisation des terres affecteront profondément les impacts environnementaux et la durabilité.

12. Les débats sur l'accès à la terre doivent être placés dans le contexte du débat sur la modernisation de l'agriculture qui a eu lieu dans de nombreuses parties du monde. Globalement, deux modèles de développement agricole sont en concurrence sur le marché des idées politiques. D'une part, une vue assez communément partagée, attire l'attention sur la promotion de l'agro-industrie comme moyen d'attirer le capital privé et d'augmenter la productivité agricole. D'un autre côté, les exploitations familiales restent la base des moyens d'existence ruraux dans de nombreuses parties du monde en développement et ont montré qu'elles étaient dynamiques, réceptives aux changements et qu'elles constituaient une source importante d'investissement dans l'agriculture comme en Afrique de l'Ouest (Toulmin et Guèye, 2003). Sur d'autres continents comme l'Amérique latine, les modèles à fort capital et les modèles agricoles centrés sur la famille coexistent, cependant, l'appui à la recherche, au développement et à la vulgarisation tendent à se concentrer en majorité dans le secteur commercial.

13. Quand les préoccupations de justice sociale et d'équité réclament que les stratégies agraires soutiennent les efforts des populations pauvres à accéder à la terre pour leur fournir des moyens de subsistance et des moyens d'existence, certaines critiques dénoncent la non rentabilité des petites exploitations agricoles et le fait que les populations rurales pauvres auraient plus intérêt à abandonner leur terre et à trouver un emploi dans l'économie "moderne" – soient dans des exploitations commerciales ou dans le secteur non agricole (Encadré 1). En pratique, les exploitations familiales entrent en concurrence avec les demandes commerciales pour la terre et, vu le contexte de globalisation progressive des marchés, les moyens d'existence durables des petits exploitants agricoles dépendent de leur continuelle modernisation et d'un appui des politiques et des ressources pour renforcer leurs capacités et accès au marché.

#### **Encadré 1. Petits exploitants ou grandes exploitations agricoles**

Il existe un long débat sur la taille des exploitations agricoles et la productivité. Pour certaines personnes, l'ère des petits exploitants est dépassée et pour cette raison d'efficacité, les petites exploitations doivent être consolidées en plusieurs grandes exploitations pour permettre les économies d'échelle et une plus grande mécanisation. On dénonce d'une part l'appauvrissement des fermiers paysans qui vivent mal et ne peuvent pas générer un surplus pour investir dans l'exploitation familiale et ont une capacité limitée d'adopter de nouvelles technologies, alors que d'autre part, les grandes exploitations enregistraient des profits, auraient accès au marché international et fourniraient des emplois et de bons salaires à la main d'œuvre rurale locale. D'autres réfutent ces arguments et font remarquer que pour de nombreuses productions, il y a peu, sinon, aucune économie d'échelle dans la production agricole. Pour eux, d'une part, la production des petites exploitations est dynamique, l'innovation et les investissements étant très visibles, les personnes s'adaptant aux nouvelles possibilités commerciales et aux conditions environnementales, alors que les grandes exploitations extensives avec peu de main d'œuvre seraient peu efficaces, proposeraient de faibles salaires et enregistraient une faible productivité.

Il existe des preuves flagrantes de soutien aux deux cas, selon le type de culture, de contexte politique, et les formes de soutien possibles pour les différents types d'agriculteurs. Les petites exploitations sont généralement de type familial, de subsistance ou commerciales, elles utilisent peu d'intrants ou de nombreux intrants externes, elles travaillent encore manuellement ou utilisent des machines agricoles, et utilisent la terre sur un mode extensif ou intensif. Les grandes exploitations sont généralement orientées par rapport au marché, elles peuvent être familiales comme les petites exploitations ou entrepreneuriales, et employer un petit nombre ou de nombreux ouvriers agricoles. Les deux types d'exploitations, petit ou grand, peuvent disposer de nombreuses ressources ou non, utilisées selon des méthodes encore largement manuelles ou mécaniques, et cultiver sur un mode extensif ou intensif. Du fait des grandes différences d'exploitation, toute déclaration sur les mérites de l'un par rapport à l'autre peut seulement être valable dans un contexte environnemental, social, économique et biophysique donné.

Des économies d'échelle peuvent être réalisées grâce à la mécanisation des cultures comme la canne à sucre, certaines céréales et le soja par exemple, alors que des cultures pérennes comme le caoutchouc, les fruits et les légumes tendent à préférer la production intensive accompagnée d'une proportion significative d'intrants manuels. En l'absence d'économies d'échelle, de petites exploitations peuvent être plus efficaces du fait de la structure d'incitation favorable à l'emploi agricole familial et la transaction importante et les coûts de suivi associés à un travail difficile (de Janvry *et al.*, 2001). En Indonésie, par exemple, 80 pour cent de la production de caoutchouc et de résine et 95 pour cent des fruits sont produits par les terres des petits exploitants (Kuechli, 1997). Mais à la fois les caoutchoucs plantés par les petits exploitants et les plantations de caoutchouc peuvent être exploités par les experts, les propriétaires ou les ouvriers agricoles directement intéressés par la qualité durable du latex et la productivité des arbres qui sont à leurs soins sans besoin de grands efforts de supervision.

Même lorsqu'il peut y avoir quelques économies d'échelle dans la production elle-même, les économies d'échelle progressives, en amont et en aval, sont liées à l'accès aux intrants et aux marchés. Les acheteurs de la production préfèrent traiter avec de plus grandes exploitations en raison des coûts de transaction associés à la production manuelle d'un grand nombre de petits exploitants individuels, reléguant ceux-ci aux marchés locaux moins profitables. Ces marchés locaux sont aussi menacés ou les produits locaux sont en compétition avec les céréales alimentaires, souvent subventionnées, provenant des pays disposant de surplus (Vorley, 2001). Toutefois, les petits exploitants peuvent aussi s'organiser eux-mêmes pour traiter avec les négociants, classer et vendre leurs produits pour avoir accès à des vendeurs puissants.

14. Au bout du compte, le choix entre les petites ou grandes exploitations est une question politique autant qu'économique. Avec les droits garantis par l'environnement politique et l'existence de services et infrastructures appropriés, les petites exploitations agricoles peuvent au moins être aussi productives, à l'hectare, que les grandes exploitations commerciales, mais aussi fournir un niveau de vie standard décent en assurant un accès aux marchés locaux et internationaux. Le dernier système ne dépend pas seulement des politiques nationales mais en large mesure des résultats des négociations du commerce international (OMT et l'EPA), et du degré avec lequel l'aide alimentaire sera découplée par le retrait des surplus alimentaires par exemple. Dans tous les cas, les droits de propriété des petits exploitants doivent être assurés et garantis. Ce qui permet des nantissements pour obtenir des crédits saisonniers ou sur le long terme pour investir dans des changements améliorant la productivité ou choisir le meilleur moment pour vendre sa production; leur permettant de louer en toute sécurité une partie de la terre ou une autre terre; ou en dernier ressort, de disposer d'une option pour vendre leur terre et trouver un moyen de développer de nouveaux moyens d'existence. Les considérations sociales, éthiques, culturelles et environnementales, ainsi que

l'internalisation des éléments externes de la production agricole doivent être pris en compte dans cette équation.

### **C. ACCES A LA TERRE ET DOCUMENT DE STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**

15. Les efforts actuels pour promouvoir le développement sont centrés sur la nécessité de s'attaquer à la pauvreté, de réaliser des progrès pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), de doubler le flux d'aide et d'annuler la dette des pays les plus pauvres, et de libéraliser l'économie mondiale avec la réforme du commerce. Le Document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) constitue un modèle majeur pour de nombreux gouvernements de pays en développement pour présenter leurs objectifs, de même qu'il constitue un prérequis pour bénéficier d'un allègement de la dette. Les priorités dans le cadre du DSRP tendent à se centrer sur la mobilisation des ressources pour la délivrance de services plutôt que pour résoudre les obstacles politiques qui réduisent les opportunités pour les populations pauvres. La plupart des intérêts sur les différents modes par lesquels les populations pauvres peuvent recevoir une aide pour "s'en sortir de la pauvreté" présentent une situation apparemment sans conflit où tout le monde peut sortir gagnant, dans laquelle des financements majeurs pour l'aide et une politique plus en faveur donne à toute personne la possibilité d'améliorer ses revenus et moyens d'existence. Cependant, ces profits ne sont pas garantis pour tous; les cadres institutionnels et les intérêts politiques au niveau local, national et mondial détermineront dans quelle mesure les populations les plus pauvres tireront avantage des nouvelles possibilités économiques.

16. L'Encadré 2 présente la dernière version du DSRP sur 18 pays, et la compare à l'étude précédente réalisée sur l'Afrique de l'Ouest et centrale. Après avoir été négligées par la première génération de DSRP, les questions d'accès à la terre sont progressivement apparues dans les DSRP plus récents comme on peut le voir ci-dessous. Le problème reste jusqu'à quel point les gouvernements veulent et peuvent s'attaquer aux blocages juridiques et institutionnels qui maintiennent les inégalités structurelles d'accès à la terre.

#### **Encadré 2. La terre dans le Document de Stratégie de réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et en Asie du sud-est**

En 2002, l'IIED a conduit une étude sur le Document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) en Afrique de l'Ouest et centrale (résumé in Cotula *et al.*, 2004). Même si huit des treize DSRP couverts par leur étude évoquent l'importance d'améliorer l'accès des populations pauvres à la terre, seuls quatre identifient les activités à entreprendre à ce sujet. Seulement 2 des 13 mentionnent de manière spécifique l'accès à la terre des femmes (Niger et Guinée), et 5 abordent l'importance de la structure foncière en relation à la pauvreté urbaine (Bénin, Guinée, Mauritanie, République d'Afrique centrale, Tchad). Dans un autre DSRP (Sénégal), aucune référence n'est faite à l'accès à la terre ou aux ressources naturelles comme un facteur significatif de réduction de la pauvreté. Si l'on élargit l'échantillon à trois autres années pour intégrer les 18 DSRP sur l'Amérique latine, l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne, il est possible de réaliser d'autres comparaisons.

Tout d'abord, les problèmes de terre jouent un rôle plus significatif dans les DSRP plus récents. Dans 13 des 18 DSRP, une référence explicite est faite aux relations causales entre le manque d'accès à la terre et la pauvreté. Les relations sont plus ou moins soulignées. Par exemple, le DSRP du Burkina Faso fait 13 références à l'accès à la terre. Celui de Mongolie qui date de 2003, présente une nouvelle loi foncière qui propose de donner des terres aux

ménages, constituant donc un mode de lutter pour la question de l'accès à la terre même si le document ne pose pas directement cette question comme un problème de pauvreté. En Afrique subsaharienne, le dernier DSRP produit, la référence au lien entre pauvreté et accès à la terre est fréquente.

Deuxièmement, l'engagement dans la réforme agraire – par le biais du ciblage, de politiques, programmes et nouvelles législations centrés sur l'accès à la terre et à la garantie de propriété – est manifeste dans les DSRP de la plupart des pays étudiés, au moins au niveau rhétorique. Le Honduras juge que le meilleur accès à la terre des populations pauvres est un des principaux objectifs de sa stratégie de réduction de la pauvreté. Cela se traduit par un engagement à élargir son programme de distribution de titres de propriété en cours, et à créer un programme d'accès à la terre. Une nouvelle législation foncière a récemment été adoptée au Cambodge et en Mongolie, et la République démocratique populaire du Laos a créé un Département de la planification nationale de l'utilisation des terres et du développement au sein du Bureau du Premier Ministre. Certains des objectifs visés peuvent apparaître trop ambitieux mais les questions d'accès à la terres doivent clairement être résolues pour contribuer à la réduction de la pauvreté.

Troisièmement, 9 DSRP sur 18 mentionnent explicitement les questions de genre en relation à la terre et à l'accès à la terre; alors que 4 des 7 qui n'en font pas mention sont sur l'Amérique latine. Ceci peut être attribuable au fait que généralement, en Amérique latine, les femmes peuvent hériter de terres, alors que ce n'est pas toujours le cas dans d'autres régions. A la différence de l'étude précédente de l'IIED, ce sont les pays d'Afrique subsaharienne qui font le plus de références à la terre et aux genres.

Quatrièmement, seuls 7 DSRP sur 18 se réfèrent spécifiquement à la dynamique des terres dans les implantations urbaines, avant tout en Afrique subsaharienne et Asie de l'Est. Les références aux questions de terres urbaines comme le manque d'accès aux services d'implantations informels sont débattues dans d'autres documents, mais les relations causales entre régime foncier et garantie des droits fonciers restent inexplorés.

#### ***D. REDISTRIBUTION DE LA TERRE***

17. Les programmes de redistribution des terres ont pour objectif de faire progresser la distribution des terres au sein d'une société, réduisant ainsi la concentration des terres, favorisant ainsi un accès plus équitable et réel à la terre. Ce document s'intéresse avant tout aux expériences de redistribution en fait de réforme agraire dans les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique. A la fin de ce chapitre, différents modes de redistribution des terres sont passés en revue. Ce sont les plus importants de notre époque récente et ils ont impliqué la restitution et la privatisation des terres dans les économies en transition d'Europe centrale et de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants. On peut dire qu'ils ont comme moteur un fort motif politique de restructurer les systèmes de propriété de nombreux de ces pays qui les éloigne du modèle socialiste.

18. En général, les réformes agraires qui redistribuent les terres ont trois objectifs distincts qui sont liés entre eux:

- permettre un accès plus équitable à la terre pour réduire la pauvreté et réduire le nombre des ruraux sans terre;
- améliorer la justice sociale en modifiant l'équilibre entre les différents groupes de propriétaires et personnes qui contrôlent la terre et restaurer les droits fonciers aliénés;

- 
- promouvoir le développement rural en augmentant la productivité agricole et en créant une classe de petits exploitants agricoles productifs.

19. Ces objectifs ont fréquemment été associés, mais peuvent aussi provoquer des conflits. Ils conduisent à différents types de réforme agraire, ciblant les très pauvres, ou alternativement, les agriculteurs viables commercialement. En particulier, si les améliorations en termes d'équité et de justice sociale font accroître la productivité et la rentabilité de l'utilisation des terres, elles peuvent aussi dépendre des modèles de développement agricole adoptés et du contexte commercial plus large. Les études à ce sujet ont montré une relation favorable entre les distributions de terres plus équitables et la croissance économique (Deininger et Squire, 1998). Différentes expériences dans plusieurs pays d'Asie de l'Est (Corée du Sud, Taïwan) montrent clairement comment une réforme qui distribue les terres plus équitablement est fondamentale pour assurer un développement économique durable, qui élimine les propriétaires conservateurs et non productifs, favorise la modernisation des exploitations et dynamise le pouvoir d'achat des populations rurales et la demande nationale pour appuyer un secteur industriel compétitif et en plein développement.

20. Dans presque toute l'Afrique, la concentration des terres est limitée comparée à d'autres régions comme l'Amérique latine. Des exceptions importantes existent, en particulier en Afrique du Sud où l'économie avec les implantations coloniales et l'apartheid ont engendré une distribution des terres extrêmement inéquitable liée à la politique raciale. En Afrique du Sud et en Namibie, les programmes de redistribution des terres ont été mis en œuvre depuis les années 90, et la politique foncière a dû composer avec les objectifs de réconciliation, de justice sociale et de développement économique. L'Afrique du Sud a aussi mis en œuvre un programme de restitution des terres dont le but était de trouver une solution aux expropriations de terres effectuées durant l'apartheid. En Afrique du Sud, l'objectif de lutter pour un accès plus équitable à la terre est inscrit dans la Constitution, mais en même temps, la politique agricole fournit un soutien énorme au secteur commercial prédominant des blancs et l'attention s'est déplacée de la réforme agraire en faveur des pauvres à une redistribution ayant pour objectif de promouvoir les nouveaux exploitants agricoles noirs.

21. L'Amérique latine et l'Asie se caractérisent par des processus de réformes agraires et des efforts de redistribution complexes. La redistribution des terres a généralement eu lieu au même moment que les grandes étapes historiques lorsque des groupes d'intérêts puissants et des coalitions pouvaient se mobiliser en faveur d'une réforme agraire. En Asie de l'Est, plusieurs réussites sont notables et ont été bien étudiées (Corée du Sud, Japon et Taïwan). La majorité des pays d'Amérique latine ont adopté des programmes de réforme agraire pour lutter contre la forte concentration de terres et la structure foncière à double sens *latifundio–minifundio*. Alors que dans certains cas, les programmes de réforme ont redistribué des superficies de terre substantielles (à Cuba par exemple), dans la majorité des cas, le manque d'engagement politique a limité l'efficacité des réformes agraires.

22. Différents mécanismes peuvent être utilisés pour redistribuer les terres allant des négociations réalisées en fonction du marché aux acquisitions par voie d'appropriation. Dans les programmes de redistribution à caractère commercial, l'Etat ou les bénéficiaires de la réforme qui profitent d'une aide financière de l'Etat, achètent la terre aux vrais propriétaires à un prix négocié ("vendeur volontaire, acheteur volontaire"). Les modèles commerciaux varient grandement, par

---

exemple, par rapport à l'identité de l'acheteur (l'Etat, comme en Namibie; ou les bénéficiaires, comme en Afrique du Sud) et selon les institutions et les mécanismes suivis. Les modèles d'acquisition par voie d'appropriation divergent aussi fortement selon la quantité et les délais de compensation et la nature des processus d'expropriation.

23. Ces dernières années, les modèles étatiques ont été critiqués sur plusieurs points: l'expropriation coercitive des terres et les compensations en dessous du prix du marché ont conduit à la résistance des propriétaires et à une contestation juridique; la lenteur de la réforme due à la pesante bureaucratie d'un Etat centralisé; la lenteur des transferts de terre et le manque de soutien au développement pour les bénéficiaires; et en raison des mesures non incitatives pour les investissements commerciaux sur large échelle et pour les investissements nationaux, du fait de la contestation de la propriété des terres.

24. Des approches axées sur le marché ont été promues durant la dernière décennie comme alternative pour résoudre les problèmes de redistribution de terres et supprimer les problèmes inhérents aux modèles étatiques. Elles se caractérisent par la participation volontaire des propriétaires, 100 % des paiements étant réalisés en liquide à la valeur du marché; selon la demande et avec des bénéficiaires autosélectionnés; de manière décentralisée, plus transparente, plus rapide et moins controversée; et selon des accords financiers plus flexibles (voir Borras, 2003).

25. C'est avant tout le manque d'engagement politique de l'Etat qui est à l'origine des problèmes d'organisation des programmes de réforme agraire et de la lenteur à redistribuer les terres (aux Philippines et dans de nombreux pays d'Amérique latine par exemple). Les programmes étatiques comportent divers autres problèmes comme le manque de transparence, les services d'aide essentiels ne fonctionnent pas, les bénéficiaires ne participent pas d'une manière satisfaisante à la différence des approches basées sur le marché, parfois discutables au niveau politique.

26. Les progrès de redistribution axés sur le marché dépendent de la volonté des propriétaires terriens de vendre et de la disponibilité des fonds de l'Etat permettant d'appuyer les achats de terre. Les terres qui sont redistribuées peuvent donc être de mauvaise qualité (Wegerif, 2005; Borras, 2003; Barros *et al.*, 2002; Lebert, 2003) parce qu'elles sont plus rapidement disponibles et moins chères. Les crédits pour acheter des terres – comme les *Cedula da Terra* et les *Credito Fundiario* du Brésil (Encadré 3), et les LRAD d'Afrique du Sud – demandent aux bénéficiaires pauvres de rassembler des ressources pour accéder au marché et les encouragent à réduire les financements des prêts pour l'achat des terres (ce qui amène à s'endetter), et à maximiser les financements des prêts pour des investissements productifs.

27. De nombreux éléments sont nécessaires pour mettre en œuvre efficacement des programmes d'acquisition des terres. Si la terre est acquise en premier par l'Etat et est ensuite transférée aux bénéficiaires, comme dans le modèle namibien, ou qu'elle est acquise directement par les bénéficiaires, il faut évaluer les terres et les autres savoir-faire pour négocier un bon prix avec un "vendeur volontaire". Les prix fixés par les propriétaires sont généralement considérés comme surfacts (Pohamba, 2002 en Namibie par exemple), et même lorsque les terres sont expropriées, comme au Brésil, les anciens propriétaires sont fréquemment capables de réclamer des compensations en faisant appel à la justice. Ces problèmes peuvent être résolus si on sait mieux évaluer la valeur des

terres, ce qui peut encourager à fixer des prix plus réalistes; et pour fixer des valeurs pour la taxation des terres qui peuvent inciter les propriétaires à vendre et remettre les terres sur le marché, en particulier lorsque de grandes exploitations ne sont pas utilisées de manière productive.

**Encadré 3. Programmes de redistribution axés sur le marché, au Brésil**

Au Brésil, il existe différents efforts de redistribution grâce à l'expropriation de type traditionnel en parallèle à la réforme agraire et aux programmes de récupération négociée. Sous le gouvernement Cardoso (1994–2002), les expropriations de terre et les autres types de réformes ont augmenté notablement (Baranyi *et al.*, 2004) du fait de la pression considérable des mouvements sociaux comme le Mouvement des travailleurs sans terres (MST). Avec la réforme basée sur l'expropriation des terres, le Brésil a mis en œuvre deux programmes axés sur le marché – le *Banco da Terra* (Banque agricole) et le *Cedula da Terra*. Ce dernier a été organisé avec l'aide de la Banque mondiale dans cinq Etats du Nordeste puis a été étendu au niveau national avec le programme de crédit foncier *Credito Fundiario*, alors que le programme précédent avait été établi avec l'intention d'étendre le modèle basé sur le marché au niveau national (Baranyi *et al.*, 2004). Les deux fonctionnent à partir d'un crédit proposé par l'Etat à faible taux d'intérêt (*Banco da Terra et Cedula da Terra*) ou de séries de subventions (*Cedula da Terra*) pour l'achat de terres. Toutefois, les mouvements sociaux de réforme agraire ont critiqué ces initiatives, argumentant que les propriétaires responsables de la concentration des terres étaient satisfaits, et ils ont exprimé leurs vives inquiétudes sur le fait que décentraliser les processus de réforme agraire laissent ces réformes aux mains des divers acteurs qui s'y sont traditionnellement opposés. Des études officielles comparant l'efficacité de ces programmes et celle de la redistribution des terres gérées par l'Etat ont produit des preuves très peu concluantes.

28. En même temps, les études ont montré que les populations désavantagées ont acheté les terres sur le marché (cas de l'Afrique du Sud par exemple, Lyne et Darroch, 2003) ce qui suggère qu'une utilisation appropriée du marché est valable pour changer la distribution des terres. Malgré ces cas, les achats en fonction du marché sont généralement inaccessibles aux pauvres, qui ne peuvent mobiliser les ressources nécessaires pour entrer sur le marché du fait de leur manque de possibilités de crédit et des prix élevés fixés par les grands propriétaires terriens. En outre, les études de cas sur l'Afrique du Sud et le Brésil montrent que si les acquisitions subventionnées de terre peuvent jouer un rôle, les offres de terre peuvent rapidement s'épuiser et la terre offerte par les vendeurs peut n'être pas vendable du fait qu'elle a été acquise illégalement (dans certaines parties du Brésil par exemple).

29. Au lieu de choisir un seul type d'accord institutionnel de transfert de terre des mains de quelques-uns à de nombreuses personnes, le défi peut être de concevoir différentes options permettant d'acquérir des terres suivant différents modes en combinant l'expropriation, l'incitation et la négociation libre (voir Roth, 2002). Ces différents éléments peuvent se renforcer mutuellement. Par exemple, une vraie menace d'acquisition par voie d'expropriation peut inciter plus efficacement les propriétaires de terre à vendre à un juste prix aux bénéficiaires des terres, rendant les mécanismes basés sur le marché plus efficaces et plus rapides. Durant les 60 dernières années, les programmes de redistribution des terres du monde entier qui ont remporté un vrai succès, ont associé la négociation libre, les incitations fiscales pour les transferts de terre et les acquisitions forcées d'expropriation de terre (en Italie, Corée du Sud et Taïwan par exemple). Dans tous les cas, l'existence d'un élément d'expropriation s'avère crucial pour la réussite du programme de réforme. De plus, l'expérience montre l'importance de maximiser l'usage des

---

terres publiques disponibles – qui peuvent avoir été occupées illégalement par des propriétaires terriens privés – avant d’acquérir de nouvelles terres provenant du secteur privé.

30. Ces considérations soulignent la nécessité de suivre les progrès réalisés par les différents programmes de redistribution des terres. Cela implique non seulement de comparer les mécanismes basés sur le marché et / ou sur l’expropriation idéologique qui sème la discorde, mais également d’opérer des comparaisons entre les modèles basés sur le marché ou sur les modèles étatiques et les combinaisons des deux (par exemple entre le modèle d’Afrique du Sud où la terre est achetée par les bénéficiaires avec l’aide de l’Etat et le modèle “vendeur volontaire, acheteur volontaire” de la Namibie centré sur l’Etat). L’approche choisie doit tenir compte des différents modes de faire selon les régions, les circonstances et les conditions de marché, et du succès avec lequel les programmes de réforme agraire protègent les propriétés privées pour encourager les investissements en même temps qu’une distribution des terres plus équitable.

31. La redistribution des terres ne doit pas être envisagée sans le large appui du secteur agricole. Les agriculteurs nouvellement installés auront besoin d’un appui technique ainsi que d’une aide pour bénéficier d’un crédit, accéder aux marchés et aux intrants. Au Brésil, les lents et récents progrès du gouvernement de Lula au niveau de la redistribution des terres ont été accompagnés par une aide au secteur familial, y compris en faveur des agriculteurs réinstallés. L’objectif était d’assurer qu’ils reçoivent suffisamment d’aide pour mener à bien leurs activités au lieu de maximiser le nombre de nouveaux bénéficiaires de terres.

32. Les expériences de Taïwan et de la Corée du Sud, où la redistribution des terres a remporté un franc succès après la fin de la seconde guerre mondiale et de la menace “communiste”, et dans l’Etat indien du Kerala et de l’ouest du Bengale, où les réformes agraires ont constitué des éléments clé dans les changements sociaux vers plus d’égalité, montrent que le succès d’un programme de réforme agraire dépend d’un pouvoir politique fort allié aux mouvements de réforme agraire qui cherchent à changer la distribution des terres du pays en remettant en cause la résistance des propriétaires fonciers.

33. Cette expérience contraste avec celle des anciens pays socialistes d’Europe centrale et de l’Est et de la Communauté des pays indépendants, même s’il y a certaines conclusions communes sur les éléments à rassembler pour que le processus fonctionne. Ces pays, dont les personnes individuelles ont des antécédents substantiellement différents ainsi que des cadres législatifs et des modes de faire-valoir différents, ont le même patrimoine d’expérience, à savoir celui des coopératives sur très grande échelle, collectives ou d’exploitations étatiques cultivant des milliers d’hectares et employant des centaines de travailleurs (dans les deux premiers cas comme travailleurs). Les travailleurs cultivaient aussi des parcelles individuelles, à l’échelle des ménages. De moins d’un hectare normalement, ces parcelles étaient nominales à des fins de subsistance, mais en pratique, elles constituaient une contribution substantielle à ajouter à la production agricole. Le processus de restitution et de privatisation des terres agricoles et des entreprises cache une série complexe d’approches et d’expériences très différentes. En moyenne, toutefois, en Europe centrale et de l’Est, en 1990, 21% des terres étaient cultivées par des individus; ce chiffre pour les pays de la Communauté des Etats indépendants était de 4 pour cent. Depuis 2000, ces chiffres ont augmenté de 66 et 21 % respectivement; cependant les statistiques les plus parlantes pour les pays de la CEI sont

au niveau de la production individuelle qui a augmenté de 28 pour cent en 1990 à 72 pour cent en 2000 (production agricole totale).

34. Leur expérience renforce l'avis général qu'une réforme agraire réussie dépend dans une large mesure de l'engagement et de la volonté politique du gouvernement. De même, la privatisation des terres et des autres biens sans réorganisation efficace des structures d'entreprise, des mesures incitatives et des opérations agricoles n'améliorera pas la performance de l'entreprise agricole ni sa rentabilité (Lerman *et al.*, 2004).

## II. Garantir les droits fonciers

35. Garantir les structures agraires (Encadré 4) est une partie essentielle du développement durable, comme l'agro-industrie et les petits exploitants doivent pouvoir jouir de la sécurité foncière afin d'investir dans la terre. Dans de nombreuses parties du monde déjà, les droits de propriété sont peu reconnus ou mal définis, affaiblis par des réclamations sur les mêmes terres et une intense compétition. En Afrique, par exemple, la législation foncière se base sur le concept juridique européen qui accorde peu de poids aux relations foncières avec le sol, la terre étant habituellement possédée par des clans ou des familles et utilisée selon des systèmes complexes de droits multiples. D'autre part, les systèmes locaux de tenure des terres – coutumiers, mais en évolution constante – sont communément appliqués même lorsqu'ils n'entrent pas dans le cadre des lois, parce qu'ils sont plus à la portée des populations rurales. De ce fait, plusieurs systèmes juridiques – statutaires, coutumiers et une combinaison des deux – coexistent sur le même territoire multipliant les contradictions entre les droits, les règlements et les autorités compétentes ('pluralisme juridique'). Cette situation crée une confusion et ne permet pas de garantir la propriété des terres, ce qui décourage les investissements agricoles et permet aux élites de se saisir des terres collectives.

### **Encadré 4. La sécurité foncière foncière**

La sécurité des droits fonciers se réfère à la possibilité certaine de ne pas être arbitrairement dépourvu de la jouissance de droits fonciers ou des avantages économiques qui en dérivent. Elle comprend à la fois des éléments objectifs (clarté, durée et applicabilité des droits) et des éléments subjectifs (perception des propriétaires terriens de la sécurité de leurs droits).

(Place *et al.*, 1994; Schlager et Ostrom, 1992).

36. Les efforts pour améliorer la sécurité foncière des droits fonciers sont traditionnellement centrés sur les programmes de titres de propriété individuels et d'enregistrement des terres à grande échelle. Les titres de propriété individuels, vieil argument qui perdure, augmentent la volonté et l'habileté des propriétaires terriens à investir, retirant certaines démotivations (les propriétaires terriens n'investiraient pas dans la terre s'ils ne pouvaient être raisonnablement confiants sur le fait que personne ne peut la leur reprendre) et en améliorant l'accès au crédit (les titres de propriété peuvent être utilisés comme nantissement). Sur la base de ces arguments, des programmes de titres de

propriété et d'enregistrement des terres ont été développés ces dernières décennies dans de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

37. En Asie et en Amérique latine, les programmes de titres de propriété et d'enregistrement des terres ont remporté certains succès. En Thaïlande, le fait de distribuer des titres de propriété a entraîné la hausse des prix de la terre, a augmenté l'investissement agricole et la productivité (Feder *et al.*, 1988; Deininger, 2003). L'augmentation de la valeur de la terre et de l'investissement agricole suite à l'enregistrement des terres a aussi été signalée au Nicaragua, en Equateur et au Venezuela (Deininger, 2003). Les économies traditionnelles d'Europe centrale et de l'Est et la Communauté des Etats indépendants ont mis en œuvre différentes expériences mais, en général, la création de systèmes d'enregistrement des terres est allé substantiellement de l'avant depuis 1990, même si dans de nombreux pays, il existait de sérieuses contraintes, en particulier au niveau juridique et institutionnel, ce qui a retardé les progrès de l'enregistrement.

38. En Afrique, les programmes d'enregistrement des terres se sont avérés lents, coûteux, difficiles à tenir à jour et malaisés d'accès pour les populations pauvres. Par conséquent, très peu de terres rurales ont été enregistrées et les propriétés formelles couvrent seulement entre 2 et 10 pour cent des terres (Deininger, 2003). Une fois que des titres existent et que l'enregistrement des terres est réalisé, des investissements plus importants au niveau agricole ne sont pas nécessairement réalisés. Des coûts monétaires, de transaction et autres coûts élevés dissuadent la déclaration des transferts de terre, de sorte que l'enregistrement des terres est suranné, minant ainsi leur fonction de garantie des droits fonciers. L'enregistrement peut ne pas suffire à améliorer l'accès au crédit des agriculteurs lorsque la transaction est élevée et que les autres coûts freinent les possibilités de crédit dans les zones rurales et où un environnement imprévisible et fluctuant fait que les agriculteurs ne veulent pas se risquer et sont même réticents à faire la demande d'un prêt alors qu'un des objectifs poursuivis par les programmes d'enregistrement est de réduire les conflits pour la terre, les programmes mal conçus ne font en fait qu'exacerber les différends, au moins sur le court terme. En effet, les études montrent que les différends latents sur les droits fonciers peuvent s'intensifier lorsque les acteurs locaux réalisent que l'enregistrement des terres entraînera l'adjudication finale des droits fonciers et que les élites locales peuvent manipuler le processus et saisissent une terre avant son enregistrement (afin d'être bien placés lorsque la mise en œuvre débute) ou d'enregistrer les terres communes en leur propre nom. Aussi de nombreux programmes d'enregistrement des terres ont des effets négatifs au niveau de la distribution des terres. Les personnes qui possèdent le plus de contacts, d'information et de ressources peuvent déclarer leur terre à leur nom au détriment de ceux qui le demandent mais qui sont plus pauvres (par exemple, le programme d'enregistrement du Kenya élaboré depuis longtemps). Lorsque l'enregistrement comporte des coûts assez élevés, à la fois en argent liquide et en temps, les petits exploitants sont particulièrement vulnérables à la perte de leurs droits sur la terre. En outre, l'enregistrement tend à pénaliser les propriétaires de droits fonciers secondaires comme les femmes et les bergers du fait que souvent, leurs droits n'apparaissent pas dans les registres des terres et ils sont donc en réalité expropriés (Shipton, 1988; Atwood, 1990; Migot-Adholla et Bruce, 1994; Lund, 1998; Firmin-Sellers et Sellers, 1999; Platteau, 2000). Cela souligne le besoin de processus plus intégrateurs de régularisation des propriétés centrés sur les droits fonciers existants malgré l'adjudication de la propriété individuelle.

39. Plus la question de l'enregistrement des terres est connue et les expériences sont multiples, plus des approches nuancées et appropriées sont développées. Il est maintenant généralement reconnu que les politiques et la législation foncières doivent être développées à partir de concepts et de pratiques locales au lieu d'importer des modèles passe-partout. Les titres de propriété sont le processus par lequel la majorité des populations a accès aux terres rurales. L'enregistrement des terres peut être une composante utile d'une large stratégie de sécurité foncière – en particulier lorsque les systèmes coutumiers se sont effondrés, que les conflits pour la terre sont nombreux, et dans de nouvelles zones d'implantation – et peut aller jusqu'à instituer une taxe sur la terre comme ressource fiscale pour des gouvernements décentralisés. L'enregistrement peut aussi être utile dans les zones où la terre a une forte valeur comme les zones urbaines et périurbaines et les terres irriguées et où la compétition est particulièrement aiguë. Des formes simples, à faibles coûts et accessibles, d'enregistrement des terres et de droits fonciers communautaires ont été introduites de manière expérimentale dans plusieurs pays, par exemple l'enregistrement des terres au Niger et dans l'Etat éthiopien du Tigray et les droits fonciers communautaires au Mozambique et aux Philippines.

40. Cette évolution dans le mode de penser fait que les politiques et les lois foncières récentes présentent des innovations importantes comparées aux précédentes. Plusieurs pays ont fait des efforts explicites pour reprendre tous les droits fonciers enregistrés – par exemple, en protégeant les droits fonciers coutumiers et en permettant leur enregistrement (Ouganda, Mozambique, Tanzanie, Niger et Namibie par exemple). Les droits d'usage ou de location des terres de l'Etat peuvent aussi être enregistrés ou protégés d'une manière ou l'autre (en Ethiopie, au Mozambique et Vietnam). Au Mozambique, les droits d'usage coutumiers sont protégés sans qu'ils aient besoin d'être enregistrés. Et pour le véritable propriétaire, plusieurs programmes de titres de propriété récents ont délivré des titres non seulement à des individus mais aussi aux familles (par le biais de titres communs pour les couples au Nicaragua et au Brésil par exemple) et aux groupes ou communautés (Afrique du Sud, Mozambique et aux Philippines par exemple).

41. On reconnaît aussi largement que la sécurité foncière ne postule pas nécessairement la propriété individuelle de la terre. La sécurité peut être garantie avec des droits d'usage sur les terres clairement définis et suffisamment à longs termes pour des terres qui appartiennent en fin de compte à l'Etat, comme au Vietnam et en Chine. Les droits fonciers des communautés peuvent aussi garantir une sécurité foncière, de sorte que les différents membres des groupes profitent des droits reconnus sur leurs parcelles; au Mozambique, par exemple, toutes les terres sont propriété de l'Etat, mais les communautés peuvent déclarer un intérêt collectif, sur le long terme, et gérer des droits fonciers selon des pratiques coutumières ou autres pratiques locales. Permettre l'accès aux systèmes appropriés de règlement des différends sur la terre peut fournir de plus grands profits en termes de certitude et de sécurité au lieu d'investir dans des actions globales pour documenter les droits fonciers. Augmenter la sécurité des transactions pour la terre, en particulier les locations de terres (contrats de loyer fixe ou métayage), est aussi très important et nécessite des systèmes simples et locaux de documentation. De nouvelles technologies comme les systèmes informatiques sur les terres et les GPS peuvent contribuer à mettre en place un enregistrement efficace des terres et accessible publiquement mais ne constitue pas un substitut au processus de légitimation au niveau

local pour régler plusieurs revendications concurrentes. En fin de compte, on reconnaît de plus en plus que pour améliorer la sécurité des droits fonciers, il est nécessaire de résoudre les problèmes de structures foncières en tant que telles. Par exemple, en assurant les droits fonciers des femmes, une nouvelle loi foncière pourrait fournir l'égalité au niveau des genres mais sans une réforme des lois familiales et des lois de succession discriminatoires (en particulier lorsque l'héritage est la principale forme de transfert des terres), cette loi ne servirait pas à grand chose.

42. Ce changement de manière de penser sur la sécurité foncière – allant d'un type d'enregistrement passe-partout à une approche globale qui s'appuie sur les pratiques locales – soulève aussi de nouvelles questions et défis. Par exemple, si les droits fonciers coutumiers doivent être reconnus, *comment* en pratique peut-on y arriver? Les systèmes coutumiers sont souvent complexes, avec des droits sur la même ressource aux mains de différents utilisateurs (bergers et fermiers, hommes et femmes, parents et enfants, etc.); certains groupes peuvent être discriminés face à certains systèmes coutumiers (les femmes), et la formalisation de droits coutumiers peut favoriser certains groupes et en désavantager d'autres (les nouveaux arrivés par rapport aux populations locales). La formalisation risque aussi parfois d'entraîner la codification et même la perte de flexibilité, une des grandes forces des systèmes coutumiers.

43. Comme la réforme de la possession des terres peut être manipulée par les élites locales pour obtenir ou accroître leur accès à la terre, l'accès des pauvres aux institutions et processus légaux est une précondition en faveur des populations pauvres. Cela s'applique par exemple, aux institutions de règlement des différends (Encadré 5) et au processus d'enregistrement des terres, à la fois au niveau législatif et en pratique. Les facteurs qui affectent normalement l'accès vont de la distance géographique aux institutions foncières, des droits et autres coûts, de l'utilisation de langues locales, de la lenteur et de la complexité du processus, de l'étendue de la corruption et des facteurs socioculturels. Comme pour l'enregistrement, il peut y avoir un compromis entre l'accessibilité (ce qui demande par exemple des institutions de location de terres au niveau administratif le plus bas possible et d'utiliser des technologies simples qui peuvent être développées au niveau local) et jusqu'à quel point le système d'enregistrement des terres peut fournir des informations précises et mises à jour sur les droits fonciers (qui dépendent de la technologie adoptée, de la qualité d'examen de la terre, etc.).

#### **Encadré 5. Accès à la justice et sécurité foncière**

L'accès des pauvres aux tribunaux et autres institutions de résolution des conflits est essentiel pour sécuriser leurs droits fonciers, à la fois au sein des communautés et entre les communautés locales et les groupes externes. Par exemple, certaines communautés ont dénoncé devant les institutions internationales des droits de l'homme l'octroi de concessions d'exploitation sur les terres communales des populations autochtones sans consultation locale (Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni au Nicaragua, 2001 par exemple). Au niveau communautaire, l'accès à la justice peut, par exemple, contribuer à assurer les droits fonciers des femmes – mis en évidence par plusieurs jugements en Afrique où des tribunaux ont déclaré inconstitutionnelles des normes coutumières discriminatoires ([Ephrahim v. Pastory et Kaizilege](#), 1990, en Tanzanie;

Bhe v Magistrate, Khayelitsha et autres, 2004, en Afrique du Sud par exemple). Toutefois, dans la grande majorité des cas, la possibilité de se référer à la justice est sérieusement remise en cause par les facteurs soulignés ci-dessus. Dans de nombreux contextes, des institutions efficaces de règlement des conflits coutumiers existent, qui peuvent être plus accessibles aux populations rurales. Souvent, plusieurs conflits entre les institutions de règlement des conflits (législatifs, coutumiers ou une combinaison des deux) coexistent sur le même territoire sans mécanismes clairs de coordination. Dans ce cas, les parties en conflit pour la terre tendent à choisir les canaux institutionnels jugés plus favorables à leur cause (“forum d’achat”), et les conflits ne sont jamais résolus d’une manière claire et définitive – ce qui encourage la confusion et l’insécurité foncière. Des systèmes de règlement des différends globaux et accessibles sont nécessaires afin de définir clairement le rôle des tribunaux formels et des systèmes alternatifs de résolution des conflits dont font partie les mécanismes coutumiers, et d’établir des liens appropriés entre les différents systèmes (Cotula, 2005).

44. Au bout du compte, garantir les droits de propriété nécessite une combinaison des deux formes de validation, légitimité et légalisé. Au niveau local, les droits sont protégés si les voisins reconnaissent que la revendication de terre est légitime selon leur connaissance et leur échelle de valeurs. Toutefois, sans ces droits juridiquement reconnus par l’Etat, ils n’ont aucune valeur légale. En pratique, ceci n’est pas un problème si la terre ne manque pas et si les systèmes locaux particuliers fonctionnent assez bien. Mais lorsque la valeur de la terre augmente et que les intérêts externes sont importants, un soutien juridique des droits fonciers locaux est crucial pour les protéger face aux intérêts d’acteurs externes puissants.

#### **A. *ROLE DES MARCHES FONCIERS DANS L’AMELIORATION DE L’ACCES A LA TERRE***

45. Les difficultés politiques et financières de redistribution des terres ont conduit à renouveler l’intérêt de trouver d’autres moyens de rendre la terre accessible aux agriculteurs pauvres. Les transactions concernant la terre par le biais de la vente et celui du fermage, de prêts ou de dons constituent depuis longtemps un mode d’accès à la terre pour ceux qui cherchent à y accéder et elles peuvent donc accroître l’utilisation des terres.

46. Le métayage ou fermage est une forme prédominante de location des terres dans les pays en développement bien qu’il soit largement critiqué – à la fois par les économistes, pour être moins rentable que les contrats de location en argent liquide, et par les défenseurs de la justice sociale pour être une forme d’exploitation. Néanmoins, bien que l’effort fourni et l’intensité des intrants utilisés puissent être supérieurs avec des contrats de bail fixe sous des conditions incertaines d’exploitation agricole saisonnières et avec les limitations de fonds de roulement et d’accès au crédit, le fermage est une option favorable pour les locataires dans le sens qu’il réduit les risques à la fois pour les locataires et les propriétaires (Lavigne *et al.*, 2002).

47. Comme la disponibilité de terres diminue, les termes et conditions de transaction des terres se sont transformés. Dans de nombreuses parties du monde, la terre que l’on pouvait offrir en cadeau ou prêter peut maintenant seulement être obtenue par le biais de baux à court terme. Au Ghana, bien que les contrats de métayage soient un moyen pour les ménages ayant du travail mais peu de terre d’avoir accès à une parcelle, ceux qui cherchent à louer la terre doivent maintenant payer des droits importants afin d’y avoir accès (Amanor, 2001). Ceci pourrait impliquer que les plus pauvres, les groupes les plus marginaux, voient leur situation empirer – une tendance prévisible lorsque la demande en terre devient plus forte et que la valeur de la terre augmente.

48. Les études sur l'Afrique de l'Ouest montrent que de nombreux agriculteurs, dans le but d'assurer leurs revendications sur la terre, cherchent maintenant à prouver leurs transactions foncières par des contrats écrits, des attestations ou la reconnaissance formelle par les chefs coutumiers et les responsables du gouvernement. Soutenir ces efforts en les reliant aux systèmes formels d'administration des terres et clarifier les droits et devoirs des deux parties peut contribuer à résoudre un des principaux inconvénients aux locations informelles: les effets dissuasifs d'investir dans la terre. Dans de nombreux systèmes coutumiers d'Afrique, les locataires ne sont pas autorisés à planter des arbres ou à entreprendre d'autres formes d'amélioration des terres apportant des bénéfices sur plusieurs années, comme développer des structures de conservation des sols ou creuser des puits. C'est pourquoi ces actions pourraient offrir aux locataires des droits fonciers plus certains sur la parcelle pour la population locale. Lorsque la loi établit clairement dans quelles mains reposent les droits fondamentaux, cela permet aux locataires et propriétaires de discuter et de tomber d'accord au sujet des améliorations de la terre y compris du partage des coûts à supporter par chaque partie et comment les améliorations qui n'auraient pas été effectuées doivent être compensées à la fin de l'accord de location.

49. En Asie du Sud, les marchés de location des terres semblent bien fonctionner mais ils font face à des obstacles juridiques dans la législation de location dont le but originel est de protéger les intérêts des pauvres (Gazdar et Quan, 2004): comme dans la plupart des pays, cette législation paralyse le marché de location. Dans différents Etats indiens, les législations foncières vont de l'interdiction totale de louer à la location réglementée (au niveau des termes et des conditions). Toutefois, la mise en œuvre de cette législation a conduit à des conséquences involontaires (Hanstad *et al.*, 2004), comme les locations secrètes. La création de droits permanents pour les locataires et les déclarations d'illégalité de location ont fait que les propriétaires craignent de perdre leur terre, limitent les possibilités de louer pour les ménages qui possèdent peu de terre et conduit à la sous-utilisation des terres cultivables et à l'éviction préventive des locataires avant que la législation n'entre en vigueur (Hanstad *et al.*, 2004). L'interdiction et la réglementation excessive des locations de terre tend à restreindre les possibilités d'accès à la terre; alors que des droits de propriété clairs et garantis et l'élimination des pratiques d'exploitation sont importants, il existe des arguments incontestables en faveur de la libéralisation des restrictions sur les contrats de locations fixes et de métayage (Deininger, 2003). Néanmoins, cela reste le cas pour des règlements limités et équilibrés de location en faveur des pauvres, fournissant certaines mesures de sécurité des locations qui limitent l'exploitation potentielle des propriétaires (Srivastava, 2004).

50. Différentes initiatives prometteuses de location de terre par les ONG pour faciliter l'accès des pauvres à la terre ont été mises en œuvre en Asie du Sud (Gazdar et Quan, 2004). Une des meilleures études est le travail de la Société de développement du Deccan de location des terres privées sous-utilisées dans l'Andhra Pradesh qui peuvent être utilisées par les femmes Dalit (caste inférieure) (Hanstad *et al.*, 2004).

51. Plusieurs pays dans le monde ont aussi adopté des réformes pour faciliter les restrictions de ventes de terre. Au Mexique, par exemple, des réformes récentes permettent de vendre la terre au sein de la communauté (*ejido*; Deininger 2003). Au Vietnam, les droits d'usage à long terme peuvent être négociés et dans presque toute l'Afrique, des lois foncières récentes permettent différentes formes de transfert de terre

---

même si le contrôle de l'Etat sur les terres reste important, sous la forme de propriété (en Ethiopie, Erythrée et au Mozambique par exemple) ou tutelle (en Tanzanie par exemple). Avec la législation foncière d'Ouganda par exemple, les titres (certificat) de terre peuvent être vendus, loués ou hypothéqués, alors que les propriétaires terriens de Tanzanie peuvent vendre librement leurs droits à d'autres villageois et, avec l'approbation du Conseil villageois, aux non villageois (Alden Wily, 2004). Toutefois, malgré le besoin des petits propriétaires d'être libres de vendre leur terre entre eux, l'expérience montre que les ventes de terre sont beaucoup moins efficaces que les fermes à bail ou le métayage pour fournir aux pauvres de nouvelles possibilités d'accès à la terre. Les transactions aux coûts élevés et le manque d'accès au crédit limite la capacité des pauvres à acheter une terre sur le marché. Les populations pauvres peuvent aussi vendre leur terre en catastrophe, ce qui va à l'encontre de l'équité. Néanmoins, la capacité à transférer la terre sur une base de libre usage ou de ferme à bail peut inciter les investissements plus importants et permettre l'utilisation des terres comme nantissement pour un crédit (Deininger, 2003).

## **B. DROITS FONCIERS DES FEMMES**

52. Dans le monde entier, les femmes constituent une grande partie de la population économiquement active engagée dans l'agriculture, à la fois en tant qu'agricultrice et qu'ouvrière agricole, et jouent un rôle crucial pour assurer la sécurité alimentaire des ménages, bien qu'elles disposent de droits très limités sur la terre. Dans de nombreux pays, le rôle des femmes dans la production agricole a augmenté ces dernières années suite à la migration des hommes vers les zones urbaines et leur absorption dans les secteurs non agricoles. Toutefois, dans de nombreuses parties du monde, les femmes n'ont peu ou pas accès aux ressources comme la terre, les services de crédit et de vulgarisation. En outre, les femmes tendent à rester concentrées dans le secteur informel de l'économie. Dans les plantations, elles trouvent souvent du travail sans bénéficier de contrats d'emploi sur une base temporaire ou saisonnière ou en tant que femme ou fille d'un ouvrier agricole.

53. Même si la législation sur la terre et les ressources naturelles tend à être neutre au niveau des genres ou interdit explicitement les discriminations sexuelles ou de genre en relation à la terre, elles sont peu mises en œuvre dans les zones rurales. En même temps, les lois coutumières sont largement appliquées dans les zones rurales d'Afrique, d'Asie, et dans les régions d'Amérique latine où vivent des communautés indigènes, et l'exercice des droits fonciers des femmes est donc affecté par des attitudes culturelles et des perceptions qui se perpétuent.

54. Dans les systèmes coutumiers, les droits fonciers des femmes varient considérablement d'un endroit à l'autre. Des différences substantielles existent entre les sociétés patrilinéaires et matrilinéaires, les femmes ayant généralement des droits fonciers plus forts avec ce dernier système. Toutefois, dans la plupart des cas, les droits sur les terres arables sont attribués par les autorités de lignage au responsable masculin du foyer; les femmes ayant des droits secondaires, dérivés, obtenus grâce à leurs liens avec des membres familiaux masculins (époux, père, frères ou fils). Dans de nombreux systèmes

---

coutumiers, les droits d'héritage des femmes sont limités: pas seulement dans les systèmes patrilineaires (où la propriété est transmise par la lignée masculine, les femmes en étant exclues), mais aussi dans les systèmes matrilineaires (où, même si la propriété passe par le biais des femmes, le contrôle des terres reste habituellement aux membres masculins de la famille). Avec les pressions démographiques, les changements culturels, l'intensification agricole et la commercialisation, de nombreux systèmes ont évolué vers une plus grande individualisation, étendant les droits personnels aux responsables masculins des foyers et réduisant davantage les droits secondaires des femmes (Lastarria-Cornhiel, 1997; Mackenzie, 1998; Gray et Kevane, 2001).

55. Toutefois, dans de nombreuses régions, les femmes sont de plus en plus motivées pour affirmer leurs revendications sur la terre. Dans toute l'Afrique, on peut trouver des exemples de femmes qui négocient les droits à la terre et les ressources qu'elles détiennent (Freudenberger, 1993). Par exemple, les femmes peuvent réaliser des accords de métayage, comme au Ghana et en Côte d'Ivoire (Amanor, 2001; Koné, 2001). En outre, on parle de plus en plus de cas où les femmes achètent des terres, soit individuellement ou collectivement. Dans de nombreuses parties du monde, des ONG soutiennent les groupes de femmes en les aidant à obtenir une terre de façon collective.

56. Ces dernières années, une plus grande attention a été accordée au genre à la fois au niveau national et international, et des efforts considérables ont été faits pour améliorer la position des femmes dans la société en général, et leur accès légal à la terre, en particulier. Des normes sur les droits fonciers des femmes ont été adoptées au niveau international pas seulement dans le cadre des traités sur les droits de l'homme (en particulier la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes), mais aussi par les instruments concernant l'environnement et le développement durable, comme la Convention pour la lutte contre la désertification. L'égalité entre les genres et la responsabilisation des femmes sont aussi primordiales pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, en particulier l'objectif 3.

57. Au niveau national, de nombreux pays ont adopté des plans d'action nationaux et établi des dispositifs institutionnels pour promouvoir le pouvoir des femmes. La majorité des constitutions interdit aujourd'hui la discrimination par genre et protège les droits des femmes. Les réformes législatives ont fait évoluer les lois familiales et de succession sur l'égalité entre les époux et la pleine capacité légale des femmes mariées, offrant une plus grande égalité dans les droits d'héritage. En outre, le statut juridique des femmes a été amélioré grâce à des décisions judiciaires déclarant anticonstitutionnelles les normes discriminatoires (Cotula, 2002).

58. Longtemps, la politique et la législation foncières n'ont pas fait référence au genre. Toutefois, les politiques et lois adoptées depuis les années 90 ont accordé une plus grande attention à l'équité entre les genres en adoptant un principe de non discrimination, abrogeant les normes coutumières, permettant la propriété collective des terres familiales, déclarant illégales les ventes de terres non approuvées par les deux époux, et garantissant la représentation des femmes dans les organisations de gestion des terres (en Afrique, Erythrée, Burkina Faso, Mozambique, Tanzanie, Ouganda; voir Cotula, 2002).

59. Par le passé, très peu d'attention a été accordée au genre dans les programmes de réforme agraire, de la délivrance de titres de propriété à la redistribution des terres. Par exemple, dans le

---

programme d'enregistrement des terres du Kenya (à partir de 1954), l'enregistrement a habituellement été réalisé en faveur du responsable masculin du ménage, affaiblissant donc les droits secondaires des femmes non enregistrés (Shipton, 1988; Mackenzie, 1998). En Inde, les programmes de réformes de fermage de l'Etat et de redistribution des terres ont avant tout profité aux responsables masculins des ménages (Agarwal, 1994). La majorité des réformes agraires d'Amérique latine ont ciblé les responsables de ménages et les ouvriers agricoles permanents dans des emplois formels; les deux groupes sont avant tout masculins de sorte que seulement un petit pourcentage de femmes a tiré profit des programmes de redistribution des terres en Amérique latine: entre 4 et 15 pour cent au Chili, en Colombie, Costa Rica, au Salvador, Honduras, Mexique, Nicaragua, et Pérou (Katz, 1999).

60. A la fin des années 80, les réformes agraires ont accordé une plus grande attention aux questions de genre, reflétant ainsi la reconnaissance globale de cette question. La législation relative aux titres fonciers du Nicaragua a offert aux hommes et aux femmes des droits égaux pour obtenir des titres de propriété, et garantir des titres de propriété communs aux couples, qu'ils soient mariés ou non. Les titres communs ont aussi été utilisés au Brésil. En Afrique du Sud, l'équité entre les genres constitue un des principes fondamentaux de la Politique foncière (livre blanc sur la politique foncière), et une politique de réforme agraire spécifique par rapport aux genres a été adoptée en 1997. La politique a été mise en œuvre de différente manière. Par exemple, la Loi d'associations pour la propriété communale de 1996 a accordé des pouvoirs aux communautés pour posséder et gérer leur propriété par le biais d'associations qui se conformaient aux différents éléments requis, comprenant la non discrimination des genres.

61. Il y a donc eu des progrès considérables avec les lois et les programmes qui affirment et protègent les droits des femmes. Mais il est difficile d'évaluer l'efficacité globale de ces normes à augmenter la participation des femmes dans les programmes de réforme. Le programme de cadastrage du Nicaragua a conduit à une augmentation substantielle du nombre de femmes propriétaires. D'autre part, au Brésil, la terre est encore habituellement enregistrée avec le mari et les enregistrements communs restent rares du fait que de nombreuses femmes des zones rurales manquent des documents officiels requis pour obtenir les titres de propriété. Le recensement de 1996 sur la réforme agraire révèle que seulement 12,6 pour cent des bénéficiaires de la réforme agraire sont des femmes, même si les chiffres varient considérablement entre les Etats (Guivant, 2001).

62. Dans de nombreux pays, la mise en œuvre de politiques et de lois protégeant les droits des femmes est limitée par des pratiques culturelles tenaces, le manque de sensibilisation juridique, l'accès limité aux tribunaux et le manque de ressources. Ces problèmes de mise en œuvre sont généralement plus importants dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Dans ces cas, les interventions pour améliorer efficacement le statut juridique des femmes doivent non seulement proposer des réformes législatives mais aussi réduire l'écart entre la loi et la pratique.

---

**C. SATISFAIRE A LA FOIS LES INTERETS DES INVESTISSEURS ETRANGERS ET LES DROITS FONCIERS DES UTILISATEURS LOCAUX**

63. La terre et les ressources naturelles constituent un secteur important pour les investissements étrangers dans les domaines de l'agro-industrie, la foresterie, le tourisme, le secteur minier et le pétrole. Les pays possédant ce genre de ressources peuvent manquer de capital et de technologies pour les exploiter. Les investisseurs détenant le capital et la technologie nécessaires peuvent représenter une solution. En Afrique, les flux de l'investissement étranger direct (IED) sont avant tout concentrés dans des pays qui détiennent d'importantes ressources minérales et du pétrole (CNUCED, 2005). Toutefois, si les conditions appropriées n'existent pas, les projets d'investissement dans les ressources naturelles peuvent réduire la capacité des communautés locales à accéder aux ressources dont dépend leur survie. Cela peut prendre la forme de l'expropriation des terres communautaires sans compensation adéquate. Les investisseurs peuvent aussi subventionner les droits d'exploitation qui affectent sévèrement la capacité des communautés locales d'utiliser leurs ressources, et dans de nombreux cas, les projets d'investissement – que ce soit des activités minières ou de grands complexes touristiques – ont conduit au détournement et à la pollution du peu de réserves en eau. Si ces problèmes peuvent exister avec les investissements nationaux et les investissements étrangers, la participation du capital étranger dans des pays disposant de peu de capitaux peut affecter plus profondément l'équilibre du pouvoir de négociation entre les utilisateurs des ressources locales et les investisseurs externes.

64. Ces problèmes sont complexes du fait que les utilisateurs locaux ont normalement accès à la terre par le biais des normes coutumières, et par conséquent manquent de titres de propriété enregistrés. De nombreux systèmes juridiques accordent une plus grande protection aux droits de propriété des investisseurs étrangers qu'à ceux des nationaux, persuadés qu'il est important d'attirer des investissements étrangers. De nombreux pays en développement ont fourni des garanties spéciales aux investissements étrangers en signant des accords pour les investissements, adoptant une législation nationale et établissant des organismes gouvernementaux spécialisés. Toutefois, il est facile d'exagérer l'importance des garanties des droits de propriété par des IED attractifs. Une étude récente réalisée par la CNUCED (2005) a montré que la nature déterminante de l'IED est complexe, et comprend des facteurs comme les économies d'échelle, les infrastructures, la croissance du PIB, et les niveaux de salaires capables de soutenir la demande nationale de production. Néanmoins, les réformes en faveur des investisseurs ont dans certains cas été gérées pour attirer les investissements étrangers, par exemple, dans le secteur minier. Le Mali et la Tanzanie, qui n'avaient pas un secteur minier très développé avant 1990, ont accueilli des flux considérables dans ce secteur suite à l'IED, suivant la reformulation de leur code minier et d'investissement. Aujourd'hui, le Mali est le troisième plus grand exportateur d'or d'Afrique. Toutefois, les faibles liens entre le secteur minier et l'économie locale font que le pays tire peu de profits économiques alors que des conditions fiscales généreuses et les autres conditions en faveur des compagnies minières étrangères ont limité les recettes perçues par l'Etat hôte. De plus, des impacts environnementaux et sociaux négatifs ont été enregistrés dont la pollution de l'eau et les pertes d'accès à la terre (CNUCED, 2005). Dans ce contexte, les questions de compensation ne sont d'habitude pas résolues efficacement ou équitablement.

65. Ces dernières années, plusieurs pays en Asie, Afrique, Amérique latine et dans le Pacifique ont adopté des politiques et lois pour accorder aux utilisateurs des ressources locales davantage de sécurité foncière y compris dans leurs relations avec les investisseurs étrangers. Plusieurs pays ont opté pour une reconnaissance juridique des droits fonciers collectifs plutôt que pour des titres individuels. Dans son récent Rapport de recherche sur les politiques, la Banque mondiale défend que "si l'individualisation des droits fonciers est l'accord le plus efficace dans de nombreuses circonstances, dans un certain nombre de cas [...] la définition des droits de propriété

---

au niveau du groupe [...] peut contribuer à réduire significativement le danger d'invasion par les étrangers tout en assurant une sécurité foncière satisfaisante aux personnes" (Deininger, 2003: 76). En fait, "lorsque la source première d'insécurité foncière est l'invasion par les étrangers, la meilleure réponse légale est de reconnaître et de faire appliquer les droits des groupes locaux, et (là où cela n'entraîne pas de conflit excessif) de délimiter et d'enregistrer certaines terres au nom de ce groupe" (Fitzpatrick, 2005: 465).

66. Au Mozambique, par exemple, une législation progressiste sur la terre et les forêts protège les droits des communautés locales à utiliser et tirer profit de la terre (bien que l'Etat en reste propriétaire) et permet de délimiter et enregistrer les terres communautaires (bien que les droits fonciers soient protégés même lorsqu'ils ne sont pas enregistrés). Elle oblige aussi les investisseurs à consulter les communautés locales afin d'obtenir des terres ou des concessions d'exploitation au sein des limites des terres communautaires. En d'autres termes, les utilisateurs locaux et les étrangers doivent négocier les termes et les conditions afin que les utilisateurs locaux puissent tirer un bénéfice des investissements extérieurs. De plus, les communautés locales doivent pouvoir tirer profit de 20 pour cent des recettes des taxes forestières provenant de l'exploitation des forêts se trouvant sur leurs terres. C'est une des tentatives les plus audacieuses pour garantir les droits de propriété des utilisateurs des ressources locales en relation aux investisseurs étrangers.

67. Toutefois, des points faibles dans la conception et la mise en œuvre de ce système ont été reportés (Johnstone *et al.*, 2004; Norfolk, 2004). Par exemple, le système est centré sur une consultation exceptionnelle entre l'investisseur et la communauté. C'est en contradiction avec la durée sur le long terme d'allocation des terres et des concessions forestières. Aussi, la mise en œuvre de ces provisions s'est avérée difficile et a seulement eu lieu dans un petit nombre de cas. Dans de nombreux cas, les processus de consultation impliquent seulement les chefs coutumiers et les élites locales et parfois, aucune consultation n'a lieu. Même lorsque la consultation a lieu comme cela est requis, les communautés manquent de pouvoir de négociation et de compétences techniques pour négocier avec les investisseurs étrangers sur un pied d'égalité.

68. Au bout du compte, les communautés locales ne possèdent pas un droit de veto – et le gouvernement peut encore attribuer des droits de concession sur les terres communautaires sans payer de compensation (Alden Wily, 2004), en absence d'un cadastre précis indiquant les revendications des terres communautaires.

69. Un autre problème concernant les relations entre les investisseurs et les communautés est relatif aux compensations pour l'accapement des terres et les dommages causés à l'environnement (pollution de l'eau par exemple) subies par les communautés locales suite à un projet d'investissement. Lorsque les droits fonciers coutumiers ne sont pas reconnus juridiquement, les utilisateurs locaux peuvent avoir du mal à obtenir des compensations. Ces dernières années, plusieurs pays ont pris des mesures pour réclamer que la perte des droits coutumiers soit dédommagée par une réforme de la loi (Loi foncière du Mali de 2000, amendée en 2002 par exemple) ou des décisions judiciaires (en Tanzanie, le procès d'Attorney General v. Akonaay et Lohay, 1994, par exemple). Toutefois, même lorsque les lois requièrent un dédommagement, certains problèmes substantiels subsistent. La preuve en est qu'au Ghana et en Tanzanie, suite aux opérations minières, les valeurs des terres fixées par le conseil d'évaluation sont souvent inférieures à la valeur du marché; les droits d'utilisation sur la même terre soulevant des interrogations sur la personne à dédommager – le locataire ou le propriétaire, un des propriétaires ou l'ensemble des propriétaires. Les chefs coutumiers et les autres élites peuvent s'allier aux investisseurs étrangers et aux organisations gouvernementales, et conserver les

bénéfices des compensations au détriment des membres de la communauté; et même lorsqu'un dédommagement est prévu, son paiement peut être repoussé ou ne pas être effectué.

#### **D. *PROTEGER LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES***

70. Même s'il n'existe pas de définition mondialement reconnue des peuples autochtones, l'article 1 de la Convention sur les peuples indigènes et tribaux de l'OIT de 1989 (Convention 169) établit qu'elle s'applique aux peuples "autochtones dans le sens qu'ils descendent de populations qui habitaient dans un pays, ou une région qui fait partie du pays au moment de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat et que ce peuple [...] a conservé certaines ou l'ensemble de ses institutions sociales, économiques, culturelles et politiques". L'autoidentification comme peuple autochtone est un "critère fondamental".

71. Les problèmes de droits fonciers relatifs aux peuples autochtones sont particulièrement sensibles en Amérique latine et Asie du Sud et du Sud-Est. En Afrique, la situation est quelque peu différente. Dans un sens [...] la majorité de ses populations peut être caractérisée comme autochtone, entraînant la pénétration incomplète des concepts et systèmes de droits de propriété et d'organisations politique coloniale au niveau local. Ici, le concept de peuple autochtone se réfère habituellement seulement aux groupes relativement isolés comme les habitants de la forêt (les Ogiek du Kenya par exemple) et les chasseurs-cueilleurs (les San du Botswana par exemple). Toutefois, il existe aussi un engagement croissant envers les groupes de pasteurs comme les Massai du Kenya et de Tanzanie, qui vont dans le sens de leurs revendications de terre à partir de leurs droits de peuple autochtone.

72. Trois spécificités caractérisent les questions de droits de propriété relatives aux peuples autochtones. Tout d'abord, les droits fonciers des peuples indigènes sont spécifiquement protégés par les lois internationales – y compris la Convention 169 de l'OIT et la Convention américaine sur les droits de l'homme (interprétée par les institutions internationales qui supervisent les mises en œuvre). Ainsi, la Convention 169 reconnaît les "droits de propriété et de possession" des peuples autochtones, et oblige les Etats à consulter les peuples autochtones sur l'attribution de licences pour exploiter les ressources naturelles (bois, minéraux, etc.) qui se trouvent sur leurs terres.

73. Deuxièmement, les terres indigènes constituent souvent des superficies relativement importantes qui possèdent des ressources minières, des forêts et d'autres ressources de valeur substantielle faisant souvent naître des tensions avec les gouvernements et les intérêts étrangers qui ne veulent pas laisser aux peuples autochtones un certain contrôle sur ces richesses.

74. Troisièmement, les terres des peuples autochtones sont habituellement gérées de manière collective par une communauté relativement importante. Attribuer des titres de propriété sur la base de la propriété privée individuelle est donc totalement inadapté et différents instruments pour améliorer la sécurité foncière, adaptés aux besoins communautaires, sont nécessaires mais doivent prendre en compte, en autres, les nombreux intérêts collectifs et communaux et les intérêts et droits publics.

75. Dans de nombreuses régions, les terres des peuples autochtones sont sous une intense pression face aux intérêts étrangers – des nouveaux groupes agro-industriels, des compagnies d'exploitation du bois et des compagnies minières et des projets d'infrastructures sur grande échelle par exemple. Toutefois, la dernière décennie témoigne aussi d'une plus grande assurance et force des groupes indigènes dans de nombreux pays. Cette confiance se base habituellement à la fois sur la mobilisation politique et les processus juridiques, dont les recours devant les cours nationales et internationales font partie. Même si ces poursuites judiciaires ne remportent pas toujours un succès, elles montrent l'étendue de la mobilisation de la société civile concernant les questions foncières relatives aux peuples autochtones (voir les exemples dans l'Encadré 6).

**Encadré 6. Droits fonciers des peuples autochtones dans les systèmes de droits de l'homme de l'OEA (Organisation des Etats américains)**

La Commission interaméricaine pour les droits de l'homme et la Cour interaméricaine pour les droits de l'homme ont été très actives dans la protection des droits fonciers des peuples autochtones. Le recours légal des Awas Tingni, une communauté Maya, constitue un exemple de mobilisation contre le gouvernement du Nicaragua, en prétendant que l'attribution de concessions d'exploitations aux compagnies d'exploitation du bois contrôlées par des étrangers, sans consultation des communautés qui habitent et utilisent traditionnellement cette superficie de terre constitue une violation de plusieurs droits de l'homme. En 2001, la Cour a jugé que le gouvernement du Nicaragua avait en effet violé les droits de propriété et les droits de protection judiciaires de la communauté des Awas Tingni. Cependant, si la législation du Nicaragua protège les droits de propriété collectifs des peuples autochtones, aucune procédure n'existe pour tracer, délimiter et attribuer des titres de propriété (Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni au Nicaragua, 2001).

De même, dans le dernier recours légal concernant les concessions pour le pétrole et l'exploitation au Belize, la Commission interaméricaine pour les droits de l'homme a jugé que le manque de protection spécifique des droits fonciers collectifs des peuples indigènes, le manque de procédures de délimitation et d'enregistrement adaptés aux besoins spécifiques des peuples indigènes et l'absence de consultation avant d'attribuer des concessions sur les ressources naturelles présentes sur les terres des peuples autochtones, constituaient une violation des droits de l'homme (Communauté indigène Maya du district de Toledo, Belize, 2004).

76. En partie suite à la pression de la société civile, plusieurs Etats ont pris des mesures pour garantir les droits fonciers des peuples autochtones. En Amérique latine, la majorité des pays ont une législation qui protège leurs droits fonciers de manière plus ou moins importante. Malgré ces progrès, des problèmes fondamentaux continuent d'exister comme le montrent les vieilles tensions entre les peuples autochtones, les compagnies pétrolières et les organismes gouvernementaux en Equateur. L'expansion notable des champs pétrolifères a entraîné la pollution de l'eau et comporte des effets négatifs pour la santé (IWGIA, 2005).

77. En Asie du Sud-Est, les cadres politiques et juridiques sont extrêmement différents. En Thaïlande, par exemple, il n'y a aucune reconnaissance virtuelle des droits à la terre et aux forêts des peuples indigènes, appelés tribus des montagnes (Wiben Jensen, 2004: 5). Dans d'autres cas, le Cambodge et les Philippines ont adopté une législation pour protéger les droits aux ressources des peuples autochtones. La Loi pour les droits des peuples indigènes de 1997 des Philippines a été saluée comme une loi particulièrement progressiste. Elle protège les droits de propriété et de possession des groupes autochtones sur leurs "terres ancestrales" et les "domaines ancestraux"; elle établit un processus de titre des terres et des domaines ancestraux; et fournit une compensation "juste et équitable" au nom des préjudices causés, pour une participation "informée et intelligente" à la formulation et mise en œuvre de projets affectant les domaines ancestraux, et

pour le partage des bénéfices. Toutefois, la mise en œuvre de cette législation a été extrêmement lente. Depuis 2003, seulement 27 certificats des Titres du Domaine ancestral ont été délivrés – la majorité de ceux-ci sont des documents simplement confirmés délivrés sous la législation précédente (Amos, 2004). Cela est dû en partie à la procédure longue et pesante pour laquelle la majorité des communautés a besoin d'une aide externe et en partie pour le manque de capacité de la Commission nationale pour les peuples indigènes, l'agence gouvernementale responsable des titres de propriété de faire face aux très nombreuses applications. De plus, il y a eu une opposition substantielle de la part des intérêts particuliers, spécialement de la part du secteur minier et agro-industriel (Wiben Jensen, 2004).

### ***E. GARANTIR LES DROITS AUX RESSOURCES DES GROUPES PASTORAUX***

78. Pour les pasteurs, la mobilité des troupeaux et la garantie d'accès aux ressources stratégiques, comme l'eau et les pâturages durant la saison sèche sont critiques, et requièrent des accords flexibles leur permettant d'accéder aux ressources au lieu de jouir des droits exclusifs de propriété sur une zone donnée. Ces accords sont en conflit avec les instruments généralement utilisés pour assurer et gérer les droits fonciers et posent un vrai défi pour assurer les droits aux ressources des pasteurs. Le titre et l'enregistrement des terres, même au niveau du groupe, des droits exclusifs sur une zone clairement délimitée peuvent ne pas offrir des accords d'accès flexible résolvant les intérêts des différents groupes d'utilisateurs qui caractérisent les nombreuses sociétés pastorales – comme dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest. Les accords conventionnels sur la propriété collective peuvent en outre n'être pas nécessairement plus satisfaisants, vu les règlements clairement établis des membres du groupe et les ressources habituellement définies, formulés dans les droits de propriété collective (voir Ostrom, 1990). Les ressources pastorales qui appartiennent à l'Etat se sont aussi avérées inefficaces, les interventions pour réguler les pâturages par le biais des clôtures et des fermetures saisonnières réduisant la flexibilité et la mobilité (Toulmin *et al.*, 2004).

79. Beaucoup des débats passés et actuels concernant les terres de parcours des pasteurs continuent de faire référence à l'article de Hardin (1968) sur la "Tragédie des terres communes". Les prémisses de l'argument de Hardin est qu'en détenant des terres sur un mode collectif, les pasteurs ne sont pas incités à limiter le nombre d'animaux qu'ils font pâturer. Sans ces incitations, la dégradation de la terre est plus importante. Les politiques de développement pastoral des années 70 et 80 ont été lourdement influencées par ces perceptions négatives à la fois des systèmes de faire-valoir pastoraux et coutumiers. Une des préoccupations majeures des gouvernements et des donateurs portait sur le contrôle de la dégradation des terres de parcours par la régulation de la quantité de têtes de bétail, des pasteurs et du nombre d'animaux sous leur contrôle, comme de leurs mouvements. Ils ont été encouragés à se "moderniser": s'installer et élever moins d'animaux mais de façon plus intensive. Le point central de toutes ces initiatives était les investissements en capitaux et infrastructure (clôtures, eau, routes et marchés), l'intensification par le biais de la sédentarisation et le contrôle de la taille des troupeaux. Peu de ces politiques ont en fait contribué à la gestion durable des terres de parcours ou à améliorer les moyens d'existence des pasteurs.

80. Il est maintenant largement accepté que la variabilité des pluies est le premier facteur après les fluctuations de productivité des zones de pâture des zones arides et semi-arides; la pression sur les zones de pâture étant rarement un facteur significatif, vu que les modes d'utilisation des ressources sont saisonniers et très mobiles. La gestion opportuniste, permettant aux pasteurs de répondre rapidement aux conditions de pâture changeantes et à la disponibilité en

---

fourrage par la mobilité ou par l'opportunité d'écouler ou de reconstituer le troupeau, est maintenant reconnue comme une condition primordiale pour le développement durable des terres de parcours dans les zones arides. Cela requiert des accords spécifiques qui assurent les droits à la ressource des groupes pastoraux de même que la flexibilité pour la mobilité du troupeau.

81. Un aperçu de la manière de réaliser cela peut être dressé avec l'expérience récente du Sahel où durant la dernière décennie, on a vu un changement prometteur, plusieurs gouvernements ayant reconnu et réglementé l'accès et les droits fonciers sur les ressources pastorales – tout d'abord avec le Code rural du Niger (1993), puis avec les lois pastorales adoptées en Guinée (1995), en Mauritanie (2000), au Mali (2001) et au Burkina Faso (2002). Même si les approches suivies par les législateurs varient considérablement entre les pays, cette législation pastorale reconnaît la mobilité comme une stratégie primordiale pour la gestion des ressources pastorales – contrairement à de nombreuses législations précédentes, qui étaient traditionnellement hostiles à la mobilité des troupeaux. Afin de maintenir ou de permettre cette mobilité, la législation pastorale cherche à protéger les terres de pâturage et les corridors pour le bétail contre l'intrusion dans les champs et de garantir l'accès des pasteurs aux ressources saisonnières stratégiques. Les outils utilisés vont de la délimitation des ressources pastorales aux concepts juridiques innovateurs comme le *terroir d'attache* au Niger.<sup>1</sup> Les lois pastorales réglementent aussi les utilisations multiples et successives des ressources des différents acteurs (l'accès des pasteurs aux champs cultivés après la récolte par exemple), et déterminent le rôle que les peuples pastoraux peuvent jouer dans la gestion des conflits locaux.

82. Même si ces lois constituent un certain acquis dans le domaine, quelques problèmes subsistent. Tout d'abord, la législation pastorale a été à peine mise en œuvre. Par exemple, la Charte pastorale du Mali manque encore de réglementations de mise en œuvre. Deuxièmement, même si certaines lois reconnaissent maintenant le pastoralisme comme une forme légitime d'utilisation productive des terres (de *mise en valeur*, sur lesquelles la protection des droits fonciers est conditionnelle), le concept de *mise en valeur pastorale* reste mal défini et implique généralement des investissements en infrastructure (murs, clôtures, etc.) non requis pour les formes agricoles de *mise en valeur*. Pour finir, dans la majorité des pays, les terres de parcours sont affectées par de nombreuses lois, souvent non coordonnées et gérées par une série d'institutions différentes. Les lois sur la terre, l'eau, les forêts et la décentralisation peuvent toutes avoir des implications concernant la gestion des terres de parcours.

83. Des innovations importantes ont eu lieu sur le terrain. En Afrique de l'Ouest, par exemple, des conventions locales – accords communautaires concernant la gestion des ressources naturelles qui appartiennent au groupe – ont été établies, négociées par tous les utilisateurs des ressources naturelles qui sont intéressés, habituellement avec le soutien des projets de développement. Ces conventions sont une tentative de vaincre la faiblesse des approches précédentes de gestion des ressources naturelles centrées sur des villages (approche de *gestion du terroir* par exemple), qui entraînent souvent l'exclusion des groupes non-résidents du village en particulier les pasteurs transhumants.

---

<sup>1</sup> Avec le Code rural du Niger et ses règlements de mise en œuvre, le *terroir d'attache* est la zone où les bergers passent la majorité de l'année (habituellement une zone stratégique comme les *bas-fonds* ou les terres autour d'un point d'eau), et sur laquelle ils possèdent des droits d'usage prioritaires. Les étrangers peuvent avoir accès à ces ressources à partir de négociations avec le véritable propriétaire.

---

## F. CONFLIT

84. Les conflits armés et l'accès à la terre sont liés de deux manières. Le contrôle sur la terre et les ressources naturelles peuvent constituer un facteur clé fondamental de conflit; inversement, un conflit armé peut sévèrement affecter les structures agraires ou l'accès à la terre.

85. Lorsqu'une croissance démographique rapide n'est pas accompagnée par l'augmentation de la productivité ou par de nouvelles opportunités de générer des revenus avec des activités non agricoles, la compétition pour la terre augmente et peut être manipulée par les élites pour acquérir ou conserver son pouvoir. Cette compétition pour le peu de terres disponibles, ajouté à l'absence de possibilités dans d'autres secteurs d'activité que l'agriculture, de frustration et de manque d'espoir pour les jeunes, peut créer un contexte d'instabilité où les autres facteurs décisifs comme une classe politiquement manipulée ou les tensions ethniques peuvent ensuite mener à des conflits violents (FAO, 2005). Au Rwanda, par exemple, un accès inégal à la terre a constitué une des causes structurelles de la pauvreté qui a été exploitée par les responsables du génocide, durant lequel la violence n'a pas seulement été dirigée vers les Tutsi, mais aussi vers les Hutu impliqués dans les conflits fonciers (Huggins *et al.*, 2005).

86. Les questions d'accès à la terre peuvent aussi alimenter des conflits dans les pays ayant une histoire de distribution des terres très inégale (Deininger, 2003). Au Guatemala, une longue guerre civile a éclaté en 1954, après que les tentatives précédentes de redistribuer la terre se soient inversées. Il en est de même pour la Colombie, où les conflits pour la terre font partie des causes d'origine de la violence qui a affecté le pays durant la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle.

87. Dans de nombreux cas, les conflits pour la terre – quand ils ne constituent pas la première cause du différend – font partie des nombreux facteurs qui conduisent à l'escalade de la violence. Dans l'est de la RDC (République démocratique du Congo, anciennement Zaïre), par exemple, les conflits ont des origines multiples. Parmielles-ci, l'accès à la terre est un facteur important. Parmi les causes profondes du conflit on trouve l'immigration massive des différents groupes ethniques à la recherche de terre; l'expropriation d'un nombre croissant de petits agriculteurs faisant suite à la vente des terres par les chefs traditionnels; l'incertitude et la confusion sur le fait que les migrants pourraient recevoir le statut de citoyen de la RDC; et les manipulations politiques des parties en présence et des personnalités rivales (Mathieu *et al.*, 1998; Huggins *et al.*, 2005).

88. Les conflits armés ont à leur tour des implications majeures dans les systèmes agraires. Tout d'abord, le chaos généré par les guerres peu affaiblir les institutions coutumières ou locales qui gèrent et administrent les droits fonciers, générant ainsi une grande insécurité de la structure foncière, stimulant les conflits fonciers et permettant aux élites de se saisir des terres. Deuxièmement, les guerres laissent comme séquelles des champs minés empêchant la production sur des superficies importantes et pour de nombreuses années après la fin des hostilités. Dans de nombreux pays, un conflit prolongé a réduit de manière significative la performance du secteur agricole et de l'économie en son entier (Deininger, 2003). Troisièmement, les conflits armés entraînent de nombreux cas de réfugiés et personnes déplacées disposant de peu ou d'aucun accès à la terre dans les zones où elles fuient. Après la fin d'un conflit armé, les revendications sur les

---

mêmes terres faites par les rapatriés et par les nouveaux occupants peuvent générer des différends ultérieurs.

89. Régler les questions foncières est une étape clé pour consolider la paix (comme en Afghanistan, Alden Wily, 2003). Cela peut inclure la régularisation de l'occupation et l'utilisation actuelle des terres – une des préoccupations majeures qui a conduit à l'adoption de la loi foncière du Mozambique de 1997 et de la législation foncière du Cambodge. Elles peuvent aussi inclure un accès garanti à la terre pour les soldats démobilisés et les populations déplacées, réglant les réclamations pour les mêmes terres des différents groupes, tout en rétablissant les institutions foncières et les systèmes d'information sur les terres. Au Burundi, les accords de paix de 2000 ont garanti aux rapatriés l'accès à leur propriété ou à des compensations appropriées (Huggins *et al.*, 2005). De même, l'Accord de paix de Dayton signé en 1995 pour la Bosnie Herzégovine prévoyait le retour des réfugiés et la restitution des terres (FAO, 2005). D'autres part, les accords de paix signés au Rwanda en 1993 déclarent que seules les personnes qui se sont absentes du pays durant moins de 10 ans peuvent revendiquer une terre (Huggins *et al.*, 2005).

90. Il peut y avoir des tensions entre la restitution de la propriété et la réalisation de la paix. Les rapatriés peuvent trouver leurs terres occupées par d'autres et récupérer leurs terres peut nécessiter de déplacer les occupants actuels (FAO, 2005). Cela peut ralentir le processus de rapatriement comme l'a montré l'expérience de l'ancienne Yougoslavie. Les différentes revendications sur les propriétés résidentielles ont été évoquées jusqu'au près des institutions internationales des droits de l'homme (jugement de Blečić en Croatie par exemple, décidé par la Cour européenne des droits de l'homme).

91. Régler les facteurs sous-jacents d'accès à la terre qui contribuent aux conflits est essentiel lorsque l'on veut parvenir à la paix sur le long terme. Au Guatemala, les accords de paix réclamaient la distribution de la terre comme un élément primordial de la stratégie post-conflit bien que les progrès de mise en œuvre aient été limités (Deininger, 2003). Une attention spéciale doit être accordée aux besoins des ménages dirigés par des femmes, des veuves et des orphelins – en particulier les groupes vulnérables qui peuvent être très nombreux dans les situations de post-conflit (Deininger 2003; Huggins *et al.*, 2005).

## Conclusions

92. La terre est un bien d'une importance primordiale pour des milliards d'habitants des zones rurales du monde en développement. La nature des droits et les différentes formes d'application de ces droits varient grandement selon la compétition pour la terre, le degré de pénétration du marché et le contexte institutionnel et politique plus large. La situation est très diverse et complexe dans et entre les pays et les régions. Néanmoins, on peut formuler certaines généralisations sans se tromper.

93. Même s'il existe des différences significatives dans la démographie des populations rurales entre les pays, avec une population rurale substantielle et un vieillissement du profil démographique rural dans certaines régions, la pression sur la terre ne cessera pas de croître au cours des prochaines décennies vu les impacts de croissance continue des populations et les changements démographiques avec l'urbanisation, la globalisation des marchés et des activités, les négociations commerciales et le changement climatique.

94. Lorsqu'une ressource se réduit et que sa valeur augmente, ceux qui ont de faibles droits d'accès à cette ressource tendent à les perdre. Dans le cas de la terre, certains groupes tendent à être plus vulnérables à ces dépossessions, y compris les populations pauvres, les populations des zones périurbaines, les peuples indigènes, les femmes, ceux qui comptent sur les ressources en propriété collective et ceux qui vivent dans des zones de conflit. La force des droits d'une personne donnée dépend de plusieurs facteurs dont les ressources et les contacts qui entrent en jeu. Dans le cas des populations locales face aux investisseurs étrangers, les possibilités de réponse, d'habitude, sont particulièrement inégales. Les expériences en Europe, Amérique du Nord et Australie montrent clairement que ces droits sont transformés lorsqu'il est dans l'intérêt de certains groupes de le faire. L'adaptation de la forme orale à l'écrit a tendu à favoriser les personnes lettrées et ceux ayant de bons contacts avec la bureaucratie. La signification des mots a pris de nouvelles formes. Les administrations coutumières ont réinterprété leurs pouvoirs comme les propriétaires, alors que les gouvernements et les colonisateurs ont redéfini les terres de pâturage et les terres de chasse en "terres incultes vacantes", qui peuvent être allouées à d'autres. Si ces droits sont perdus, il est très difficile de les rétablir comme les luttes des groupes indigènes en Amérique du Nord et en Australie l'ont montré.

95. Un manque d'attention envers les structures agraires et l'absence de garantie des droits fonciers peuvent entraver la croissance en décourageant les investissements locaux et étrangers, vu les risques qui existent lorsque les droits de propriété ne sont pas garantis. Ne pas agir peut avoir un impact sur la croissance et la productivité agricoles, sur le marché national ou international, ainsi que sur la sécurité alimentaire et avoir une incidence sur la faim; cela peut enfin décourager les petits agriculteurs et les grands exploitants à investir dans l'agriculture.

96. Les sections suivantes identifient les leçons et défis clé pour les politiques et les programmes d'amélioration de l'accès à la terre pour les groupes pauvres et vulnérables:

***Les réformes agraires nécessitent une forte volonté politique et un soutien durable et cohérent***

Le calendrier d'une réforme agraire doit être conduit et décidé au niveau d'un seul pays et, alors que les leçons tirées des bonnes pratiques peuvent être diffusées entre les pays, les solutions passe-partout et simples n'aident guère. Une réforme agraire et des droits de propriété efficaces pour contribuer aux moyens d'existence des pauvres nécessitent l'**engagement durable** des gouvernements et des organisations de développement. Une réforme institutionnelle et juridique de cette nature est **complexe et réalisable sur le long terme**, nécessitant une approche graduelle qui s'attaque aux activités prioritaires dans la durée. Ces actions peuvent être nuisibles si l'approche se limite à des projets à court terme. En décidant de la direction et du contenu d'une réforme agraire, les gouvernements font habituellement le choix entre les intérêts à soutenir. Au bout du compte, la réussite d'une réforme agraire **dépend d'un pouvoir politique fort** allié à des mouvements de réforme agraire et préparé à vaincre la résistance des intérêts personnels.

97. ***Intégrer les questions d'accès à la terre dans les actions de développement***

Il faut identifier les manières d'**intégrer l'accès à la terre dans les DSRP** plus systématiquement au niveau national, et dans les MDG au niveau mondial, en fournissant des stratégies concrètes pour un développement économique et intégrateur au niveau social. Le dialogue politique à tous les niveaux doit **reconnaître l'importance des droits**

**fonciers** pour le développement durable, la croissance et la paix. Le processus de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) est actuellement au cœur des relations entre les donateurs, les organisations de développement et les gouvernements nationaux, apportant des flux financiers substantiels grâce aux aides budgétaires. Si le DSRP comporte de nombreux avantages, toutefois, l'intérêt jusqu'à maintenant s'est porté sur les services dans les secteurs fondamentaux comme la santé, l'éducation et l'eau, toujours prioritaires, vu leur prédominance dans les MDG, mais le soutien stratégique aux institutions et processus qui sous-tendent la croissance économique, la paix et la stabilité ne doivent pas être négligés.

98. *Réévaluer les mécanismes pour la distribution des terres*

Promouvoir un **accès à la terre équitable est crucial** pour la justice sociale, la stabilité politique, le développement rural et la paix. C'est particulièrement le cas lorsque la propriété des terres est très concentrée. Cela nécessite une **mise en œuvre dynamique et efficace** des programmes de redistribution en cours, en même temps qu'une **évaluation systématique pour savoir si les mécanismes** utilisés dans ces programmes sont **appropriés**. La capacité des différents modèles étatiques et orientés vers le marché font-ils efficacement évoluer la distribution des terres et bénéficient-ils aux plus pauvres des pauvres par exemple. En réalité, un **“menu d'options” peut constituer une approche plus viable**.

99. *Améliorer l'administration des terres et la sécurité foncière*

**Des méthodes simples et peu coûteuses** pour réunir les enregistrements existants et les rendre publics sont essentielles pour établir **une administration transparente et sans corruption** des terres et des droits de propriété. Des cadastres fonciers et des systèmes d'administration des terres périmés, inefficaces, incomplets et inaccessibles génèrent des revendications conflictuelles et alimentent les contestations. Ces dernières années, il y a eu une innovation considérable dans ce sens. Un bon changement a conduit à porter moins d'intérêt aux titres de terre individuels formels comme outil essentiel pour assurer les droits, **en faveur d'une large série d'interventions** selon le coût et le contexte. Il est donc essentiel de:

- développer et diffuser différents outils pour améliorer la sécurité foncière et fournir des titres de terre à faibles coûts (y compris des titres groupés) appropriés pour différents groupes et circonstances, en accordant une attention spéciale aux besoins spécifiques de sécurité foncière des groupes de population les plus pauvres et les plus vulnérables;
- soutenir systématiquement les institutions foncières démocratiques et les systèmes d'information sur les terres décentralisés qui portent sur les problèmes existants, et nouer des liens avec les mécanismes indigènes et coutumiers existants pour gérer la terre;
- améliorer l'accès à des systèmes appropriés et globaux de règlement des différends fonciers qui intègrent des modes de règlement des différends formels et alternatifs et des procédures coutumières.

100. *Renforcement des capacités pour mettre en œuvre les réformes agraires*

**Un renforcement dynamique des capacités** est très important pour améliorer et administrer l'accès à la terre de manière efficace, à la fois par les institutions nationales et par la société civile. Les nouvelles approches de politique foncière nécessitent des **investissements pour renforcer les compétences essentielles** y compris dans le domaine des enquêtes, de l'enregistrement des terres, de la planification de l'utilisation des terres, des lois foncières, de l'évaluation et de la planification et enfin de la gestion communautaires. Le manque de capacité des organismes gouvernementaux, le manque de sensibilisation juridique et l'inaccessibilité économique, géographique et linguistique des institutions nationales contribuent à limiter l'implantation de la

---

politique nationale dans les zones rurales. Ces appels à **soutenir les possibilités de développement professionnel**, de diffusion des leçons et de renforcement des capacités, y compris au niveau universitaire, dans des centres d'excellence et grâce à des réseaux d'apprentissage de décideurs politiques et d'exécutants et de la société civile. Dans de nombreux pays, la législation protège les droits des groupes vulnérables, mais il y a encore un abîme entre ce qui doit être fait en théorie et la réalité. Cette question des droits des femmes et de l'égalité des genres est un exemple révélateur. **Renforcer la capacité des citoyens** à utiliser les opportunités offertes par la loi est d'une grande importance pour surmonter ce problème. Les campagnes de sensibilisation pour diffuser l'information sur les politiques et les lois foncières comme les programmes d'information juridique pour les femmes et les groupes vulnérables font parties de ces mesures.

101. *Renforcer les groupes et les réseaux de la société civile*

**Soutenir les initiatives de la société civile** au niveau local, national et sous-régional est un élément vital permettant aux gouvernements d'identifier efficacement et de développer des politiques appropriées qui appuient l'amélioration de l'accès à la terre. La distribution et la gestion des terres comportent des aspects politiques importants. Des organisations de la société civile capables et bien informées peuvent jouer un rôle important dans l'information, garantissant **l'équilibre des pouvoirs**, sur les prises de décision du gouvernement et le développement et la mise en œuvre de politiques foncières. L'échange d'expériences à travers des réseaux d'organisations de la société civile et l'analyse et la recherche liées à la planification des actions peuvent aussi promouvoir le développement de politiques foncières appropriées.

102. *Reconnaître qu'une bonne gouvernance des terres est essentielle pour la paix et la garantie des droits*

Les questions d'accès à la terre doivent être résolues lors des reconstructions d'après conflit puisqu'elles sont un **élément primordial de la paix et de la sécurité future**. Ce peut aller de l'implantation négociée pour résoudre les revendications pour les mêmes terres et les utilisations de terres concurrentes; cela peut demander de fournir rapidement des terres aux populations rapatriées et de reconstruire les institutions foncières. Alors que les problèmes de terre ne sont pas nécessairement les principales ou uniques causes d'un conflit civil et militaire, ils jouent souvent un rôle. Les différends fonciers entre les groupes peuvent dégénérer en conflits politiques plus larges, provoquant l'insécurité et la guerre, et sont souvent manipulés par les partis politiques comme un moyen de mobiliser un soutien.