

**Commentaires au document  
"EU Land Policy Guidelines**

**Guidelines for support to land policy design and land reform processes in developing countries**

**Final draft for consultation - January, 26<sup>th</sup> 2004 "**

---

• C'est un très long document, très élaboré. La partie 1 portant sur le contexte ("The Policy Framework") est essentiellement descriptive: de nombreux aspects sont évoqués, mais la question des causes est peu abordée.

Ceci vient notamment du fait que la dimension historique est laissée de côté, alors même que les évolutions dans le champ politique, administratif, technologique, démographique, culturel, de genre ont toutes eu des conséquences décisives en matière foncière. Le document n'analyse pas non plus les tendances récentes, notamment la façon dont les politiques néo-libérales affectent le foncier.

Des références à des cas historiques (Costa Rica, Taiwan, Corée...) auraient permis d'illustrer le caractère crucial, pour le développement, de l'évolution des structures foncières.

Une première recommandation porte donc sur la nécessité absolue de compléter "l'analyse approfondie de la situation présente" (§ 70) par une mise en perspective historique. *Qu'il s'agisse du niveau macro, méso ou local, la dimension historique est souvent indispensable pour comprendre et agir.*

• Le document met peu en exergue que la terre a d'abord été un bien collectif non susceptible d'appropriation individuelle et privative et que du fait que dans de nombreux pays ou régions **cette appropriation privée n'est pas achevée** (toute la terre n'a pas donné lieu à l'émission de titres de propriété), la question foncière s'y inscrit d'emblée dans un contexte de rapports de force. Après avoir été "de tout le monde" et "de personne", elle est en effet l'objet d'une *dispute* en vue de son appropriation.

Ce développement s'inscrit dans le cadre plus général de l'éviction progressive, dans un contexte de modernisation et d'uniformisation culturelle, des droits coutumiers, remplacés par un droit moderne écrit et unifié, largement tributaire du droit occidental. Or, là où ce dernier fait souvent coïncider les droits de propriété et d'usage, le droit coutumier établit une différence plus nette entre eux, allant jusqu'à les dissocier<sup>1</sup>. Outre d'être beaucoup plus complexe<sup>2</sup>, le droit coutumier lie aussi souvent droits et devoirs, et s'apparente ainsi à un code de gestion, dont l'élimination vient rompre des équilibres et peut être source de conflits.

Comme conséquence de la diffusion du droit occidental, à laquelle la coopération contribue souvent directement, de nombreux **droits d'usage et autres éléments coutumiers de régulation peuvent ainsi être mis en péril**. Un défi complexe pour la coopération !

• Historiquement et avant l'avènement de l'ère industrielle, l'accumulation de richesse a dans de nombreux pays pris la forme prépondérante d'une accumulation de terre: les riches sont des propriétaires fonciers et les puissants sont propriétaires fonciers. Alors qu'on part d'une situation de concentration de la propriété terrienne, les preneurs de décision qui devraient mettre en œuvre une politique foncière (une répartition plus équitable de la terre, une taxation foncière de nature à décourager les grandes propriétés...), sont alors les premiers que de telles mesures affecteraient personnellement.

Les objectifs de la coopération externe et les intérêts nationaux en matière foncière entrent ainsi **en contradiction avec les intérêts privés de la classe dirigeante**.

---

<sup>1</sup> Certaines forêts sacrées, en Afrique, sont la propriété des hommes, mais l'accès leur en est interdit et réservé aux seules femmes.

<sup>2</sup> Plusieurs personnes peuvent avoir un droit d'usage sur la même terre, les droits d'usage peuvent être saisonniers et non absolus, cfr zones et périodes de transhumance, par exemple.

L'évolution démographique a modifié le rapport habitant/superficies disponibles, tandis que l'évolution technologique a modifié dans un sens opposé le rapport producteur/superficie cultivable. Superposées aux différences d'accès au capital, ces évolutions ont **accentué les déséquilibres et les tensions entre les situations extrêmes**: agriculture familiale peu technifiée sur des superficies réduites, d'une part, agriculture mécanisée, bien intégrée aux marchés et sur de grandes extensions, de l'autre.

Plus qu'une régulation "à la marge", c'est bien une transformation profonde des structures foncières qui est souvent nécessaire, soit un défi ambitieux avec des enjeux importants en termes de rapports de pouvoir et de hiérarchie des intérêts.

- La terre, ce n'est pas seulement la terre ! La terre, c'est aussi ce qui se trouve dans le sous-sol, les forêts qui la couvrent ou les cultures qu'elle peut porter, l'eau qui en jaillit ou y circule. Si la terre est objet de dispute, si les droits fonciers sont fragilisés ou niés, c'est souvent parce qu'il y a du pétrole, parce qu'il y a des diamants ou des émeraudes, parce qu'il y a des sources, parce que le sol et les conditions sont particulièrement aptes pour telle ou telle culture, licite<sup>3</sup> ou non.

La question foncière est ainsi étroitement liée à celle des **enjeux géostratégiques liés à la présence de ressources naturelles**, une dimension de la plus haute actualité, du niveau macro au niveau local (cfr Colombie, Palestine...). Une étude du foncier ne peut pas faire l'impasse sur cet aspect ! On peut s'étonner que le document n'en parle guère...

La question foncière est particulièrement cruciale dans le cadre de la coopération parce que celle-ci **vient souvent modifier la valeur de la terre** du fait des investissements qu'elle finance (irrigation, routes, plantations...). Elle peut ainsi contribuer directement à fragiliser les droits fonciers. Inversement, le manque de sécurité foncière peut décourager les investissements que la coopération cherche à encourager, en particulier les investissements de long terme (plantations...) et les mesures de protection de l'environnement.

La sécurisation de la terre (émission/apurement de titres) peut aussi la rendre plus attractive pour des investissements de long terme et éveiller ainsi l'intérêt des investisseurs et spéculateurs pour des terres occupées par des communautés paysannes.

*De façon générale, l'attention de la coopération à la question foncière ne doit pas se limiter aux seuls programmes dirigés explicitement vers cette problématique.*

- La **dimension de genre de la problématique foncière** est peu analysée, ainsi que la façon dont des évolutions récentes l'affectent. Non seulement au départ la femme ne dispose parfois pas (ne peut pas disposer) de droits fonciers (de propriété) propres, mais seulement de droits d'usage. Mais aussi, du fait que la famille se rétrécit (évolution vers la famille nucléaire) et que la stabilité des couples est de moins en moins assurée (migrations saisonnières ou définitives, transformation des relations de genre et évolutions culturelles...), de nombreuses femmes sont exposées à la dépossession. En Amérique Latine, héritage de la violence politique, les femmes de disparus ont aussi souvent été dépossédées parce que la "disparition" n'existe pas juridiquement et que la femme non veuve n'a pas de droits propres sur la terre. La question foncière renvoie ainsi à des problèmes de société plus larges.

La même chose vaut pour les minorités ou **groupes ethniques** spécifiques (peuples indigènes, en Amérique Latine, par exemple). Le document souligne peu que certains groupes sont d'autant plus exposés que leur caractéristique ethnique se superpose à d'autres caractéristiques qui ont des répercussions en matière foncière: prévalence du droit coutumier et de formes de gestion essentiellement communautaire des espaces; habitat dans des zones périphériques récemment ouvertes à l'exploitation (forestière, pétrolière...) ou nouvellement sujettes à appropriation (privatisation des forêts); habitat dans des zones reculées où l'état est peu présent en tant qu'entité régulatrice; faible accès à l'éducation formelle, à la protection juridique et à la participation politique.

- Compte tenu de ce qui précède, l'hypothèse sous-jacente au document, à savoir celle d'une **coopération entièrement dirigée vers les gouvernements**, ne sera la plupart du temps certainement pas suffisante pour transformer les structures foncières. Le fait que ces gouvernements soient élus au terme d'élections libres ne suffit en rien à garantir leur caractère démocratique ni à garantir qu'ils soient l'expression des intérêts de l'ensemble de la population. Le document semble là se refuser à

---

<sup>3</sup> Cfr spéculation sur la terre en Amérique Latine au début des années 90, dans le contexte de la négociation du protocole banane de la CE.

regarder la réalité en face. Dans combien de pays d'Amérique Latine pénalise-t-on fiscalement les latifundiums improductifs ou sous-utilisés ?!

Historiquement, ce sont précisément les pays où s'est maintenue pendant longtemps une oligarchie foncière que les institutions démocratiques ont (eu) le plus de difficultés à émerger.

Si donc les transformations foncières doivent tôt ou tard impliquer l'état, il y a gros à parier qu'elles doivent passer dans un grand nombre de cas et *au préalable* par un **renforcement d'autres acteurs**.

La coopération doit se donner les moyens d'y contribuer, sans quoi elle s'expose à ne pas atteindre ses objectifs, voire à produire des effets indésirables et contraires aux objectifs annoncés.

Monique Munting  
46, avenue Albert Jonnart  
1200 - Bruxelles - Belgique  
tél : +32 (0)2 736 28 20  
e-mail : [mm@skynet.be](mailto:mm@skynet.be)