



La question de la terre
—
un enjeu
pour la sécurité alimentaire
et les droits de l'homme



Document de synthèse



Rédigé par
le groupe thématique
« Accès à la Terre »

Misereor 2006

Auteurs Sabine Dorlöchter-Sulser
Dr. Ernst Klahsen
Katrin Kohlbecher
Anja Mertineit
Vincent Neussl
Heinz Oelers

Traductrice Brigitte Ostmeier

Les auteurs remercient Meike Geppert, Armin Paasch (FIAN) et Wilhelm Thees pour leur précieuse collaboration à l'élaboration de certains chapitres.

La question de la terre
—
un enjeu pour la sécurité alimentaire et les droits de l'homme

Document de synthèse

Plan

Avant-propos	2
1. La question initiale : Comment lutter efficacement contre la faim ?	2
2. Les problèmes	3
2.1. L'accès aux ressources productives	3
2.2. Exemple : la terre	4
2.3. Caractéristiques continentales de la question de la terre	6
• Afrique	6
• Asie	8
• Amérique Latine	11
3. La question de la terre dans le travail de MISEREOR	13
3.1. Les principes directeurs de la politique d'appui de MISEREOR	13
3.2. Politique d'appui : stratégies et projets financés (ou mis en œuvre)	17
• Afrique	17
• Asie	19
• Amérique Latine	20
3.3. Les actions de plaidoyer / lobbying de MISEREOR sur la question de la terre et des problèmes agricoles	22
4. Les perspectives pour MISEREOR et ses partenaires	23

Avant-propos

La question de l'accès aux ressources est l'une des questions clés de notre époque. Pour les partenaires de MISEREOR dans l'hémisphère Sud, accéder aux ressources, c'est accéder aux « ressources de développement », c'est-à-dire pour reprendre les termes mêmes des évêques allemands « tout ce qui permet aux hommes de vivre dans la dignité ». Si ces fondamentaux du développement humain sont protégés en droit international par le « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels » des Nations unies de 1966, la réalité montre qu'il n'est pas possible d'en jouir librement et que leur répartition est tributaire des intérêts du pouvoir.

L'insuffisance, voire le manque d'accès aux terres cultivables est l'un des problèmes majeurs qui se pose aux populations rurales en Afrique, Asie et Amérique Latine. Or un accès sécurisé à la terre est une condition indispensable à la sécurité alimentaire. Sans sécurité foncière, les efforts que l'on entreprend pour l'utilisation durable des ressources naturelles tournent en rond. L'objectif de ce document est d'expliquer pourquoi cette question de la terre constitue un défi pour MISEREOR et de dégager des orientations pour l'avenir. A cet effet, nous aimerions réfléchir et entrer en dialogue avec nos partenaires sur cette question. Les propositions, critiques et suggestions qu'ils pourront apporter seront les bienvenues pour s'attaquer, le plus efficacement possible, à résoudre ce problème complexe.

Nous présentons ici la version condensée d'une étude plus détaillée sur la « question de la terre » qui a été réalisée par une équipe mixte composée de membres du personnel des divisions « Coopération internationale » et « Action en Allemagne ». Etant donné qu'il s'agit d'un résumé, elle ne traite pas tous les aspects de la question et ne va pas non plus dans la profondeur du texte intégral. Quoiqu'il en soit, nous espérons qu'elle alimentera la discussion en cours et nous permettra d'apprendre les uns des autres. Il est en effet indispensable que nous unissions nos efforts pour instaurer des conditions de vie plus humaines pour tous.

1. La question initiale : Comment lutter efficacement contre la faim ?

L'organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) estime qu'il y a dans le monde plus de 800 millions de personnes qui souffrent chroniquement de la faim. Des populations ont faim parce que des catastrophes naturelles détruisent leurs récoltes, que des guerres déracinent les familles et les communautés, mais aussi parce que les denrées alimentaires et la famine sont l'enjeu de manipulations politiques. La faim n'est pas liée au fait que la terre ne parviendrait pas à nourrir sa population. Elle résulte plutôt du manque de moyens qui empêche les populations d'acheter ou de produire elles-mêmes leur nourriture. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la faim est monnaie courante dans les familles paysannes et chez les travailleurs ruraux ! Sur les 1,2 milliard d'êtres humains qui vivent dans des conditions de pauvreté extrême, on en dénombre les trois-quarts dans les zones rurales.

Sur ce chiffre, il y a 500 millions de personnes qui n'ont pas accès à une terre cultivable¹, ce qui signifie qu'il leur faut vivre avec des pénuries alimentaires périodiques. De plus en plus, les populations concernées cherchent à échapper à cette situation en émigrant vers les villes ou par-delà les frontières nationales. D'autres se font engager à la saison comme travailleurs migrants pour un salaire de misère.

Beaucoup de gens n'ont pas accès aux ressources essentielles et vitales pour leur développement. D'autres perdent ces ressources parce qu'ils sont expulsés de leurs terres, que les sols sont devenus infertiles ou que les sources d'eau se sont asséchées. Sans parler de la disparition des espèces animales et végétales à laquelle ils sont confrontés ou du fait qu'on leur dénie des droits d'usage ancestraux. Et une mauvaise politique peut faire le reste : lorsque les autorités en place ne mettent pas les instruments

¹ Rapport des Nations unies, du Rapporteur spécial de la Commission sur le droit à l'alimentation (Juillet 2002).

d'aide adaptés à la disposition des familles paysannes ou qu'elles prennent leur parti de la ruine de l'élevage et de l'agriculture domestiques en autorisant les importations alimentaires à bas prix.

Dans sa déclaration finale, le Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de 1996 rappelle « le droit de chaque être humain à une nourriture adéquate » et réaffirme, avant de le traduire dans son plan d'action, « le droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim ». A la même époque, les chefs d'État et de gouvernement ont pris l'engagement de réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition. Les années passant, le scepticisme domine et l'on doute fort que cet objectif ambitieux puisse être atteint. Selon les statistiques publiées par la FAO pour l'année 2002 et si l'on met entre parenthèses les bons résultats enregistrés par la Chine dans sa lutte contre la faim, le nombre de personnes souffrant de la faim n'aurait pas baissé mais plutôt augmenté de 50 millions par rapport aux chiffres de 1990-92. Et rien ne semble indiquer que des changements politiques radicaux soient sur le point d'être adoptés au niveau national comme international. Dans le même temps, les aides bilatérales et multilatérales en faveur du développement rural ont fortement baissé. Des progrès ont néanmoins été enregistrés dans les textes. Le plan d'action du SMA de 1996 est « tourné vers les pauvres » (tout comme d'ailleurs une série de documents plus récents des Nations unies). Il réclame, entre autres, plus de participation de la société civile ainsi que l'accès des pauvres aux ressources productives. Mais l'éventail d'instruments proposés pour appliquer ces principes dans la pratique ne change guère : poursuite de la libéralisation des marchés, introduction de nouvelles technologies, etc. Le modèle dominant en matière de politique agricole tant au niveau national qu'international reste celui d'une agriculture hautement mécanisée ayant recours à l'utilisation massive d'intrants externes. La question des alternatives ne se pose pas et aucun changement véritable n'est proposé.

2. Les problèmes

2.1 L'accès aux ressources productives

Qu'entend-on par avoir accès à la **terre** ? C'est avoir un espace pour vivre et travailler dans la communauté ou la cité, pouvoir utiliser les champs et les pâturages pour l'agriculture et l'élevage. L'accès à la terre, c'est aussi pouvoir se servir des autres ressources comme la forêt, les cours d'eau et les prairies. L'utilisation des ressources minières pose un problème particulier qu'il faut également mettre en perspective dans le contexte de la question de la terre. En effet, la législation moderne prive souvent les communautés traditionnelles de leurs droits d'usage compromettant certains modes de vie comme ceux des bergers ou des peuples de la forêt ou acculant certaines communautés indigènes à la famine. Les problèmes comme la désertification rampante, l'érosion et la dégradation des sols, le manque d'eau, le déboisement et notamment la perte de la diversité animale et végétale viennent encore compliquer la situation et mettent en péril les fondements vitaux même là où les populations ont accès à la terre.

Le droit d'utiliser l'**eau** est souvent étroitement lié aux revendications territoriales (notamment la possession de la terre). Généralement la population pauvre ne dispose pas des droits à l'eau pour irriguer ses parcelles. Cela lui permettrait pourtant d'intensifier l'agriculture sur ses superficies, même petites, et d'améliorer sensiblement la sécurité alimentaire des familles. Pire encore, les grands exploitants leur coupent littéralement l'eau en pratiquant une agriculture intensive destinée à l'exportation. Il ne fait aucun doute que pour le moment les pauvres n'ont guère pu faire valoir leurs droits dans ce conflit autour de ce bien précieux qu'est l'eau. Et les grands projets industriels, les grands barrages, l'irrigation d'immenses plantations, l'exploitation minière qui pollue l'eau souterraine et la tendance à privatiser le secteur de l'approvisionnement en eau ne semblent guère indiquer que l'on se dirige vers des réformes et une nouvelle distribution de la précieuse ressource. Ils illustrent plutôt la consolidation de rapports de force existants.

Les **forêts** et les **pâturages** sont essentiels à la survie de nombreux systèmes de production car ils abritent une multitude de ressources naturelles stratégiques. Dans de nombreuses législations, les fo-

rêts bénéficient d'un statut particulier et elles sont assimilées à un bien domanial (régé par exemple, comme dans le modèle français, par un « code forestier »), où les droits d'accès et d'utilisation sont clairement définis. Mais tout comme pour la terre, il existe des droits traditionnels ou droits d'usage et il arrive souvent qu'il y ait superposition de plusieurs systèmes juridiques (pluralisme juridique). D'autres problèmes se posent suite à l'utilisation sauvage, et de fait non durable, des ressources forestières. Il faut en rechercher la cause dans la recherche du profit (exemple de la forêt tropicale), l'absence de volonté politique et le manque d'efficacité de la part des autorités forestières.

La **diversité biologique** (faune et flore) s'est développée pendant des millions d'années et elle constitue la base du développement agricole et médical. Ce sont les communautés traditionnelles qui ont entretenu, utilisé et développé cette diversité. Ce faisant, elles ont accumulé un trésor de connaissances qui a permis de protéger durablement la biodiversité. On assiste pourtant, ces dernières années, à une diminution rapide de la diversité des espèces : une plante sur huit est menacée d'extinction et 5% des tous les animaux utiles disparaissent chaque année.

Les familles paysannes ont développé une quantité de plantes utiles très bien adaptées aux conditions locales. Elles ont fait de même avec les animaux de ferme. C'est la diversité génétique qui est le point de départ de ces progrès dans l'agriculture et l'élevage. La reproduction et le libre échange des **semences** sont à la base de cette évolution. Personne ne conteste que la révolution verte, à forte intensité de capital et haut degré de mécanisation, ait permis d'augmenter fortement les rendements. Mais les dégradations écologiques provoquées par l'utilisation intensive de produits chimiques et l'extension des monocultures se manifestent au grand jour et ne peuvent être occultées.

Aujourd'hui, une menace supplémentaire pèse sur l'accès des petits paysans et des communautés indigènes aux ressources génétiques en raison de l'extension de la brevetabilité sur le vivant, c'est-à-dire les plantes, les animaux et les gènes. Les Accords de l'OMC comme les ADPIC² se proposent de fournir le cadre juridique nécessaire à cette entreprise. Il est à craindre qu'au terme de cet accord beaucoup de cultures importantes pour l'alimentation humaine ne passent sous le contrôle d'un très petit nombre d'entreprises industrielles. Une menace substantielle pour la base alimentaire traditionnelle de la population rurale dans les pays dits du « Tiers Monde » et pour son auto-provisionnement !

L'**accès à la connaissance** est une condition fondamentale pour l'utilisation durable des ressources et pour la sécurité alimentaire. Le savoir traditionnel qui s'est développé puis a été transmis de génération en génération perd de son importance, et l'accès des populations pauvres et marginalisées au savoir et à l'information demeure partout très limité. Les services gouvernementaux de vulgarisation leur sont rarement accessibles. Et s'ils le sont, ils sont davantage tournés vers l'agriculture d'exportation que vers l'agriculture de subsistance et ne correspondent donc pas aux besoins des petits paysans.

L'**accès au capital** pour les investissements (par le biais de l'épargne et du crédit), **l'accès aux marchés** et la présence d'un cadre juridique comme dans tout état de droit, sont autant de conditions indispensables pour permettre aux populations de produire afin de se nourrir durablement.

2.2 La terre

Concentration de la propriété foncière

La propriété foncière est très inégalement répartie. Bien que 75% des personnes pauvres et sous-alimentées vivent aujourd'hui dans les zones rurales et que, selon la FAO, leur situation alimentaire pourrait s'améliorer de manière significative s'ils avaient un accès à la terre, la moitié des terres arables dans le monde est détenue par seulement 4% de propriétaires, la plupart du temps des grands propriétaires terriens ou des multinationales.

Cette situation est souvent le fruit d'anciens rapports de possession et de propriété de type féodal ou colonial. Mais les processus de modernisation dans l'agriculture, tout comme l'augmentation des pro-

² TRIPS ou ADPIC (en français) signifie « Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce ». Il a été signé dans le cadre de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce).

ductions d'exportation pour les marchés étrangers ont aussi joué un rôle dans l'éviction et l'expulsion des petits producteurs agricoles, accentuant ainsi la concentration foncière.

Systèmes traditionnels d'utilisation

Les revendications territoriales des peuples indigènes sont bien souvent battues en brèche par des agriculteurs colonisateurs, mais aussi par des projets industriels de grande envergure ou par l'exploitation des matières premières. Et il n'y a pas que la terre qui soit concernée. Ces atteintes touchent aussi d'autres domaines comme la consommation et la pollution de l'eau, la destruction des réserves de poissons et d'animaux sauvages, la destruction des forêts et la restriction des droits traditionnels de jouissance de la forêt, de l'eau et des pâturages.

Les femmes et la possession de la terre

A l'échelle mondiale, les femmes produisent la plupart des denrées alimentaires et elles jouent un rôle clé au niveau de la sécurité alimentaire des ménages. En dépit de ce rôle prépondérant pour l'alimentation des familles, elles restent désavantagées voire écartées au niveau des structures lorsqu'il s'agit d'accéder ou de contrôler la terre, ainsi au niveau du droit de propriété et du droit de succession. Selon les chiffres de la FAO, les femmes ne disposent guère de plus de 2% des surfaces cultivées.

Droits fonciers dans les zones urbaines

Le manque d'accès à la terre et l'absence de sécurité juridique posent le même type de problèmes pour les pauvres en milieu urbain. Il est extrêmement rare que ceux-ci possèdent un droit « sécurisé » d'habitation.

Pertes de sol, pertes de fertilité

L'accès à la terre n'offre à terme une base d'existence aux familles paysannes que si le sol est fertile et que cette fertilité est maintenue. Or, au cours des 50 dernières années, les deux tiers des surfaces agricoles se sont dégradées du fait de l'érosion, de la salinisation, de la pollution, et elles ont perdu leur fertilité. Avec la progression démographique concomitante, il est à craindre que le manque de terre fertile ne devienne un jour une cause principale de pénurie alimentaire. Il existe souvent une interpénétration entre ces deux facteurs : le manque d'accès sécurisé à la terre et la dégradation des sols. Des parcelles trop petites ou non sécurisées sont exploitées à outrance pour nourrir – difficilement – la famille. Ensuite les sols dégradés sont abandonnés pour trouver de nouvelles terres.

Mondialisation et menace pour l'existence des paysans

Le processus de libéralisation du commerce agricole mondial a des incidences dramatiques sur l'agriculture paysanne. Attirées par le désir d'augmenter leur productivité agricole au moyen d'intrants, de nombreuses familles paysannes se voient entraînées dans la spirale de la dette. Les paysans empruntent pour acheter les semences coûteuses, les engrais spéciaux et les produits phytosanitaires et ils se mettent ainsi à la merci de facteurs externes qui échappent à leur contrôle. Leur situation devient précaire lorsque, par exemple, les prix de leurs produits baissent, que les récoltes sont mauvaises et qu'ils n'arrivent plus à rembourser leur crédit. Au pire, ils s'endettent si fort qu'au bout du compte ils en perdent la propriété de leur terre et de leurs biens.

L'OMC, la Banque mondiale et le FMI alimentent le dynamisme de la concentration agricole en baissant les droits de douane, les restrictions d'importation et autres mécanismes de protection des économies nationales. Les produits subventionnés sont écoulés sur le marché mondial à des prix bradés (dumping) et provoquent des chutes de prix sur les marchés intérieurs, précipitant les entreprises paysannes dans la ruine.

Dans cette situation, les grandes et moyennes entreprises ont de meilleures chances de survie. Le fait que de nombreux petits paysans quittent leur terre accentue le processus de concentration foncière.

Guerres, expulsions et catastrophes naturelles

Les catastrophes naturelles et les changements climatiques poussent partout les hommes à quitter leur milieu de vie habituel, soit parce que le pays est régulièrement inondé ou que, au contraire, les pluies soient rares et les périodes de sécheresse très longues. Les grands projets infrastructurels menés ici et là dans le monde entraînent partout des expulsions et des déplacements de population. C'est le cas notamment lorsque la décision de construction d'un parc national est prise qui contraint les exploitants à quitter leur terre. C'est le destin de ceux qui se voient amputés de leurs droits de jouissance traditionnels parce que leur terre est accaparée par des entreprises ou des grands propriétaires pour des plantations, pour l'exploitation minière, pour l'élevage extensif ou pour des raisons de spéculation. Les décideurs économiques et politiques passent d'autant plus facilement outre ces droits traditionnels qu'il n'existe pas de titres de propriété enregistrés ou que l'Etat de droit est faible, voire inexistant.

Les guerres ont un coût en termes de pertes de terre arable lorsque que des surfaces agricoles ne peuvent plus être cultivées, comme c'est par exemple le cas en Angola ou au Cambodge, car elles sont truffées de mines. Les guerres civiles qui ont ravagé l'Amérique Centrale des décennies durant se sont produites parce que des populations se sont élevées contre leur éviction de leur terre ou contre la concentration foncière par un petit nombre de riches. Et si la Colombie connaît cette tragédie d'une guerre qui n'en finit pas, où les expulsions systématiques et les massacres de la population civile se succèdent, c'est parce que les combattants cherchent à s'approprier de la terre.

2.3 Caractéristiques continentales de la question de la terre

Afrique

Plus de la moitié de la population (70%) vit aujourd'hui de l'agriculture³ dans la majorité des pays d'Afrique. Or c'est justement dans le milieu rural que l'on trouve la majeure partie des pauvres. C'est dire si ces deux aspects - l'accès à la terre et l'usage des ressources naturelles – sont indispensables à la survie de la majeure partie de la population en Afrique.

Si en Afrique de l'Ouest et dans de grandes parties de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, ce sont les systèmes de culture permanente (avec jachères) qui prédominent, on trouve encore de la culture itinérante dans les régions très faiblement peuplées (notamment en Centrafrique). L'élevage « mobile » (nomade) joue un rôle important dans les régions arides et marginales d'Afrique.

Dans certaines régions, le passage à l'exploitation permanente avait déjà eu lieu à la période précédant la colonisation, ainsi dans la vallée du fleuve Sénégal, dans le royaume Ashanti au Ghana, et dans la région des Grands Lacs. L'agriculture d'exportation a été introduite dans bon nombre de pays à l'époque coloniale : sous la forme de plantations, par exemple en Côte d'Ivoire, ou de contrats conclus avec les petits exploitants pour la production de certains produits : arachides et coton au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso. Dans le cadre de la colonisation des terres, ce qu'on a appelé des « colonies de pionniers » se sont installées en Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie, Zimbabwe) et au Kenya entraînant un type d'agriculture « moderne », c'est-à-dire souvent hautement mécanisé et consommateur de capitaux.

³ Cf Archives Munzinger (Munzinger Länderarchiv).

En Afrique, des systèmes fonciers traditionnels et indigènes⁴ cohabitent avec une législation moderne. Ce pluralisme légal est marqué dans certains pays par l'incapacité des pouvoirs publics à faire appliquer le droit national au niveau local. Ce qui est un facteur aggravant en matière d'insécurité juridique. Et dans les faits, le droit local supplante souvent le droit national tout en faisant montre d'une certaine flexibilité et d'une bonne capacité d'adaptation.

La responsabilité spirituelle du foncier est dans la plupart des régions d'Afrique encore confiée à une fonction et/ou à un groupe. Toutefois la répartition des terres se fait dans le cadre de la famille élargie ou du clan. Il est possible, à l'intérieur de ce groupe, de léguer la terre en héritage. Il ne s'agit pas toutefois d'une propriété dont on peut disposer librement et à sa guise. Les chefs de famille ou de groupe peuvent, si les circonstances l'exigent, apporter des amendements ou des compensations au niveau de l'accès à la terre et des droits d'usage.

Ces types de propriété – individuel ou familial – se sont largement répandus en raison de la rareté des terres ou du défrichement de nouvelles terres. La plupart du temps, la famille ou le groupe social est mis sous pression pour accorder un accès à la terre aux membres qui en ont besoin. Les forêts et pâturages, etc. sont considérés comme des biens communs. Des droits d'usage superposés peuvent être accordés à l'intérieur de la grande famille, de la communauté ou entre différentes catégories socioprofessionnelles (paysans, éleveurs).

Et même si les droits d'usage du foncier sont réglés au niveau du clan ou des familles et légués de génération en génération, il existe quand même de grandes différences entre ce système et celui de la propriété privée⁵. Ainsi, une terre non cultivée ou utilisée abusivement revient souvent au clan familial ou à la communauté villageoise. Une cession durable, comme par exemple une vente, n'est guère compatible avec la conception africaine du droit foncier en raison du caractère spirituel que possède la terre. La terre est surtout définie comme un bien social. C'est la raison pour laquelle il n'est pas habituel et donc difficile d'exclure des personnes nécessiteuses (par exemple des immigrants), ce qui peut néanmoins entraîner des conflits lorsque la pression sur le foncier en tant que ressource augmente. Il faut enfin souligner le lien puissant qui unit le groupe à la terre (lieu où reposent les mânes des ancêtres). C'est la terre qui confère l'identité et qui exprime les racines historiques et culturelles du groupe.

Dans le cadre des mesures d'ajustement structurel, et partant du principe que les régimes fonciers traditionnels seraient potentiellement moins performants que ceux existant dans les pays occidentaux, la Banque mondiale a depuis quelque temps lourdement insisté pour qu'un certain nombre de pays africains réforment leur droit foncier sur le modèle occidental. Dans ces systèmes, la condition préalable à tout développement rural et économique est l'inscription de la propriété privée et l'enregistrement des titres de propriété dans le cadastre. Si l'on suit cette logique, seuls les titres de propriété fournissent un stimulant suffisant pour les investissements et pour l'augmentation de la production et de la productivité. N'ont accès aux crédits – qui conditionnent à leur tour les investissements – que ceux qui ont un titre de propriété foncière qu'ils peuvent produire comme sécurité. Les chiffres suivants illustrent le peu d'importance qu'a la propriété privée en Afrique. Jusqu'à ce jour, seul un pourcentage oscillant entre 0,5% et 4% des terres⁶ peut être légalement considéré comme propriété privée. On peut même dire que la tendance est à la baisse dans certaines régions (par exemple au Kenya, à Lomé au Togo).

La carte (figurant en annexe) donne un aperçu des pays d'Afrique qui ont démarré ou terminé des réformes du droit foncier. Outre la réforme agraire sur fond de marché qui a échoué en Afrique du Sud, il est intéressant de mentionner la réforme du régime foncier au Sénégal qui tient expressément compte des titres fonciers traditionnels, le processus participatif d'élaboration d'une réforme du régime foncier au Mozambique ainsi que les législations en matière de droits pastoraux en Mauritanie et au Mali.

⁴ Etant donné le grand nombre de groupes ethniques/linguistiques en Afrique et la diversité des structures héritées de la période coloniale, ces questions d'accès et d'usage de la terre, de droits d'accès aux ressources naturelles n'ont pu être analysées que de manière très simplifiée.

⁵ Compris ici au sens du droit romain qui comprend le droit d'usage, de disposition et d'aliénation.

⁶ Cf. : Le Roy, Octobre 2002.

Des études récentes⁷ ont montré que les régimes fonciers en place offraient suffisamment de garanties pour un usage productif des terres. Leur aptitude à s'adapter aux changements de conditions s'est avérée très positive. Et les efforts entrepris pour enregistrer les rapports de propriété foncière à l'aide de documents notariés et d'inscriptions au cadastre vont souvent au-devant des plans des élites au pouvoir qui cherchent à s'approprier des terres en des emplacements intéressants (banlieues d'agglomérations)⁸. Les communautés villageoises et les paysans rencontrent eux plus de difficultés pour profiter de ces processus et s'en retournent souvent les mains vides, comme spoliés. Car transformer les droits d'usage du foncier, les faire passer du statut de bien social inaliénable à celui de marchandise, c'est ouvrir la voie à la spéculation et à la corruption. Cette mutation porte en soi un potentiel de conflit immense, mais aussi une force explosive larvée au sein même de la communauté.

Ainsi donc, si l'on veut prévenir les conflits, il faut que la société civile participe aux processus de réforme agraire. Et comme revendiquer une terre va souvent de pair avec la revendication de pouvoir d'une communauté sur un espace donné, les conflits sont programmés : par exemple entre les pionniers et les immigrants ou entre les ethnies dominantes et celles qui sont exclues du pouvoir. Les anciennes colonies de pionniers (au Zimbabwe, en Afrique du Sud, en Namibie et au Kenya) constituent des cas particuliers. En raison des injustices existantes, une importance considérable est attachée à la réparation des torts commis et à la mise en œuvre d'une réforme agraire qui s'attache à redistribuer les terres.

Asie

Selon des statistiques récentes de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la majorité de ceux qui ont faim vivent en Asie – environ 508 millions de personnes sur un total de 800 millions dans le monde. Ce sont surtout les ruraux sans terre qui sont touchés, ceux qui travaillent comme métayers, ouvriers agricoles ou travailleurs itinérants pour un salaire de misère ou encore les petits paysans qui disposent de si peu de terres qu'ils ne peuvent nourrir leur famille. Une étude effectuée au Bangladesh⁹ a révélé que plus de 50% des familles rurales sans terre ou ne disposant que de peu de terres vivaient dans des conditions d'extrême pauvreté. Le nombre de ceux qui souffrent de la faim tombait à 10% lorsque les familles disposaient de 3 ha de terre et plus !

Dans le contexte asiatique où les pays se caractérisent par des contextes religieux, politiques ou socio-culturels si divers, il semble inutile d'analyser la question de la terre sous un angle général ou global. C'est pourquoi nous nous contenterons de présenter les principaux aspects de la problématique de la terre en Asie au moyen de quelques exemples choisis.

Répartition de la terre

Des réformes agraires ont été menées à bien dans certains pays d'Asie comme le Japon, la Corée du Sud et la Chine, de sorte que les questions de propriété de la terre ont été réglées de manière assez équitable. Mais, à côté de cela, il existe d'autres pays qui possèdent encore aujourd'hui des systèmes archaïques de type féodal, où c'est l'arbitraire qui régit les conditions d'affermage et où les travailleurs journaliers sont exploités (cf. encadré « pauvreté et distribution de la terre »). Et ce phénomène de la perte de la terre s'est encore aggravé par suite de l'endettement, de la mise en gage pour dettes et, depuis les années quatre-vingt-dix, de la libéralisation économique. On estime par exemple que l'Inde perd chaque année 1,3% de croissance économique à cause de conflits fonciers non encore réglés¹⁰

⁷ Cf. Camilla Toulmin et al (IIED), 2000, Londres.

⁸ Des cadres de l'armée nigérienne, à l'époque de la dictature militaire, ont fait établir à leur nom des baux à long terme sur d'immenses surfaces. Pour ce faire, ils ont fait adopter, en 1978, un décret, le Land Use Decree, attribuant la propriété de la terre à l'État. Au Mali, par contre, la réforme foncière ne reconnaît pas les revendications traditionnelles de propriété et d'usage. La terre ne devient propriété privée que lors de l'inscription au cadastre. Ce qui fait que les maîtres de terre, qui devraient jouer le rôle de gardiens, vendent la terre à la périphérie des villes aux élites urbaines.

⁹ FAO: L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, édition 2002, p. 9 (édition en anglais), (www.fao.org/docrep/005/y7352e/y7352e/05.htm).

¹⁰ D.C. Wadhwa: Guaranteeing Title to Land. IN: Economic and Political Weekly, 23 Novembre, 2002.

dont les grands propriétaires terriens influents et anciens seigneurs féodaux sortent généralement vainqueurs.

En terres d'islam et d'hindouisme, ce sont surtout les femmes qui sont touchées par le manque d'accès à la terre. Il est très rare qu'elles disposent de baux fonciers sécurisés pour la terre qu'elles cultivent afin de faire vivre leur mari et leurs enfants.

Une étude réalisée en Inde, au Népal et en Thaïlande¹¹ a montré que dans ces pays moins de 10% des femmes possédaient de la terre alors qu'il est prouvé qu'elles apportent la contribution la plus importante envers la sécurité alimentaire.

Quelques chiffres illustrant le rapport entre la pauvreté et l'accès aux terres agricoles en Asie :

- *Philippines* : dix millions de personnes travaillent dans le secteur agricole, un quart seulement comme propriétaires¹².
- *Inde* : 2% environ de la population possèdent 25% de la terre (exploitations de plus de 10 ha), 75% possèdent également 25% de la terre (mais avec des exploitations de moins de 2 ha). 43% des ménages ruraux ne disposent pas de terre.
- *Pakistan* : environ un million de paysans vit sous le seuil de pauvreté, notamment parce que les droits de propriété leur sont souvent déniés alors que leur famille exploite cette terre depuis plus de 100 ans.
- *Indonésie* : vingt millions de paysans possèdent en moyenne 0,5 ha de terre.
- *Afghanistan* : des familles souffrent de la faim dans l'Afghanistan de l'après-guerre parce que plus de 724 millions de kilomètres carrés de terre sont truffés de mines¹³.
- *Bangladesh* : Plus de 45 % de la population rurale possède moins d'un quart d'hectare par famille. Plus de la moitié de ces familles rurales - sans terre ou avec peu de terre - vivent dans des conditions d'extrême pauvreté.

La situation des *dalits* (intouchables, hors caste) en Inde illustre le lien étroit qui existe entre la problématique de la terre et les normes socioculturelles. La tradition en effet leur refuse de posséder de la terre. Ils sont encore aujourd'hui exposés à l'expulsion, à la spoliation et à toutes sortes de discrimination.

Comme déjà souligné précédemment, les réformes foncières constituent l'instrument le plus important pour provoquer des changements dans la redistribution des terres. Là où la société civile était forte, où il existait une ferme volonté politique, où les paysans étaient organisés autour de leurs revendications, les réformes foncières, bien menées, ont entraîné une réduction significative de la pauvreté rurale¹⁴. Conséquence de ces redistributions, les familles de petits paysans ont été plus à l'aise, ainsi par exemple dans les États du Kerala et du Bengale occidental et elles ont été en mesure de mieux rémunérer leurs journaliers. Dans l'Inde des années quatre-vingt, ces deux États ont enregistré un taux de croissance très élevé. De nombreux exemples, notamment en provenance de Chine et du Vietnam, illustrent le rôle décisif que joue le transfert de terre aux particuliers et aux familles dans la manière d'exploiter qui se fait plus durable et plus respectueuse de l'environnement. Non seulement la production a augmenté fortement dans ces contrées, mais, pour la première fois au cours du millénaire, on a planté plus d'arbres qu'on en a abattu.

Dans d'autres parties de l'Inde et dans certains pays de l'Asie du Sud-Est, comme par exemple les Philippines, les réformes foncières n'ont pas été mises en œuvre ou ont simplement tourné court faute de volonté politique des gouvernements (soumis aux pressions des élites propriétaires foncières). Mais d'autres causes sont à évoquer également : le manque de moyens financiers, la corruption, la mobilisation insuffisante de la société civile (organisations paysannes et ONG) pour contrecarrer les stratégies d'inertie victorieuses des puissants propriétaires terriens.

¹¹ FAO: L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, édition 2002, p. 12 (édition en anglais).

¹² <http://www.hb.indigo.at/>.

¹³ Rapport du Rapporteur spécial de la Commission sur le droit à l'alimentation, 2002.

¹⁴ FAO: L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, édition 2002, p. 11 (édition anglaise).

Les analyses de la FAO montrent que dans les pays (d'Asie) où la distribution des terres s'était opérée de manière plus juste dès les années quatre-vingt, la faim a pu être combattue beaucoup plus rapidement et des impulsions significatives ont émané des zones rurales pour le développement économique du pays.

Certains autres domaines qui ont trait à l'accès et à l'utilisation de la terre sont régis par une législation progressiste. Ainsi par exemple les formes d'exploitation de type « baux abusifs » et « esclavage de la dette » sont interdits dans presque tous les pays d'Asie. Mais leur mise en œuvre est souvent mise en échec par la méconnaissance de la législation non seulement de la part des personnes concernées mais aussi des dirigeants. Et aussi par manque de lobbying des petits paysans eux-mêmes.

Accès des groupes indigènes

L'accès des populations indigènes aux ressources, et notamment à la terre et à la forêt, constitue un problème supplémentaire. Aucun Etat asiatique n'a ratifié la Convention 169 du BIT et rares sont ceux qui reconnaissent la présence de groupes indigènes à l'intérieur de leurs frontières. La Chine, par exemple, évoque des « minorités » de sorte que les groupes indigènes ne peuvent pas faire valoir certains droits spéciaux. Aux Philippines et en Inde, le pouvoir reconnaît les groupes indigènes et il les protège par une législation spéciale. Mais des systèmes corrompus et des procédures compliquées restreignent l'application de ces droits. Enfin les indigènes se voient aussi privés de la libre utilisation de leur milieu de vie par des évolutions récentes – législation sur l'environnement, libéralisation des bases juridiques pour l'utilisation des ressources naturelles ou nationalisation des forêts. Ces changements ne mettent pas seulement en péril la situation économique des groupes indigènes ; ils menacent aussi leur identité culturelle qui est étroitement liée à leur milieu de vie et à la terre.

Certaines modifications de législation adoptées récemment ont entrouvert la voie pour s'assurer l'accès à la terre. Quelques exemples pour illustrer ce propos :

- La « Indigenous People's Rights Act » (IPRA - loi sur les droits des peuples indigènes) adoptée en 1998 aux Philippines offrent aux groupes indigènes la possibilité de s'approprier leurs droits traditionnels d'utilisation de la terre. Elle permet aussi à une communauté d'indigènes de se faire inscrire comme propriétaire d'une terre (*communal land title*), ouvrant ainsi aux membres de la communauté tout entière l'accès aux produits de la forêt et à leur utilisation. Les procédures nécessaires peuvent toutefois se révéler très compliquées, très longues et ne sont guère connues des populations qui devraient bénéficier de cette législation.
- En Inde, de nouvelles lois sur la commercialisation des produits non ligneux de la forêt et sur la gestion communale de la forêt favorisent l'utilisation sécurisée de la forêt par la population indigène. Néanmoins l'application de ces droits des populations indigènes est souvent freinée par l'ignorance ou l'abus de pouvoir de la part de l'administration forestière.

Perte de terre

La « révolution verte » a eu des incidences négatives sur les structures du monde agricole dans certains pays d'Asie comme l'Inde, les Philippines et la Thaïlande, et elle a élargi davantage encore le fossé qui existe entre « riches » et « pauvres ». De nombreuses familles paysannes se sont lourdement endettées pour acheter des moyens de production de type engrais, produits chimiques et semences à haut rendement. Elles sont tombées dans le cercle infernal de la dépendance et de l'endettement et ont, au bout du compte, perdu leur terre.

Aujourd'hui, ce sont des programmes économiques ambitieux adoptés dans le cadre de politiques néolibérales (extraction de ressources naturelles dans l'Orissa et le Bihâr en Inde ou implantation d'immenses plantations aux Philippines) qui menacent l'existence des petites familles paysannes et des communautés indigènes. Afin d'attirer les investisseurs étrangers dans les pays asiatiques, de plus en plus de lois sont promulguées qui mettent en danger les structures agricoles des petits paysans (cf. l'exemple récent de Sri Lanka dans l'encadré ci-dessous).

De nouvelles lois au Sri Lanka mettent en péril le droit à l'alimentation des petits paysans

Jusqu'à présent, la politique de la terre au Sri Lanka cherchait à protéger les petits paysans et, ce faisant, elle apportait une contribution importante à l'augmentation de la productivité agricole et de la croissance. Or, depuis 2002, sous la pression de la Banque mondiale, le gouvernement a mis en œuvre un processus de libéralisation du marché foncier pour attirer les investisseurs privés. Une politique qui met en péril l'existence de quelque 1,8 million de petits paysans et favorise la concentration foncière. Les relevés empiriques¹⁵ réalisés dans d'autres pays indiquent que le nombre des « sans terre » et des chômeurs va augmenter. En effet, les petits paysans souvent endettés ne peuvent garder leur terre. Ils perdent donc leur base d'existence et n'ont pas d'autres sources de revenus.

Les migrations

Alors que la problématique de la terre ne préoccupe plus guère les élites urbaines qui ont pourtant une influence décisive sur la politique, on constate un afflux croissant de « sans-terre », en quête de chances nouvelles, vers les bidonvilles des mégapoles d'Asie. Le regain d'intérêt pour la ressource 'terre' que provoquent la mondialisation et l'augmentation de la population fait du combat que mènent les petits paysans (cultivateurs) et les indigènes pour s'assurer la propriété de la terre ou un droit d'usage une cause très difficile voire quasi-désespérée.

Amérique Latine

La très inégale répartition de la propriété foncière et la forte proportion de population urbaine (en moyenne 80%) sont deux caractéristiques qui distinguent l'Amérique Latine de l'Asie ou de l'Afrique.

Très polarisée, la structure foncière qui s'appuie sur un système de grandes propriétés faisant appel à une main d'œuvre bon marché constituée d'ouvriers ruraux et de paysans sans terre est un héritage de la période coloniale. Dans presque tous les pays d'Amérique Latine, des mouvements ont vu le jour dans les années soixante sous le signe du renouveau et de « l'alliance pour le progrès »¹⁶ en vue de mettre en œuvre des réformes agraires. Mais ce que tous ces pays ont en commun, ce n'est pas seulement d'avoir cherché à faire des réformes, c'est aussi d'avoir tous échoué à répartir les terres plus équitablement. On n'en est souvent resté qu'aux prémices de réforme ce qui n'a que partiellement favorisé les « sans terre », au terme de procédures lentes et inefficaces. Les communautés villageoises traditionnelles ou les petites familles paysannes typiques sont reparties les mains vides. Elles n'ont eu ni plus de terre ni pu garantir leur droit sur leur tenure traditionnelle. En lieu et place de réforme foncière, c'est la colonisation de terroirs peu peuplés qui a été et qui reste encouragée ou tolérée. Ce qui n'a pas seulement provoqué une dégradation écologique sans précédent mais aussi attisé des conflits entre la population indigène et les nouveaux colonisateurs (ainsi en Amazonie / Brésil).

Les guerres civiles qui se sont déroulées dans les années soixante-dix et quatre-vingt dans des pays comme le Guatemala et le Salvador sont la conséquence directe des conflits sociaux non résolus qui se sont enflammés autour de la question de la terre et qui, d'une certaine manière, perdurent encore aujourd'hui (par exemple en Colombie).

Avec ses mesures de redistribution de la terre, le Brésil fait figure d'exception même si, au cours des dernières années, le mouvement n'a progressé que lentement.

Autre caractéristique de la question de la terre en Amérique Latine : les terres communales qui datent de la période coloniale, voire pré-coloniale. Ces terres aux mains des communes se composent de terres cultivées, de forêts ou de terres incultes qui peuvent être utilisées par les membres de la communauté. Or, du fait de la croissance dramatique des villes (en particulier durant les dernières décennies), de l'occupation illégale ou de la colonisation spontanée des terres, de l'absence de cadastres et de re-

¹⁵ Institute for Food and Development Policy, Octobre 2002, (<http://www.foodfirst.org/action/cgar/srilankafarmers.html>).

¹⁶ Initiative soutenue par les Etats-Unis en vue de moderniser l'économie et de contrer l'influence communiste en Amérique du Nord et du Sud après la révolution cubaine (1959).

gistes fonciers fiables, il semble que les rapports de propriété non clarifiés et les conflits qui s'ensuivent sont maintenant devenus la règle et non plus l'exception.

La population indigène a vu son milieu de vie subir des atteintes massives pendant la colonisation mais aussi après que celle-ci eut pris fin. Par contraste, dans les années quatre-vingt, des progrès dans l'obtention de droits fonciers ont été réalisés dans le sillage des conventions du BIT et de la renaissance des organisations indigènes. Et même si la réalité reste en deçà des attentes, il semble que les droits fonciers des indigènes soient mieux protégés par les législations nationales que ne sont reconnues et satisfaites les revendications des paysans sans terre et des très petits propriétaires. Néanmoins ces garanties s'avèrent de peu de valeur quand de puissants intérêts économiques entrent en jeu.

Dans la situation actuelle, les différents points énoncés ci-dessous et la question de la concentration foncière préalablement évoquée constituent autant de défis à relever.

- La croissance démographique et les migrations provoquées par la pauvreté n'entraînent pas seulement un fort exode vers les villes ; elles accentuent aussi la pression sur la terre. Nombreux sont les Brésiliens qui, pour trouver de la terre, émigrent par exemple dans le Chaco au nord-est du Paraguay. Cette colonisation par des « Blancs » sans terre affecte directement le milieu naturel de la population indigène, porte préjudice aux écosystèmes locaux et engendre des conflits massifs.
- De plus en plus souvent, les lignes de conflit ne passent plus uniquement entre grands propriétaires terriens et familles paysannes démunies. Des communes rurales s'entredéchirent à propos des frontières communales ; des paysans sans terre colonisateurs usurpent la terre des peuples indigènes ; divers groupements sont en concurrence pour une terre rare.
- Nombreux sont les pays où les droits fondamentaux des familles d'ouvriers ruraux continuent d'être violés en permanence. Les conditions de travail sont mauvaises, les salaires trop bas, la sécurité juridique précaire. Si rien ne change dans la situation des travailleurs ruraux, l'exploitation extensive des grandes propriétés continuera à garder son attrait, ce qui limitera d'autant la marge de manœuvre pour les mesures de redistribution des terres.
- Des petits paysans traditionnels sont de plus en plus victimes d'expulsions, alors qu'ils ne voyaient pas autrefois la nécessité de légaliser leur propriété foncière. Cela peut être la conséquence d'importants investissements (en capital) dans l'élevage extensif (exemple : troupeaux de bœufs en Argentine), de l'achat, par des multinationales et des entreprises industrielles, de grandes étendues de terre (exemple : le Chili et l'Uruguay) ou de l'appropriation de terres pour des raisons de spéculation (exemple : la Colombie). Avec cette pression accrue sur la terre, des surfaces qui auraient pu être utilisées pour des mesures de redistribution de la terre sont perdues.
- L'exploitation minière et la mise en valeur des gisements de matières premières progressent sans tenir compte des rapports de propriété ou d'utilisation existant, et sans perspective de dédommagement correct des personnes qui sont touchées par cette activité. Rien que pour le Honduras, 30% de la superficie totale a été cédée sous forme de concessions pour l'exploration des matières premières. Les grands projets ont des effets comparables : par exemple les barrages pour la génération d'énergie ou l'irrigation dans le bassin de l'Amazonie. Ils ne tiennent pas compte de la population qui vit sur place, et constituent une atteinte grave aux écosystèmes. Très souvent, ce ne sont au départ que de petites enclaves d'intervention externe ; mais, à la longue, c'est une dynamique qui se met en route, portant atteinte, menaçant et détruisant les milieux de vie traditionnels.
- Les efforts du passé pour promouvoir la réforme agraire connaissent des revers. Les bénéficiaires de la réforme agraire au Brésil, au Pérou, au Salvador, au Honduras, au Nicaragua et au Paraguay revendent leur terre car elle ne leur permet pas de vivre correctement. Cette tendance s'inscrit dans un contexte où le droit foncier a été libéralisé (exemples du Mexique ou du Pérou) et où l'ancienne législation pour la redistribution des terres a été remplacée par ce qu'on appelle

des « lois de modernisation agraire » qui font de la terre un bien que l'on peut vendre librement. Dans certains pays, comme par exemple le Brésil, plus nombreuses sont les familles aujourd'hui qui quittent leur terre provenant de la réforme agraire que celles qui obtiennent de la terre au titre de la réforme. Cet exode net des régions où la réforme agraire a eu lieu alimente les doutes émis par les adversaires et critiques de la réforme agraire par redistribution.

- Dans certains cas, les droits d'accès à la terre sont mal utilisés et, de ce fait, discréditent les efforts déployés pour mettre en œuvre la réforme agraire, car les occupations de terre sont motivées par la spéculation. La terre n'est pas alors occupée pour être cultivée, mais pour être vendue ultérieurement avec profit. Il peut s'agir par exemple de familles individuelles qui participent à des occupations de terre de petits paysans ou il peut s'agir d'actions ciblées de spéculateurs.
- La pression énorme sur la terre, l'appui aux cultures de rente, à la production de denrées agricoles pour l'exportation (cultures intensives de soja au Brésil, déboisement massif pour l'exportation du bois ou pour favoriser l'élevage extensif) mais aussi les modes de culture des petites exploitations agricoles ou des coopératives (culture sur brûlis : campo limpio = campo rentable, extension de l'élevage, culture des espaces en pente, utilisation d'engrais chimiques plutôt que d'engrais organiques) - tous ces phénomènes ont provoqué des déboisements massifs et, d'une manière générale, entraîné la dégradation du milieu écologique et des ressources naturelles. La capacité de production des sols ne cesse de s'amenuiser et il n'y a guère de perspectives de production durable et rentable. D'un côté, la terre fertile s'épuise, de l'autre, les familles quittent ou vendent leurs parcelles parce qu'elles ne savent pas comment, à partir de leur terre et de leurs ressources, couvrir leurs besoins propres.
- Comment les personnes touchées par ces développements peuvent-elles cultiver leur terre de manière durable ? Le monde politique estime toujours que la meilleure façon d'utiliser les espaces ruraux passe par les grandes propriétés foncières et les cultures d'exportation. Les modèles qui existent pour l'utilisation durable des espaces indigènes et des petites exploitations paysannes, et pour la renaissance des espaces économiques locaux ne sont pas assez connus ni répandus pour être pris en compte dans les politiques agricoles et agraires. Enfin, la liberté des communautés et des groupes organisés est souvent mise à mal par une forte dépendance vis-à-vis d'acteurs externes comme des ONG, des Églises mais aussi des partis politiques.
- Il est indispensable que les populations concernées se mobilisent pour faire pression afin d'obtenir des réformes agraires et plus d'équité dans les zones rurales. A l'heure actuelle, il n'est guère envisageable de mettre en œuvre des changements plus radicaux si ceux-ci ne font pas l'objet d'un large consensus au sein de la société. Il faut trouver les moyens d'éviter ou de dépasser les conflits traditionnels pour parvenir à rétablir le consensus nécessaire.

3. La question de la terre dans le travail de MISEREOR

3.1 Principes directeurs de la politique d'appui de MISEREOR

Notre politique d'appui se fonde sur les principes suivants :

Droit à la nourriture

L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 définit le droit à une nourriture suffisante comme un droit de l'homme ; ce droit économique, social et culturel est explicité plus avant dans le commentaire général n° 12 du comité onusien. De cette interprétation, il ressort que le droit à une nourriture correcte fait obligation à chaque Etat signataire « d'agir au

maximum de ses ressources disponibles (Art. 2 du Pacte) » pour développer et mettre en oeuvre des programmes qui permettent aux populations de se nourrir par elles-mêmes. Cela implique l'accès aux ressources nécessaires à la production de denrées alimentaires comme la terre, l'eau, les semences, le savoir, le capital ; cela concerne aussi l'accès au marché du travail – sans discrimination aucune – pour gagner de quoi s'acheter sa nourriture.¹⁷

Selon l'interprétation du droit international, l'Etat a l'obligation de garantir l'accès à la terre, cette ressource de production importante, et il est fait état de trois niveaux :

- (1) Devoir de respect (dans l'exercice de ses responsabilités) – c'est-à-dire s'abstenir de déplacer voire d'expulser des populations, ou pour le moins leur accorder une compensation ou des indemnités ; reconnaître les droits des peuples indigènes à leurs territoires en vertu de la convention 169 du BIT ; ne pas réduire les droits de passage des éleveurs nomades ;
- (2) Devoir de protection (contre les incursions ou attaques de tiers, par exemple des investisseurs privés) – c'est-à-dire élaborer une législation protégeant la propriété foncière et régissant la location de la terre (contrats de bail) ; mettre en oeuvre une politique agraire qui soutient les (très) petites exploitations, préserve les droits des peuples indigènes sur leurs territoires ; assurer les droits des éleveurs itinérants ; garantir l'accès des femmes à la terre.
- (3) Devoir d'application – c'est-à-dire réaliser des réformes agraires pour mettre des terres à la disposition des (très) petits paysans et des paysans sans terre ; soutenir une utilisation durable de la terre ; développer des programmes agricoles : assistance technique/vulgarisation, financement et commercialisation ; soutenir les petits paysans ; renforcer la législation pour permettre aux femmes d'accéder à la terre et mettre fin à la discrimination traditionnelle dont elles sont victimes.

Cette approche fondée sur les droits de l'homme que MISEREOR soutient permet aux populations de réclamer ce droit à la nourriture dans leur action de plaidoyer et de lobbying au niveau local, national et international, et leur fournit des lignes d'argumentation supplémentaires dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, et notamment pour l'accès à la terre.

Souveraineté alimentaire

Si l'exigence de sécurité alimentaire souligne la nécessité qu'il y a de ravitailler la population en denrées alimentaires en quantité suffisante, le concept de souveraineté alimentaire tel que MISEREOR le perçoit et le diffuse met en avant le droit des peuples ou des pays à définir eux-mêmes leur politique agricole et alimentaire, selon leurs circonstances particulières d'ordre culturel, économique, social et écologique. La souveraineté alimentaire insiste aussi sur le droit des familles paysannes à produire suffisamment de nourriture pour elles-mêmes. Or, dans bon nombre de pays, la souveraineté alimentaire est bien souvent battue en brèche par les politiques nationale et internationale.

Au niveau international, le défi consiste à revoir et, si besoin est, à réformer les conventions des Nations Unies et les règles du commerce international en vue de protéger la souveraineté alimentaire, notamment dans les pays pauvres. L'extension du commerce équitable peut également stimuler fortement le secteur de la production paysanne et contribuer à son essor dans l'ensemble des pays en développement.

Il est clair que les pays du Sud disposent aussi, dans leur contexte national, de moyens politiques appropriés pour assurer la survie de leur petite agriculture. Il faut pour cela que chaque pays implique fortement ses petits producteurs paysans pour atteindre la sécurité alimentaire. Les politiques agricoles nationales ont aussi pour vocation de créer des conditions-cadres d'ordre politico-économique appropriées : politique de prix pour les vivres de base, vulgarisation agricole axée sur les besoins des petits paysans, etc.

Agriculture paysanne durable

Toutes les expériences faites ces dernières décennies avec les projets de réforme agraire ont montré l'urgence de combiner l'accès à la terre et l'usage durable des sols et de la terre. Mais, dans la prati-

¹⁷ Pour plus d'informations, consultez : Misereor : « Les droits de l'homme dans le travail de développement de l'Église », Aachen 2004

que, il s'avère souvent plus difficile de mettre en œuvre des concepts d'utilisation durable que d'obtenir des titres de propriété. Cela ne tient pas seulement au fait qu'il manque une politique agricole équilibrée avec des mécanismes d'appui qui s'adressent aux familles paysannes. S'y ajoutent aussi des faiblesses conceptionnelles qui touchent aussi bien les aspects techniques et sociaux des projets.

En dépit de tous les modèles agricoles dits « modernes » qui reposent sur la mécanisation et la concentration et font appel aux engrais chimiques et à la biotechnologie, l'agriculture paysanne durable a un potentiel de développement énorme.

Les méthodes culturales durables font essentiellement appel aux ressources locales :

- Préservation de la fertilité des sols par la rotation des cultures et l'association de cultures qui fixent l'azote.
- Utilisation d'engrais organiques (pour obtenir des cycles nutritifs équilibrés) ;
- Conservation et développement des espèces traditionnelles qui ont fait leurs preuves localement, préservation de la diversité des plantes.
- Diversification des cultures (pour minimiser les risques), perception de l'exploitation comme un système holistique ;
- Préservation des ressources génétiques dans le giron du monde paysan ;
- Encouragement à la créativité, la prise d'initiatives, à l'échange d'expériences.

Dans la plupart des pays du Sud, ce sont les petites exploitations familiales qui produisent les denrées alimentaires de base qui sont les mieux adaptées aux conditions naturelles et culturelles de leur région. Ces petites et très petites exploitations ne sont ni improductives, ni inefficaces et elles se distinguent par leur grande diversification et leur productivité élevée par unité de superficie. De plus, elles utilisent beaucoup de main-d'œuvre grâce au travail intensif qu'elles demandent.¹⁸

Globalement, il émane de cette agriculture paysanne durable une force d'impulsion positive qui se traduit dans le développement décentralisé du milieu rural. Celle-ci se manifeste par l'amélioration des infrastructures, notamment du système routier, et l'animation des marchés ruraux. Derrière ces développements, on sent poindre une nouvelle prise de conscience politique et sociale de la population. Si celle-ci peut certes être encouragée par un appui externe ou des mesures d'animation, elle reste en fin de compte ce que les personnes qui forment la collectivité en font avec courage et esprit d'initiative. Les systèmes d'agriculture durable modifient et renforcent l'estime que la population a d'elle-même et ils lui donnent confiance en elle. Tout petit gain d'indépendance fut-il même modeste constitue pour cette population un événement motivant qui renforce la recherche de solutions adaptées.

Des réformes agraires pour réduire la pauvreté

Dans l'optique de MISEREOR, ceux qui travaillent une terre devraient aussi en être les propriétaires. Car c'est le seul moyen d'assurer que les populations assument leur responsabilité et travaillent de manière durable.

Les processus de réforme agraire ne peuvent renforcer les stratégies de réduction de la pauvreté que si certaines conditions sont respectées : (1) ils englobent l'accès des populations concernées à la terre et aux autres ressources productives (notamment à l'eau, aux forêts, aux semences et au savoir) ; (2) ils s'appuient sur un Etat de droit et garantissent la sécurité juridique aux communautés et aux individus ; (3) ils sont contrôlés par des organisations rurales ; (4) ils recherchent l'utilisation durable des ressources naturelles ; (5) ils s'intègrent dans une politique agricole et commerciale cohérente.

Nombreux sont les exemples de réforme agraire, par exemple en Chine, au Japon, à Taiwan, en Corée du Sud et à Cuba, qui ont montré qu'une redistribution des terres fertiles aux familles sans terre ou avec peu de terre pouvait réduire la pauvreté et contribuer à la prospérité, pourvu que disparaissent en parallèle les oligarchies terriennes. Les exemples de réussite moindre comme c'est notamment le cas au Mexique et au Brésil sont certes utilisés comme arguments contre les réformes agraires. Ils mon-

¹⁸ Peter Rosset, www.foodfirst.org.

trent simplement que le succès d'une réforme de cette nature dépend pour une large part de la volonté politique de procéder à des changements sociaux.

Force est de constater que même les modèles de réforme agraire basés sur le marché comme ceux préconisés par la Banque mondiale et qui ont été mis en œuvre au Brésil, en Afrique du Sud et au Honduras, n'ont pas réussi à contribuer à une distribution juste et durable des terres. Dans ce modèle, le transfert de propriété n'est plus effectué par une expropriation (avec indemnisation) de l'État, mais par le biais du marché du foncier. La terre mise en vente ne peut être acquise sans contracter de crédit. Ce faisant, les petits paysans s'endettent au risque de perdre la terre en raison de leur insolvabilité. Cela signifie que les plus faibles économiquement n'ont guère accès aux programmes. Et même s'ils parviennent à franchir la première étape, c'est un accompagnement continu en matière de pratiques et de gestion agricoles qui leur fait principalement défaut.

Mais outre le fait de garantir une existence aux petits paysans, d'autres considérations d'ordre économique national motivent les réformes agraires de redistribution mises en œuvre par l'État. L'essor du secteur agricole est pour de nombreux pays du Sud une condition du développement de l'économie nationale. Il est de fait moins onéreux de créer des emplois dans l'agriculture que dans l'industrie. Et en fixant des emplois dans les petites exploitations agricoles, c'est l'exode rural et tous les problèmes qu'il pose aux villes d'accueil qui diminuent. En outre, la sécurité alimentaire entraîne quasi automatiquement une amélioration de la santé publique et une diminution de la mortalité infantile. Les marchés locaux se trouvent renforcés par la création de richesses dans le milieu rural. Enfin, du fait que justement elles sont sous le contrôle des communes, les petites exploitations assument leurs responsabilités sociales et respectent mieux l'environnement dans leurs manières de travailler que les grandes entreprises de type industriel qui arrivent souvent à se défaire des coûts sociaux et écologiques sur la société.

Des baux justes et sécurisés

En Asie notamment, la terre n'est accessible dans la grande majorité des cas que par le biais de baux qui peuvent prendre une multitude de formes. Parmi les pratiques les plus problématiques figurent celles qui prévoient que la rémunération s'effectue par l'abandon d'une grande partie de la récolte aux propriétaires. Ce qui signifie que tous les efforts entrepris par le locataire pour investir et augmenter ses récoltes ou pour améliorer la fertilité des sols ne lui profitent que très partiellement.

Dans les pays où la réforme foncière n'est guère réaliste, il faut s'attaquer à une refonte des baux, c'est-à-dire définir un fermage qui soit fixe et raisonnable et garantisse une utilisation de la terre dans le long terme.

L'autoorganisation et le pouvoir de négociation

Il est une réalité qui ne peut être ignorée dans la plupart des pays en développement : c'est l'impuissance des pauvres et le déni de droits dont ils font l'objet. Or, l'expérience du passé montre que les pauvres n'ont vraiment accès aux ressources essentielles pour leur développement que si elles sont régies par des structures démocratiques qui garantissent la participation des bénéficiaires. Et ces structures doivent être mises en œuvre par les pauvres eux-mêmes. Tant que la violence et la répression ne répandent pas un climat de peur et de paralysie, une marge de manœuvre est possible pour l'action politique. Celle-ci passe par la création d'associations au sein de la société - associations qui s'assignent des objectifs communautaires et qui peuvent développer une certaine pression à tous les niveaux politiques. En s'organisant, les populations peuvent mieux faire entendre leur voix, mieux accéder à l'information, mieux cibler leur action et donner plus de poids à leurs revendications. L'avantage de se constituer des groupes, c'est d'obtenir un soutien et un appui moral.

3.2 Politique d'appui : stratégies et projets financés

Afrique

L'appui aux projets

La question de l'accès à la terre ne se pose avec une telle acuité (cf. chapitre 2.2) que dans un nombre restreint de pays africains (Angola, Kenya, Zimbabwe et Afrique du Sud) même si l'on constate que des réformes du droit foncier sont mises en chantier depuis quelque temps dans un bon nombre de pays. Mais à moyen terme l'accès sécurisé à la terre risque aussi de poser problème en Afrique si on le considère dans le contexte des autres mouvements de réforme comme la décentralisation, la démocratisation et les initiatives de désendettement (programmes de lutte contre la pauvreté – DSRP).

Actuellement, seuls cinq pays partenaires de MISEREOR (Afrique du Sud, Kenya, Cameroun, Mozambique, Angola) ont mis en chantier cette question de l'accès sécurisé à la terre. **L'Afrique du Sud** se démarque quelque peu avec quatre projets qui travaillent sur cette question de la terre. Il s'agit essentiellement de projets qui cherchent à aider les communautés rurales et les groupements de producteurs à acquérir des titres de propriété définitifs pour les terres qu'ils cultivent, ceci dans le cadre de la restitution/redistribution des terres et de la législation qui l'accompagne. Dans tous les projets, la composante des *droits* à la terre est associée à celle de l'*usage* que l'on fait de la terre car l'on y enseigne des méthodes d'agriculture durable.

Au **Mozambique**, des partenaires de MISEREOR ont participé à un processus réunissant des acteurs de la société civile et des représentants de l'État dont l'objectif était d'élaborer un nouveau droit foncier. L'appui de MISEREOR a essentiellement servi à expliquer au préalable, à esquisser les grandes lignes que pourrait revêtir cette nouvelle législation. La société civile s'est en outre engagée en faveur de la légalisation des surfaces communales et de celles utilisées par des groupements en cas de conflits pour l'accès à la terre. C'est ainsi que la population dans la province de Manica cherche actuellement à garantir le terroir de ses communes contre l'immigration et la convoitise commerciale des fermiers du Zimbabwe.

La question de la terre est au cœur des projets de développement rural intégré au **Cameroun** et au **Kenya**. En **Angola**, le débat a redémarré au niveau national suite à une nouvelle loi sur le droit foncier. Dès le début de l'année 2003, la société civile s'est mobilisée pour s'opposer au projet de loi qui ouvre la voie à une privatisation progressive de la terre. Certes les droits traditionnels d'utilisation consentis à la population paysanne se voient reconnus, mais ils ne sont pas perçus comme un moteur de développement pour le pays.

Intégration de la problématique de la terre dans les préoccupations politiques

De la part du département Afrique, cette question d'accès sécurisé à la terre est considérée comme importante et elle est traitée dans les derniers documents stratégiques centrés sur le « développement rural » et l'« utilisation de la terre ». Elle sera traitée en fonction du cas et de la situation spécifique de chaque pays.

Orientations et défis pour l'avenir

L'augmentation des conflits tournant autour de la terre et des ressources, les récentes réformes foncières ainsi que les processus de décentralisation permettent et favorisent l'engagement de la société civile, mais aussi des partenaires ecclésiastiques de MISEREOR dans le domaine des réformes foncières et agraires.

Les questions et défis auxquels sont confrontés MISEREOR et ses partenaires sont les suivants :

- ◆ Quel est le cadre juridique nécessaire pour protéger voire assurer les droits fonciers des petits paysans ? Les titres individuels, c.-à-d. les titres de propriété privée sont-ils à rechercher dans l'optique des petits producteurs ? Les droits de propriété communautaire, au niveau des collectivités régionales décentralisées, offrent-ils une garantie juridique suffisante aux utilisateurs individuels ? Ou bien est-il nécessaire de mettre en place un cadre juridique « souple » qui offre aux systèmes fonciers traditionnels une marge de manœuvre suffisante pour garantir le fonctionnement des mécanismes locaux d'accès à la terre ou de gestion des conflits ?
- ◆ En Afrique, les droits nationaux en matière de foncier se basent généralement sur les modèles européens. Dans cette conception du droit, les droits des paysans sur la terre et le sol sont primordiaux. Les autres droits d'utilisation comme par exemple ceux des éleveurs itinérants sont généralement mis entre parenthèses. Comment tenir compte, dans les futures réformes du droit foncier, de ce chevauchement des droits d'usage ? Quels mécanismes locaux convient-il de renforcer voire de créer pour régler les conflits ? (Exemples positifs en provenance du Mali et de la Mauritanie).
- ◆ Dans certains pays, des marchés fonciers informels voient le jour alors qu'il n'existe aucun cadre légal (exemple du Bénin). C'est le cas notamment dans les pays où la pression sur la terre se fait plus forte, mais aussi dans les zones à la périphérie des grands centres urbains. Les différents régimes : vente de la terre, utilisation de la terre comme garantie pour des crédits et les multiples formes de métayage, s'accompagnent souvent de formes problématiques d'utilisation de la terre, et entraînent généralement une répartition des surfaces au détriment des groupes les moins favorisés de la société. En l'absence de législation, comment garantir et protéger les droits d'accès des petits producteurs ? Comment renforcer les intérêts des petits paysans ?
- ◆ Si des réformes foncières se déroulent dans un Etat d'Afrique, la priorité est donnée au règlement des conditions d'achat de terre dans les villes et zones urbaines (exemple de la Réforme Agraire Foncière au Burkina Faso). Cela signifie que l'appropriation de terres par les élites urbaines est souvent légitimée à posteriori.
- ◆ Comment mettre un terme ou pour le moins réglementer ce que l'on appelle la main mise des élites urbaines sur les terres ? Comment des communautés territoriales décentralisées et surtout les petits paysans de ces zones peuvent-ils se défendre efficacement ? Quelle réglementation législative, quelle loi mettre en place à un niveau plus élevé ?
- ◆ Garantir l'accès à la terre n'est pas suffisant si les bases législatives préservent certes les droits traditionnels des petits paysans mais leur refusent dans le même temps de jouer un rôle important dans le développement du secteur agricole (exemple de la réforme foncière en Angola). Comment renforcer et garantir les intérêts des petits paysans ? Quel profil donner au lobbying pour des réformes agraires globales ?
- ◆ La réalité africaine est si nuancée et variée que des mesures d'approche (blueprints) comme l'introduction de la propriété et des cadastres ne constituent pas des solutions appropriées. L'expérience des dernières décennies avait montré que la majeure partie des réformes de ce type n'avait pas eu les effets escomptés (au Kenya ou en Afrique du Sud). Il faut des solutions adaptées aux problèmes et aux besoins nationaux et locaux spécifiques. Comment les partenaires de MISEREOR peuvent-ils exercer une influence dans le sens et dans l'intérêt de leurs groupes respectifs ? Avec quelles alliances s'associer ?
- ◆ Le potentiel de conflits créé dans certains pays (Côte d'Ivoire, Nigeria central) par les importantes vagues d'immigration massive du passé ne manquera pas de constituer un défi important dans le contexte du traitement de la problématique terrienne. De même, les conflits de droit foncier et les conflits d'utilisation des ressources stratégiques (terre, eau, forêts) qui s'enflamment en temps de guerre resteront un problème sensible à l'avenir.

Asie

L'appui aux projets

Bien qu'à facettes multiples, la problématique de l'accès à la terre est un problème aigu dans la plupart des pays asiatiques. De plus en plus, le besoin d'agir se fait ressentir là où jusqu'alors cette question ne se posait pas, comme par exemple dans les pays anciennement communistes.

MISEREOR possède aux Philippines un éventail important de partenaires qui sont très conscients de ces problèmes et qui les intègrent dans leurs projets : projets ruraux et projets d'agriculture durable. Les partenaires qui travaillent explicitement dans la problématique de la terre reçoivent le type d'appui suivant :

- Aide technique et juridique en matière de revendication et de garantie des droits fonciers traditionnels des indigènes (domaines ancestraux) ;
- Lobby, plaidoyer et aide juridique dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme agraire ;
- Conseil, formation, accès aux crédits et aux aides de commercialisation pour les bénéficiaires de réformes foncières.

En **Inde**, des partenaires engagent un certain nombre de projets tournant autour de l'accès à la terre. La plupart traite des questions d'accès à la terre pour les populations indigènes dont les droits traditionnels sont bafoués. Certains s'adressent tout spécialement aux Dhalit qui n'ont pas vraiment obtenu la terre qui leur avait été jadis promise dans le cadre de la réforme foncière. D'autres se préoccupent de l'obtention de titres fonciers pour les petits paysans sans terre en général. Dans d'autres projets, ceux qui s'occupent essentiellement d'assistance et d'information juridiques, la problématique de la terre est un sujet parmi d'autres ; dans d'autres modèles, c'est une composante de programme à part entière.

Au **Bangladesh**, MISEREOR appuie des projets intégrés en faveur de minorités ethniques. Parmi les mesures figurent la protection ou le rachat de terres, des actions de lobbying et de plaidoyer et des sessions de formation sur les droits fonciers.

La question de l'accès à la terre est un thème explicitement abordé par nos partenaires en **Indonésie**. Il s'agit d'une part de s'occuper des problèmes que rencontrent les groupements paysans dont les droits ne peuvent pas être réclamés en justice étant donné l'opacité de la législation. D'où le financement d'études, de plaidoyer, de formations au sujet de la répartition de la terre et de la réforme agraire. Sur Kalimantan, la question de la terre est très précaire pour les Dayak (la population indigène) en raison du déboisement, de l'appui aux plantations et de l'extraction des ressources minières. Ceux-ci ont engagé différents projets qui se préoccupent de la protection de la propriété foncière traditionnelle et qui cherchent à les fédérer pour un travail de plaidoyer.

Orientations et défis pour l'avenir

Dans le travail avec les partenaires sur place, un certain nombre de défis se pose :

- Si certains pays ont bien **une base juridique pour les réformes agraires et des titres légaux de propriété** pour les groupes indigènes et des groupes d'usagers traditionnels (« tiller »), ces acquis sont insuffisamment mis en oeuvre par manque de volonté politique et en raison de la faiblesse du lobby des sans-terre. Dans ce contexte quelles alliances conclure et quelles campagnes mener pour arriver à créer suffisamment de pression politique au niveau des administrations nationales et locales et permettre aux groupes marginalisés de faire valoir leurs droits fonciers ?
- Toutes les situations ne se prêtent pas à une réforme foncière. Il est donc indispensable de revoir la **législation sur les baux** ou de mettre en place la législation existante si l'on veut permettre aux petits paysans d'accéder à la terre dans des conditions équitables. MISEREOR peut intégrer cette question dans ses échanges avec les partenaires mais aussi les sensibiliser et les soutenir dans leur travail de plaidoyer et de lobbying.

- Depuis quelque temps, les titres de propriété privée sont perçus de manière critique dans de nombreux pays asiatiques. S'il n'existe pas de mécanismes pour la rétrocession de la terre, la propriété foncière risque, en cas de crise économique, d'être saisie (soit par vente directe ou comme caution pour des crédits). Les groupes indigènes misent comme alternative sur la propriété communautaire. Mais, en Indonésie et en Thaïlande par exemple, les groupements paysans exigent également des **titres de propriété communale** avec un droit de regard de la communauté. Pour les femmes, c'est souvent la seule manière d'obtenir des droits d'accès à la terre. La question se pose de savoir comment on peut aider les partenaires à introduire ce concept de droit de propriété collective dans le débat public et à faire évoluer les législations – en réplique au modèle de la Banque mondiale et aux efforts déployés pour banaliser la terre et en faire une marchandise.
- Deux problèmes spécifiques se posent en matière d'accès à la terre en Asie. Il s'agit des **droits d'accès et d'utilisation de la forêt que réclament les groupes indigènes**, eux dont le statut n'est toujours pas reconnu et qui n'ont que peu d'informations sur la situation juridique. Dans le même temps, il existe de puissants groupes d'intérêts et des réseaux. MISEREOR peut aider ici en mettant les partenaires en contact et en favorisant la mise en réseau.
- Les groupes indigènes sont aussi souvent victimes de ce que l'on appelle des « **expulsions forcées et déplacements liés au développement** », que ce soit par suite de la construction de barrages ou de l'exploitation des ressources minières. Ils ne sont même pas dédommagés ou reçoivent une compensation minimale, et ne tirent en général aucun profit de ces projets de développement. L'augmentation des conflits autour des ressources est souvent très dangereuse pour les populations. Quelles stratégies utilisent les activistes dans ces situations ?
- La question de sécurisation foncière en appelle une autre - celle de l'**utilisation durable** de la terre – car elles sont étroitement liées. De plus en plus de partenaires s'occupent des deux facettes du problème pour que les populations concernées puissent non seulement garder leur terre à long terme mais aussi préserver leur base naturelle de vie. C'est un des thèmes qui s'impose dans le dialogue avec nos partenaires : souligner la relation entre possession et usage correct du foncier et plaider en faveur d'un renforcement des activités dans ce sens ou d'une mise en réseau avec des organismes ressource. Sensibiliser au droit à la nourriture. C'est la troisième facette de notre action puisqu'elle donne une assise juridique à la revendication au droit à la terre.
- Le problème foncier ne se pose pas uniquement dans les zones rurales. Les citadins pauvres ont eux aussi besoin de lieux de résidence permanents et d'accès à la terre. Il existe des initiatives ici et là pour créer des **alliances communes regroupant les intérêts des zones rurales et des villes** et engager une action de plaidoyer pour leurs droits fonciers. Il nous faut réfléchir à la façon dont nous pouvons soutenir ces approches et favoriser l'échange d'information pour renforcer les liens entre les pauvres des villes et des zones rurales.
- Une question importante se pose pour les pays socialistes ou les pays en transition. Il apparaît que les conflits fonciers augmentent, que la concentration foncière dilue les anciennes structures plus justes de propriété dans le sillage des réformes agraires. Comment les partenaires de MISEREOR peuvent-ils agir dans des conditions politiques souvent difficiles ? Quelles options existent pour favoriser les échanges d'expérience et d'information avec des groupes de plaidoyer expérimentés ?

Amérique Latine

L'appui aux projets

Reconnue comme problème prioritaire, la question foncière occupe une place importante dans la politique d'appui au secteur rural et elle est traitée dans pratiquement tous les documents sectoriels élaborés.

rés par le département Amérique Latine¹⁹. Pourtant, certains projets spécifiques existent dans la majorité des pays d'Amérique Latine :

- Le **Brésil** occupe une place à part. La Commission pastorale de la terre (CPT) de la conférence des évêques brésiliens ainsi que le Mouvement des Sans-Terre (MST) sont depuis des années au cœur de la coopération avec le Brésil. Depuis 1973, par l'intermédiaire du Conseil missionnaire chargé des questions indigènes (CIMI), l'Église du Brésil accompagne aussi les peuples indigènes et les aide à défendre leurs droits légitimes, et plus concrètement leurs droits fonciers.
- Dans les années quatre-vingt, les projets visant à légaliser la terre indigène au **Paraguay** occupaient une grande place. Et même, à une certaine époque, près de la moitié du budget dévolu au Paraguay était affecté aux projets de la *Pastoral Indígena (CONAPI)*. Aujourd'hui, on trouve plusieurs petits projets qui sont mis en œuvre par des **mouvements de base** et des coopératives. Ils cherchent à préserver la terre non seulement pour les populations indigènes, mais aussi pour les familles paysannes.
- L'Église de Colombie s'est activement impliquée dans la légalisation de la propriété collective de terres pour les Afro-Colombiens. Elle a reçu en cela le soutien de MISEREOR. Un autre volet de l'aide à la Colombie concerne l'important engagement en faveur des expulsés/déplacés, et notamment leur réinsertion dans leur région d'origine.
- Dès les années soixante-dix, des projets d'implantation de la population indigène et des petits paysans étaient lancés avec succès au **Guatemala**. Dans les années quatre-vingt-dix, plusieurs projets individuels ont été financés pour préserver la terre des communautés Maya dans des situations conflictuelles particulières.
- Au **Guatemala** comme au **Honduras**, MISEREOR a soutenu le travail de la Pastorale de la Terre.
- En République dominicaine, quatre partenaires de MISEREOR - LEMBA, CEPROS, Grupo Ambiental Habitat et CEDAIL - s'occupent de projets qui cherchent à obtenir des titres fonciers.
- En **Bolivie**, quelques petits projets sont mis en place avec des mouvements indigènes pour se procurer de la terre.
- Depuis plusieurs années maintenant, MISEREOR soutient un projet (FEPP) en **Équateur** pour obtenir des terres et des titres de propriété.

Orientations et défis pour l'avenir

- Dans un contexte où les conflits autour des ressources s'enlisent voire même s'enveniment, il semble indiqué que MISEREOR fasse preuve d'un engagement plus important et mieux ciblé sur la question de la terre, engagement qui prenne également en compte l'accès aux territoires indigènes, à l'eau et à la forêt. Cela ne signifie pas que MISEREOR s'apprête à financer « plus » de projets ; mais par-delà les initiatives locales, elle va s'efforcer d'identifier et de soutenir les projets qui accroissent l'influence politique et contribuent à la solution générale de la question foncière.
- Il faut que la réflexion et l'action politiques, toutes deux tendues vers la recherche de changements et de réformes globales rejoignent la pratique et l'expérience du terrain (la compétence technique en matière agricole et environnementale). C'est la connaissance et la mise en commun des initiatives et des capacités des différents groupes et acteurs qui décideront du succès des mesures – un succès isolé au niveau de quelques projets individuels ou la mise en place de réformes globales et durables, dont le concept a été élaboré en tenant compte de l'avis de toutes les personnes concernées. La coopération entre les différents acteurs sociaux, la constitution d'alliances sont absolument indispensables, et il est nécessaire d'appuyer ces processus. En faisant dialoguer toutes les

¹⁹ Les grandes lignes de la politique du Département Amérique Latine sont exposées dans les documents suivants : Appui à une politique de développement rural durable en Amérique Latine (2002) ; Politique de coopération de MISEREOR dans le domaine du développement rural en Amérique Centrale (2000) ; Politique de coopération de Misereor dans le secteur du développement rural en Haïti (2001).

parties concernées, nombre de questions essentielles trouveront une réponse : Quelle agriculture voulons-nous ? Quelle réforme agraire voulons-nous réaliser ? Quelle politique agraire mettre en œuvre ? Comment arriver à un consensus social suffisant sur cette question de la terre ?

- Outre l'aspect juridique, deux défis massifs se posent en matière de sécurité de la terre : les défis écologique et économique. Ils sont particulièrement sensibles dans les zones où les bénéficiaires de réformes agraires voire les petits paysans 'normaux' abandonnent leur activité et quittent leur terre. Il faut d'une part approfondir les connaissances et affiner les concepts ; d'autre part, MISEREOR devrait mettre en valeur le trésor d'expériences dont elle dispose.
- La mise en relief de la perspective des droits de l'homme (dont le droit à la nourriture sert à justifier le droit à la terre) signifie que l'on doit soutenir des projets spécifiques et/ou la coopération des partenaires avec d'autres organisations dont l'activité professionnelle se situe dans un domaine complémentaire des droits de l'homme. Les législations nationales et le droit international sont autant d'instruments que l'on pourrait utiliser plus efficacement si l'on disposait de compétences professionnelles opérationnelles.
- La coopération directe avec les groupes d'autopromotion (mouvements sociaux, coopératives et peuples indigènes) est plutôt rare. Ceci devrait changer car ces groupes ont justement un intérêt véritable et un mandat clair dans ce domaine.
- Il serait utile de faire une distinction entre les différentes catégories de population tant au niveau des projets que de la politique d'appui. Les conflits de la terre affectent à la fois les sans-terre, les petits paysans et fermiers « locataires », les peuples indigènes mais aussi les femmes (encore plus que les hommes), tout en les touchant de diverses manières. La compétition croissante en matière de terre au sein ou entre ces groupes demande que l'on recherche des perspectives et des solutions qui, non contentes de satisfaire le groupe cible du projet, initient des dynamiques porteuses pour la région en question.

3.3 Les actions de plaidoyer / lobbying de MISEREOR sur la question de la terre et des problèmes agricoles

En matière de plaidoyer et de lobbying, MISEREOR cherche à peser sur la politique du gouvernement allemand et de l'Union européenne ainsi que sur les organisations internationales. Et, ces dernières années, des thèmes comme l'accord sur les ADPIC, les brevets sur le vivant, la technologie génique et le commerce agricole mondial (dans le contexte de l'OMC) ont occupé une grande place dans le travail de MISEREOR. L'accès aux ressources productives a été un thème intéressant, notamment dans le contexte de la technologie génique.

Les activités spécifiques menées par MISEREOR autour de la question de la terre sont les suivantes :

- Coopération à un groupe de travail d'ONG allemandes dont l'objectif est d'asseoir la politique de développement et la politique agricole sur de nouvelles bases, et d'orienter les relations internationales dans le domaine agricole en fonction de principes qui intègrent la justice internationale, les droits de l'homme, la viabilité économique, écologique et sociale.
- Participation à la discussion des ONG allemandes sur la mise en œuvre du droit à la nourriture ; appui aux activités de lobbying auprès du gouvernement allemand.
- Appui aux campagnes nationales et internationales mises en œuvre par les ONG et organisations paysannes compétentes pour réclamer des réformes agraires.
- Appui aux actions de lobbying de partenaires internationaux sur les questions agraires et foncières. Exemple : préparation et accompagnement de voyages de délégations auprès des gouvernements européens et de l'Union européenne.

4. Perspectives pour MISEREOR et ses partenaires

Nous nous sommes efforcés, dans les chapitres précédents, de faire une analyse des problèmes et de présenter les activités mises en œuvre pour apporter des solutions. Il est devenu évident que la pénurie de terres (fertiles) dans un monde où la population augmente et où les appétits de consommation augmentent ne peut que provoquer des pressions supplémentaires sur la ressource terre et générer de nouveaux conflits et des luttes pour sa distribution. Une situation qui exige des réponses de MISEREOR et de ses partenaires. En conséquence, nous considérons les secteurs suivants comme prioritaires pour l'avenir :

L'association entre « accès » et « usage durable » de la terre

On ne peut parler d'accès sécurisé à la terre²⁰, si celui n'est pas non plus garanti sur le plan économique et écologique. La demande d'accès à la terre est privée de sa légitimation s'il l'on ne peut prouver qu'elle apporte une contribution durable et indispensable à la lutte contre la faim et la pauvreté. Nombreux sont les partenaires de MISEREOR qui peuvent apporter une contribution et leurs compétences particulières sur la question de la terre et du lien qui existe entre l'accès à la terre et l'utilisation pérenne de celle-ci.

Dans ce contexte, nous devons travailler avec nos partenaires à l'élaboration d'une **autre vision de l'agriculture et du développement rural**. Une vision qui misera sur la diversité et la richesse des espèces et non plus sur la production de masse et la monoculture ; qui travaillera à offrir des produits alimentaires de qualité et ne se contentera plus de produire toujours plus ; qui laissera vivre les petites exploitations à côté de celles de moyenne ou de grande taille, qui favorisera la sécurité alimentaire et non plus les cultures d'exportation ; qui respectera les petits et les grands paysans, les sans-terre, les fermiers, les colons et les peuples indigènes et leur permettra à tous de mener une vie digne.

Travail 'paix et conflits'

Le conflit autour des ressources pose un défi particulier pour le travail de prévention des conflits et la recherche de la paix. A côté de l'appui aux projets concrets, il faudra recueillir et traiter les expériences enregistrées dans ce domaine, favoriser l'échange d'informations et multiplier les contacts.

Ancrer le droit à la nourriture dans le travail des projets

La demande d'accès aux ressources est étroitement liée au droit à la nourriture. Mais la discussion autour du lien qui existe entre le travail des droits de l'homme et le travail de développement n'en est encore qu'à ses prémices chez nous. MISEREOR et ses partenaires devront donc travailler ensemble sur la question de savoir comment ancrer durablement le droit à la nourriture dans la perspective du **travail de développement de l'Église**.

MISEREOR offre la possibilité de soutenir des activités et des programmes sur le droit à la nourriture en finançant des projets situés dans ce domaine. De plus, les organisations partenaires peuvent profiter du travail de lobbying et de solidarité de MISEREOR. Exemples : accompagnement des campagnes d'organisations partenaires par le biais de son travail auprès de l'opinion publique en Allemagne ; préparation de contacts avec des partis politiques, le gouvernement, l'Union européenne ; appui à l'élaboration et à la présentation de rapports parallèles pour le comité des Nations Unies pour les droits ESC.

Le travail de lobbying et de plaidoyer sur le droit à la nourriture est assuré par des organisations spécialisées tant en Allemagne qu'au niveau international. C'est ce qui explique pourquoi MISEREOR soutient leur travail et est attachée à une coordination et une coopération fructueuse.

²⁰ Il faut souligner le fait que la problématique ne se réduit pas à la seule ressource « terre ». Il convient également de sécuriser l'accès et le droit d'usage à d'autres ressources comme l'eau, la forêt et les pâturages.

Dialogue et coopération

D'une manière générale, pour avancer sur cette question de la terre, il faut que la communication et la coopération entre les différentes organisations et groupes sociaux fonctionnent. Cela vaut pour la coopération à l'intérieur des pays, mais aussi pour influencer sur la politique internationale. Sans création d'alliances, sans coopération étroite des mouvements sociaux et des organisations paysannes avec les institutions spécialisées et sans le concours d'organisations par-delà les frontières nationales, il sera très difficile d'accomplir de véritables progrès. C'est pourquoi l'appui à la mise en réseau, aux échanges, l'appui aux approches complémentaires et à la coopération stratégique jouent un si grand rôle.

Annexe : Aperçu des réformes du droit foncier durant la dernière décennie



Légende

Jaune : réformes du droit foncier en cours ou terminées

Hachures jaunes : législations en matière de droits pastoraux