
LA TERRE COMME SOURCE DE CONFLITS ET DANS L'ORGANISATION POST-CONFLICTUELLE¹

JEAN DAUDELIN

Introduction

La plupart des conflits dans le monde affectent aujourd'hui les pays pauvres. En effet, la pauvreté est l'un des indicateurs les plus forts de conflit et de guerre [Collier et Hoeffler-1998; Stewart-1999]. En même temps, la pauvreté et la dépendance de l'agriculture sont aussi très étroitement liées: la majorité des pauvres vit dans des zones rurales et les pays les plus pauvres du monde sont les plus ruraux et ils dépendent massivement de l'agriculture pour assurer la survie de leur population. Ces larges corrélations ne constituent pas un modèle. Ce qu'elles font cependant, est d'attirer l'attention de quiconque s'intéresse à la pauvreté et au conflit, sur le problème de la terre et de son lien à la situation difficile de ceux qui sont saisis dans une prison de besoin et de peur.

Cet article poursuit deux objectifs: 1) décrire un cadre d'analyse de base qui aiderait à évaluer l'impact potentiel sur le conflit, des programmes et des mesures actuellement en vigueur ou prévus et 2) identifier les leçons apprises sur les liens entre la politique foncière et la violence. Le travail est basé sur un examen étendu de la littérature et en particulier sur une série d'études de cas qui ont été faites ces derniers mois, en utilisant comme référence une armature de base commune [Bastian-2002; Cooper-2002; Cubides-2002; Durocher-2002, Gatunange-2002; Isaac-2002]. Les pays étudiés sont le Cambodge et le Sri Lanka en Asie, le Burundi et le Mozambique en Afrique, la Palestine en Moyen-Orient, et la Colombie et le Guatemala en Amérique. Tous se sont récemment trouvés engloutis, ou le sont toujours, dans des conflits où la terre a été, d'une manière ou d'une autre, une issue. Or, comme le montrera la prochaine section, et malgré le titre de cet article, les situations pré-confliktuelles, de conflit, ou post-confliktuelles ne demandent pas des cadres distincts d'analyse. Inversement, les leçons et les indications qu'elles nous permettent de produire s'appliquent à toutes les situations où la terre est une issue potentiellement conflictuelle: des forêts de la Colombie britannique aux marais du Burundi et aux montagnes du Vietnam central.

L'article est divisé en deux sections. La première décrit un cadre analytique qui rassemble les indications produites par un travail empirique sur des exemples spécifiques de conflit, liés à la terre et une recherche

¹ Les vues présentées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque Mondiale, de ses Directeurs Exécutifs, ou des pays qu'elle représente.

plus générale sur la dynamique et les causes déterminantes du conflit en général, y compris le travail plus récent sur les ordres du jour économiques, en conflit. Le second ramène littéralement ce cadre de nouveau sur terre, en observant les problèmes spécifiques qui semblent affecter le conflit lié à la terre et décrit les indications et les leçons politiques qui peuvent être retenues de l'analyse précédente.

N.B. Cette version est une première ébauche. Les résultats des études de cas n'ont pas tous été factorisés et en conséquence, la section 2 est plutôt moins complète qu'elle ne devrait et sera incluse dans la version finale de cet article.

Terre et violence: Un modèle analytique

La constellation d'issues liées à la terre peut utilement être organisée autour de trois problèmes fondamentaux: l'accès à la terre, la garantie de la tenure, et la distribution des propriétés foncières. Les déviations par rapport à un accès équitable, à la garantie de la tenure et à la distribution équilibrée de la terre ; ou les tentatives de les empêcher, souvent créent directement des tensions. Cependant, c'est principalement par les impacts différentiels de ces problèmes sur des groupes différents auprès de sociétés données, que les vrais potentiels de conflit surgissent. Or, pour que ce potentiel se manifeste et pour que le conflit-même se développe à toute échelle significative, des facteurs exogènes doivent intervenir et une mobilisation politique doit se produire.

Problèmes principaux

Le nombre d'issues spécifiques liées à la terre et à l'agriculture est infini:

réformes foncières, administration de la terre, accès au crédit, dégradation de l'environnement, innovation technologique, propriété intellectuelle, capacité administrative de l'état, substitution de la récolte, fonctionnement efficace des marchés fonciers, désastres naturels, qualité des registres fonciers, dislocation des communautés traditionnelles, système fiscal, orientations culturelles, libéralisation du marché, et ainsi de suite. Essayer d'explorer directement les liens entre chacune de ces issues et conflits est, dès le début, un projet perdant. Ce que nous proposons au contraire, est un prisme par lequel toutes ces issues doivent vraisemblablement passer pour produire des tensions et des potentiels de conflit. Ces issues étant l'accès à la terre, la garantie de la tenure, et la distribution des possessions de terre.

L'accès

Accès à la terre a un certain nombre de significations². Sous sa forme la plus fondamentale, il s'adresse à la capacité des fermiers intéressés ou des cultivateurs, d'obtenir de la terre à destiner à la production et à la moisson, ou du pâturage sur lequel faire paître leur troupeau. Ainsi défini, le manque d'accès ou

² Pour une vue d'ensemble complète, qui elle-même ne saisit pas le conflit, voir Alain de Janvry et autres eds.-2001.

l'accès insatisfaisant à la terre est un problème très commun, aux pays pauvres de terre avec des densités de population élevées, tels que le Burundi ou le Salvador, et aux zones relativement riches en terre avec des populations rurales massives, comme c'est le cas dans une grande partie d'Asie du sud, enfin aux pays riches en terre avec une densité de population relativement basse dans les zones rurales, comme le Brésil. Les facteurs démographique et naturel jouent un rôle dans la limitation à l'accès, comme au Bangladesh, mais la dynamique sociale et politique est également très importante. Un exemple en est la Colombie où, à la fin du siècle, la terre a été acquise en quantité massive par une minorité de propriétaires pour assurer un approvisionnement en travail proportionné pour leurs propriétés [Legrand-1998: 35-7].

Le problème de l'accès, cependant, est plus grand que celui du manque de terre. La fragmentation finit par rendre l'accès insignifiant lorsque les particules deviennent trop petites pour garantir le soutien d'une famille, comme dans le Chiapas [Favre-2001], ou lorsque la succession règne dans des situations de densité extrême, comme au Burundi, souvent les fils ont à peine assez d'espace pour construire leur maison [Gatunange-2002].

L'accès ne devraient être considéré comme strictement lié à la propriété, puisqu'ils couvrent la gamme complète des droits de propriété et des accords, à partir des droits de pâturage, au pâturages partagés, à la culture partagée, à l'usufruit, et toutes les formes et modalités possibles de fermage.

En conclusion, l'accès à la terre dans le cadre de tout accord et en toute quantité, a un sens seulement une fois inclu dans une plus large constellation de facteurs, tels que l'accès aux graines, les entrées agricoles, le crédit, les infrastructures pour le transport ou, de façon dramatique, comme en Palestine, l'eau [Isaac-2002].

Sécurité

La question de l'inclusion est inhérente à la celle de la garantie de la tenure, car cette dernière résulte de son inscription dans un contexte institutionnel fiable... En d'autres termes, elle est liée à la structure sociale et politique ou, comme la mode courante l'appellerait, à l'administration.

La garantie de la tenure, quelle que soit la façon dont elle est obtenue [Platteau-2000] est fondamentale pour un certain nombre de raisons. Parmi beaucoup d'autres, elle peut avoir par exemple, un impact sur les investissements qui sont souvent découragés par l'incertitude, l'accès au crédit qui est facilité par des titres solides, les encouragements à la conservation des ressources, qui se développe avec la sécurité, aussi bien que le choix des récoltes, qui sont contraints par la tenure incertaine.

Les institutions comptent ici peut-être davantage encore que dans tous les autres secteurs de la politique foncière. Tandis que généraliser sur ce plan est sans doute risqué, la tenure est en train de devenir probablement moins sûre que jamais auparavant. Elle se trouve emprisonnée entre la chute des systèmes

traditionnels, répandue mais non pas universelle et la tentative des états nationaux faibles de la remplacer ou l'éliminer.

La situation est difficile dans les pays pauvres en voie de transition, tels que le Cambodge, où la base des systèmes traditionnels a été abattue et les nouveaux régimes légaux sont précaires [OXFAM Uk-2000; Cooper-2002]. Elle semble, toutefois être encore plus critique en Afrique, où les lois et les coutumes qui autrefois ont assuré les droits fonciers des fermiers, sont sous pression [Atwood-1990], alors que les états qui déclarent vouloir les remplacer, ont rarement assez de capacité administrative [Deininger-2001] pour les remplacer, quand ils ne sont pas simplement « échoués » ou « informels ». [Jackson-2002; Chabal et Dalloz-1998]. Dans ces cas, bien trop fréquents, l'on serait autorisé à parler d'une informalisation de la tenure foncière soutenue par l'état. D'ailleurs, dans beaucoup de cas, ce sont les manœuvres étatiques mêmes qui créent l'insécurité en instituant un pluralisme légal qui, permet à certains de défier les systèmes traditionnels en ayant recours aux autorités [Lavigne Delville-2000:100]. Les Amériques ne sont pas à l'abri de ces chocs et ambiguïtés, particulièrement dans les zones et les pays où les peuples autochtones ont une présence forte ou des revendications légales fortes sur la terre ; ceci est valable en réalité pour une grande partie du continent, de la Colombie et du Brésil au Guatemala et au Canada [Durocher-2002].

Distribution

La distribution inégale est le thème le plus traditionnel dans le débat au sujet de la terre et de la violence et c'est l'issue qui a déterminé la plupart des tentatives de réforme foncière [McElhinny et Seligson-2000]. Ce problème est central à la discussion sur la terre en Amérique [Carter et Salgado-2001] mais il est également intensément réel dans le sud de l'Afrique, en particulier au Zimbabwe et en Afrique du Sud [Human Rights Watch-2002], où une petite minorité de personnes contrôle toujours la majeure partie de la terre apte à l'agriculture.

Les problèmes de distribution ne sont pas confinés aux grands pays avec des fermes immenses et de petites populations. Ils affectent également, souvent avec des conséquences politiques bien plus désastreuses, de plus petits pays et des zones densément peuplées, tels que le Chiapas et la Palestine.

La propriété collective, en particulier les fermes d'état et les coopératives soutenues par l'état, constituaient un élément significatif dans le débat sur la distribution, mais les mécanismes du marché dominant maintenant toutes les initiatives de politique et l'attention est maintenant concentrée sur l'impact de la libéralisation sur la distribution de la terre entre petits et grands propriétaires fonciers.

Quelques avertissements

Trois remarques ultérieures s'imposent: Ces problèmes fondamentaux ne sont pas donnés objectivement,

ni universels, ou indépendants les uns des autres. Ils sont socialement construits et encadrés, leur sens change selon le contexte social, géographique et historique et enfin, ils sont interdépendants.

Il va de soi que l'acuité de ces problèmes et leur existence même impliquent qu'ils soient socialement reconnus et encadrés comme des réalités et des problématiques appartenant à un contexte social donné [Berger et Luckmann-1966]. La montagne de littérature sur la socialisation et les décennies de travail des activistes sociaux témoignent de la nature très subjective de ces questions et du fait qu'elles doivent être socialement reconnues comme des problèmes qui doivent faire l'objet d'une action. Ceci est peut-être plus évident dans le cas de la distribution, car l'accès et la sécurité ont des implications d'autant plus fortes pour la survie, que le seuil de leur existence sociale est extrêmement bas. Cependant, la recherche sur les groupes privés des droits civiques, tels que le TWA au Rwanda et au Burundi, et le Dalit en Inde, ainsi que beaucoup de travail convainquant sur le genre, a prouvé que la question de l'accès à la terre pour un groupe aussi important que les femmes, par exemple, est loin d'être perçue comme un problème, dans beaucoup de sociétés et même, jusqu'à une période récente, dans les travaux académiques et les initiatives politiques.

Au-delà de la nature fondamentalement construite de ces phénomènes, l'accès, la sécurité et la distribution sont vraiment très dépendants du contexte. Des facteurs tels que le type de récolte, son cycle productif, les besoins d'irrigation et la résistance aux parasites peuvent conditionner drastiquement les besoins de sécurité d'un paysan. Comparez le riz sec ou humide, ou le café et les bananes et pensez au changement de portée mondiale propre de la sédentarisation des propriétaires possédant du bétail.

En conclusion, les trois questions souvent sont profondément liées: La faible garantie de la tenure alimentaire souvent la concentration, la dégradation environnementale [Fearnside-2001] et même ainsi souvent au manque de terre ou à l'emprisonnement dans une terre de qualité inférieure. Le contraire a été également suggéré par la propriété foncière perpétuelle libre individuelle, une base solide pour l'agriculture de petite taille durable et par conséquent un rempart contre la concentration. Le débat sur cette dernière suggère cependant, que de telles interdépendances soient probablement propres à des cas particuliers et qu'elles doivent être vérifiées empiriquement dans chaque cas.

La terre et la violence

En règle générale dans la politique d'état, toutes les bonnes choses ne viennent pas ensemble, des choix doivent être faits, et un prix doit être payé. Pourtant, ceci ne semble pas être vrai pour les principes fondamentaux de la politique foncière, au moins dans la théorie: l'accès garanti et bien distribué à la terre, semble être économiquement soutenable, du point de vue de l'environnement même politiquement, car de tels structures sont excessivement stables. La Corée du Sud, Taiwan et le Costa Rica ont montré

combien une telle structure peut être politiquement stable, il y a eu une sagesse économique conventionnelle comme règle générale, il n'y a pas de bénéfices en hausse dans l'agriculture [Binswanger, Deininger et Feder-1995; Quan-2000: 41] et les droits garantis à la propriété soient-ils traditionnels ou formalisés, [Toulmin et Quan-2000; Platteau-2000; Binswanger et de Deininger-1997] entretiennent des pratiques agricoles productives et solides en matière d'environnement.

Les pays mentionnés cependant, sont des exceptions bien connues. La terre n'est simplement pas assez abondante dans beaucoup de régions du monde, pour garantir des parcelles assez grandes à tous les ménages. Les distorsions du marché de toutes sortes et les dynamiques politiques [de Janvry et Sadoulet-1989] ont conspiré contre la ferme de famille et les dynamiques politiques contre la distribution équitable de la terre.

Malgré des réalités dures, une grande quantité de recherche suggère que l'accès garanti et équitable à la terre est le point de départ de beaucoup de théories de politique foncière et des programmes de réforme et/ou de la rhétorique de beaucoup d'organisations rurales et de groupes politiques.

Du point de vue du conflit et de la violence, cependant, le départ même de ce modèle idéal ne semble pas être suffisant. La question clé, soulignée à plusieurs reprises, est la manière dont ces départs affectent divers groupes de personnes de façon différente. Pour paraphraser et généraliser le titre d'un article par Michael Carter, Keith Wiebe et Benoit Blarel, la question est l'accès pour qui, la sécurité pour qui et la distribution de qui à qui? [Carter, Wiebe et Blarel-1994]. La clef, en d'autres termes, est l'impact différentiel de la politique foncière.

Dans les quelques sous-sections à venir, nous examinerons donc les questions des impacts différentiels de la politique foncière, des mécanismes des impacts différentiels et enfin des liens entre l'impact différentiel et le conflit.

L'impact différentiel et son mécanisme

La politique foncière a différentes implications pour les différents groupes de la société. Ici, trois catégories sociales ont une importance particulière: le sexe, la classe et l'appartenance ethnique.³

La nature discriminatoire et basée sur le genre de la plupart des systèmes de tenure les plus traditionnels et formels, est bien présente dans la littérature, ce qui amène par exemple Ingrid Yngstrom à parler clairement d'insécurité de la tenure à laquelle les femmes sont confrontées en Afrique [Yngstrom-2002:21]. Ceci n'est pourtant pas un problème uniquement africain, ni du monde en voie de

³ Cette liste n'est aucunement exhaustive. Une catégorie dont la relevance il serait plus intéressant d'explorer est l'âge, ou plus précisément la génération. Bernard Nietschmann a montré comment l'exclusion des retraités du réseau de distribution de la viande des tortues de mer, a créé des tensions générationnelles dans les communautés de la côte nord-atlantique du Nicaragua, en contribuant à l'affaiblissement de leur intégrité sociale (Nietschmann –1973).

L'on pourrait appeler ceci accès différentiel aux ressources et au capital social.

développement étant donné que de récentes réformes légales au Canada, par exemple, ont été conçues ayant à l'esprit les épouses des paysans. Le problème n'est pas confiné, non plus, à la garantie de la tenure, car aux femmes, l'accès à la terre, est souvent tout simplement nié, par des règles de succession ou au cours du processus de formalisation de la tenure.

Les différences de classe dans l'accès, la sécurité et la distribution de la terre sont un thème classique en sciences sociales [Moore-1966; Skocpol-1979]. L'accès problématique et la faible sécurité de la tenure pour le paysan, aussi bien que la concentration de la propriété foncière, sont typiquement la règle dans les pays en voie de développement.

Enfin, la politique foncière affecte aussi des groupes ethniques distincts de façon différente. Il y a des cas extrêmes, dans d'anciens pays coloniaux tels que l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, où les frontières ethniques définissent des modalités et des degrés d'accès à la terre radicalement différents et où la concentration des propriétés foncières dans les mains d'un groupe est un clair héritage de discrimination dans le cadre de la politique d'état concernant la terre.

Les mécanismes de l'impact différentiel

Max Weber considère des normes légales comme des garanties d'état pour la réclamation de quelqu'un au droit, par dessus et contre tout autre [Weber-1978]. De la même façon, le calembours d'Adam Przeworski sur la « démocratie comme résultat contingent du conflit ». [Przeworski-1988] pourrait être étendu à toutes les réalités institutionnelles. Ceci est évidemment valable pour ces structures qui ne sont pas institutionnalisées et ne résultent donc pas de l'exercice plus direct de la puissance et de la violence. La politique foncière ne fait évidemment pas exception et en effet les « lois foncières »(.) ont été en premier lieu le produit de la politique et non pas de considérations objectives sur ce qui est mieux pour le développement économique, social ou durable. [McAuslan-2000:92]. D'ailleurs, elles continuent d'être ainsi.

La politique foncière discrimine de beaucoup de façons. Parfois explicitement, parfois implicitement et parfois sans nécessairement le vouloir.

La discrimination explicite était la marque du système colonial, qui a légalisé la supériorité des revendications des colons sur celles du peuple autochtone. Ceci est cependant encore fréquent, par exemple dans les règles de succession qui excluent les femmes de la succession dans beaucoup de pays, ou dans un certain nombre de programmes qui essaient de réparer aux injustices du passé ou affrontent certains problèmes, en créant des droits spéciaux pour des groupes particuliers. Les mouvements pour la reconnaissance ou la délimitation des territoires indigènes et les revendications foncières, en Amérique, retombent dans cette catégorie. Il en est de même pour les programmes ethno-spécifiques de colonisation,

tels que celui d'Israël en Palestine [Isaac-2002]. Dans tous ces cas, pour le meilleur et pour le pire, l'accès, la sécurité et la distribution sont assurés ou explicitement défiés, selon l'identité du demandeur.

Dans d'autres cas, la recherche d'un impact différentiel peut également être clairement identifiée bien qu'elle ne soit pas explicite. Un exemple en est la réforme agraire dans les pays où les propriétés foncières sont fortement concentrées et spécifiquement conçues à l'avantage du pauvre en terre ou du sans terre, prenant donc une connotation de classe dans tous les cas et dans certains, comme en Afrique du Sud et au Zimbabwe, aussi ethnique. L'on doit également inclure dans cette catégorie, des mesures telles que la loi agraire de 1998 en Côte d'Ivoire, qui discrimine une partie significative de sa population rurale en niant la possibilité pour les non-citoyens d'acquérir la pleine propriété foncière. Un autre exemple serait les programmes d'établissement au Sri Lanka oriental, qui prévoient l'installation de paysans sans terre qui s'avèrent être principalement Sinhalese, dans des régions où ces derniers sont une minorité, en changeant de ce fait, l'équilibre démographique [Bastian-2002]. En Amérique, le même principe s'applique à tous les programmes de colonisation dans les régions frontalières « vides », qui se sont avérés être justement les terres indigènes. De façon plus générale, les mêmes norme légales, quand elles s'appliquent à des groupes différents dans divers contextes, peuvent avoir des conséquences très différentes selon, par exemple, la densité de population [Atwood-1990:662] ou la spécialisation économique, produire un impact différent selon les régions et parfois, en conséquence, pour des groupes ethniques différents. Les lois qui favorisent la sédentarisation des pasteurs, par exemple, alors qu'elles ne pourraient explicitement viser des groupes ethniques spécifiques, sont susceptibles d'avoir un impact ethnique différentiel étant donné la connotation économique commune de ce dernier [Basset-1993: 132; Barth-1969].

Dans la plupart des cas, cependant, l'impact différentiel résulte d'une diversité de facteurs et ne peut pas toujours être ramené à des buts spécifiquement discriminatoires. Les conséquences, pourtant, sont claires.

Les facteurs les plus significatifs sont liés aux caractéristiques institutionnelles du régime de tenure. Beaucoup ont noté par exemple, que l'affaiblissement des systèmes traditionnels ou la présence d'un pluralisme légal, en vertu duquel l'on peut faire appel à des tribunaux contre les décisions des autorités locales, ont favorisé une concentration des propriétés foncières dans les mains des secteurs les plus riches de la population [Lavigne-Delville-2000:101].L'interprétation évolutionnaire des systèmes de tenure soutient également que la formalisation de la tenure, en éliminant le surnommé droit « secondaire », ira loin entre autres avec l'accès des femmes à la terre [Bruce et Migot-Adholla-1994].

Or, beaucoup d'autres facteurs, rendent la politique ou les changements dans l'administration de la terre discriminatoires dans leur impact. L'instruction et la langue en sont un exemple. La formalisation de la

tenure introduit par exemple, des exigences d'instruction pour l'enregistrement de la terre. De même, elle met une prime sur la connaissance d'une ou plusieurs langues spécifiques, en particulier européennes, et sur les complexités du discours légal. Dans tous les cas, les résidants ruraux les plus pauvres sont mis dans une position défavorable, qui se traduit directement en potentielle insécurité de tenure et accès limité, un problème généralement remarqué en Afrique, mais également au Vietnam, au Cambodge et en Colombie [McAuslan-2000:93; Popkin-1979; Cooper-2002; Legrand-1998].

Le niveau administratif et la position géographique de l'autorité autorisée à prendre les décisions concernant la tenure ou à résoudre les conflits liés à la terre, a également des conséquences différentes. Les coûts élevés de la démarche légale formelle sont discriminatoires envers les pauvres [Cooper-2002; Legrand-1998]. La centralisation amène normalement des coûts élevés pour l'établissement et fait appel à la complexité, elle met également l'illettré, le pauvre et l'éloigné dans une position défavorable. En même temps, cependant, les femmes ou les minorités locales pourraient se trouver avec peu de pouvoir dans une organisation qui se fonde sur des autorités locales traditionnelles. En d'autres termes, subsidiarité et décentralisation, ne sont pas simplement ou ni même principalement des problèmes techniques, car leurs conséquences politiques peuvent être très lourdes.

L'impact différentiel et le conflit

Une quantité massive de recherche a été faite pour expliquer la logique du conflit et de la violence et pour la relier aux conditions matérielles, politiques et socio-psychologiques des participants. Aucune réponse n'a été donnée et en effet, comme nous le verrons dans la section suivante, l'idée même qu'un tel lien puisse exister a été défiée ces dernières années, en particulier par les souteneurs de la théorie économique du conflit [Collier et Hoeffler-1998; Collier-2000]. Un bon nombre de preuves empiriques, particulièrement des études de cas, suggèrent que si un lien fort entre des conditions spécifiques, dans ce cas liées à la terre, et le conflit sur grande échelle en effet ne pourrait pas être trouvé, le mécontentement et les tensions sont pourtant souvent produits par un accès à la terre en baisse, par une insécurité de la tenure croissante, ou une inégalité extrême dans la distribution de la terre. Ces issues, en d'autres termes, pourraient créer des potentiels de conflit et pourraient être des « facteurs de risque » à prendre en considération lorsque l'on évalue les conséquences d'une politique foncière donnée.

Le lien entre les impacts différentiels de la politique foncière et le conflit peut être tracé suivant deux logiques distinctes qui bien souvent se recoupent et renforcent mutuellement. L'une comporte la privation relative et trace des tensions à la volonté de remplir les vides qui existent dans l'accès, la sécurité et la distribution de la propriété foncière. Les conflits potentiels que cette logique définit sont verticaux, c.-à-d. ils opposent les personnes privées à celles dotées et peuvent être compris de façon générale comme fondés sur la classe.

La deuxième logique ne comporte pas une comparaison directe des possessions mais se concentre au contraire, sur la valeur symbolique du groupe avec lequel l'on s'identifie, et sur les droits légitimes qui sont ressentis comme dérivés d'une telle valeur [Horowitz-1985:226-7]. C'est la logique de l'identité ethnique et elle n'est pas strictement orientée à combler les manques dans l'accès ou la distribution de la terre ou d'aucune autre propriété, mais se concentre par contre, sur la signification des différences, que les groupes pourraient chercher à augmenter ou maintenir, justement en raison de leur connotation sociale. L'accès différentiel devient une issue symbolique en tant que telle, et ce qui importe est non seulement, ni principalement, les différences mêmes, mais ce qu'elles signifient en termes de valeur de groupe. Dans ce contexte, la terre est un symbole de la valeur du groupe et son aspect économique n'est pas strictement pertinent.

Les deux logiques se recoupent souvent et les inégalités entre les groupes ethniques, définies de façon légèrement confuse « inégalités horizontales », ce qu'elles ne sont souvent pas, ont en effet été identifiées comme de forts indicateurs de conflit [Steward-1998, 2000]. Or, les cas comme la Colombie, malgré l'importance actuelle dans ses finances, de l'argent provenant de la drogue, suggère que les tensions liées à la forte inégalité et à l'interdiction de l'accès à la terre puissent avoir lieu sans que l'identité n'intervienne de façon significative [Legrand-1998]. Réciproquement, l'histoire de l'anti-Sémitisme ainsi que la plupart des études sur la mobilisation ethnique dans les pays industriels avancés prouvent que le conflit et la violence n'ont pas besoin de l'inégalité pour prospérer. Il semble utile, en somme, de garder les deux logiques séparées.

Pour revenir aux trois paramètres principaux de l'impact différentiel des politiques de la terre, genre, classe et appartenance ethnique, encore une remarque s'impose. Il n'y a aucun témoignage de mobilisation violente à grande échelle basée sur le genre, liée aux problèmes de la terre. Ceci implique que la discrimination basée sur le genre s'est avérée plus politiquement soutenable que d'autres formes de discrimination. Sans entrer dans les mécanismes de cette issue, l'on doit noter que cette réalité est susceptible de pousser, les programmes de prévention du conflit lié au problème de la terre, à négliger l'impact différentiel que la politique foncière a sur les femmes, simplement parce qu'ils sont, pour ce qui concerne le conflit, moins consécutifs.

Ceci vise un problème plus général d'approches à la prévention du conflit, et aux dangers qui s'associent au fait de leur donner la priorité sur des visions fondées sur l'intégrité: car les accords injustes sont souvent politiquement soutenables, simplement parce que les pauvres sont presque par définition faibles, prévenir le conflit à tout prix signifie souvent en faire payer le prix aux pauvres et aux faibles.

Pour résumer, les potentiels de conflit liés à la terre devraient être cherchés dans l'impact différentiel sur des groupes divers, définis avant tout en termes ethnique et de classe, des politiques foncières affectant

l'accès à la terre, la sécurité de la tenure et la distribution des possessions.

Une note sur le statu quo, la violence liée à l'état et à la terre

Deux orientations submergent et souvent faussent le débat sur le conflit lié à la terre: l'une affirme que l'injustice n'est pas soutenable politiquement et l'autre que la violence vient principalement du dépossédé ou des organisations qui agissent, ou prétendent agir, en tant que ses agents.

Alain de Janvry et Beatrice Sadoulet [1989] ont mis la première de ces thèses au repos il y a déjà un moment, avec une étude de l'Amérique Latine: dans une grande partie du continent les élites ont résisté avec succès aux pressions pour changer la structure inégale de la propriété terrienne dans la région, et il y a peu de raison de croire qu'elles pourraient échouer à l'avenir. La logique du marché et même l'implication politique de la démocratie, en d'autres termes, semblent impuissantes devant le pouvoir politique de l'élite foncière du continent. Dans le but de notre raisonnement, ces résultats soulignent une fois de plus la logique politique qui domine la politique foncière et le besoin, sur lequel nous reviendrons, de réintroduire cette logique comme élément de la discussion.

Malgré tout le discours sur les guerres paysannes et le rôle des paysans dans les grandes révolutions des temps modernes, ce serait une grande erreur que de considérer la violence liée à la terre comme venant du bas. Une grande partie de cette violence a en effet été orientée, par ceux qui en bénéficient, à soutenir l'inégalité. Cette violence, toujours très actuelle, est le fait de ces élites mêmes, mais également celui des états sur lesquels elles comptent pour maintenir un statu quo inégal. Or, c'est le changement rural conduit par l'état qui s'est révélé le plus meurtrier, du moins lors du dernier siècle. Le rôle des gouvernements comme agents de violence rurale a été accablant, surtout dans les nombreuses tentatives invariablement échouées, d'imposer une structure collective centralisée à la production agricole. La violence liée à la terre a été avant tout le fait du puissant.

En d'autres termes, la conscience du conflit devrait considérer comme de potentiels agents de violence, les élites et les gouvernements autant que les paysans et les hommes et femmes sans terre.

Le rôle principal des facteurs exogènes

Tout cela dit, il reste une réalité frappante qui a été le mieux décrite par James Scott [1985] qui a noté que les paysans-mêmes se rebellent en fait rarement et que quand ils le font, leur mobilisation est rarement durable.

Un certain nombre d'hypothèses a été proposé ces dernières années, toutes visant le rôle principal des facteurs exogènes, c.-à-d. des variables qui ne sont pas inhérentes aux issues mêmes de la terre.

Le premier est le rôle des élites et de leur disposition idéologique. François Furet [1978] et Yvon

Grenier [1999] ont montré, dans le cas de la France révolutionnaire et du Salvador Insurrectionnaire, comment les mobilisations sont souvent conduites par de petits groupes d'individus idéologiquement impliqués, qui finissent par chevaucher les vagues du mécontentement dont les racines peuvent être extrêmement variées. Ce facteur a joué un rôle important dans les programmes de collectivisation conduits par l'état, qui se sont révélés à la fois meurtriers et économiquement désastreux. Tandis que dans certains cas les revendications liées à la terre pourraient avoir alimenté le processus ou avoir été la cible explicite de la mobilisation, elles n'ont nullement conduit ces processus.

Un tel détachement a été exploré systématiquement par la prénommée école de « mobilisation-ressource », qui souligne la capacité des organisations de produire les ressources politiques et matérielles dont elles ont besoin pour soutenir et armer, lorsque c'est nécessaire, le mécontentement et les tensions qui existent toujours dans une société [MacCarthy et Zald-1977; Mc Adam, McCarthy et Zald-1996]. Encore une fois, les revendications peuvent utilement être exploitées dans le processus, mais elles ne le conduisent pas.

Un troisième groupe d'auteurs a publiquement défié les théories de la « revendication », qui considère « l'avidité » comme facteur déterminant et s'est concentré sur les ordres du jour économiques des acteurs et des organismes impliqués dans le conflit [Collier et Hoefler-1998; Berdal et Malone-2000; Collier-2000].

Je ne pense pas que ce soit utile ni même possible de prendre parti dans le débat entre ces deux approches. À ce niveau d'abstraction, et étant donné la qualité inférieure des données disponibles, les généralisations peuvent être extrêmement risquées. En fait, elles pourraient ne pas être utiles du tout, car les guerres civiles et les conflits violents sont des processus historiques dont les causes déterminantes et le mécanisme spécifique doivent être identifiés dans chaque cas. Ce que ces travaux fournissent, cependant, sont des éléments de compréhension extrêmement intéressants des facteurs qui sont susceptibles, en général ensemble, de jouer un rôle dans les mobilisations violentes, au sujet entre autres des problèmes liés à la terre.

Trois idées sont particulièrement importantes ici: 1) la mobilisation efficace semble exiger l'engagement fort d'un petit groupe d'acteurs leaders - qu'ils soient motivés par un engagement idéologique ou par avidité; 2) une organisation efficace pour la mobilisation des ressources, qu'elle soit tenue ensemble par la volonté de gérer des mécanismes, l'échelle de salaires, les processus idéologiques de socialisation, l'appartenance ethnique ou l'engagement religieux; 3) l'accès aux ressources.

Ce dernier appelle un commentaire ultérieur: ce qui pourrait devenir la contribution durable de l'école de « l'avidité » a été d'attirer l'attention des analystes sur le rôle des ressources dans l'apparition et la

perpétuation du conflit. Le travail dérivé a souligné l'importance des diamants, des émeraudes, des drogues et d'autres produits « à haute valeur ajoutée » dans l'alimentation de la violence, en suggérant que l'abondance pourrait être un meilleur indicateur de conflit que le manque [de Soysa-2000]. Ces travaux ont visé le caractère d'auto-entretien de beaucoup de guerres actuelles. Ils complètent ainsi, mais ne remplacent pas, une théorie plus ancienne au sujet du rôle fondamental joué par les étrangers dans l'organisation, le soutien et le chargement des conflits ; un modèle qui était très commun pendant la Guerre Froide mais qui semble avoir encore une longue vie devant soi: pour y revenir, nous avons eu la main de puissances étrangères au moins d'un côté en Angola, au Nicaragua, en Mozambique, au Cambodge et au Salvador, mais même après que le mur de Berlin soit tombé, nous l'avons toujours au Rwanda et en Sierra Leone et nous l'avons toujours dans la République Démocratique du Congo [Jackson-2002]. Le point, en somme, est que les ressources sont fondamentales à la «durabilité» de la violence, qu'elles soient locales, dérivées des minerais comme en Sierra Leone et en RDC, ou d'enlèvements et de drogues comme en Colombie et en Afghanistan ; ou externes, venant des états, comme c'est le cas aujourd'hui au Moyen-Orient ou Cécénie.

Pour l'objectif de cet article, ce qui doit être souligné, est que les issues liées à la terre sont rarement conflictuelles de manière endogène. Le passage des revendications, soient-elles fondée sur la classe ou sur l'ethnie, au conflit ou à la violence sur grande échelle, dépend des interventions politiques venant de l'extérieur du monde rural. Pour que des revendications basées sur la terre puissent alimenter et soutenir la violence à une échelle significative et d'une façon durable, elles doivent être organisées, canalisées, financées et nourries de l'extérieur.

Récapitulatif l'approche

Le cadre de base

Une évaluation de l'impact conflictuel des politiques foncières implique que des réponses soient données à trois groupes de questions:

- Comment la politique foncière existante ou celle prévue affectent-elles l'accès à la terre, la sécurité de la tenure et la distribution de la terre dans une population?
- Comment les différents groupes sont-ils affectés par l'accès différentiel, la sécurité de tenure, la distribution de la terre, en particulier selon le genre, la classe (largement définie) et l'appartenance ethnique?
- Quelles organisations sont susceptibles de mobiliser sur la base ou autour de revendications générées par ces issues? Combien sont-elles capables d'organiser un support et de canaliser les ressources vers leurs objectifs? Combien de probabilité ont-elles d'avoir recours à la violence? Sur quelles ressources, principalement économiques, internes et externes, ces organisations peuvent-elles compter?

- Tous les types et dimensions de politique foncière devraient être observés à travers cet objectif, à partir des programmes de colonisation et des initiatives pour la titularisation, jusqu'à la décentralisation de l'administration de la terre, aux régimes d'impôts, aux politiques de commercialisation et au développement de l'infrastructure rurale, telle que l'irrigation et les projets de production d'électricité.

Ces questions devraient également être posées pour évaluer l'impact des issues relatives, telles que les mouvements de population, les inondations et les sécheresses, l'accès à l'eau et les travaux d'irrigation, aussi bien que le conflit lui-même ; qui affectent les questions liées à la terre à travers le déplacement de population, l'insécurité et la destruction. Un impact qui affecte également des divers groupes de façon différente, et qui en tant que tel pourraient faire l'objet d'une mobilisation politique.

Une remarque sur le niveau d'analyse

En formulant des observations spécifiques sur l'Afrique sub-Saharienne, Camilla Toulmin et Julian Quan énoncent une vérité fondamentale, commune à tous les systèmes agricoles et de subsistance de cette planète: « [les pays] présentent une mosaïque complexe dérivée de l'histoire passée, des héritages coloniaux et des pressions et opportunités économiques actuelles, aussi bien que de leurs caractéristiques naturelles et écologiques. Cette grande diversité au (x) niveau (x) continental (aux) se reflète au niveau inférieur, dans chaque pays, région et zone. Ceci rend difficile de faire des comparaisons entre les différentes parties du (des) continent[s], et montre le besoin considérable de mettre en place des dispositions nationale au sujet de la terre, adaptées à la gamme de conditions trouvées au niveau local. » [2000:2].

Les questions qui composent le cadre que nous proposons doivent donc être posées à chacun de ces niveaux, et particulièrement au niveau local, parce que c'est finalement là que les conflits liés à la terre sont déclenchés. Les erreurs de composition se trouvent dans l'attente de toute tentative de produire connaissance au niveau continental ou national, ou des aperçus politiques. «Facteurs de risque » « leçons tirées » et larges « options politiques » doivent être littéralement descendus sur terre. Pour faire un exemple, la démonstration intéressante de Paul Collier sur le fait que le fractionnement ethnique et religieux réduise plutôt qu'il n'augmente le risque de révolte, [Collier-2000:100; Collier-nd] prend des significations très différentes dans les pays éthiquement divers où les différents groupes sont dispersés, et dans d'autres où ils sont concentrés géographiquement en produisant une dominance ethnique au niveau sous-national, que Collier montre, de façon convaincante, être un facteur de risque important.

Implications pour la politique foncière

Cette section veut identifier, en utilisant le cadre décrit ci-dessus, un certain nombre d'éléments de compréhension sur les liens entre la politique foncière et la violence, et sur les implications politiques qui peuvent en découler.

Dans la prochaine sous-section, nous examinerons brièvement les cas couverts par l'équipe de recherche, fouillant plus longuement sur les sources de conflit identifiées, qui sont liées à la terre. Comme il a été souligné dans l'introduction, cette section est encore extrêmement schématique car, au moment d'écrire ces pages, certaines des études de cas n'ont pas encore été achevées. Une deuxième sous-section examinera par la suite les éléments spécifiques de la politique foncière, que les cas étudiés et la littérature disponible suggèrent comme étant particulièrement pertinents au conflit et à la violence. Une troisième partie sera consacrée aux éléments de compréhension principaux et aux leçons pour la politique.

Vue d'ensemble des cas

Afrique et Moyen-Orient: Burundi, Côte d'Ivoire, Mozambique, Palestine

Comme la littérature sur la politique foncière le montre, le problème principal de terre sur le continent africain, depuis déjà quelques décennies, a été la sécurité de la tenure. Les cas ici étudiés ne sont pas, de ce point de vue, strictement représentatifs.

Burundi

Accès, sécurité, distribution: la situation du Burundi est dominée par les problèmes d'accès. Les régions rurales supportent une densité démographique extrêmement élevée, bien que celle-ci change de façon assez marquée au niveau de la commune, allant de 41 par kilomètre carré à 526. La fragmentation atteint également des extrêmes, avec le manque de terre qui apparaît pour la première fois de façon significative et avec beaucoup d'individus, dans les régions les plus peuplées qui héritent à peine d'assez de terre pour y construire une maison.

L'impact différentiel le long des lignes de genre, de classe et ethniques: Les TWA sont exclus de l'économie de la terre comme le sont les femmes auxquelles, par des règles de succession, on empêche d'hériter de la terre. Un appareillage d'état faible et corrompu a rendu possible l'appropriation illégale de la terre d'état, par les individus riches et les dignitaires d'état. Dynamique de la politique: Les plus grandes tensions et l'insécurité la plus forte sont liées au problème des réfugiés qui ont quitté le pays à partir des années '70 et dont les terres depuis, ont été occupées. Leur retour plane comme une menace au-dessus d'une partie significative du pays, et l'état n'a ni pris les mesures aptes à faciliter leur réintégration, ni une forme de compensation pour eux ou pour les occupants actuels qui seraient déplacés. Chaque vague de conflit provoque de nouveaux mouvements de réfugiés et reproduit le problème.

Côte d'Ivoire

Accès, sécurité, distribution: La garantie de la tenure a longtemps été considérée un problème important mais les politiques de gouvernement pour le résoudre semblent susceptibles de produire de gros

problèmes d'accès pour ceux qui sont exclus des droits de propriété primaires. Des conséquences semblables dérivent des tentatives du gouvernement de sédentariser les pasteurs qui composent une partie significative des populations rurales.

L'impact différentiel selon le sexe, la classe et les appartenances ethniques: Ces deux politiques ont éthiquement différencié l'impact, auprès des non-citoyens du pays, qui sont éloignés des droits de propriété, et des pasteurs qui sont souvent les mêmes individus, originellement appartenant à des groupes ethniques distincts.

Dynamique politique: Les politiques de gouvernement nourrissent les tensions ethniques croissantes qui partagent le pays. Ce qui risque de renforcer la polarisation ethnique de la concurrence politique, de cristalliser des solidarités ethniques et de créer un potentiel immense pour la mobilisation violente de ces solidarités.

Palestine

Accès, sécurité, distribution: La West Bank et Gaza sont très densément peuplées. Le problème est rendu plus grave pour la population locale par l'établissement, par le gouvernement israélien, de colonies, de camps et d'infrastructures pour la sécurité militaire et la communication. Le régime légal d'occupation a rendu la sécurité de la tenure problématique pour la population palestinienne. L'accès à l'eau est également limité pour une grande partie de la population de la région, ce qui complique le problème de l'accès à la terre pour les agriculteurs.

L'impact différentiel selon le genre, la classe et l'identité ethnique: L'impact de l'accès problématique à la terre et à l'eau ainsi que celui de l'insécurité de tenure, sont très médiocrement distribués et suivent les lignes ethniques.

Dynamique politique: La terre est l'un des points de référence principaux dans la mobilisation violente des palestiniens contre l'Etat d'Israel.

Cambodge et Sri Lanka

Le paysage de la politique foncière en Asie est dominé par des problèmes d'accès liés aux fortes densités de population dans les zones agricoles. Les pays examinés sont tout à fait typiques de ce modèle, bien que le manque de terre même, ne soit devenu que récemment un problème important.

Cambodge

Accès, sécurité, distribution: Le manque de terre, ainsi que sa fragmentation, sont des problèmes qui s'accroissent rapidement. Le problème est rendu plus grave par une concentration croissante de propriété foncière, qui alimente ultérieurement l'insécurité de la tenure, liée aux faiblesses administratives et à la

corruption de l'état. La loi agraire de 2001 semble susceptible d'emprisonner l'accès inégal et la distribution oblique.

L'impact différentiel selon le genre, la classe et l'ethnie: Une large homogénéité ethnique assure une différenciation strictement classiste de l'impact de ces problèmes.

Dynamique politique: Tandis que quelques organisations tentent d'aider le pauvre à s'assurer les droits de la terre, leurs activités n'impliquent pas la mobilisation politique ni favorisent l'utilisation de moyens violents pour le défendre.

Sri Lanka

Accès, sécurité, distribution: Un problème croissant de manque de terre dans quelques régions du pays est le moteur principal derrière les programmes d'installation du gouvernement central. Le gouvernement est investi dans le projet de garantir la tenure et agit dans cette direction par un programme important. Il a également montré un engagement à assurer un accès relativement équitable à la terre, avec une attention spéciale aux petits propriétaires fonciers.

L'impact différentiel selon le genre, la classe l'ethnie: La politique des installations, bien qu'elle contribue à gérer les problèmes d'accès et de sécurité au niveau national, produit des frictions significatives à cause de ses conséquences sur la distribution ethnique régionale et l'équilibre démographique, en particulier dans l'est du pays.

Dynamique politique: Des règlements quasi ethno-spécifiques dans une région contestée du pays, alimentent l'insécurité de la tenure et politique, parmi la population minoritaire et créent des opportunités politiques pour la guérilla qui a longtemps été active dans le nord et l'est du pays. Ils représentent un obstacle important pour la résolution du conflit.

Amérique Latine: Colombie et Guatemala

En Amérique Latine, la concentration des propriétés foncières accable d'autres problèmes, et la réforme pour la redistribution de la terre a été un thème central du débat politique, pendant des décennies. Les deux pays examinés ici sont typiques.

Colombie

Accès, sécurité, distribution: La riche Colombie a longtemps eu un problème de manque de terre dû à la concentration des possessions de terre dans les mains d'une petite minorité de la population. Cette situation n'a pas changé et en fait est en train d'empirer, avec « une réforme foncière à l'envers », qui est actuellement en cours. La situation a été rendue plus grave dans les régions frappées par la guerre, car l'insécurité générale et les prix de la terre en chute ont mené aux acquisitions massives par les trafiquants

de drogue et les groupes paramilitaires. La sécurité de la tenure est également effilée dans une grande partie de la région de frontière, où elle favorise l'utilisation de la terre pour la culture de drogues, avec peu de respect pour des dommages environnementaux.

L'impact différentiel selon le genre, la classe et l'ethnie: Les développements actuels favorisent la consolidation d'une structure extrêmement oblique de la propriété terrienne, avec les élites traditionnelles et, la plupart du temps, de nouveaux venus liée aux trafic de drogue, qui se saisissent de toujours plus de terre.

Dynamique politique: Tandis que la guérilla et les paramilitaires apparaissent tous deux comme des acteurs paradigmatiques conduits par l'avidité, la base sociale de la première et les activités visées à s'emparer de la terre des seconds, montrent que le conflit est en partie enraciné dans les questions de terre et qu'il est susceptible d'alimenter des tensions liées a cette dernière.

Guatemala

Accès, sécurité, distribution: Comme en Colombie et dans une grande partie du continent, la distribution déséquilibrée des propriétés foncières crée des problèmes d'accès et la distribution inégale du pouvoir politique, à tous les niveaux de l'administration, crée également l'insécurité de la propriété terrienne pour de larges bandes de population.

L'impact différentiel selon le genre, la classe et l'ethnie: La politique foncière actuelle renforce une structure sociale qui est cristallisée autour des différences ethniques, avec les Indiens Maya représentant la grande majorité des paysans pauvres.

Dynamique politique: Tandis qu'il y a une pléthore d'organisations qui traitent les droits du genre, ruraux et indigènes, aucun de ces groupes ne semble être disposé ou capable d'éloigner sa mobilisation du chemin violent. Beaucoup de la violence rurale est ainsi localisée et provoquée, au moins en égale mesure par la répression pratiquée par l'élite, et par des expressions violentes et soudaines de mécontentement des paysans pauvres et sans terre.

Problèmes spécifiques

Cette section fourni une vue d'ensemble d'un certain nombre de facteurs qui sont susceptibles de produire des revendications. Comme il a été mentionné à plusieurs reprises auparavant, l'identification de telles revendications n'implique pas la probabilité du conflit, qui résulte seulement de la mobilisation efficace de ce dernier par une force politique ayant un accès suffisant aux ressources matérielles.

La liste de sept problèmes, identifiée ici, n'est nullement exhaustive. Elle se fonde sur l'enquête sur la littérature et sur les cas étudiés pour ce programme de recherche, ces derniers étant ressentis comme les

plus pertinents à propos des liens qui peuvent exister entre la terre et le conflit.

La formalisation de la tenure

Les implications politiques de la formalisation de la tenure sont aussi ambiguës que leur impact économique. La formalisation peut diminuer l'accès à la terre en privant certaines catégories sociales des droits de propriété, comme elle menace de faire en Côte d'Ivoire. Elle peut affaiblir la sécurité en introduisant le pluralisme légal ou en défiant la légitimité de l'organisation traditionnelle, sans offrir de solutions alternatives efficaces. En conclusion, elle peut emprisonner dans une distribution inégale des propriétés foncières, comme elle menace de faire au Cambodge.

Etats faibles

La politique informelle, la corruption et les inefficacités administratives sont des facteurs d'insécurité de tenure et, en conséquence et intrinsèquement, elles laissent beaucoup d'espace à l'accès fortement inégal à la terre nationale et à la concentration des possessions de terre. Les programmes pour la titularisation de la terre des états faibles, corrompent les systèmes traditionnels et débouchent sur une informalisation de la tenure de la terre et une garantie plus profonde de la tenure, qui impacte sur la concentration.

Les réformes de terre basées sur le marché

La plupart des marchés fonciers des pays en voie de développement ne fonctionnent pas correctement. Le règlement faible, l'accès très inégal aux marchés financiers, le blanchiment des activités illégales par l'acquisition de la terre (comme en Colombie), aussi bien que des facteurs culturels, typiquement le prix de la terre au-dessus de la valeur de production qu'elle peut produire. Il n'est pas étonnant, que ceci mène à la marginalisation progressive des paysans pauvres, à la concentration de la propriété terrienne et à un accès encore plus étroit.

Les programmes de colonisation et d'installation

Mettre de nouvelles régions en culture ne diminue pas nécessairement les problèmes d'accès existants, la sécurité ou la concentration. La sécurité de tenure est souvent problématique dans les régions éloignées, ce qui facilite la saisie et la concentration de la terre. Celle-ci est d'ailleurs alimentée par les pénuries de main-d'œuvre induites par l'ouverture de nouvelles zones agricoles (comme il s'est produit en Colombie). Le plus souvent d'ailleurs, le problème est constitué par le caractère ethno-spécifique des politiques de colonisation qui sont affrontées ci-dessous.

Politiques ou programmes fonciers ethno-spécifiques

Tandis qu'elles peuvent être « neutres » ou même favorables du point de vue de l'accès, de la sécurité et de la distribution, les politiques ethno-spécifiques peuvent produire des tensions massives et transformer

la terre en enjeu symbolique entre les groupes, outre créer de profondes insécurités en changeant l'équilibre démographique dans un secteur donné. Quelles que soient leurs motivations ou justifications - stratégiques, militaires, ou plus largement historiques – ceci est vrai pour la saisie ethnique évidente, comme dans le cas des colonies juives en Palestine ou des installations de Sinhalese au Sri Lanka oriental, mais également pour les mesures compensatoires telles que la création de territoires indigènes, comme au Chiapas ou au Canada, ou la titularisation sélective, comme dans le cas de la terre indigène au Nicaragua.

Dans la mesure où les groupes ethniques ont moins de problèmes d'action collective et peuvent donc plus facilement organiser et soutenir une mobilisation [Collier-2000], celle-ci est l'une des caractéristiques conflictuelles les plus directes d'un programme foncier qui puisse être conçu ou appliqué.

La terre dans les situations post-conflictuelle

Il ne semble pas y avoir de raisons valables pour distinguer conceptuellement entre les situations de conflit et post-conflictuelles, lorsque l'on évalue l'impact potentiel des politiques foncières. Les mêmes questions fondamentales sont impliquées: la faiblesse étatique, qui pourrait être plus marquée, bien que pas nécessairement – comparons par exemple le Guatemala de l'après-guerre au Kenya non post-conflictuel ; l'insécurité de la tenure, qui pourrait également être plus élevée en raison de la destruction possible des installations ou des déplacements de population; et les possibilités existantes de groupes insurrectionnels, qui pourraient être plus élevés aussi, de ce fait les mettant dans une meilleure position pour exploiter les revendications liées à la terre – cependant, la guérilla guatémaltèque suggère que les anciennes forces de combat ne sont pas nécessairement destinées à jouer un rôle fondamental, même lorsque les engagements du gouvernement quant à la terre, dans le cadre de l'accord de paix, ne sont pas interprétés..

Réciproquement, étant donné le rapport problématique entre les revendications liées à la terre et les mobilisations violentes, il est loin d'être clair si la politique foncière puisse avoir beaucoup d'impact sur les perspectives de conflit dans tout pays donné. Les cas où les politiques spécifiques de la terre sont fondamentales au conflit, comme en Palestine et au Sri Lanka, donnent évidemment des occasions critiques d'intervention. Celles-ci sont cependant des exceptions, et l'histoire récente de l'Amérique Latine, qui a vu tout sauf quelques-unes de ses guérillas démobiliser, tandis que l'accès, la sécurité et la distribution de la terre se sont rarement améliorées, montre clairement la faiblesse du lien entre la politique foncière et la paix.

Discernements principaux et leçons

La nature politique de la politique foncière

La politique foncière est une issue politique. Il n'est pas possible d'isoler ses causes déterminantes et son

impact, des intérêts matériels et politiques des individus et des groupes impliqués. La politique doit être considérée dès le début comme un facteur.

La spécificité du contexte

La politique foncière est incluse dans des contextes sociaux, culturels et écologiques spécifiques qui conditionnent la nature de ses résultats, qu'ils soient économiques, environnementaux ou liés au conflit. Cette implication doit être prise en considération dans la conception et l'exécution de la politique, et être considérée à divers niveaux, du national jusqu'au régional et local.

Ceci n'implique pas que la politique et l'administration foncière soient mieux conçues et mieux appliquées au niveau local ou national, mais seulement que les résultats spécifiques d'une mesure doivent être considérés à chaque niveau. Pour donner un exemple ici, il pourrait arriver que des résultats équitables par rapport au sexe soient plus probables, dans un pays donné, avec des mécanismes centralisés de résolution du conflit plutôt que des mécanismes au niveau local.

En d'autres termes, la décentralisation et la subsidiarité dans la politique foncière comme dans d'autres secteurs de la politique, ne sont pas un simple processus technique. Ils ont des conséquences politiques et ceci doit être considéré si l'on doit évaluer l'équité et les résultats sur le conflit, d'une politique donnée.

La durabilité politique de l'iniquité

L'autonomie relative du conflit et particulièrement de la « paix » par rapport aux revendications, que nous avons à plusieurs reprises notée, a une implication massive pour les politiques de prévention du conflit ou pour la paix: l'injustice est politiquement durable. Les cas passés en revue et une grande partie de la littérature montrent que la plupart des injustices liées à la terre ne sont pas susceptibles de mener à un conflit significatif. C'est spectaculairement le cas avec le genre en général, mais également avec les groupes ethniques, comme les Mayas du Guatemala, deux cas dans lesquels le nombre d'individus affectés et leur proportion par rapport à la population sont extrêmement grands.

La nécessité d'empêcher le conflit, en d'autres termes, n'est pas une base politique solide sur laquelle fonder les réformes visant un large accès, une tenure garantie et la distribution juste des propriétés de terre. Ceci est vrai, même si les derniers traits caractérisent des structures agraires stables et pacifiques. Le large accès, la tenure garantie et la distribution juste doivent être évalués indépendamment de leur possible – bien que douteux – impact sur la probabilité du conflit.

Une approche institutionnelle

Le contexte de la politique foncière est sensible au temps, c'est-à-dire qu'il peut changer abruptement lorsque des chocs naturels, économiques ou politiques, se produisent, comme par exemple une période de

sécheresse massive qui rende l'accès à la terre inutile, ou l'imposition soudaine d'un tarif, dans le marché principal, pour une récolte fondamentale à l'exportation, ce qui provoque la faillite des petits propriétaires ; ou une guerre soudaine dans un pays voisin qui inonde les propriétés de réfugiés.

Pour réagir à ces changements, une politique qui se veut consciente du conflit doit surveiller constamment l'impact politique des politiques foncières, comme elles sont influencées par leur contexte. Ceci demande l'établissement de mécanismes particulièrement aptes à faire cela, dans les agences responsables de la conception et de l'exécution de la politique foncière et/ou dans les agences qui les financent et soutiennent.

Conclusion

La politique foncière peut rendre les choses plus mauvaises ou les améliorer, mais c'est seulement exceptionnellement un facteur critique de conflit, même dans les pays et les sociétés où la grande majorité de la population dépend de l'agriculture pour sa survie, et même dans les pays sortant de la guerre. L'injustice et l'inefficacité peuvent être soutenues politiquement, et les réformes pour les affronter peuvent ne pas l'être.

Le cadre ici décrit, a été développé pour la politique foncière, mais il pourrait facilement être employé pour évaluer l'impact des désastres naturels, de la dégradation environnementale, ou même des situations de conflit ou des initiatives de paix sur les problèmes liés à la terre. Avec une légère modification, il pourrait utilement être appliqué également aux débats sur les droits du minerai et de la pêche.

Références

- Anderson, Mary B., 1999. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace—or War* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers).
- Barth, Fredrik, 1969. “Introduction,” in Fredrik Barth, ed. *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference* (Boston: Little, Brown and Company).
- Berdal, Mats, and David M. Malone, eds., 2000. *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers).
- Berger, Peter and Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality* (New Brunswick, NJ: Transaction Books).
- Binswanger, Hans P. and Klaus Deininger. 1997. “Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries, *Journal of Economic Literature*, 35 (December): 1958-2005.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger and Gershon Feder. 1995. “Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations, in J. Behrman and T.N Srinivasan, *Handbook of Development Economics, Volume III* (Elsevier).
- Bruce, John W., and Shem E. Migot-Adholla, eds., *Searching For Land Tenure Security in Africa* (Washington, D.C.: The World Bank; Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company).
- Carter, Michael R. and Ramón Salgado. 2001 “Land market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America,” in Alain de Janvry, Jean-Philippe Platteau, Gustavo Godrillo, and Elisabeth Sadoulet, eds. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action* (London: Oxford University Press).
- Carter, Michael R., Keith D. Wiebe, and Benoit Blarel. 1994. “Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya,” in John W. Bruce and Shem E. Migot-Adholla, eds., *Searching For Land Tenure Security in Africa* (Washington, D.C.: The World Bank; Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company).
- Collier, Paul. Nd. Implications of ethnic diversity.
- Collier, Paul. 2000. “Doing Well out of War,” in Mats Berdal and David M. Malone, eds., 2000. *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers), 91-113.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 1998. “On Economic Causes of Civil War.” *Oxford Economic Papers* 50.
- Deininger, Klaus. 2001. *Land Policy and Administration: Lessons Learned —DRAFT REPORT* (Washington, D.C.: The World Bank).
- de Janvry, Alain and Elisabeth Sadoulet. 1989. “A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform,” *World Development* 17(9): 1397-1407.
- de Janvry, Alain, Jean-Philippe Platteau, Gustavo Gordillo, and Elisabeth Sadoulet, eds. 2001. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action* (London: Oxford University Press).
- de Soysa, Indra. 2000. “The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity of Paucity?” in Mats Berdal, and David M. Malone, eds., *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers).
- Durocher, Bettina. 2002. “Políticas Agrarias y Violencia en Guatemala,” Borrador de uso restringido. Draft report prepared for the project on Land and Violence, (The North-South Institute and the World Bank).
- Favre, Henri, 2001. “Chiapas 1993: Tentative d’analyse d’une situation insurrectionnelle,” unpublished manuscript prepared for the project on Agrarian structures, agrarian policies and violence in Central America and Southern Mexico, (Ottawa: The North-South Institute).
- Fearnside, Philip M. 2001. “Land-Tenure Issues as Factors in Environmental Destruction in Brazilian Amazonia: The Case of Southern Pará,” *World Development* 29(8): 1361-1372.
- Furet, François. 1978. *Penser la Révolution française* (Paris: Gallimard).
- Gatunange, Gervais. 2002. “Terre et Violence au Burundi,” Draft report prepared for the project on Land and

- Violence, (The North-South Institute and the World Bank).
- Grenier, Yvon. 1999. *The Emergence of insurgency in El Salvador. Ideology and will.* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press).
- Horowitz, Donald L., *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1985).
- Human Rights Watch. 2002. *Fast Track Land Reform in Zimbabwe* (www.hrw.org/2002/zimbabwe/ZimLand0302-02htm).
- Isaac, Jad. 2002. "Land and the Israeli-Palestinian Conflict," Draft report prepared for the project on Land and Violence, (The North-South Institute and the World Bank).
- Jackson, Richard. 2002. "Violent Internal Conflict and the African State: Towards a Framework of Analysis," *Journal of Contemporary African Studies*, 20(1).
- Lavigne Delville, Philippe. 2000. "Harmonising Formal Law and Customary Land Rights in French-Speaking West Africa," in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), pp. 97-121.
- LeGrand, Catherine. 1998. "Agrarian Antecedents of the Violence," in Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, and Gonzalo Sánchez, eds., *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective* (Washington, D.C.: SR Books): 31-51.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- McAuslan, Patrick, 2000. "Only the Name of the Country Changes*: The Diaspora of 'European' Land Law in Commonwealth Africa," in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), pp. 75-95.
- McCarthy, John D., and Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-41.
- McElhinny, Vincent and Mitchell A. Seligson, 2000. *From Civil War to Civil Violence: The Impact of Agrarian Inequality in El Salvador*. Unpublished manuscript prepared for the project on Agrarian structures, agrarian policies and violence in Central America and Southern Mexico, (Ottawa: The North-South Institute).
- Moore, Jr., Barrington. 1966. *Social origins of dictatorship and democracy; lord and peasant in the making of the modern world* (Boston : Beacon Press).
- Nietschmann, Bernard, 1973. *Between land and water; the subsistence ecology of the Miskito Indians, eastern Nicaragua* (New York: Seminar Press).
- Platteau, Jean-Philippe. 2000. "Does Africa Need Land Reform?" in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), 51-75.
- Popkin, Samuel L. 1979. *The rational peasant : the political economy of rural society in Vietnam* (Berkeley: University of California Press).
- Przeworski, Adam. 1988. "Consequences of Constitutional Choices," in Jon Elster and Rune Slagstad, eds., *Constitutionalism and democracy* (Cambridge, New York: Cambridge University Press).
- Quan, Julian. 2000. "Land Tenure, Economic Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa," in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), 31-50.
- Scott, James C.. 1985. *Weapons of the weak : everyday forms of peasant resistance* (New Haven : Yale University Press).
- Skocpol, Theda. 1979. *States and social revolutions : a comparative analysis of France, Russia, and China* (Cambridge, New York: Cambridge University Press).
- Stewart, Frances. 1998. "The Root Causes of Conflict: Some Conclusions," QEH Working Paper Series Number 16 (Oxford University).

Stewart, Frances. 2000. "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities," QEH Working Paper Series Number 33 (Oxford University).

Tajfel, Henri. 1981. *Human Groups and Social Categories* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

Toulmin, Camilla and Julian Quan, eds. 2000. *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI).

Yngstrom, Ingrid. 2002. "Women, Wives and Land Rights in Africa: Situating Gender Beyond the Household in the Debate Over Land Policy and Changing Tenure Systems," *Oxford Development Studies* 30(1).

LA TERRE COMME SOURCE DE CONFLITS ET DANS L'ORGANISATION POST-CONFLICTUELLE

JOSE NEGRÃO¹

Introduction

Jean Daudelin a fait un effort remarquable pour identifier l'évidence théorique et empirique de la corrélation entre la politique foncière développée au niveau national, et le climat pour l'éruption de la violence dans les pays africains. De plus, il a essayé de passer par le niveau analytique, normatif et politique pour assurer qu'à l'avenir, les politiques foncières, non seulement ne produisent pas de nouveaux conflits, mais puissent aussi activement contribuer à les éviter.

Venant d'un pays qui a vécu vingt cinq années consécutives de guerre, d'abord contre le colonialisme portugais, ensuite avec le régime illégal d'Ian Smith, dans celle qui à l'époque s'appelait Rhodésie, et jusqu'en 1992 entre le FRELIMO et le RENAMO ; je suppose que nous avons une expérience pour parler du rapport entre la guerre et la politique foncière.

Pour une question de clarté, dans l'utilisation des concepts dans ces commentaires, j'ai pris son concept d'accès à la terre comme fonction de consommation, sa définition de sécurité de la tenure comme fonction de production, et la notion de la distribution des possessions comme fonction de distribution de la même unité. Je l'ai fait en supposant qu'il y a un souci commun quant à la pauvreté dans le continent et un consensus concernant son rapport étroit avec la performance économique des Familles Rurales Africaines. Sachant que la famille rurale est la plus petite unité de consommation, production et distribution dans les régions rurales africaines, il est sage de ne pas faire une distinction analytique entre l'accès à la terre, la sécurité de la tenure et la distribution des possessions en traitant des conflits.

Dans le cas du Mozambique y avait-il une corrélation positive entre la politique foncière et les conflits violents?

À la fin de la revue théorique faite par Jean Daudelin, il concluait «la politique foncière peut rendre les choses plus mauvaises ou les améliorer, mais c'est seulement exceptionnellement un facteur critique de conflit.» (p.17). Je devrais dire que, me basant sur l'évidence empirique du Mozambique je conviens, mais je suis également en désaccord avec lui.

¹ José Negrão, Professeur d'Economie du Développement à l'Université Eduardo Mondlane et Coordinateur National de la Campagne pour la Terre – Campanha Terra (1998- 2000).

Si nous voulons considérer la terre isolée de la politique économique suivie par le pays, et les conditions de vie des familles rurales pauvres, très probablement Jean a raison, la terre pourrait être employée comme leit motif (dans la lutte armée contre le colonialisme portugais nous avons l'habitude de dire - pour la libération des hommes et de la terre) mais elle n'était pas la force principale de mobilisation pour la guerre. Cependant, dans une analyse moins globale des conséquences des politiques économiques suivies par les gouvernements, avant et après l'Indépendance, pour le bien-être des familles rurales, avec des implications claires sur les politiques foncières, les conclusions peuvent être totalement différentes.

La politique économique et la guerre anti-coloniale

La politique économique portugaise d'employer les colons en tant que secteur commercial, et les familles rurales comme main d'œuvre bon marché pour le secteur agricole, a eu une conséquence directe sur la terre avec l'introduction du modèle dual sur la terre, c'est à dire la plupart de la terre fertile pour les blancs et la terre marginale pour la reproduction de la main d'œuvre. L'approche dualiste était le premier acte violent de l'état, avec des implications fortes sur la détérioration des conditions de vie des pauvres et, par conséquent, l'insurrection violente pour l'indépendance du Mozambique.

La division de la terre entre les colons et les Africains, commercial et subsistance, production du bénéfice et reproduction de main d'œuvre, a compromis la fonction de consommation en limitant l'accès à plusieurs utilisations de ressources du voisinage y compris la terre la plus fertile. Elle a également faussé (dénaturé) la fonction de production en forçant les individus à reconvertir leurs systèmes de l'agriculture d'irrigation à l'agriculture sèche, de l'excédent aux besoins minimum de reproduction. Elle a par ailleurs eu également une conséquence sur la fonction de distribution, en niant le processus d'attribution de la terre, efficace depuis des siècles à travers le mariage et la parenté, en faveur d'une attribution administrative de la terre basée sur les indicateurs économiques de subsistance faible.

La politique économique et la guerre civile

Passant à la troisième guerre (1980-1992), la situation n'était pas essentiellement différente des dernières années d'administration coloniale. La politique de substitution d'importation suivie par le gouvernement après que la base de l'indépendance sur le modèle Socialiste Européen de l'Est, ait contribué fortement à la détérioration des termes d'échange entre les centres urbains et les zones rurales, et entre les produits industriels et les produits de la terre. Dans la campagne, la meilleure terre a été principalement assignée aux fermes d'état et des centaines de milliers de familles rurales ont été déplacées vers les Villages Communaux. Le processus de villagisation, également mentionné dans l'article de Jean, n'a pas été suivi par une transformation technologique de l'agriculture des individus, ni par l'adoption de matériaux de construction non-périssables, ni par d'autres sources d'énergie pour cuire, que le bois de chauffage.

La politique économique adoptée, a montré une fois de plus comment la question de la terre peut être affectée. La fonction de consommation a été influencée par le manque de graines, la non-rotation des terres arables, la consommation rapide du bois de chauffage disponible et la distance majeure pour rassembler les matériaux de construction naturels. La fonction de production a été intensément exploitée par les termes de marché et la fonction de distribution a été totalement concentrée dans les mains des fonctionnaires publics urbains.

Par conséquent, un vide institutionnel est apparu, un manque généralisé de motivation a envahi rapidement tout le pays et les conditions pour une guerre civile étaient là dans la vie de tous les jours. L'herbe était sèche et les feux ont pris le dessus.

En somme

Tout d'abord, l'histoire récente du Mozambique prouve qu'il y a une corrélation positive entre la politique foncière et la politique économique adoptées par les gouvernements, et entre celles-ci et les motivations ou le manque de motivations pour la guerre. Deuxièmement, lorsque les trois fonctions de l'utilisation de la terre par les familles rurales, c'est-à-dire la consommation ou l'accès à la terre, la production ou la sécurité de la tenure et la distribution ou la distribution des propriétés, sont compromises en parallèle, la possibilité que surgissent de violents conflits est majeure. Troisièmement, comme il n'y a pas une substituabilité parfaite entre les terres de la famille rurale nucléaire et les terres de la famille, de la communauté ou de la nation agrandie; de la même façon, la rationalité collective n'est pas parfaitement remplacée par l'individuelle, facilement les problèmes individuels sont transformés en mouvements sociaux.

Quel genre de règlements fonciers ont été publiés en Mozambique après la guerre pour garantir la transition pacifique jusqu'à nos jours?

Si je dois m'occuper de la partie liée au cas Mozambican au sujet de l'accès, de la sécurité et de la distribution dans l'article de Jean, je dirais qu'il n'y a aucun problème concernant les familles rurales, leur accès à la terre est garanti, la sécurité de la tenure est une réalité et la distribution est équitable et s'accorde avec la performance de chaque unité. J'expliquerai pourquoi et comment.

Réinstallation

Tandis qu'à Rome, FRELIMO et RENAMO discutaient l'accord de paix qui mettrait un terme à la guerre, quelques organisations de donateurs et agences internationales étaient occupées à Maputo, à commander des études, embaucher des experts internationaux et faire des projets sur la façon dont traiter la réinstallation dans les pays voisins, d'environ cinq millions de personnes déplacées ou réfugiées en raison de la guerre civile. Des cartes ont été faites, des régions ont été indiquées et des visites effectuées dans les

terres minées pour éviter des conflits à l'avenir, cette fois basés sur l'accès à la terre. De façon ou d'autre, certains parmi nous ont été invités à une réunion où les plans (et le budget) ont été présentés pour des commentaires.

Notre réaction a été immédiate: "ne faites rien sur l'endroit où les gens devrait aller, laissez-les décider et supportez-les avec le transport et d'autres équipements. Laissez les gens partir". Certains sont repartis dans les villages communaux, certains dans les régions qu'ils occupaient avant le villagisation et d'autres vers la terre des ancêtres d'où ils avaient été enlevés par les Portugais. Presque cinq millions de personnes ont été réinstallées sans qu'un seul grand conflit n'ait été enregistré, quand un conflit s'est produit les institutions locales ont été capables de le résoudre dans le consensus.

Quand le peuple a été réinstallé, une nouvelle Loi Agraire (Loi numéro 4/97) a commencé à être tracée et discutée partout dans le pays. Il était clair pour tout le monde que la fonction de consommation ou l'accès à la terre, ne devrait être nié à aucune famille et que la constitution alors révisée devrait être intégrée du principe de la reconnaissance des droits d'occupation par les familles rurales.

Un deuxième point de consensus était la reconnaissance de l'efficacité des institutions locales dans l'attribution de la terre. L'on doit cependant souligner, que les institutions locales n'ont pas été égalisées aux chefs suprêmes mais aux normes, aux règles et aux coutumes généralement reconnues et ayant assez de dispositifs d'application pour être efficacement appliquées par les chefs suprêmes, ou le conseil des anciens ou n'importe quel autre corps légitimé à faire ainsi.

Des mesures préventives à long terme

Par conséquent, la nouvelle loi agraire du Mozambique, au lieu de garder la tradition dualiste des systèmes légaux, essaye d'incorporer le système légal traditionnel, pour ce qui concerne le processus d'attribution, à travers les droits d'occupation et la résolution des conflits parmi les familles rurales. Mais il y a une condition, l'attribution de la terre ou la résolution des conflits ne devrait pas nier la Constitution. La raison de l'inclusion d'une condition explicite était d'assurer les droits des femmes à la terre.

Un autre point pour l'incorporation des systèmes légaux traditionnels, était la reconnaissance par l'état, de la preuve orale dans le cas d'occupation. La nouvelle Loi Agraire en finit avec le monopole du titre du mort pour prouver l'occupation, soit la preuve écrite que l'orale sont reconnues par l'état en cas de conflit pour la terre ou d'une demande de tiers d'une partie d'elle. Les conséquences d'une étape si simple que celle-ci sont nombreuses comme vous pouvez imaginer, par exemple, toutes les fois qu'un étranger demande de la terre, le peuple et la communauté locale doivent être consultés et si la terre est occupée une négociation doit avoir lieu.

La preuve empirique recueillie jusqu'à aujourd'hui, montre qu'il y a une différence énorme dans les

intentions des étrangers, entre ceux qui sont vraiment intéressés à investir et ceux qui viennent avec des buts purement spéculatifs. Normalement les gens n'ont aucun problème à autoriser ou négocier avec les investisseurs, en raison d'avantages tels qu'un accès plus facile au marché, des opportunités d'emploi et de la possibilité d'un traitement industriel de l'excédent et des cultures de rente. Quand cela se produit, l'état émet des titres de propriété pour 100 ans. Cependant, dans le cas des spéculateurs, les gens réagissent énergiquement et font tout ce qui leur est possible pour limiter l'accès à leur terre. La reconnaissance de l'occupation sans transaction ultérieure coûte, alors le témoignage oral est l'un des repères de la nouvelle loi agraire. Faisant ainsi, la loi non seulement garantit l'accès à la terre ou à sa fonction de consommation, mais stimule également l'attraction du capital extérieur pour le développement de la fonction de production.

Un autre mécanisme de base introduit pour éviter les conflits liés à la terre, était la relation obligatoire entre le droit d'accès et l'obligation d'utilisation. Quelle que ce soit l'unité, la famille rurale, l'investisseur privé ou la compagnie, le droit d'occupation et les titres de propriété sont strictement liés à l'obligation d'exploitation. Selon la loi, l'attribution de la terre par les systèmes traditionnels ou par l'état implique une utilisation efficace de celle-ci, sous menace du retour de la terre à l'état. Encore une fois, l'intention de législateur était d'éviter la spéculation de la terre et le développement d'une classe de propriétaires absentéistes. En essayant de cette façon, d'avoir la distribution la plus efficace de la terre par, unités économiques et sociales.

En somme

En premier lieu, l'accès à la terre est garanti aux familles rurales, y compris les femmes, par l'occupation sans coûts additionnels de transaction, et aux investisseurs aux termes de l'accord commun avec les personnes locales, comme moyen pour réduire au minimum les risques sociaux du développement. En second lieu, la sécurité de la tenure pour les familles rurales dérive du fait que l'état n'assigne pas la terre aux familles rurales mais reconnaît les droits acquis par occupation, et les investisseurs reçoivent des titres de propriété pendant 100 ans. Troisièmement, la distribution est faite selon l'utilisation et l'état se réserve le droit de reprendre la terre en cas de contravention. De cette façon, la politique foncière essaye de réduire au minimum les impacts différentiels selon le genre, la classe et des lignes ethniques.

Quelle est la dynamique politique vers l'application de la loi et de la sécurité légale, et quelle recherche spécifique devrait être menée?

Pour analyser la situation actuelle de l'application de la loi et de la sécurité légale, il est recommandé d'isoler les fonctions que la terre joue chez la famille rurale, ayant comme fonction de consommation l'accès à la terre, comme fonction de production la sécurité de la tenure et comme fonction de distribution

la distribution des propriétés.

L'accès la terre- fonction de consommation

Dans le domaine de la fonction de consommation, pour assurer l'application de la loi dans l'accès à la terre, la Campagne de la Terre a engagé deux cents ONG, OCB, églises et 50,000 personnes partout dans le pays pour informer les populations rurales et urbaines sur leurs droits et les opportunités de développer des associations entre les communautés rurales et des investisseurs privés.

Pendant le deuxième semestre de la dernière année, une enquête a été faite pour identifier les conflits dans l'application de la loi, leurs causes et qui les provoque. Étonnamment, la majorité des conflits identifiés a été commencée par les fonctionnaires qui pour une raison ou une autre n'ont pas appliqué correctement la loi. Mais il y avait également des conflits provoqués par les investisseurs privés, aussi bien que par les communautés.

L'enquête a identifié plusieurs mesures qui devraient être prises, c'est à dire (i) de nouveaux éléments législatifs devraient être adoptés pour gérer les problèmes soulevés par l'application de la Loi Agraire; (ii) les gens devraient continuer d'être informés au sujet de leurs droits, mais également au sujet des façons de résoudre ou éviter les conflits à l'avenir, comme par exemple l'utilisation de la médiation entre les parties en conflit, la diffusion des cas dans la presse et le recours au parlement; (iii) les avocats devraient être impliqués lorsqu'il n'y a plus d'autres possibilités .

Sécurité de la tenure - la fonction de production

Dans le secteur de la fonction de production, qui est étroitement liée à la politique économique suivie par le gouvernement, il y a deux problèmes principaux. Le premier problème est lié à l'efficacité économique des unités de production qui sont fortement affectées directement ou indirectement, par la détérioration des termes d'échange internationaux pour les produits agricoles conventionnels, sur le marché. L'option stratégique pour une approche unimodale, qui signifie la transformation progressive des unités de production familiales en une plus grande source d'avantages pour le développement socio-économique, à la place de la vieille approche bimodale ou dualiste, exige une structure régionale et internationale de la demande, moins déséquilibrée. Les subventions au secteur agricole dans le nord sont une menace pour la réduction de la pauvreté dans nos pays. Nous avons la terre mais nous n'avons pas le droit d'utiliser l'argent disponible comme capital-risque pour notre agriculture.

Le deuxième problème principal est lié à l'incorporation de la valeur de la terre dans les contrats signés par les familles, ou les communautés et les investisseurs ruraux d'étranger. Le cadre contractuel devrait être développé sur un rapport plus juste et équitable entre la famille rurale et la société, de façon à augmenter les avantages pour les pauvres et diminuer le potentiel pour de violents conflits. Plus de

recherche devrait être menée sur cette question.

Distribution des propriétés - efficience de la distribution

Enfin, la fonction critique de la distribution et ses impacts différentiels selon le genre, la classe et l'appartenance ethnique comme moteur pour l'instabilité sociale et la violence potentielle. Les preuves recueillies au Mozambique suggèrent que l'on devrait établir une différenciation analytique entre le rendement de la distribution et l'efficience de la distribution. Du côté de l'efficience de la distribution il y a trois partenaire principaux à analyser: l'état, le marché et les institutions locaux. D'autre part l'efficience peut être accès à travers les impacts sur les relations entre les genre, les processus de négociation de classe et la dynamique ethnique ou de groupe.

Du côté de l'état, quand la Loi Agraire est correctement appliquée il n'y a pas de plaintes importantes au sujet de l'efficience du procédé d'attribution, quelques améliorations doivent être faites pour augmenter la vitesse et la transparence. Cependant, auprès de quelques départements publics, en particulier le département enquêteur et d'autres liés à planification de l'utilisation de la terre, il y a une tendance à prendre la définition de la nature de la propriété dans le pays, pour la répartir en zones. Comme à l'époque coloniale, quand la terre était divisée par l'état en terre pour les colons et réserves pour indigènes, le département d'enquête post-coloniale tend, à travers un processus technique de zonification, à définir des régions pour le secteur privé et des régions pour le peuple. L'histoire économique a déjà enregistré les conséquences sociales et l'échec économique de cette théorie particulière de la zonification.

Pour ce qui concerne l'efficience du marché, il y a une différence énorme entre les rendements du marché non-officiel de la terre et du marché officiel. Les études effectuées dans deux provinces du pays entre 1999 et 2001, ont montré que autour de 12% des familles rurales traitent avec le marché de la terre, soit pour vendre et acheter que pour louer. D'ailleurs, il est également évident qu'il y ait une substituabilité non-parfaite entre les terres pour la consommation et la terre pour la production et donc une tendance du marché, à investir en capitaux tels que les arbres et le logement.

D'un autre côté, quand le marché a lieu à l'intérieur des zones urbaines ou implique les élites urbaines liées au pouvoir, les coûts de transaction sont extrêmement élevés, la corruption est généralisée et il y a des intentions purement spéculatives avec les investisseurs potentiels étrangers ou en louant comme propriétaire absentéistes. Une étude est en train d'être menée pour étudier quel genre de cadre juridique devrait être développé et mis en place pour gérer ces distorsions.

Jusqu'aujourd'hui les institutions locales ont continué d'être les plus efficaces quant à la distribution de la terre. Un système complexe établi pour réduire au minimum les risques de la reproduction sociale et développé pour faire face aux interventions exogènes pendant plus d'un siècle, devient un moyen efficace

de distribution de la terre comme il l'a été prouvé avec le reclassement après la guerre.

Distribution des propriétés - efficacité de la distribution

Pour ce qui concerne l'efficacité dans les relations entre les sexes sur la distribution de la terre, les études ont été menées tout d'abord pour comprendre la structure interne de la relation de pouvoir dans l'accès et le contrôle des ressources, et puis pour identifier l'impact de la nouvelle Loi Agraire. Les études ont montré qu'il y a un système sophistiqué d'engagements mutuels dans les relations entre les genres au niveau de la famille nucléaire et agrandie, qui ne devrait être altéré par aucune intervention externe si ce n'est pour assurer que la discrimination négative contre les femmes n'ait pas lieu. Pour réaliser ce projet, du matériel spécifique au sujet des droits des femmes et du besoin de dialogue entre les partenaires a été préparé par la Campagne de la Terre. Les résultats prouvent qu'il y a une conscience croissante des droits des femmes à la terre dans plusieurs parties du pays.

Il est encore tôt pour évaluer l'impact sur les processus de négociation de classe liés à l'utilisation de la terre. Pour l'instant un consensus a été établi autour de la conviction qu'il n'y a pas d'échange entre les classes dans le domaine du développement rural, il y a là de l'espace pour gagner des situations, si les clauses contractuelles sont le résultat d'une négociation. Cependant, il est également reconnu que la marche est encore longue pour arriver à ce que les familles rurales puissent créer leurs propres syndicats ou organisations semblables, au lieu d'en déléguer le mandat aux ONG urbaines ou aux partis politiques.

L'efficacité ethnique a un sens seulement lorsqu'il y a eu discrimination négative fondée sur la langue, le lieu de naissance ou n'importe quel autre caractéristique acquise du groupe auquel on appartient. Dans ce sens, quand la distribution de la terre coïncide avec le territoire d'un groupe spécifique, la nature de l'issue passe de l'arène économique à celle politique et administrative. En Mozambique la Loi Agraire a une orientation évidente vers le logement et la production fondée sur les structures sociales et institutionnelles, seulement pour des procédures pratiques. Cependant, il devient de plus en plus plus évident que la structure administrative du pays devrait être revue afin de prendre en compte le rôle des institutions locales dans l'attribution et l'utilisation de la terre.

En somme

En somme, l'expérience du Mozambique suggère que le développement du cadre institutionnel devrait essayer d'incorporer les systèmes légaux traditionnels à condition que les principes de la Constitution soient respectés, en particulier pour ce qui concerne les droits des femmes. D'autre part, la politique foncière ne peut être séparée de la politique économique suivie par le gouvernement, et elle est strictement liée à l'approche stratégique de la terre, au développement rural choisi par le pays, et aux contraintes imposées par la configuration de l'économie globale. En supposant qu'une distribution

equitable de la terre contribue positivement à la stabilité sociale, l'on doit évaluer l'efficacité des différents partenaires sur son attribution et utilisation; et l'efficacité de l'impact sur les relations entre les sexes, sur les processus de négociation de classe et sur la dynamique ethnique ou de groupe.

LA TERRE COMME SOURCE DE CONFLITS ET DANS L'ORGANISATION POST-CONFLICTUELLE

MAHAMADOU ZONGO

Introduction

Les problèmes fonciers sont au cœur des problématiques des politiques de développement dans les pays du Sud dans la mesure où l'agriculture contribue pour une part très importante au PIB mais aussi et surtout parce que ce secteur occupe une part très importante de la main d'œuvre active. L'accès à la terre et la sécurité des droits fonciers constituent par conséquent un volet très important de la lutte contre la pauvreté dans ces pays.

En Afrique de l'ouest, jusqu'à une date relativement récente, l'accès à la terre posait peu de problèmes, ce qui a permis l'accueil et l'installation dans certains pays (la Côte d'Ivoire par exemple) et dans certaines zones (la région cotonnière du Burkina Faso) un important flot de migrants en provenance de zones moins fertiles.

De nos jours, sous l'influence de multiples facteurs convergents, notamment la croissance démographique, la modernisation des moyens de production (usage d'intrants, utilisation de nouvelles techniques de production, etc.), la raréfaction des bonnes terres, etc., les conditions d'accès à la terre en milieu rural se sont modifiées et parfois on assiste même à la remise en cause de transactions foncières négociées et conclues il y a très longtemps.

On peut également noter que l'extension des superficies cultivées et le développement des activités pastorales s'opèrent de manière concurrentiel et non complémentaire.

Cette situation génère des conflits, parfois violents, sanglants voire meurtriers dont les conséquences socio-économiques sont toujours désastreuses. Comprendre les conflits fonciers s'avère par conséquent d'une importance capitale à la fois pour la paix sociale, pour la lutte contre la pauvreté et pour le développement durable.

Cependant, tous les conflits n'ont pas la même signification ; par conséquent tout conflit ne doit pas être nécessairement considéré comme un phénomène pathologique ; certains d'entre eux peuvent être analysés comme révélateurs des dynamiques sociales et par conséquent traduire l'inadéquation des normes et des pratiques. Dans cette optique, le conflit traduit un besoin d'innovation institutionnelle pour réajuster les normes aux pratiques qui par principe évoluent plus vite.

C'est dans cette perspective que va s'inscrire la présente analyse qui porte plutôt sur des conflits que l'on observe à l'échelle locale, qui justement parce qu'ils sont limités à cette échelle ne sont pas toujours pris en considération dans les analyses. Or c'est justement de la succession de ces petits conflits locaux inefficacement résolus que se déclenchent les grands conflits.

Le texte est organisé autour de trois points essentiels : la typologie des conflits, les causes des conflits et enfin les procédures de résolutions des conflits.

Typologie des conflits fonciers

En Afrique de l'Ouest, l'on rencontre plusieurs types de conflits dont les plus fréquents sont ceux qui opposent les groupes socioprofessionnels, des communautés différentes et enfin les conflits intra-familiaux.

Les conflits entre groupes socioprofessionnels

Généralement présentés comme des conflits entre agriculteurs et éleveurs, ce type de conflit porte sur le droit d'accès (au pâturage, eau, etc.) ; ils sont de plus en plus nombreux à cause du développement du cheptel et de l'extension des superficies cultivées. Ces deux activités qui auraient dû être intégrées se développent de manière concurrentielle. Aussi, l'extension des superficies cultivées se traduit par une réduction des espaces traditionnellement utilisés pour le pâturage. Cette réduction s'accompagne, chez les agriculteurs, d'une stratégie d'exclusion, voire d'expulsion, des éleveurs à travers l'occupation des berges, des alentours des points d'eau, des alentours immédiats des pistes de passage et des parcs de bétail. Ce qui entraîne logiquement des dégâts de culture ou des récoltes et un prétexte suffisant de conflits, voire même d'expulsion du terroir.

Ce qui est à noter, c'est que présenté comme tel, les conflits entre agriculteurs et éleveurs peuvent réduits à un simple problème techniques qu'un bon aménagement de l'espace pourrait résoudre. Or le problème semble plus complexe, et sa qualification peut contribuer à masquer sa nature réelle.

Dans différentes zones du Burkina Faso, notamment à Mangodara (dans la province de la Comoé), à Gaoua (dans la province du Poni) ou à Fada (dans la province du Gourma), l'activité de l'élevage est pratiquée et développée par toutes les ethnies, c'est à dire aussi bien les agriculteurs (autochtones et migrants) que les peuls (qui sont les éleveurs traditionnels et qui maintenant pratiquent également l'agriculture). Il est ressorti, à travers des enquêtes de terrain, qu'en cas de dégât de culture ou de récolte, l'identité ethnique du propriétaire des animaux déterminait la manière dont le conflit était réglé. En effet presque tous les dégâts causés par des animaux appartenant à des agriculteurs (autochtones et migrants) ont été résolus à l'amiable. Par contre, ce sont surtout les dégâts causés par les animaux appartenant à des éleveurs peuls qui sont transmis à l'administration (pour règlement) ou qui dégénèrent en conflits

violents, avec coups et blessures et éventuellement dégât sur l'animal. Dans la province de la Comoé, parfois ces conflits entre individus dégènèrent en conflit intercommunautaires (Hagberg, 2001). Dans ce genre de conflit, le foncier n'est qu'un prétexte parmi tant d'autres pour résoudre d'autres problèmes qui peuvent avoir des dimensions ethniques ou politiques.

Sten Hagberg (2001) rapporte les propos illustratifs d'un éleveur peul de la province de la Comoé à propos des conflits entre éleveurs et agriculteurs : « ils (les autochtones ne veulent pas de nous, sinon ce n'est pas qu'ils n'aiment pas les animaux, c'est nous les Fula [peul] qu'ils détestent » (Hagberg, 2001 : 66). Dans ces cas de figure, qualifier le conflit de foncier permet d'une part de masquer ses causes profondes et d'autre part d'éviter d'y faire face efficacement .

Les agriculteurs ne contestent pas toujours cette dimension des conflits, ils la justifient souvent par le refus des éleveurs peuls de payer les dégâts si la résolution du conflit se fait à l'amiable. Ils accusent également les éleveurs peuls de corrompre les agents des services techniques (agriculture, élevage) et de l'administration pour bénéficier de leurs faveurs dans la résolution des conflits (voir le point sur la résolution des conflits).

Les conflits inter-communautaires

Ces conflits sont surtout observés dans les zones de colonisation agricole dont les compositions socio-ethniques ont été profondément modifiées. Par exemple dans toute la région Ouest du Burkina Faso ainsi une grande partie de la Côte d'Ivoire, l'arrivée des colons agricoles a contribué à la recomposition socio-ethnique des zones d'accueil. Cette colonisation agricole est parfois très ancienne (parfois depuis l'époque coloniale). Parmi les facteurs qui ont favorisé l'installation de ces colons, on peut citer la faiblesse de l'occupation humaine donc la disponibilité de terres, les politiques étatiques, etc.

Actuellement, beaucoup de conflits fonciers opposent les autochtones et les migrants qu'ils ont accueillis et à qui ils ont octroyé des droits fonciers sur les réserves familiales ou villageoises. Ces conflits sont divers, mais pour l'essentiel portent sur la nature des droits concédés. En effet, l'accueil et l'installation des migrants se sont réalisés dans un contexte d'abondance de la terre et parfois avec la pression de l'Etat (Chauveau, 2000a). L'accès à la terre était assorti de « clauses non foncières⁴ » dont le respect conditionnait le maintien des conventions foncières elles mêmes. Mais le contenu des conventions foncières n'était pas elles mêmes explicité. Dans la zone forestière en Côte d'Ivoire, les immigrants affirment généralement avoir acheté la terre ; beaucoup d'autochtones affirment plutôt avoir vendu des droits d'exploitation. Dans la zone cotonnière au Burkina Faso, c'est le terme don qui est utilisé pour

⁴ Notamment l'obligation du migrants de témoigner régulièrement sa reconnaissance par des dons diverses mais aussi une assistance à l'autochtones (avec qui il avait acquis les terres) à l'occasion de certains événements sociaux, tels que les baptêmes, les mariages, les décès, etc. Cette obligation est indépendante du mode d'accès (don, achat, etc.)

qualifier la convention foncière ; selon le statut (migrant ou autochtone) le contenu du don varie : ainsi pour beaucoup d'autochtones, le don équivalait en fait à un prêt alors que pour les migrants il correspondait à un transfert définitif des droits d'exploitation.

Les conflits actuels entre les migrants et les autochtones sont générés par l'ambiguïté des conventions foncières. C'est à partir de cette interprétation divergente que beaucoup d'autochtones contestent le droit aux migrants de continuer à exploiter des terres octroyées il y a souvent presque un demi siècle.

Au Burkina Faso, dans la zone cotonnière, cette situation se traduit chaque année en début de saison hivernale par des retraits ou des tentatives de retrait des terres dont les migrants sont les victimes.

En Côte d'Ivoire, principalement ces dernières années, les remises en cause des anciennes conventions foncières entraînent des conflits inter-ethniques violents et meurtriers opposant ivoiriens entre eux, mais aussi opposant des autochtones ivoiriens à des étrangers. Dans certaines zones, notamment à Tabou dans le Sud-Ouest, ces conflits violents et meurtriers ont entraîné le retour de plusieurs dizaines de Burkinabé vers leur pays en 1999.

Les dynamiques de ces conflits sont très souvent soutenues par d'autres facteurs parmi lesquels figurent d'une part les politiques foncières étatiques (voir les causes des conflits fonciers) et d'autre part l'existence de conflits intra-familiaux.

Les conflits intra-familiaux

Ce sont des conflits de proximité qui sont très fréquents; ils surviennent au moment de la transmission de l'héritage, ils portent également sur les revendications des droits de culture de jeunes qui accèdent à la maturité : par exemple dans le plateau central du Burkina où les terres assez dégradées, les jeunes et les femmes éprouvent des difficultés pour obtenir des terres de culture pour leur champs personnels, et très souvent les terres qu'on leur affectent sont celles qui sont les plus dégradées.

Les conflits intra-familiaux portent également sur le transfert inter-générationnel de la gestion des terres. Cet aspect est surtout accentué dans les zones de colonisation agricole où coexistent des communautés ethniques différentes. Entre ces communautés, il existe des conventions foncières anciennes dont les contenus ne sont pas explicites comme par exemple dans la zone cotonnière du Burkina Faso ou en Côte d'Ivoire dans les zones de plantation (café, cacao, etc.).

Actuellement, la situation est caractérisée par l'accession, aussi bien chez les autochtones que chez les migrants, des générations nouvelles aux postes de responsabilités familiales. Chez les autochtones, cette génération aspire bientôt à assumer le pouvoir lignager et villageois.

Chez les autochtones, les jeunes générations accusent très souvent leurs parents d'avoir bradé les terres

aux étrangers ; se fondant sur ces accusations, ces jeunes ne s'estiment pas liés par les engagements fonciers que leurs parents avaient noués avec les étrangers. Par conséquent ils considèrent que les terres que les étrangers ont acquies (quel que soit le mode d'obtention) appartiennent toujours aux patrimoines fonciers lignagiers. Revendications rejetées par les enfants des migrants qui, d'une part ne se considèrent pas comme des migrants et d'autre part revendiquent le droit d'exploiter les terres qu'exploitent leurs parents.

Dans la zone cotonnière du Burkina Faso, les jeunes autochtones revendiquent les terres familiales que les migrants exploitent à travers des retraits ou les tentatives de retrait dont l'issue dépend très souvent des rapports de force en présence. A ce propos, il convient de signaler que la possession d'un titre, régulièrement délivré par les services compétents de l'Etat ne constitue pas une condition suffisante de sécurisation (Faure, 1995). Les détenteurs d'un documents formels sont également tenus, tout comme les autres migrants, de respecter les clauses non foncières, sinon ils s'exposent à la destruction de leurs investissements. Ces risques augmentent avec le changement de génération.

Dans la zone forestière en Côte d'Ivoire, c'est également le retour de jeunes générations d'autochtones au village qui constitue l'une des principales causes des conflits fonciers entre les autochtones et les étrangers (allochtones et immigrés). La plupart de ces jeunes autochtones, après leur scolarisation, ont tenté l'expérience urbaine qui s'est avérée très souvent négative à cause notamment de la crise économique que le pays traverse depuis les années 1980. Contraints de retourner dans leurs villages d'origine pour s'investir dans les activités agricoles, ces jeunes autochtones se sont retrouvés confrontés à la pénurie foncière.

Parmi les jeunes mécontents, certains accusent les étrangers d'avoir volé les terres familiales mais la majorité d'entre eux accusent leurs parents d'avoir bradé le patrimoine foncier familial aux étrangers (Zongo, 2001) et, de plus en plus, affirment ne pas reconnaître les conventions foncières conclues par leurs parents.

Ces conflits intra – familiaux qui génèrent des dissensions entre les parents et les enfants ou entre les aînés et les cadets finissent par rejaillir sur les rapports inter – communautaires dans la mesure où, à terme, ils se traduisent par des conflits fonciers entre les autochtones et les migrants⁵. Ce sont ces petits conflits inter communautaires provoqués par les conflits intra - familiaux qui, parce que peu considérés sont résolus de manière insatisfaisante, précèdent et préparent les grands affrontements avec des conséquences désastreuses pour les hommes et les biens (voir Chauveau et Mathieu, 1998)

⁵ A titre d'illustration, le conflit qui a opposé les immigrés burkinabè à l'ethnie guéré en Côte d'Ivoire au mois de mai 2001 (6 morts et plus de 30.000 Burkinabè déplacés) résultait d'un conflit entre 2 frères qui revendiquaient une portion de terre que l'un des deux avait loué à un Burkinabè (Solidarité paalga, n°014 du 29 Mai au 11 juin 2001 ; Solidarité Paalga est un journal de la diaspora burkinabè de Côte d'Ivoire)

Les causes des conflits

Les conflits fonciers sont généralement déclenchés par un faisceau de causes dont la combinaison ne peut être déterminée à priori.

Cependant, certains facteurs ont des influences déterminantes sur la dynamique des conflits. Parmi ces facteurs, l'on peut citer la raréfaction des terres, l'émergence des nouvelles transactions (plus précisément les nouvelles transactions monétarisées), le pluralisme institutionnel, les politiques foncières étatiques (Blundo, 1997, Chauveau et Mathieu, 1998).

La raréfaction des terres: sous l'effet conjugué de l'extension des activités agricoles, de la modernisation des moyens de production, de la dégradation des sols, les terres cultivables disponibles se raréfient, ce qui entraîne une redéfinition restrictive des règles d'accès, la remise en cause des contrats anciens et par conséquent une inégalité croissante dans l'accès à la terre. Elle se traduit également par l'exclusion de certaines catégories d'acteurs (notamment les migrants, les jeunes et les femmes).

L'émergence des nouvelles transactions foncières : jusqu'à une date relativement récente la terre avait gardé son caractère patrimonial et était par conséquent inaliénable ; de nos jours ces valeurs ne sont plus partagées par tous les acteurs, par conséquent on assiste à l'émergence de nouvelles formes de transactions, notamment la vente et la location. C'est le cas dans la zone cotonnière au Burkina Faso, dans la zone de front pionnier, dans les zones péri-urbaines au Burkina Faso. Ces transactions monétarisées, surtout les ventes de terre, parce qu'elles sont prohibées par les normes et valeurs locales, restent encore illégitimes. Elles se déroulent donc dans des conditions d'absence de transparence et constituent une source d'insécurité foncière et de conflit. En effet, l'émergence des transactions monétarisées est la principale cause de retrait de terre dont sont victimes les migrants (Zongo et Mathieu, 2000). Très souvent, contrairement aux raisons évoquées pour justifier la dépossession du migrant (augmentation de membres de la famille de l'autochtones), les terres retirées sont destinées au marché de la location ou de la vente.

Les nouvelles transactions n'insécurisent pas que les migrants, elles touchent également les jeunes autochtones ; en effet, les ventes se réalisent dans « un marché officieux » qui se caractérise par son manque de clarté. Par conséquent, beaucoup de transactions sont conclues à l'insu des autres membres de la famille. Ainsi par exemple, un chef de famille peut utiliser sa position sociale pour vendre une portion des terres familiales (dont il n'est pas propriétaire) pour satisfaire ses besoins personnels sans l'avis des ayants droit. Son action insécurise les jeunes de sa famille dont les contestations futures vont insécuriser l'acquéreur et certainement déboucher sur des conflits.

En résumé les nouvelles transactions foncières monétarisées constituent une source d'insécurité à la fois

pour les migrants et pour les autochtones. En l'absence d'une clarification, elles représentent une source potentielle de conflits fonciers.

La multiplication des instances impliquées dans le foncier : les zones rurales sont caractérisées par la coexistence de plusieurs normes et règles relevant soit des systèmes locaux soit de l'administration étatique. La conséquence de cette coexistence est la prolifération d'institutions non hiérarchisées et qui disposent toutes de légitimité relative. Aucune institution ou autorité ne s'impose définitivement aux autres, leurs actions ne sont pas non plus coordonnées; au contraire, entre elles s'instaure très souvent une logique de compétition qu'exploitent les acteurs, ce qui empêche la stabilité des jugements. A titre d'illustration, les conflits peuvent être résolus chez le chef de terre, les chefs de lignage, les chefs de village, les responsables administratifs villageois, les chefs de cantons, la préfecture, etc. Les acteurs en conflit choisissent les instances de jugement en fonction des résultats qu'ils espèrent obtenir.

La solution d'un conflit peut être remise en cause par une autre instance ; il peut même arriver qu'une même instance prononce pour le même conflits deux jugements contradictoires; c'est particulièrement le cas dans l'administration où les jugements dépendent des sensibilités personnelles des responsables (les préfets par exemples). (voir pour illustration les procédures de résolution des conflits).

La politique foncière étatique : le Burkina Faso a adopté en 1984 une loi portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) dont la principale innovation a été la création d'un domaine foncier national (DFN), de plein droit propriété de l'Etat, d'une part et d'autre part la disqualification des autorités coutumières ainsi que la suppression des droits fonciers coutumiers. Des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CGVT) ont été instituées pour gérer l'attribution des terres, le contrôle de leur mise en valeur effective, les retraits des terres non exploités en conformité avec le cahier des charges, le règlement des conflits, etc. Les attributions des CVGT ont été réactualisés par un Arrêté interministériel en 2000⁶

En dépit de ses relectures successives en 1991 et 1996, aujourd'hui tous les acteurs s'accordent pour reconnaître que la RAF n'est ni appliquée ni applicable⁹ parce qu'elle est, d'une part inadaptée et, d'autre part, méconnue de la majorité des acteurs. Les CVGT, même si elles ont contribué à complexifier le paysage institutionnel, ne sont pas imposées comme des structures de référence; hormis quelques zones

6 Ordonnance n° 84 / 050/ CNR / PRES

7 Notamment l'arrêté conjoint n° 0010/ 2000/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA du 3 février 2000 relatif à la constitution, aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs

8 Le monopole foncier de l'Etat a été assoupli par l'introduction de la possibilité de la propriété privée.

9 Selon le Haut commissaire qui était en poste dans la province en 1998 «la RAF telle qu'elle est formulée actuellement est inapplicable; elle nécessite par conséquent une adaptation pointue aux réalités locales. Généralement le paysan ne conteste pas ouvertement la loi, puisque c'est une décision qui émane de l'Etat qui peut, s'il le veut, utiliser la force pour l'imposer. Mais cela ne signifie pas que le paysan adhère à la loi car il considère que c'est la terre de ses ancêtres et de sa descendance. Il peut donc accepter une décision qui lui est défavorable mais c'est dans l'attente d'une opportunité pour récupérer ce qu'il considère comme étant «son» bien. Il faut donc savoir intervenir, souvent en conciliant, mais parfois avec fermeté». (Entretien du 14 août 1998). C'est en substance ce que dit aussi le secrétaire général de la province, préfet - maire de Solenzo: «les autochtones ne contestent pas la légitimité de la RAF, mais seulement ils estiment qu'ils n'ont pas à l'appliquer sur la terre de leurs ancêtres». (entretien du 13 août 1998).

où elles sont restées actives (Tallet, 1998), les CVGT n'ont pas longtemps survécu à la révolution 1983-1987.

Cependant, même inappliquée, la RAF a influencé et continue d'influencer fondamentalement les pratiques foncières en milieu rural. En effet ce n'est pas la loi elle, mais son interprétation qui détermine les pratiques à l'échelle locale (Hagberg, 2001).

Ainsi l'idée d'un domaine foncier national stipulant que la terre appartient à l'Etat a été interprétée comme la terre appartient à tout le monde. Cette interprétation a entraîné, sur toute l'étendue du territoire, mais plus encore dans les zones de forte migration, la contestation des droits coutumiers. En d'autres termes, elle a instauré une anarchie dans la gestion de la terre par la délégitimation des instances traditionnelles sans pour autant avoir pu les remplacer par des instances de efficaces.

L'impact de la loi a été d'une part la création du vide institutionnel et d'autre part l'instauration de la confusion dans l'accès à la terre. Ce qui contribué à multiplier les conflits entre les populations (agriculteurs / éleveurs, autochtones / migrants, autochtones entre eux).

En Côte d'Ivoire, la loi foncière de 1998 a alimenté la dynamique des conflits en milieu rural. En effet l'article 1 de la loi exclut les non-ivoiriens (qui sont pourtant très nombreux en milieu rural a possédé des plantations) de la propriété foncière (Chauveau, 2000b). Cette exclusion a été diversement interprétée par les différents acteurs au niveau local. L'idée générale qui semble s'être imposée en milieu rural chez les autochtones à partir de l'interprétation de la loi est d'abord l'idée de la possibilité de récupérer les plantations des étrangers ; dans certaines zone, selon les explications données par les immigrés Burkinabê , les autochtones ont tenté d'instaurer des taxes dont le montant variait d'un village à l'autre; par endroit, les autochtones ont tenté d'imposer le partage des plantations (Zongo, 2001). Cette situation a créé de nombreux conflits violents et meurtriers d'abord entre ivoiriens (autochtones et allochtones) et aussi entre ivoiriens et non ivoiriens (voir Chauveau, 2000b). C'est également de l'interprétation de la loi que certains conflits fonciers aux causes non foncières se sont également développés dans le pays, c'est le cas par exemple du conflit entre les autochtones Abouré et les immigrés à Bonoua (Koné, 2001).

Enfin, il convient de préciser que ces différentes interprétations ont été favorisées par l'action des politiciens locaux qui ont fait du foncier un argumentaire électoraliste dans leurs régions respectives.

Les procédures de résolution des conflits

Cette partie a pour objectif 1) d'illustrer les niveaux de résolutions des conflits, 2) les acteurs impliqués dans la résolution des conflits et 3) les procédures utilisées.

L'échelle de résolution

L'échelle de résolution des conflits est très dynamique car elle peut évoluer de la famille au département.

- Lorsque le conflit oppose des autochtones, le cadre de résolution peut être la famille (conflits intra-familiaux) ou le village (conflits inter-familiaux).
- Par contre, lorsque le conflit implique un autochtone et un migrant, l'échelle de résolution peut intégrer successivement la famille, le lignage, le village et enfin le département. Sauf cas exceptionnel, le niveau province est rarement sollicitée. Chaque niveau entraîne l'implication de nouvelles catégories acteurs aux légitimités spécifiques. A partir du niveau départemental, la nature de la légitimité change de cadre dans la mesure où les instances d'arbitrage relèvent dès lors des démembrements de l'Etat. On peut cependant retenir que pour la majorité des conflits fonciers, le terroir, entendu comme territoire coutumier comprenant à la fois le village et ses hameaux de culture, apparaît comme le principal cadre formel de référence en matière d'arbitrage. A l'intérieur de cadre formel, le lignage apparaît comme le premier échelon pertinent de la résolution des problèmes fonciers.

Les dégâts de culture

La philosophie générale n'est pas très favorable aux éleveurs qui sont suspectés de laisser parfois sciemment leurs animaux détruire les cultures.

La démarche ne peut être effective qu'en cas de flagrant délit¹⁰ ou bien lorsque les animaux ont été identifiés (par un témoin par exemple). Lorsque les dégâts sont constatés et le propriétaire des animaux identifié, deux possibilités s'offrent aux protagonistes, dont la première, le règlement à l'amiable, n'est utilisée qu'en cas d'accord sur les dommages à payer. Son recours dépend des rapports de force, de l'intégration des différentes communautés. Très souvent les dégâts provoqués par les animaux appartenant à des agriculteurs sont résolus à l'amiable. Par contre, avec les éleveurs peul, la procédure dépend des rapports entre les deux communautés. Là où ils sont tendus ou conflictuels, le règlement à l'amiable est très peu utilisé.

Par contre, le recours aux autorités administratives est presque systématique; la victime des dégâts se plaint auprès du préfet qui instruit une commission technique, composée d'un technicien des services de l'Agriculture et d'un de l'Elevage, chargée d'évaluer les dégâts.

Si les dégâts concernent des champs, les critères d'évaluation portent sur la superficie, l'état d'avancement des plantes (début de saison par exemple), les investissements (utilisation d'intrants tels que l'engrais, les produits phytosanitaires, les semences améliorées, etc.), l'importance des dégâts sur les plantes. A partir de ces éléments la commission évalue la perte qu'elle consigne dans un procès verbal qui sera transmis au préfet. Les dégâts peuvent également porter directement sur les récoltes.

Si les dégâts portent sur les animaux (empoisonnement, abatage, blessure, etc.), l'évaluation tient compte

¹⁰ En cas de flagrant délit, les animaux sont conduits directement en fourrière (soit au commissariat, soit à la préfecture, soit chez un responsable qui a été désigné pour cette tâche). Selon les dispositions anti divagation, le propriétaire est tenu de payer une amende forfaitaire de 500 CFA par animal et par jour à la fourrière

de l'importance des blessures, des séquelles sur le rendement de l'animal, de la race, etc.

Sur la base de l'évaluation, le préfet détermine une amende en tenant compte soit du prix du produit sur le marché soit le prix de l'animal. C'est cette amende qui fera l'objet de négociation entre les protagonistes sous l'arbitrage du préfet; la somme définitive est plus ou moins consensuelle. En plus de la somme qu'il paye à l'agriculteur, l'éleveur paye une autre amende (lutte contre la divagation des animaux, les frais de fourrière) dont le montant varie d'une province à l'autre voire d'un département à l'autre.

Si les dégâts ont été accompagnés de coups et blessures (ce qui est de plus en plus fréquent), le volet pénal est instruit par les services de la gendarmerie ou de la police puis transmis à la justice qui tranche.

Les contestations que l'on rencontre dans le cadre de ce règlement proviennent soit des éleveurs qui trouvent les bases de l'évaluation contestables, soit des agriculteurs qui accusent les éleveurs de corrompre les agents des services techniques et de l'administration pour échapper aux amendes.

En résumé, la résolution des conflits impliquent des acteurs différents en fonction de l'échelle:

- le règlement à l'amiable implique le propriétaire des animaux, l'agriculteur, une autorité du village (RAV, chef de village, etc.) et enfin quelquefois le responsable des éleveurs. Il est à signaler que certains villages se sont dotés de structures pour lutter contre la divagation des animaux et résoudre les conflits agriculteurs/éleveurs.
- les règlements devant l'administration implique directement le préfet ainsi que ses collaborateurs, l'éleveur, l'agriculteur et le RAV auxquels il faut ajouter les forces de l'ordre (gendarme ou policier) les juges et les avocats si l'affaire est transmise à la justice. Outre ces acteurs, la résolution du conflit implique les agents services techniques dont l'apport (l'évaluation des dégâts) sert de base à la négociation. En dehors de ces acteurs officiels, il convient de noter l'existence d'autres acteurs dont l'intervention reste informelle ou souterraine; ce sont notamment les associations (généralement des éleveurs), les membres importants de la communauté (surtout si le conflit prend une certaine ampleur). Leur action consiste souvent en du lobbying auprès des principaux acteurs de la résolution de la crise. Ces actions de lobbying peuvent prendre des formes très variées parmi lesquelles la corruption de certains agents.

Les retraits ou tentatives de retraits

Une fois que le retrait est annoncé le migrant entame une démarche d'abord discrète mais qui peut aboutir chez le préfet.

La première démarche consiste à aller «saluer» l'autochtone et sonder les raisons du retrait.

Si cette première démarche s'avère infructueuse, le migrant entreprend des démarches auprès des membres influents du lignage de l'autochtone, démarche qui aboutit généralement à une réunion du «conseil familial». De nombreuses tentatives de retrait trouvent leur épilogue à ce niveau car très souvent, la menace est utilisée par les autochtones soit pour renégocier les clauses du contrat antérieur, soit pour réaffirmer leurs droits.

L'échec de la démarche à ce niveau traduit une réelle volonté de retirer effectivement la terre, l'ultime voie d'une solution «locale» demeure soit le chef de terre (dont très souvent la marginalisation a été consommée)¹¹ soit le responsable administratif villageois (le RAV) dont le pouvoir dans les affaires foncières est très limité. Les règlements des conflits fonciers dans les villages excluent pour le moment les autorités d'origine administrative.

L'échec des tentatives à l'échelle villageoise entraîne une tension et la rupture du dialogue et de la négociation. Une logique de rapport de force s'instaure, ce qui explique que les migrants partent souvent labourer collectivement pour mettre les autochtones devant le fait accompli mais aussi les contraindre à porter le conflit devant l'administration.

Les procédures de résolution des conflits par les autorités administratives sont en totale contradiction avec la loi foncière, car tous les préfets reconnaissent rechercher d'abord à «réconcilier» les parties, à «apaiser» les esprits; à ce titre d'ailleurs lors des séances de résolution des problèmes fonciers, les préfets s'entourent de personnes que la loi n'a pas prévu (chef de village, les autorités coutumières, etc.) mais le poids moral permet d'obtenir une réconciliation. Les autorités évitent d'évoquer la loi en introduisant le débat sur le conflit comme un problème de famille. Mais lorsque les parties s'entêtent dans leur position, le préfet brandit la loi comme menace pour contraindre les parties à s'étendre (Lund, 2001). C'est une stratégie qui s'avère payante provisoirement car le problème resurgit une fois que l'autorité qui a pris la décision est affectée ailleurs.

Un préfet disait en 1998 «lorsqu'un préfet est affecté quelque part, à son arrivée il hérite souvent de problèmes qui existent il y a très longtemps et qui ont toujours trouvé des solutions provisoires; alors l'objectif du nouveau est d'éviter que ces problèmes dégénèrent avec lui; il faut les gérer au mieux et les transmettre à ton successeur. Ce n'est pas par absence de volonté, on n'a pas de directives claires qui puissent servir de guide pour apprécier les affaires qui nous sont soumises». (Kouka, août 1998)¹².

Les conséquences de cette absence de directives (ou d'instructions) structurant l'action des autorités administratives sont diverses:

- une administration des conflits selon la sensibilité et la personnalité des responsables;
- l'absence de cohérence dans l'action publique; conscients de cette faiblesse, les paysans qui s'estiment lésés par une décision attendent le départ de l'autorité qui l'a prononcée pour «réveiller» le problème. La conséquence de cette situation est la remise en cause perpétuelle des actions des prédécesseurs.

En ce qui concerne les acteurs impliqués dans les procédures de résolution des conflits fonciers,

¹¹ D'ailleurs dans la zone, le régime foncier local n'accorde pas au chef de terre le pouvoir de trancher les affaires qui ne relèvent pas de son propre lignage.

¹² Il arrive que les autochtones refusent d'appliquer la décision de l'administration car ils ne lui reconnaissent aucune compétence foncière. Même en cas de recours aux instances judiciaires, ce qui est d'ailleurs relativement rare, les verdicts ne sont pas non plus respectés.

notamment entre autochtones et migrants, ils varient en fonction de l'échelle.

Ainsi à l'échelle lignage et village, interviennent directement dans la résolution le migrant (généralement accompagné d'un autre migrant), l'autochtone, les notables de son lignage et éventuellement le chef du village (ou chef de terre), le RAV, les responsables des migrants.

Parfois l'impossibilité de trouver une solution à cette échelle est liée à l'action des enfants du villages qui sont dans les centres urbains ou qui exercent dans l'administration dans d'autres provinces du pays. C'est en leur sein que naissent les premières dénonciations de «l'invasion des migrants» ainsi que les incitations à revoir les accords passés. Leur action reste néanmoins très discrète.

A l'échelle départemental, les acteurs directement impliqués sont le préfet entouré de ses collaborateurs, ainsi quelques personnes ressources, le RAV, les autochtones (en fait les notables du lignage), les migrants (victime et notables de la communauté). Dans les zones de forte pression où les retraits sont très fréquents comme par exemple à Kouka, on assiste à l'émergence d'associations de ressortissants chez les migrants qui interviennent dans la résolution des conflits de manière informelle. Le poids démographique des migrants fait d'eux un enjeux politique aussi bien à l'échelle locale que nationale.

La multiplication des conflits fonciers entraîne l'intervention des hommes politiques locaux, d'abord en amont, pour conscientiser et préconiser les solutions négociées. Ils s'impliquent également dans la résolution mais de manière informelle et officieuse. Il demeure néanmoins une ambiguïté dans leur intervention car en tant qu'enfants du terroir, ils sont parfois sensibles, sinon même à l'origine des retraits de terre. Cependant en tant qu'hommes politiques devant solliciter les voix des électeurs, ils doivent ménager les migrants dont le positionnement peut faire ou défaire une carrière.

Quelques remarques en guise de conclusion

- En dehors des cas de dégâts de cultures, la hiérarchisation des niveaux de résolution (niveaux lignage, village ou départemental) ne modifie pas les procédures utilisées: absence de règles clairement définies servant de support à l'action des instances, recherche de solution de conciliation;
- L'absence de règles de référence n'autorise pas la possibilité d'une jurisprudence, d'où des incohérences dans les jugements de l'administration dans la mesure où chaque autorité se «débrouille» pour trouver une solution provisoire;
- L'émergence d'acteurs, notamment les associations, dont l'influence sur le foncier reste à déterminer;
- Il ressort que les procédures de résolution des conflits s'inscrivent en marge de procédures officielles. Même ignorés, et surtout après avoir été combattus par l'Etat, les principes locaux d'organisation et de gestion du foncier se maintiennent avec néanmoins des mutations parfois radicales

L'ensemble aboutit au bricolage de procédures, à la fabrication de «règles» qui structurent provisoirement

l'action des acteurs. L'Etat, très incertain de son implantation et de sa capacité à imposer sa vision des choses, participe à ce bricolage, dont le résultat est par principe précaire, provisoire ... et provisoirement satisfaisant.

On peut retenir que les conflits qui ont été décrits ici ont des causes multiples et encastrées les unes dans les autres. Certains conflits, notamment ceux qui opposent les groupes socioprofessionnels, traduisent une conception et un rapport différents à l'espace. Cependant ils peuvent également servir de paravent socio-politiques ou socio-ethniques dont le foncier n'est qu'un élément révélateur. Il convient dans ce contexte de saisir la nature exacte du conflit et d'y apporter des solutions appropriées.

Les conflits fonciers opposant les agriculteurs (entre autochtones et autochtones contre migrants ...) sont révélateurs des dynamiques sociales (par exemple les remises en cause des engagements avec le renouvellement des générations, l'évolution du statut de la terre, etc.). On peut interpréter ces conflits comme l'expression d'un besoin de changement institutionnel dont l'issue ne peut absolument pas être déterminée à priori.

Par contre le bricolage de l'administration dans les procédures de résolution des conflits traduit un hiatus entre les politiques foncières étatiques et les pratiques locales. Même si les lois de l'Etat ne sont pas appliquées, celui ne reconnaît pas les conventions foncières (prêt, location, «vente», etc.) qui se développent à l'échelle locale. C'est cette non reconnaissance qui constitue la première source d'insécurité et de conflit dans la mesure où elle empêche la production de directives pour guider l'action des agents de l'administration.

Une des orientations possibles de l'action de l'Etat, dans le contexte de la décentralisation est certainement de réfléchir sur les modalités de prise en considération des dynamiques foncières actuelles.

Bibliographie

Blundo (G), 1997 : «Gérer le foncier rural au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le Sud-Est du bassin arachidier » in Tersiguel (P) et Becker (C) (eds) : Développement durable au Sahel, Karthala

Chauveau (J.P)

- 2000 a: «Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'Etat », Politique Africaine n° 78. Juin. 94 – 125
- 2000b «La nouvelle loi sur le domaine foncier rural : formalisation des « droits coutumiers » et contexte socio – politique en milieu rural ivoirien », document de travail, multigr, 12 p

Chauveau (J.P.), Mathieu, 1998 : «Dynamiques et enjeux des conflits fonciers» in Lavigne Delville (eds) : Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale, Karthala - Coopération Française, 243-258

Faure (A), 1995 : L'appropriation privée en milieu rural. Politique foncière et pratiques locale au Burkina Faso. Dossier IIED n° 59, 16p

Hagberg (S), 2001: « A l'ombre du conflit violent. Règlement et gestion des conflits en agriculture » Cahiers des Sciences Humaines, 161 XLI-1, 45 -72

Koné (M), 2001 : «Dispositifs locaux de régulation foncière en Côte d'Ivoire : l'exemple de Bonoua» in GRET, IRD REFO, LAJP : Dispositifs locaux d'administration foncière en Afrique rurale (Document de travail)

Lund (C), 2001 : «Les reformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger » in Winter (G) (eds) : Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs, Karthala-IRD, 195-207

Mathieu (P) (eds), 2000 : Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso. Etude sur l'évolution des transaction foncières au Burkina Faso, rapport de synthèse, GRET (rapport d'étude)

Tallet (B), 1998 : « Au Burkina Faso, les CVGT ont-elles été des instances locales de gestion foncière ? in Lavigne Delville(eds) : Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale, Karthala - Coopération Française, 390 - 402

Zongo (M), 2001 : Etude de groupements immigrés Burkinabê dans la région de Oumé (Côte d'Ivoire : organisation en migration, rapports fonciers avec les groupes autochtones et les pouvoirs publics locaux, Ouagadougou, IRD/REFO

Zongo (M), 2001 : « Emergence des nouvelles modalités d' 'accès à la terre et dispositifs locaux d'administration foncière. La vieille zone de colonisation agricole, Burkina Faso» in GRET, IRD REFO, LAJP : Dispositifs locaux d'administration foncière en Afrique rurale (Document de travail)

Zongo (M) et Mathieu (P), 2000, «Transactions foncières marchandes dans l'ouest du Burkina Faso : vulnérabilité, conflits, sécurisation, insécurisation », Bulletin de l'APAD, 19 : 21-32

LA TERRE COMME SOURCE DE CONFLITS ET DANS L'ORGANISATION POST-CONFLICTUELLE

EUGENE RURANGWA

Prélude

En tenant compte du triple but de la session, à savoir : identifier des voies à travers lesquelles les implications d'ordre foncier ont entraîné des situations conflictuelles à différents niveaux ; discuter sur la manière dont l'accès, l'acquisition et l'utilisation de la terre peut contribuer à une transition normale et souple en situations post conflictuelles et enfin, fournir des exemples, faits concrets et palpables pouvant contribuer à éliminer d'une certaine manière les conflits latents ou potentiels par la création et le renforcement des dispositions légales et de la justice, spécialement dans le monde rural, cette présentation se limitera au seul cas rwandais dans son contexte historique, présent et futur.

Introduction

Au Rwanda, la terre est une ressource naturelle d'une valeur inestimable, tant sur le plan économique que sur le plan socioculturel.

Sur le plan économique, la ressource foncière constitue la base essentielle de production et de survie de plus de 90% de la population rwandaise via l'agriculture qui reste et restera pour longtemps encore le poumon de l'économie nationale.

En effet, le secteur agricole procure 43,5% du P.I.B et 80% des exportations du Pays via le café et le thé essentiellement (MINAGRI, MINECOFIN, 1998). sur le plan socio- culturel, la terre rwandaise constitue une assise solide des traductions sociales et culturelles. Par tradition, le rwandais est en effet profondément attaché à la terre.

Le régime foncier des sociétés agraires du Rwanda pré colonial était caractérisé par la propriété collective de la terre et était fondé sur la complémentarité entre l'agriculture et l'élevage. Il était au service de la production économique et un facteur de stabilisation et d'équilibre des rapports sociaux de production. Les familles étaient regroupées dans des lignages et ceux-ci regroupés en clan. Chaque clan avait un chef. Les clans se répartissaient sur tout le territoire national dans des proportions différentes selon les régions. Les rapports fonciers étaient ainsi fondés sur la liberté d'occupation du territoire et la complémentarité des modes de production.

Cette harmonie était parfaite pour autant qu'il y avait encore de l'espace à conquérir. Au fil des ans, la compétition pour l'accès à la terre s'est accrue suite aux effets conjugués de l'exiguïté du territoire, de la démographie galopante, de la présence d'un nombre important des sans terres et devant vivre de la terre et de la crise du pastoralisme. Actuellement, la ressource foncière nationale n'offre guère beaucoup d'alternatives quant à l'augmentation des aires cultivables, eu égard à sa disponibilité limitée.

En effet, les terres à vocation agricole sont estimées à environ 1.385.000 ha (MINAGRI, Statistiques Agricoles, 1998) soit à peu près 52% de la superficie totale du pays. La récupération d'une partie du Parc National de l'Akagera, soit une superficie de 194.000ha, et de tout le domaine de chasse d'Umutara, soit environ 15.000 ha, à des fins agro-sylvo-pastorales, porte la superficie des terres cultivables à 1.594.000ha, soit environ 60% de l'étendue du territoire national qui est de 2.633.800 ha.

Concernant les terres des marais dont la superficie est d'environ 165.000 ha, seule la moitié est exploitable, l'autre moitié étant à préserver pour la régulation du cycle hydrologique, l'équilibre et la stabilisation éco-climatique et la conservation de la Biodiversité. Quant à l'évolution de la population rwandaise, les premiers recensements administratifs et autres enquêtes (1930-1935), l'état civil, les enquêtes démographiques des années 1950, les recensements administratifs de 1960, l'enquête démographique de 1970, le recensement général de la population et de l'habitat de 1978, l'enquête nationale sur la fécondité de 1983, le deuxième recensement général de la population et de l'habitat de 1991 et les rapports annuels du Ministère de l'Administration Locale ainsi que du Ministère des Finances et de la Planification Economique permettent de retracer l'évolution de la population rwandaise depuis 1934 à nos jours. La population estimée à 1.595.400 en 1934 est passée à 7.700.000 en 1997. Elle est actuellement estimée à 8,6 millions d'habitant (ONAPO, 2002)

La croissance de la population a été exponentielle à l'exception de quelques années comme 1943-1944 et 1994 – 1996. Les baisses de la population des années 1943 – 1944 sont dues à la famine tandis que les reculs de la population pour les années 1994 – 1996 s'expliquent par le génocide et les massacres de 1994 qui ont entraîné la mort de plus d'un million et l'exil d'autres plusieurs milliers vers les pays limitrophes. La population rwandaise est donc en augmentation continue très forte. Elle a doublé les 25 dernières années. Cette forte croissance est le résultat d'un très fort taux d'accroissement naturel de l'ordre de 3,2%.

Les derniers chiffres du recensement général de la population et de l'habitat de 1991 montrent que la densité moyenne est de 272 hab. /km² au niveau national alors que certains Districts ont une densité supérieure à 600 hab. /km².

Actuellement, les densités sont de l'ordre de 315 habitants au km². Toutefois les disparités régionales sont

à considérer puisque certaines Districts ruraux, comme Shyanda de la Province de Butare, peuvent facilement atteindre plus de 1.000 habitants au km².

L'enquête socio-démographique de 1996, confirme les densités plus élevées déjà enregistrées en 1991 au plateau central et au Nord Ouest du Pays, respectivement les Provinces de Gitarama et Butare ainsi que Gisenyi, Ruhengeri et Byumba, et totalisent à elles seules 55,8% de la population totale du pays.

Ces densités très élevées entraînent un entassement excessif de la population sur place et celui-ci a des conséquences néfastes sur la ressource foncière. Ce phénomène engendre une compétition sans précédent sur la ressource terre et de là apparaissent des cas conflictuels même au sein du lignage familiale.

D'après le rapport de la Commission Nationale d'Agriculture de 1992, en 1986 on dénombrait 1.111.897 ménages ruraux, en 1989 ils étaient estimés à 1.202.605, l'on prévoyait qu'ils atteindraient 1.941.000 à l'an 2000. Déjà en 1986, on estimait à 25,7% d'exploitations agricoles familiales (E.A.F) de moins de 0,5 ha. Ces ménages ne pouvaient plus produire pour satisfaire à leurs besoins de subsistance. Le groupe de vulnérables comptait la terre cultivable comprise entre 0,5 – 1 ha.

Actuellement, la terre cultivable disponible par exploitation agricole familiale est de l'ordre de 0,6 ha par ménage (famille). Il y a bien sûr des disparités régionales concernant la disponibilité en terres cultivables qui varie de < 0,25 ha > 2 ha.

La réduction des superficies cultivées par ménage est une situation généralisée dans tout le pays et certaines préfectures dont notamment Gisenyi, Cyangugu, Gikongoro et Butare ont déjà atteint des valeurs moyennes inférieures à 0,5 ha par ménage alors que le seuil critique en dessous duquel un exploitant agricole ne peut plus subvenir à ses besoins nutritionnels de base par la seule activité agricole est d'environ 0,75 ha. Quant à la F.A.O, elle stipule qu'une exploitation agricole économiquement viable est de l'ordre de 0,90 ha.

De par ces chiffres, il va sans dire que l'exploitation agricole familiale rwandaise n'est plus viable. Ceci montre que tous les rwandais, particulièrement ceux vivant dans les milieux ruraux ne pourront pas rester tous agriculteurs ou éleveurs comme c'est presque le cas actuellement.

C'est une situation de crise qui appelle des mesures urgentes et appropriées étant donné que l'exiguïté du territoire rwandais n'offre guère des possibilités d'extension des espaces cultivables.

Le nombre des sans terres ira croissant et la pauvreté se fera plus menaçante puisque plus de 90% de la population rurale est employée dans l'agriculture.

Le système foncier comme source de conflit.

Dans le contexte strictement rwandais, la contribution du système de gestion foncière aux conflits prend

ses racines dans la période coloniale et étale ses ramifications dans la période post coloniale qui se subdivise en deux périodes : celle d'avant le génocide de l'indépendance jusqu'en 1994 et d'après le génocide, c'est à dire d'Avril 1994 à ce jour.

Cependant, dans un premier temps, l'étude du système foncier du Rwanda pré colonial permet de décerner les distorsions survenues au cours de la période coloniale.

Le système foncier pendant la période pré coloniale

Les principales facettes du système foncier pendant la période pré coloniale se présentaient comme suit :

- Ubukonde ou droit clanique détenu par le chef du clan premier défricheur de la forêt dont la propriété pouvait atteindre des grandes superficies sur laquelle il installait plusieurs familles dites « abagererwa » jouissant d'un droit foncier soumis à des conditions réglementées par la coutume.
- Igikingi ou droit de pâturage accordé par le Roi ou un de ses Chefs appelés « Umutware w'umukenke » à une famille pratiquant l'élevage. Jusqu'à l'arrivée du Colonisateur, l'Igikingi était le système de tenure le plus usité, surtout au centre et au sud du Pays.
- Inkungu ou coutume permettant et autorisant le responsable politique local de disposer pour lui-même, ou pour d'autres personnes, des propriétés en déshérence ou abandonnées. Ces terres constituaient une sorte de réserve foncière que l'autorité de l'époque pouvait accorder sur demande à ceux qui en éprouvaient le besoin.
- Gukeba signifiait installer des personnes dans un pâturage ou sur une terre en friche. Gukeba ou parfois Kugaba était une opération du ressort de l'autorité en place.
- Au fur et à mesure que la structure socio-politique et administrative se fortifiait et devenait mieux organisée, l'importance vitale des ressources foncières se concrétisait et leur gestion saine se manifestait par la présence d'un chef chargé du foncier « umutware w'ubutaka » et un chef chargé de l'élevage « umutware w'umukenke » considérés au même niveau que le chef de l'armée ou « umutware w'ingabo ».

Les droits fonciers étaient respectés et transmis de génération en génération selon la tradition et la coutume rwandaises. L'exercice de tous ces droits fonciers se faisait sous la protection suprême du Roi garant du bien être de toute la population. L'appropriation foncière était plus communautaire qu'individuel. C'est ce système que les colons trouvèrent en place et c'est sur ce même système foncier régi par la coutume et agréé par l'autorité royale qu'allait se superposer un nouveau système foncier basé sur le droit écrit.

Système foncier pendant la période coloniale

L'avènement de la colonisation devait introduire dans la société rwandaise des éléments nouveaux, exogènes et dominateurs, susceptibles d'entraîner des modifications et des distorsions dans les équilibres internes.

La colonisation allemande qui s'est installée dès la fin du XIX siècle dura jusqu'en 1916. En matière foncière, le pouvoir allemand reconnaissait l'autorité du Roi sur les terres. Les premières missions

catholiques et protestantes achetaient des terrains pour en devenir propriétaires.

Si la gestion politique dans l'ancien Rwanda se fondait sur le contrôle du système économique basé sur 3 piliers, à savoir la maîtrise de la terre pour la production agricole, le bétail pour l'élevage, et la sécurité pour garantir la prospérité, la colonisation belge introduit des changements profonds dans la gestion du pays et qui devaient détruire le système traditionnel. Cette trilogie qui représentait le système des grands équilibres fut donc démantelée et transformée en une administration unifiée. La réforme de 1926 divise ainsi le pays en chefferies et supprime les pratiques en vertu desquelles un chef pouvait avoir plusieurs possessions dans les différents coins du pays, qui caractérisaient son importance dans l'hierarchie nationale. Cette forme de gestion territoriale était pourtant un facteur d'unité et de cohésion nationales. La suppression des structures traditionnelles, dans le but de mieux contrôler le territoire et de faire passer les instructions coloniales, a fort perturbé la société rwandaise. Néanmoins, la gestion foncière a continué de s'inspirer des pratiques traditionnelles.

La colonisation belge a également introduit le droit écrit repris dans les « codes et lois du Rwanda », particulièrement pour assurer la sécurité foncière des colons et des autres étrangers désireux d'investir dans le foncier au Rwanda.

L'administration belge met en application l'ordonnance de 1885 relative à l'occupation des terres de laquelle se dégagent deux idées principales suivantes :

L'officier public colonial seul garantit les droits d'occupation des terres prises sur les indigènes . Les colons ou les étrangers qui veulent s'installer dans le pays doivent solliciter l'intermédiation du pouvoir colonial et suivre ses règlements pour l'obtention des terrains et procéder à l'établissement des conventions d'installation.

L'occupation des terres doit se faire avec titre de propriété. Les indigènes ne doivent pas être dépossédés des terres qu'ils occupent. Les terres vacantes sont considérées comme appartenant à l'Etat. Cette disposition introduit dès lors dans le système foncier rwandais la dualité des systèmes.

Les terres occupées restent soumises à la gestion traditionnelle et seuls les colons et les étrangers bénéficiaient du nouveau système écrit protégé par la colonie. Le droit écrit s'exerçait aussi sur les terres des missions catholiques et protestantes (décret du 24/01/1943 relatif aux Cessions et Concessions gratuites aux associations scientifiques et religieuses et aux établissements d'utilité publique), dans les circonscriptions urbaines et dans les centres commerciaux et de négoce.

En raison de la forte densité de population et de la volonté d'exploiter de nouveaux espaces, le pouvoir colonial introduit le système de paysannats. Ce système, proche du système traditionnel de Gukeba, se développa dans les régions de pâturages ou autres réserves et consistait à donner à chaque ménage une

portion de terres de 2 ha pour surtout le développement des cultures de rente telles que le coton au Bugarama, et le café au Mayaga. Cette pratique a favorisé l'extension des espaces agricoles au détriment de l'élevage. Elle traçait ainsi une nouvelle orientation du développement national fondé plutôt sur l'agriculture et créa ipso facto la rupture des équilibres installés à travers l'histoire entre l'activité agricole et celle d'élevage. Cela devait engendrer des conflits latents et réels entre agriculteurs et éleveurs. Si, dans cette domination du système agricole sur le système pastoral, l'on n'enregistre pas des conflits ouverts entre le pouvoir et les populations, il n'en est pas moins vrai que des tensions réelles se manifestèrent à cette époque. On assiste ainsi aux migrations des populations éleveurs vers la région semi aride d'Umutara et vers les Pays limitrophes(l'Uganda, la Tanzanie et le Congo).

Entre 1952 et 1954, le Roi Mutara III RUDAHIGWA abolit le système d'ubukonde et exigea à tous les Abakonde de partager leur propriété foncière avec leurs clients appelés « Abagererwa ».

A partir de 1959, le système foncier devient un facteur de conflit réel dans la population, avec le soutien des autorités coloniales. C'est la période où, la crise politique aidant, l'on enregistre les premiers réfugiés qui partent en exil en abandonnant leurs propriétés tant foncières qu'immobilières.

Système foncier après l'indépendance

Comparée à la période coloniale, la situation n'a pas beaucoup changé. En effet, 90% des terres agricoles du pays sont toujours régies par le droit coutumier.

Le droit foncier écrit reste l'apanage d'un petit nombre de personnes ainsi que les congrégations religieuses. Il s'exerce plus fréquemment dans les milieux urbains et dans les agglomérations à caractère commercial.

Situation foncière pendant la 1ère et la 2ème République.

Après l'indépendance, le pouvoir reconnaissait aux communes un rôle important dans la gestion du foncier. Par la Loi Communale du 23/11/1963, la conservation des droits relatifs aux terres grevées de droits coutumiers incombe à la commune. La gestion foncière communale a facilitée la distribution de toutes les terres abandonnées par les réfugiés aux populations restées au Pays. Il va sans dire que ce sont les élites de l'époque qui accaparaient la grande portion des terrains souvent sans but réel d'exploitation rationnelle. Ainsi la plupart s'adonnait à la plantation des arbres.

Si au début des années 60, le pouvoir misait sur la suppression du système d'Ibikingi et leur communalisation et sur la récupération des terres abandonnées par les réfugiés de 1959 pour acquérir de nouvelles terres ; la décennie 1970-1980 a connu une forte migration des zones déjà densément peuplées de Gikongoro, Ruhengeri, Gisenyi et Kibuye vers les savanes semi-arides de l'Est (Umutara, Kibungo,

Bugesera) pour récupérer les terres encore disponibles. C'est au cours de cette période que le Gouvernement tenta d'organiser l'habitat en système de paysannat pour rationaliser l'occupation et l'utilisation des terres devenues de plus en plus rares mais ce système, encore une fois renforça le déséquilibre entre le système agraire et le système pastoral.

En 1976, le Décret loi n° 09/76 du 4/03/1976 sur l'achat et la vente des droits coutumiers a renforcé le dualisme entre le droit coutumier largement dominant et le droit écrit très circonscrit aux agglomérations urbaines, aux églises et à quelques rares particuliers. L'état qui est le propriétaire éminent de la terre n'hésitait pas à exproprier les tenanciers coutumiers avec une compensation dérisoire correspondant à la nature de l'exploitation si exploitation il y a.

Au début des années 80, les nouvelles terres n'existaient plus et les problèmes commencèrent à se poser crûment : réduction de la fertilité et de la taille des exploitations, conflits d'appropriation foncière au niveau des familles, disettes, etc. De 2ha en 1960, la superficie moyenne de l'exploitation agricole familiale était descendue à 1,2 ha déjà en 1984, selon l'enquête agricole menée à cette époque.

Dès le début des années 90, le pays est au bord de l'impasse foncière : une production agricole insuffisante, la pression démographique grandissante sur les ressources naturelles, un nombre croissant de paysans sans terres, des conflits entre l'agriculture, l'élevage et les réserves naturelles. L'Etat à travers les projets agricoles, dont notamment les projets forestiers et les aménagements de pâturages, a renforcé son rôle dans l'appropriation de grands espaces. Les actions de reboisement se sont constituées en facteurs importants l'accumulation foncière par les pouvoirs publics et les privés. Les forêts s'étendent même sur les terres propres aux cultures voire sur les marais. Le reboisement devient donc un acte simple d'appropriation foncière à long terme.

Situation foncière après le génocide de 1994

Les massacres et le génocide d'avril à juillet 1994 ont décimé une partie de la population rwandaise estimée à plus d'un million (Rapport du MINALOC sur le génocide rwandais, 2001). Ce malheureux événement a également occasionné des millions de déplacés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Pays et laissé beaucoup de veuves et d'orphelins.

Après le génocide, le retour des réfugiés de 59 était attendu dans le cadre des Accords de Paix d'Arusha. Au terme de l'article 2 du Protocole d'Accord d'Arusha survenu en 1993 entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le Front Patriotique Rwandais sur le Rapatriement des Réfugiés Rwandais et la Réinstallation des Personnes Déplacées, stipule que « chaque personne qui retourne est libre de s'installer dans n'importe quel lieu de son choix à l'intérieur du pays pour autant qu'elle n'empiète pas sur les droits d'autrui » et l'article 3 du même Protocole stipule que « Pour l'installation des rapatriés, le

Gouvernement rwandais devra disponibiliser des terres non occupées aujourd'hui par les particuliers, après identification par la Commission de mise en œuvre du rapatriement ».

Par ailleurs, dans son article 4, le protocole stipule que « le droit à la propriété est un droit fondamental pour tous les Rwandais. Par conséquent, les réfugiés ont droit de rentrer en possession de leur propriété à leur retour. Les deux parties recommandent cependant qu'en vue de promouvoir l'harmonie sociale et la réconciliation nationale, des réfugiés qui ont quitté le pays il y a plus de 10 ans ne devraient pas réclamer leurs propriétés qui ont été occupées par d'autres individus. En compensation, le Gouvernement mettra à leur disposition des terres et les aidera à se réinstaller ».

En dépit de ces actions, qui en fin de compte sont des palliatifs, beaucoup de ménages restent toujours sans terres et les terres des orphelins et des veuves restent mal gérées. Souvent, elles sont même exploitées par les tiers sans consentement des vrais ayant droits. Particulièrement, les veuves ont des problèmes sérieux pour récupérer les terres laissées par leurs défunts maris, surtout que le droit coutumier s'arroge la discrimination en matière du droit de la femme à hériter la terre familiale. Ces aspects conflictuels s'ajoutent à ceux manifestés par l'inadéquation et l'insuffisance des textes législatifs en matière foncière. Les anciens réfugiés, surtout ceux actuellement sans terres et vivant en milieu rural, malgré leur bonne volonté d'obéir aux injonctions des Accords d'Arusha, ont du mal à supporter de voir que les terres qu'ils ont laissées pendant leur longue période d'exil sont exploitées par ceux qui sont restés au Pays alors qu'au demeurant ceux possédaient et possèdent encore les leurs.

Actions immédiates de gestion foncière développées après la crise de 1994

Après la maîtrise du conflit armé et l'arrêt du génocide par les forces du Front Patriotique Rwandais, le Gouvernement d'Union Nationale a, dans un premier temps, eu des difficultés à installer les anciens réfugiés de 1959 qui posaient un problème foncier réel à cause surtout de la difficulté de mettre en application les accords d'Arusha qui ont été torpillé par le génocide. Provisoirement, certains anciens réfugiés de 1959 occupèrent les terres abandonnées. Cette situation a engendré la réglementation de 1996 relative à la gestion provisoire des terres abandonnées.

D'autres se virent octroyer des terres domaniales et d'autres terres vacantes pour leur permettre de s'installer et de produire.

Il s'agit notamment :

- Du domaine de chasse du Mutara, les deux tiers du Parc National de l'Akagera et la forêt de montagne de Gishwati, ainsi que les terrains appartenant à certains projets de l'Etat ont été parcellisés et distribués aux anciens réfugiés.
- Des terrains des Districts, des boisements de l'Etat ou des Districts localisés sur les bonnes terres, des zones de pâturages et des zones proches des bas-fonds de marais.

- Dans toutes les Provinces ayant encore une densité de population faible, notamment Kibungo, Umutara, Cyangugu et Kigali-Ngali, beaucoup d'exploitations familiales ont été parcellisées et partagées, par consensus entre les anciens réfugiés de 1959 et les nouveaux réfugiés d'après 1994.

Voies et Moyens de réduction des conflits fonciers potentiels

Dans la plupart des cas où des conflits sont survenus et où ils ont égratigné les rapports des hommes vivant en harmonie dans milieu naturel de leur existence, c'est à dire la terre, chercher à maîtriser ou à stabiliser la situation post conflictuelle en commençant par l'aspect du foncier est une bonne stratégie. Cependant pour une approche stratégique plus rationnelle et plus durable, la prise en compte de l'élaboration et de la mise en application réelle d'une politique nationale foncière novatrice et concertée par toute la population et incluant une législation foncière est très primordiale.

Au Rwanda, le processus de l'élaboration de la politique nationale foncière ainsi que la loi portant régime foncier suit son cours normal. Des consultations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Pays ont été menées pour enrichir ces documents qui ont été soumis au Gouvernement. Avant la transmission au Parlement, le Ministère en charge des questions foncières, le MINITERE, compte organiser des tournées à travers tout le Pays pour une large discussion au niveau de la population.

Au Rwanda, nous avons adopté une réforme foncière basée sur deux formes parmi celles identifiées par Julian Quan (Quan, 1997) qui s'appliquent en Afrique Sub Saharienne :

la réforme de la tenure basée sur l'enregistrement des terres et l'octroi des titres fonciers.

Sachant pertinemment bien que, dans les Pays en Développement, la terre est une véritable source de subsistance et de génération de revenu dans le monde rural, l'accès à la terre et la sécurité des droits fonciers sont primordiaux dans la réduction et même dans l'éradication de la pauvreté. Nous sommes persuadés que la sécurité de la tenure passe par l'enregistrement des terres et l'octroi des titres fonciers, forme qui permet une grande incitation à l'investissement dans le domaine du foncier et une voie sûre pour l'accès au crédit et au développement du marché foncier qui permet une meilleure allocation foncière aux utilisateurs efficaces. Au Rwanda, nous avons adopté le système de l'octroi des titres fonciers basés sur le bail emphytéotique allant jusqu'à 99 ans. Ainsi, la gestion foncière sera basée sur un droit écrit novateur et non plus sur un droit coutumier qui n'offrait pas de garanti d'investissement et de développement du capital foncier. Le soucis primordial étant l'obligation de mettre en valeur la terre, l'emphytéose semble la mieux indiquée pour ce cas à cause de son habileté à attribuer un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque, cessible et saisissable et pouvant être inscrite au certificat d'enregistrement (Code et lois du Rwanda, livre II, art 62 à 75).

L'enregistrement des terres et l'octroi de titres fonciers sécurisent les tenanciers et amenuisent les conflits latents et les nombreux litiges relatifs aux terres non enregistrées qui occupent la première place en

volume parmi les litiges civils soumis aux tribunaux de canton.

La réforme agraire basée sur la redistribution et la réinstallation.

Le problème majeur du développement de l'agriculture au Rwanda est la forte concentration de la population dans le milieu rural qui s'adonne à l'agriculture. Plus de 90% de la population rwandaise vit dans le milieu rural et n'ont d'autres activités que l'agriculture et/ou l'élevage. La conséquence est que les propriétés foncières sont très morcelées avec une moyenne actuelle de 0,60 ha par Exploitation Agricole familiale, les sols sont dégradés par la surexploitation sans restitution des nutriments et par l'érosion, les terres marginales et impropres à l'agriculture sont aussi exploitées, portant un coût destructeur à l'environnement.

Comme solution, la réorganisation territoriale par l'élaboration d'un schéma directeur d'utilisation des terres et d'aménagement et par l'organisation de l'habitat groupé en agglomération appelé « IMIDUGUDU » a été adoptée.

La politique de l'habitat regroupé en agglomération, outre son avantage dans l'accélération du développement rural, elle permet aussi d'organiser et d'orienter la population paupérisée dans l'agriculture vers d'autres métiers générateurs de revenu pouvant se développer dans ces agglomérations. L'habitat regroupé s'accompagnera inmanquablement du remembrement qui permettra les aménagements fonciers nécessaires au développement de l'agriculture.

Dans le souci de mettre sur place une politique et lois foncière claires et sécurisant les exploitants fonciers, outre la généralisation de l'enregistrement des terres et de l'octroi des certificats fonciers, les dispositions ont été prises pour instaurer des limites inférieures (1hectare) et supérieures (50hectares) dans le processus d'acquisition des terres. Ceci pour éviter des spéculations abusives dans les transactions foncières diverses. L'acquisition d'une superficie supérieure à 50 hectares reste du ressort de la plus Haute Autorité du Pays qui est le Président de la République, garant du patrimoine foncier national. Les commissions foncières au niveau national, provincial et communal(districts) sont aussi prévues dans le souci d'améliorer la gestion foncière à travers le circuit de la décentralisation et de la bonne gouvernance. Le système de partage des propriétés foncières entre les paysans qui ont des grandes étendues et ceux qui n'ont rien du tout est aussi préconisé pour renforcer la cohésion et la réconciliation nationale des rwandais après les événements tragiques qui ont marqué l'histoire du Rwanda. La dimension « Genre » n'a pas été oublié de sorte que la légalisation de la copropriété entre conjoints est préconisée pour éviter les conflits inhérents à la succession.

L'implémentation de la politique et de la loi foncière

L'implémentation de la politique et de la loi foncière est ce qu'il y a de plus important à réaliser pour

espérer réussir ces réformes.

L'implémentation se fera à travers :

- La création d'un Centre National d'Information Foncière.
- Le renforcement institutionnel des entités décentralisées chargées de l'administration foncière.
- L'établissement d'un fond foncier pour l'aménagement du territoire.
- La consolidation des acquis de la politique foncière par l'établissement des zones pilotes modèles dans la réorganisation territoriale (habitat regroupé, parcellisation, bornage, enregistrement et octroi des certificats fonciers, remembrement).

Références bibliographiques

- Régime foncier et droit de la propriété.(Ephrem Gasasira,1995)
- Evolving land rights, policy and tenure in Africa.(C. Toulmin&Julian Quan,2000)
- Projet de Politique Nationale Foncière.(MINITERE, Novembre 2001)
- Projet de Loi Portant Régime Foncier au Rwanda.(MINITERE, Novembre 2001)
- Politique Nationale de la Population (ONAPO,2002)
- Stratégie de Développement Agricole (MINAGRI, 1998)
- Statistiques Nationales (MINECOFIN,1998)

LA TERRE COMME SOURCE DE CONFLITS ET DANS L'ORGANISATION POST-CONFLICTUELLE

RUTH HALL

La terre est une source de conflit en Afrique du Sud. Les signes de conflit pour la terre sont en train de glisser depuis l'être des tentatives individuelles croissantes pour s'assurer la survie, à l'action collective qui défie la distribution de la terre de façon explicitement politique. Un progrès lent avec la réforme agraire et son cadre contesté, expliquent partiellement ce glissement; les conflits résultent soit de l'intervention insuffisante de l'état, que de ses tentatives d'appliquer des réformes là où celles-ci sont contestées et où les institutions sont faibles. La réponse de l'état au conflit pour la terre et les demandes de terre, sera le facteur qui va déterminer si le conflit va s'intensifier à l'avenir.

Quand la Banque Mondiale a rencontré les chefs sud-africains au Royal Swazi Sun au Souaziland en 1992, son message a été clair: la nouvelle Afrique du Sud devra reformer d'urgence l'inégale distribution raciale de la terre, non seulement afin de promouvoir la productivité agricole et établir des moyens de survies ruraux, mais également pour éviter l'instabilité politique et la guerre civile (Binswanger, 1992).

Si, comme prévu l'Afrique du Sud sera sujette à l'instabilité politique à grande échelle, en l'absence d'une redistribution de la terre à grande échelle, nous serons partis pour une rude épreuve. Le programme de réforme de la terre a été prévu pour redistribuer 30% de terre agricole dans un délai de cinq ans – un objectif proposé par la Banque Mondiale, adopté par l'ANC dans son Programme de Reconstruction et de Développement en 1994 et de nouveau confirmé dans le Livre Blanc sur la Politique Agricole en 1997. Pourtant, moins de 1% a été redistribué pendant cette période. Le manque d'accès à la terre, la tenure peu sûre et les moyens de subsistances fragiles demeurent des problèmes centraux.

Malgré l'échec du programme de réforme agraire de fournir de la terre ou d'assurer des droits sur quoi que ce soit de ce qui était prévu, il n'y a aucun signe de guerre civile ou d'insurrection imminente par les pauvres ruraux et sans terre. Il y a, cependant, des preuves de conflit lié à la terre. La terre rurale et urbaine a été illégalement occupée et la politique étatique de réforme rurale a été, et est de plus en plus, dénoncée comme incapable de tenir les engagements pris au début des années '90.

Cet article répond aux argumentations et aux thèmes de l'article du modérateur par Jean Daudelin, en raison des expériences de l'Afrique du Sud au cours des dix dernières années. Il est affirmé que, à moins naturellement, qu'il n'y ait un changement de cours et une augmentation du pas de la réforme rurale, le

conflit peut s'accroître à l'avenir. L'on propose que des chemins viables soient disponibles au gouvernement sud-africain, pour accélérer et mieux cibler le processus de réforme et, que ceci pourrait refouler le conflit qui s'accroît dans les régions rurales.

La découverte d'une idéologie de conflit

L'article du modérateur propose deux arguments: d'abord, la pauvreté est un fort indicateur de conflit et guerre; en second lieu, les problèmes liés à la terre constituent rarement une cause de conflit. Les deux sont apparemment contradictoires. Le manque d'accès ou la propriété de la terre est, dans la plupart des pays en voie de développement un indicateur important de la pauvreté. Comment peut la pauvreté provoquer le conflit, et le manque de terre, lui-même une cause et une conséquence de la pauvreté, ne pas être un contribuant important au conflit?

En guise de réponse au modérateur, je propose deux arguments. D'abord, l'évaluation du conflit lié à la terre dépend de ce que l'on entend par conflit. Qu'est-ce qui constitue le "conflit" et comment identifie-t-on le conflit lié à la terre? Comment est-ce que cette distinction du conflit est-elle au-dessus d'autres enjeux économiques? Ceci n'a été clarifié, ni dans les termes de référence, ni dans l'article du modérateur. En second lieu, le conflit est relationnel, donc la question cruciale est "conflit entre quoi ou qui?".

Qu'est ce que le conflit?

Les termes de référence fournis par la Banque Mondiale, et l'article du modérateur, suggèrent que le "conflit" à l'étude se reflète seulement dans la violence, et habituellement une violence qui est organisée par l'action collective. Il est implicite que le conflit que nous discutons est une guerre civile ou insurrection. Je voudrais savoir à quel point il est utile de limiter un débat sur le conflit à ces paramètres étroits et de proposer une conception alternative de ce que conflit peut signifier, et comment peut-on identifier le conflit et ses nombreuses manifestations.

Le travail de James C. Scott sur les formes quotidiennes de résistance par ceux qui sont pauvres et exploités est extrêmement utile lorsqu'on pense à la terre et au conflit. Il argumente qu'un stéréotype dominant de "paysannerie" est d'une "classe qui alterne de longues périodes de vile passivité à de brefs, violentes, et futiles explosions de fureur." (Scott, 1985: 37). Il nous invite à examiner les périodes où il n'y a pas de rébellions rurales, quand ceux qui ne tirent pas bénéfice du système courant de propriété foncière semblent être tranquilles, et à examiner la résistance quotidienne décrétee par ceux qui n'ont pas le pouvoir ou la capacité d'organisation pour confronter directement l'état ou les élites. Cette résistance est évidente dans la "lutte prosaïque mais constante entre le paysan et ceux qui cherchent à extraire le travail, la nourriture, les impôts, les loyers et l'intérêt à partir d'elle." (Scott, 1985: 29). Il identifie des

“armes du faible”, y compris “le fait de trainer du pied, la dissimulation, la fausse soumission, le vol, l’ignorance simulée, la calomnie, l’incendie criminel, le sabotage” comme quelques unes des formes de résistance secrète, par lesquelles le conflit économique se manifeste. Celles-ci, il affirme, peuvent s’élever à une “avalanche sociale de petits actes d’insubordination”. (Scott, 1985: 31).

Daudelin précise à raison, que les demandes de terre non accueillies se traduisent rarement en conflit, dans le sens de soulèvements, de rébellions, et ainsi de suite. Les exemples de conflit violent sont-ils justes le sommet de l’iceberg? Si nous remaniions les questions posées auparavant concernant les liens entre le manque de terre et le conflit, à la lumière de la théorie de Scott “des armes du faible” et de la résistance journalière, nous pourrions discerner une gamme de conflit liés à la terre dans l’Afrique du Sud contemporaine.

Pour en venir à ce qui pourrait être considéré comme conflit lié à la terre, le contraste de Scott entre le conflit ouvert et la résistance secrète est juste. Il explique la distinction comme une différence entre “le silencieux, processus fragmentaire par lequel les squatters ruraux ont souvent envahi la plantation et les forêts d’état”, comparé à “une invasion publique de la terre qui défie ouvertement les relations de propriété” (Scott, 1985: 32). L’Afrique du Sud a vu les deux extrêmes de ce spectre, mais une grande partie du conflit est au niveau de la résistance quotidienne: ne provoquant pas les normes et les symboles du statu quo, mais remportant de micro victoires pour le pauvre et le sans terre. La croissance au cours des deux dernières années, de groupes organisés comme le Mouvement des Individus Sans Terre, qui communiquent entre eux d’une province à l’autre et rassemblent les personnes qui éprouvent, de différentes façons, des problèmes d’accès à la terre; y compris les locataires de travail (main d’oeuvre), les propriétaires de ferme, les revendicants d’une restitution, signale un glissement en Afrique du Sud, vers un défi politique plus explicite à la légitimité des propriétés foncières. Des processus semblables de naissance de mouvements sociaux, sont visibles en Mozambique et en Namibie.

Conflit entre qui?

Le papier de Daudelin tend à ignorer la question de qui est impliqué dans les relations conflictuelles. À première vue, l’on pourrait s’attendre à un conflit dans les relations asymétriques entre le puissant et l’impuissant: entre le sans terre et le propriétaire de terre, entre les petits propriétaires et les fermiers à grande échelle, entre le sans terre et l’état, entre les petits propriétaires et l’état. Là où il y a une faim aiguë de terre, ou lorsque de nouvelles opportunités se présentent, le conflit peut émerger à l’intérieur de groupes d’une classe semblable, parmi les sans terre et parmi les petits propriétaires, puisque les gens luttent pour revendiquer leurs droits à la terre.

Quelques formes de conflit sont devenues “normalisées” dans le sens que la coercition des citoyens contre

d'autres citoyens est justifiée en raison de protéger leurs droits et même, dans une certaine mesure, institutionnalisée. Le conflit entre les habitants de la ferme et les propriétaires de la ferme en est un exemple, dans un contexte où l'accès à la justice dans des zones rurales est difficile pour des raisons politiques aussi bien que logistiques, en particulier si vous êtes pauvre et noir.

“Une grande affaire de violence contre les agriculteurs..... a lieu dans le contexte de tentatives d'expulser des personnes des fermes commerciales, dans la violation des nouvelles lois qui donnent aux résidents de la ferme un certain degré de sécurité de la tenure; pratiquement toutes les expulsions sont effectuées sous la menace réelle ou implicite de la force. La violence contre les agriculteurs et les résidents est commise non seulement par les propriétaires et les responsables de fermes, avec qui ils sont en contact quotidien, mais également par les sociétés privée de sécurité et les groupes de vigilance embauchés par les propriétaires des fermes. (Human Rights Watch, 2001).

On peut identifier au moins trois grandes réponses par l'état au conflit lié à la terre. D'abord, il peut directement s'adresser à la source du conflit en modifiant la politique pour répondre aux demandes, par exemple par l'accélération de la redistribution de terre. En second lieu, il peut employer ses pouvoirs coercitifs pour punir ceux qui attaquent la répartition de terre établie. Troisièmement, il peut faire des concessions partielles à travers des négociations avec les chefs ruraux ou les porte-paroles. Les réponses de l'état sud-africain au conflit pour la terre ont montré des éléments de chacune de ces trois stratégies. Mais l'état n'est pas simplement un répondant au conflit; par ses interventions l'état peut jouer un rôle qui nourrit et même forme ou produit le conflit.

La terre et le conflit en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud est parfois vue comme un cas exceptionnel dans en Afrique méridionale. À la différence de plusieurs de ses voisins, son économie est fondée sur la fabrication et l'exploitation urbaines, plutôt que sur l'agriculture. Etant donné l'échelle de problèmes économiques comme le chômage urbain, et le militantisme correspondant du mouvement de la force de travail, il n'est pas surprenant que le gouvernement CNA n'aie pas donné la priorité à la réforme de la terre ou au développement rural. Néanmoins, la moitié de la population est rurale, avec une troisième vie dans les anciennes patries surpeuplées où l'agriculture forme une pierre angulaire de moyens de survie fragiles, fortement dépendants des remises des migrants travaillant dans les régions urbaines et sur les aides d'état telles que les pensions et les pensions d'invalidité. La demande de terre n'est pas limitée à ceux qui veulent cultiver, mise à part la cultivation pour le commerce.

Il y a des signes de conflit lié à la terre dans ces régions et dans les régions de cultivation commerciale. Trois exemples viennent à l'esprit.

Empiètements

D'abord, il y a eu des empiètements sur la terre à cultivation commerciale dans une partie du pays, en particulier dans la province de KwaZulu-Natal. Dans "les régions touchant les anciennes patries surpeuplées, il y a eu une invasion "grimpeuse" de fermes individuelles, par des méthodes telles que la rupture des barrières afin de mettre en pâturage, ou une augmentation rapide du nombre de personnes vivant dans une ferme, sans la permission du propriétaire foncier. (Human Rights Watch, 2001).

Ces types d'occupation de la terre ont reçu très peu d'attention des médias ou de l'état. Ils ne sont pas largement reconnus comme symptômes de conflit lié à la terre. Il n'y pas eu de rapports concernant des fermiers qui expulsent des occupants par la force, bien que ceci puisse effectivement se produire et pourrait faire partie d'un mouvement basculaire d'empiètement et d'expulsion. KWANALU, l'union commerciale des fermiers dans KwaZulu-Natal, a commissionné une recherche sur l'ampleur des empiètements, pour fournir une évaluation de la valeur économique de la terre perdue à la production commerciale, sur laquelle les squatters ont érigé des maisons et dans certains cas ont commencé une culture à micro-échelle et sur laquelle ils laissent paître leur bétail.

Occupations pour le rétablissement

En second lieu, il y a eu quelques incidents isolés dans lesquels des groupes de personnes qui ont inscrit leurs revendications historiques de terre, dans le cadre du programme de restitution de la terre, aux termes de l'Acte de Restitution des Droits de la Terre, ont doublé les procédures légales en occupant la terre qu'ils réclament. Dans certains cas, ceci a été provoqué par leur frustration et par la lente progression du traitement des revendications. Certains n'avaient toujours pas reçu l'accueil de leurs demandes quatre ans après que celles-ci avaient été déposées.

La réaction de l'état dans ces cas a été rapide et dure. En juin 2001, le gouvernement "a ordonné l'émigration des personnes qui avaient envahi une ferme de laquelle leurs familles avaient été enlevées de force pendant l'ère de la ségrégation raciale, près de Kuruman au Cap Nord. (Human Rights Watch, 2001). Les occupants ont été arrêtés et accusés de violation de la propriété privée. De même, lorsque le Comité de la Main d'œuvre des Fermiers de Mpumalanga a menacé d'envahir des fermes, les déclarations du Ministre de l'Agriculture des Affaires de la Terre ont confirmé que de telles invasions seraient condamnées et traitées sévèrement aux termes de la loi.

Occupation illégale périurbaine

Troisièmement, dans deux incidents séparés en 2000, des habitants de cabanes ont occupé le sol public et privée à Bredell hors de Johannesburg et à Khayelitsha hors de Cape Town, après que leurs maisons avaient été submergées par des inondations. A Bredell, l'occupation a été perçue comme coordonné par

des personnes liées au Congrès Pan-Africain (CPA), qui a collecté R25 de chaque propriétaire de terrain. Ces fonds étaient apparemment destinés à constituer une défense légale contre l'expulsion, bien que quelques occupants aient considéré les reçus en tant que titres de propriété. La réponse de l'état a été d'obtenir du tribunal un ordre pour l'expulsion immédiate des squatters. A Khayelitsha, la police a chassé à plusieurs reprises pendant environ une semaine, les squatters de la terre ouverte, en utilisant des munitions en caoutchouc et les gaz lacrimogènes, car ils ré-essayaient constamment d'ériger leurs abris.

Ce qui a été exceptionnel au sujet de Bredell et Khayelitsha, n'est pas la tentative par les individus sans foyer de squatter le sol public ou privé à la périphérie des villes principales - une pratique qui a une longue histoire et qui d'une certaine manière a formé les contours des villes de ségrégation - mais la réaction de l'état.

La différence de réponse à ces occupations et empiétements se situe probablement dans leur méthode: les occupations croissantes plus silencieuses de la terre ont tendu à être ignorées par les autorités, tandis que les occupations relativement organisées, dans lesquelles des dizaines ou même des centaines de personnes occupent la terre qu'elles réclament être légitimement la leur, défie beaucoup plus directement les notions de droits de la propriété. L'on devrait être prudent lorsqu'on tire des conclusions quant aux motifs de l'état, en se basant sur peu de cas, mais il se pourrait que les occupations qui sont présentées publiquement comme étant liées à des revendications de groupe des droits à la terre et aux relations de propriété - plutôt que comme tentatives d'individus de se soutenir - sont les plus menaçantes pour l'état. Le souci de l'Etat Sud-Africain de s'éloigner des pratiques du Zimbabwe, peut être l'une des considérations effectuées en adoptant une telle approche de ligne dure contre les occupations de cette sorte.

“Attaques aux fermes” en Afrique du Sud

Plus de 930 fermiers blancs ont été assassinés dans les sept premières années après la transition démocratique en 1994. En dépit des niveaux élevés de crime violent à travers le pays c'est une incidence remarquablement élevée. Est-ce que ceci est un conflit lié à la terre ou pas? Il y a un certain nombre de façons dont il peut l'être. L'argument du gouvernement est qu'il s'agisse d'une manifestation d'un modèle généralisé de violence bien que, d'après un commissaire de police, “c'est un problème compliqué, une issue émotive, et politique à cause de certaines choses qui ont été dites au sujet de la terre appartenant à tous “(cité dans Human Rights Watch, 2001). Cependant, il est difficile de comparer ces attaques aux attaques sur les habitants ruraux noirs, y compris les ouvriers des fermes, étant donné que beaucoup de crimes ne sont pas reportés et ceux qui le sont, ne reçoivent aucune attention équivalente de la part du système judiciaire.

A l'extérieur du gouvernement, il y a une certaine convergence (peu commune) d'opinion entre les

fermiers blancs et les activistes ruraux à convenir que ceci n'est pas "un crime normal". "De nombreux propriétaires de fermes et certains représentants des syndicats agricoles croient que le motif derrière le crime violent commis contre les propriétaires de ferme, soit explicitement racial ou politique, une conspiration visant à conduire les personnes blanches hors des terres commerciales." (Human Rights Watch, 2001). Même ceux ayant des vues plus modérées se demandent à haute voix si la brutalité inutile utilisée dans certains massacres de propriétaires de ferme, vise à chasser les fermiers hors de la terre, dans un contexte où le Département des Affaires de la Terre ne maintient pas ses promesses de redistribution à travers la loi (Human Rights Watch, 2001). D'autres, croient que certains des meurtres étaient des vengeances de la part d'ex-ouvriers de la ferme, ou que du moins ils impliquaient la complicité des habitants de la ferme.

L'analyse de l'espace où ces meurtres ont eu lieu a indiqué qu'ils sont regroupés dans les régions où l'agriculture commerciale blanche se trouve à côté de zones surpeuplées et pauvres, souvent aux frontières des anciennes patries. Celles-ci sont également les régions où le vol des stocks est le plus effréné. Une variation saisonnière est évidente lorsqu'on observe le crime violent contre les fermes blanches: le crime augmente en juillet et août, les mois de faim, quand les stocks de nourriture provenant des cultivations pour la subsistance dans les anciennes régions sont en train de terminer à la fin de l'hiver. (Human Rights Watch, 2001).

Un certain nombre de conflits sont aussi au sujet de la terre, mais pas nécessairement violents, ou sont violents mais pas explicitement au sujet de terre. Ces conflits sont-ils liés à la terre? Les occupations de la terre mettent les citoyens et l'état en conflit, reflétant soit une illégitimité perçue des lois ou des politiques d'état, soit l'inefficacité des institutions de l'état, ou l'impossibilité pour les individus de survivre sans entrer en conflit avec les lois ou les politiques de l'état. Le respect de la loi pourra continuer à être effilé dans les régions rurales, aussi longtemps que la réforme foncière ne parviendra à trouver son chemin dans les inégalités raciales et la pauvreté. "Enfin, dans l'application de la loi comme dans d'autres secteurs, beaucoup dépendra d'une réduction des rudes inégalités économiques si évidentes dans la campagne Sud-Africaine." (Human Rights Watch, 2001).

Pluralisme légal et droit à la terre

Une Déclaration Communale des Droits à la Terre (Communal Land Rights Bill - CLR) a été publiée par le DLA vers la fin de 2001, avec l'objectif de clarifier et garantir les droits de la terre dans les régions communes des anciens foyers nationaux. Ceci avait été prévu pour remplir la condition constitutionnelle "qu'une personne ou une communauté dont la tenure est légalement peu sûre, en raison des lois ou des pratiques raciales discriminatoires passées, a droit, dans la mesure établie par un Acte du Parlement, soit à une tenure légalement garantie ou à une réparation équivalente." (République d'Afrique du Sud, 1996,

S.25(6)). À la différence de son prédécesseur sans succès, la Déclaration des Droits Fonciers de 1999, cette ébauche de législation propose de transférer les droits aux “communautés africaines traditionnelles” et de privilégier les pouvoirs des autorités traditionnelles de régir l'attribution des droits d'utilisation. Comme durant la ségrégation, la propriété terrienne et l'administration seraient brouillées et beaucoup d'habitants ruraux continueraient à occuper la terre sous l'autorité d'institutions non formellement responsables envers eux.

Daudelin affirme que, en reformant les droits de la terre, les États africains ont “créé insécurité en instituant un pluralisme légal. Il met en garde contre la “chute des systèmes traditionnels et les tentatives (échouées), par les États nationaux faibles, de les remplacer ou éliminer. Pluralisme légal - ou du moins dualisme légal- a été le symbole de l'expérience coloniale et de la ségrégation en Afrique du Sud, comme partout ailleurs dans le continent. Par Mamdani (1996) *Citoyens et Sujets* décrit le dualisme légal comme le produit de “l'état bifurqué” - une forme de règle qui se reflète dans les institutions à travers l'ère coloniale et longuement perpétuée dans la période postcoloniale. Dans sa vision, la bifurcation de l'état se situe dans sa combinaison de règle directe et indirecte, de loi civile et traditionnelle. Tandis que “le despotisme centralisé” renforce la tradition dans un cadre tribal centré sur les groupes et la communauté, (Mamdani, 1996: 22). La distinction était spatiale aussi bien que légale et politique: le despotisme décentralisé parageait les zones rurales par son projet ethnicisant et tribalisant, alors que les zones urbaines étaient sujettes à la règle raciale directe.

La loi civile sud-africaine a été dé-racialisée seulement vers la fin du 20^{ème} siècle, mais les régimes légaux parallèles demeurent en place. Vu sous cette lumière, le CLRБ est une tentative de fusionner deux cadres de loi contradictoires, mais ce faisant, de favoriser la “traditionnelle” et, en la conservant dans la législation civile, de définir la coutume approuvée par l'état.

Les conflits à l'avenir peuvent aussi bien tourner autour de cette contradiction entre le pouvoir civil et traditionnel, avec les individus ruraux faisant appel à l'un ou l'autre ou à tous les deux, selon l'accessibilité de ces institutions et de leurs espoirs d'une réponse favorable. Si le CLRБ est promulgué, la contestation autour de la “coutume” pourrait augmenter, tandis que les gens font appel aux principes constitutionnels - parmi ceux-ci, les droits à un gouvernement démocratique et l'égalité des sexes - afin de poursuivre des revendications vers les droits à la terre. Le pouvoir de négocier avec les investisseurs privés pour des concessions et des baux, et de revendiquer des revenus, pourrait bien être un facteur de composition, conduisant vers le haut les enjeux de revendication du contrôle de la terre. L'Afrique du Sud ferait bien d'observer les expériences du Mozambique à cet égard.

Clarifier et enregistrer des droits est encore plus compliqué justement parce que les trois piliers de la réforme foncière –redistribution, restitution et réforme de la tenure- se recoupent dans la pratique. Des

solutions “justes” et non ambiguës peuvent ne pas être toujours possibles. Le travail de Scott Drimie sur pourquoi l'état n'a pas redistribué 20.000 hectares de bonne terre potentiellement agricole à Impendle, vise les façons dont les interventions de l'état au cours de la réforme foncière, peuvent à la fois se nourrir et être tenues en otage par les conflits sur les ressources. L'environnement politiquement volatil et complexe, dans lequel cette redistribution devait avoir lieu, incluait une variété de groupes avec des revendications sur la terre se recoupant et contradictoires (Drimie, 2000: 15). Ces revendications ont été encadrées en termes de différentes politiques liées à la terre, qui avaient des objectifs variables et conflictuels. Associé à l'incapacité administrative des institutions chargées de l'exécution, ces facteurs ont mené à une augmentation du conflit et miné toutes les tentatives de réforme foncière dans la région (Drimie, 2000: 14).

La clarification des droits fonciers, peut alors être en même temps une partie de la solution et une source de conflit ultérieur. En clarifiant les droits là où ceux-ci sont faibles et contestés, l'état établit des droits et est de ce fait engagé dans un processus de détermination de changements, dans les contours de la différenciation sociale dans les régions rurales. Ceci souligne l'importance d'institutions efficaces et démocratiques pour assurer le droit à la terre. L'état doit construire des institutions ou travailler avec celles qui existent, mais inculquer ses propres principes constitutionnels, plutôt que de perpétuer le dualisme d'un régime bifurqué. Le potentiel pour le conflit pourrait être réduit en améliorant l'accessibilité et la responsabilité de l'administration de la terre et du système judiciaire.

Pourquoi n'y a-t-il pas plus de conflit lié à la terre?

L'Afrique du Sud n'est pas dans une situation post-confliktuelle de la façon dont l'était le Zimbabwe en 1980 ou le Mozambique dans les années '90, quand ils ont émergé des guerres civiles combattues en grande partie dans les campagnes. Néanmoins, l'Afrique du Sud rurale a une longue, et fière, histoire de résistance et de défit des lois et des institutions injustes, comme elle a une histoire de conflit entre ceux qui s'entendent avec l'intrusion coloniale et le régime de ségrégation et ceux qui leurs résistent.

Par rapport à ce qui pourrait être le cas dans un pays avec une immense pauvreté, inégalité et une distribution dissymétrique de la terre, pourquoi y a-t-il tellement peu de conflit manifestement lié à la terre en Afrique du Sud? Les discours dominants de l'état sur le “development” et “une meilleure vie pour tous” se basent sur la création d'emplois. Il est possible que, en cherchant à étendre les revendications de ressources vitales, beaucoup de gens choisissent de formuler leurs demandes le long de ces lignes. Là où il y a eu des expériences de réforme foncière, il y a un sentiment mixte au sujet de comment la réforme foncière peut contribuer à établir des moyens de survie plus viables, en l'absence d'une plus grande réforme agraire (Cross et autres, 1996). Ni l'une ni l'autre explication n'implique que le conflit, apparemment au sujet d'autres biens socio-économiques, soit indépendant de la faim de terre, ou ne

pourrait être soulagé par une réforme foncière.

Il peut y avoir de bonnes raisons pour lesquelles, les conflits d'intérêt et les luttes pour ressources en Afrique du Sud rurale, ne se manifestent pas fréquemment en actes de conflit collectif et violent. Apparemment, le comportement consentant peut être interprété de deux manières. D'abord, le groupe exploité, "à cause d'une idéologie religieuse ou sociale hégémonique, accepte réellement sa situation comme un élément normal et même justifiable de l'ordre social. (Scott, 1985: 39). En second lieu, les rapports de force et les risques dans la violation des normes établies, comme le statut juridique de la propriété privée, peuvent empêcher des expressions de dissidence ou un conflit explicite. Dans la dernière vision, la paix (a)graire.....peut aussi bien être la paix de la répression (dont l'on se souvient et/ou que l'on prévoit) plutôt que la paix du consentement et de la complicité. (Scott, 1985: 40).

Comme principe général, il est raisonnable d'assumer que "la nature de la résistance est considérablement influencée par les formes existantes de contrôle et par les croyances quant à la probabilité et sévérité des représailles." (Scott, 1985: 34). La confrontation explicite autour des droits à la propriété terrienne peut être trop risquée. S'il y a une continuité dans les formes de conflit, plutôt qu'un contraste absolu entre la violence et la non-violence, la réponse de l'état est un facteur déterminant qui influencera la façon dont ces stratégies vont changer dans le temps. Les individus cherchant la terre peuvent poursuivre de multiples stratégies simultanément ou peuvent glisser vers des stratégies plus ou moins violentes.

Le conflit dans la politique

Daudelin affirme dans l'article du modérateur, que la politique foncière semble être une exception au principe général que "toutes les bonnes choses ne viennent pas ensemble" dans la politique de l'état. Il était certainement ainsi dans la conception de la Banque Mondiale et d'autres conseillers, qui interagissaient avec le gouvernement-en-attente en Afrique du Sud pendant les années de hiatus de 1990 à 1994, juste avant la transition vers la démocratie. La réforme foncière en Afrique du Sud a été précisément caractérisée par l'idée que toutes les bonnes choses peuvent venir ensemble. Ses divers objectifs ont inclus la réparation pour l'injustice passée, l'allègement de la pauvreté, le développement économique, le déracialisation de la propriété terrienne et la promotion de l'égalité. Si la stabilité politique et l'évitement du conflit demeurent des objectifs, ceux-ci ne sont pas explicitement mentionnés en tant que tels. Cette "grande église" d'intérêts adaptés dans la politique foncière de l'Afrique du Sud peut être une force, mais pose deux problèmes fondamentaux.

Le premier est représenté par la mesure dans laquelle ces objectifs sont en tension, ou même en contradiction entre eux. Ceci a mené à privilégier certains objectifs sur d'autres, s'élevant à une hiérarchie non officielle de principes valables et utilisables qui guident la réforme foncière. L'autre problème est

représenté par les façons dont les objectifs ont été ou n'ont pas été traduits en mécanismes opérationnels. Tandis qu'aux demandeurs femmes devrait être donnée la priorité, il n'y a aucun mécanisme positif en place pour accorder cette priorité; ni le système de monitoring et évaluation est-il capable de montrer le niveau auquel ceci a ou n'a pas été réalisé (Hall, 1998, Hargreaves et Meer, 2000, Lahiff, 2001). Avec l'adoption d'une nouvelle politique de redistribution en 2000, ce problème de principes vides a été étendu à la revendication que la réforme foncière doit donner la priorité aux pauvres, puisque l'éligibilité fondée sur l'examen des moyens a été supprimée. Les deux problèmes sont responsables de créer des espérances déçues chez ceux qui ont pensé, ou pensent être, de potentiels bénéficiaires du programme.

Peut-être alors toutes les bonnes choses ne viennent pas ensemble. Elles peuvent se tenir côte à côte dans les documents de politique, mais il est bien plus difficile de les réconcilier dans le monde des budgets et capacité institutionnelle limités, de la volonté politique variable, et des intérêts hostiles à une réforme foncière significative. Ce qui est réalisé par la réforme foncière de l'Afrique du Sud, aussi bien que ce qui ne l'est pas, et par qui, déterminera à l'avenir la nature, la portée et la profondeur du conflit lié à la terre.

Conclusions

Les interventions liées à la terre ont contribué au conflit au moins de trois façons. D'abord, en augmentant les espoirs d'un accès élargi qui n'ont pas été maintenus et fournissant des mécanismes pour favoriser l'accès à la terre qui ne fonctionnent pas comme prévu. En second lieu, en n'intervenant pas dans les situations de tenure peu sûre, laissant ainsi le conflit continuer à bouillonner. Troisièmement, en intervenant pour privilégier certaines revendications de droits au-dessus d'autres, là où des principes et des processus qui ont peu de résonance guident de tels jugements, et où les opportunités alternatives de survie pour ceux qui sont en trains de perdre sont insatisfaisantes.

La terre a une variété de fonctions et de significations, non seulement celle de la production agricole. L'accès à la terre est un chemin pour accéder à d'autres ressources, y compris les ressources naturelles, et peut avoir un sens ou une importance limitée dans les systèmes de survie à moins qu'il ne soit lié à l'accès à d'autres biens et services. Une implication est que la réforme foncière peut être plus efficace lorsqu'elle fait partie d'une plus large réforme agraire. Ceci exige que l'état cesse de travailler par "silos". L'arrivée l'année dernière d'une "Stratégie Intégrée de Développement Rural Durable" en Afrique du Sud, est un mouvement dans la bonne direction, mais il est défectueux et n'est pas clairement lié à la réforme de la terre.

Daudelin conclut que l'injustice est souvent politiquement soutenable. Je compléterai ceci avec des avertissements. L'injustice d'un certain type, en certaines conditions, avec certains coûts et au-delà d'une certaine période de temps est politiquement durable. L'expérience récente en Afrique du Sud montre des

fissures commençant à émerger tels que le conflit, y compris le conflit violent, des dimensions existantes de différenciation des contextes. Le manque d'accès à la terre n'est pas nécessairement en soi une condition pour le conflit, mais dans le cadre d'un programme de réforme décevant il peut l'être, particulièrement en l'absence de moyens alternatifs de survie, où les espérances sont élevées et l'emploi urbain et rural diminue. De plus, le conflit n'a pas besoin de se manifester en tant qu'étant "pour la terre" pour être un résultat du manque de terre, ni d'être minimisé ou contraint par la réforme de la terre. Distinguer la trajectoire à court et à long terme est important pour ceux qui prennent les décisions. Ne pas le faire, peut mener à présumer que tout est bien, alors que les conditions empirent. L'Afrique du Sud en est un exemple.

Le modèle de réforme foncière basé sur le marché, adopté en Afrique du Sud est fondé entre autres, sur la nécessité de réduire au minimum les coûts de l'intervention de l'état sur les marchés fonciers. Ceci doit être comparé avec les coûts (non seulement financiers) de l'intervention insuffisante sur les marchés fonciers. En termes de redistribution, des mécanismes sont nécessaires soit pour profiter des opportunités du marché, que pour que l'état rende la terre disponible là où le "marché" ne le fait pas. Ceci est possible seulement à travers une approche pro-active par l'état.

Du point de vue du conflit, les priorités pour l'Afrique du Sud sont (a) investir dans la redistribution à grande échelle de la terre aux très pauvres et indigents, et à ceux ayant un capital à investir, et tous les deux pour des buts agricoles et non-agricoles, (b) clarifier et répondre aux revendications de tenure se recoupant et contradictoires par des zones communales et par des institutions légitimes, (c) confirmer des droits de tenure vraie et à long terme pour les habitants de ferme et (d) lier l'accès à la terre et les droits de la terre aux droits à d'autres ressources naturelles et aux opportunités de produire des moyens de subsistance, en plaçant de ce fait la réforme foncière au centre de la réforme agraire. Les programmes se limitant à dé-racialiser l'agriculture commerciale contribueront peu à prévenir le conflit ou à répondre aux exigences de la majorité des pauvres ruraux. La réforme foncière doit avoir comme conséquence une nouvelle forme pour l'agriculture, en dépassant le dualisme racialisé de la production commerciale et de subsistance.

Les termes de référence de la Banque Mondiale suggèrent une compréhension quelque peu étroite de ce qu'est le conflit lié à la terre, de comment et où il pourrait se manifester et de comment l'état y est impliqué. Peut-être avec un souci déterminant de trouver des solutions au conflit, l'on a l'impression que là-dehors il y a une formule qui peut être découverte et employée pour plâtrer les fissures de la discorde sociale. Pour résoudre une situation profondément conflictuelle, il est nécessaire de transformer les relations économiques. Il n'y a probablement aucun substitut pour un programme conduit par l'état pour élargir l'accès à la terre avec une préférence pour le plus indigent, pour garantir les droits de tenure d'une

façon démocratique et pour soutenir activement la création de vies rurales viables.

Références

- Binswanger, Hans and Klaus Deininger (1992): "South African Land Policy: The Legacy of History and Current Options" in *Experience with Agricultural Policy: Lessons for South Africa*; collected papers from the November 1992 workshop in Mbabane, Swaziland; World Bank; Washington DC.
- Cross, Catherine, Tobias Mngadi, Siphos Sibanda and Victoria Jama (1996): "Making a Living Under Land Reform: Weighing Up the Chances in KwaZulu-Natal" in Michael Lipton, Frank Ellis and Merle Lipton (eds) (1996): *Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa, Volume Two: KwaZulu-Natal and Northern Province*; Indicator Press; Durban; pp 121-172.
- Drimie, Scott (2000): *Unravelling the Redistribution of Impendle State Land: Prospects and Processes of Land Reform in KwaZulu-Natal, South Africa*; Doctor of Philosophy dissertation; Darwin College; University of Cambridge.
- Hall, Ruth (1998): "Design for Equity: Linking Objectives with Practice in South Africa's Land Reform" in *Review of African Political Economy*; No 77; September 1998.
- Hall, Ruth and Gavin Williams (2002): "Land Reform in South Africa: Problems and Prospects" in Mwesiga Baregu and Chris Landsberg (eds): *From Cape to Congo: Southern Africa's Evolving Security Architecture*; Lynne Rienner Publishers; New York (forthcoming)
- Hargreaves, Samantha and Shamim Meer (2000): *Out of the Margins and into the Centre: Gender and Institutional Change*; in Ben Cousins (ed): *At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century*; Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape; Bellville.
- Human Rights Watch (2001): *Unequal Protection: The State Response to Violent Crime on South African Farms*; Human Rights Watch; New York.
- Lahiff, Edward (2001): *Land Reform in South Africa: Is it meeting the challenge?*; Policy Brief No. 1; September 2001; Programme for Land and Agrarian Studies; University of the Western Cape.
- Mamadani, Mahmood (1996): *Citizen and Subject: Contemporary African and the Legacy of Late Colonialism*; Princeton University Press; Princeton, New Jersey.
- Republic of South Africa (1996): *Constitution of the Republic of South Africa*; Government Printers; Pretoria.
- Scott, James C. (1985): *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*; Yale University Press; New Haven.
- Scott, James C. (1976): *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*; Yale University Press; New Haven.

LA TERRE COMME SOURCE DE CONFLITS ET DANS L'ORGANISATION POST-CONFLICTUELLE

SOMMAIRE DE LA SESSION: JOAN ATHERTON¹³

La discussion s'est concentrée sur Les causes de conflit et sur comment elles pourraient être mitigées.

L'on a posé des questions au sujet de:

- conflits à l'intérieur de la famille
- utilisations de la terre pour l'agriculture/le pâturage
- réservation de la terre pour la création de parcs nationaux ou zones de conservation
- garantie des droits à la terre pour les femmes et dans les situations post-confliktuelles
- grands afflux de réfugiés motivés par l'insécurité dans les zones « d'envoi » (c'est à dire contagion du conflit)
- distribution non équitable de la terre en Afrique du Sud
- Les réponses ont mené aux remarques suivantes:
 - dans le cas du Burkina Faso, les conflits à l'intérieur de la famille sont souvent générationnels, et impliquent le remplacement des porteurs de droits secondaires, auxquels les droits ont été accordés par la génération plus ancienne d'hôtes, en faveur des revendiqueurs de la génération plus jeune de la famille, par la génération de la famille d'accueil. Des solutions à ces conflits sont souvent obtenues entre les parties à l'amiable, en renégociant une clause dans le contrat informel - il est informel, reconnu par les autorités locales, mais peut ne pas être conforme à la loi nationale.
 - Dans les conflits entre les agriculteurs et les pasteurs, une distinction a été faite entre l'Afrique de l'Est, où il y a un vol substantiel de bovins, et les autres sous-régions,² où les disputes concernant la terre tendent à être résolues par les autorités locales, qui calculent les coûts pour les deux parties et négocient un accord sur l'utilisation ou sur la compensation appropriée. La suggestion était que la gestion locale des conflits est la plus efficace.
 - Le cas du Rwanda a illustré le potentiel pour améliorer l'accès des femmes à la terre, pendant que de nouvelles politiques et lois foncières sont rédigées dans une situation post-confliktuelle. Contrairement au système traditionnel, la nouvelle loi donne des droits aux femmes célibataires, permet l'enregistrement de la terre au nom des veuves et identifie les droits des enfants mineurs n'ayant pas de parents en vie.
 - La réservation de la terre pour l'usage public, tel que Les réserves a apporté plusieurs réponses. Dans le cas du Mozambique, certaines des transactions entre l'écotourisme en tant que source potentiellement majeure de revenu, et les coûts de déplacement potentiel ont été mentionnés comme des problèmes que le pays doit encore affronter dans la RéFORME foncière. En Afrique

¹³ Senior and Social Scientist Office of Policy Development and Coordination Bureau for Policy and Program Coordination U.S. Agency for International Development.

du Sud, il a été remarqué que ceux qui ont été enlevés des parcs, reçoivent des types divers de compensation, mais que l'état n'a pas considéré favorablement les revendications d'une compensation. Les différences entre le potentiel de revenu pour le pays, et le coût pour les actuels occupants de la terre ont été illustrées par le dilemme du San, qui doit devenir une attraction d'écotourisme si elles restent dans leur territoire original. Dans le cas du Rwanda, la terre tenue en réserve a été distribuée aux revenants des exodes de 1994, parce qu'aucune autre terre n'était disponible. La stratégie était de donner une partie de la terre en réserve aux revenants pour éviter l'invasion de la réserve entière.

- Là était la reconnaissance des problèmes qui se causés aux pays recevant des réfugiés, se sauvant des conflits dans un autre pays. Il a été noté que les systèmes traditionnels avaient été assez flexibles pour permettre l'absorption des réfugiés et l'attribution à ces derniers de terre, dans plusieurs pays africains sub-Sahariens, mais aucune nouvelle solution à ce problème n'a été offerte.
- Les problèmes d'équité en Afrique du Sud ont provoqué un certain nombre de commentaires. La plupart ont suggéré que les problèmes politiques, plutôt qu'économiques ou sociaux, dominant la discussion, la politique et les choix de programmes. Beaucoup des procédure employées jusqu'ici, pour redistribuer la terre ont été trop lentes, et ceci a provoqué un malaise social. Il a été noté que le système juridique pourrait résoudre les problèmes de distribution de la terre, seulement dans un environnement politique qui favorise une telle solution institutionnelle. Un problème non résolu, demeure celui des systèmes se recoupant sous lesquels les individus peuvent revendiquer des droits à la terre ou la restitution de la terre. D'une façon générale, le conflit peut être évité en élargissant l'accès, en augmentant la sécurité de la tenure et en distribuant largement les ressources complémentaires, nécessaires pour augmenter la valeur de la terre.