



Note de politique générale

Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural

Porto Alegre, Brésil
7-10 mars 2006

CONFLITS RELATIFS À LA TERRE

INTRODUCTION

Les relations entre la terre et le conflit sont extraordinairement complexes. Quand il s'agit de questions foncières, l'économie et la politique se mélangent aux traditions, à la culture, aux systèmes juridiques et à l'administration publique. Comme c'est le cas pour d'autres formes de conflit, les questions foncières sont liées à une structure complexe de pouvoir, d'intérêts économiques investis et de liens symboliques historiques aux inégalités systémiques. Dans des situations plus complexes, il y a généralement une accumulation de doléances qui peuvent être enserrées dans des conflits plus largement et profondément enracinés. Traiter les questions foncières de manière efficace demande une approche large, intégrée et interdisciplinaire.

Les conflits basés sur la ressource, spécialement sur les droits d'accès à la terre, augmentent en fréquence et en intensité, ayant pour conséquence des niveaux élevés de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Qu'ils soient provoqués par l'avidité ou par les doléances, les conflits fonciers peuvent causer de sérieux bouleversements sociaux ; suspendre ou détruire des opportunités de revenu ; créer une insécurité alimentaire ; endommager l'environnement, et fréquemment résulter en pertes de vies. Il y a un besoin urgent de créer des moyens pratiques d'empêcher, d'atténuer, de résoudre et de potentiellement transformer les conflits relatifs à la terre, car les tensions qui déclenchent des violentes disputes sur la terre et les ressources constituent des obstacles significatifs à la gestion et à la transformation des conflits.

Les ménages pauvres supportent la charge la plus lourde des conflits relatifs à la terre pour la simple raison que leurs besoins quotidiens et leurs moyens d'existence futurs sont directement liés à leurs droits de propriété. Leur taux de dépendance vis-à-vis de la terre est élevé. Les ménages pauvres courent un risque élevé de devenir les victimes du conflit si leur accès fragile à la terre est mis davantage en danger.

Les racines du conflit sont nombreuses : inégalités structurelles ou historiques ; politiques économiques et sociales et schémas de croissance et de développement ; disputes politiques ou territoriales ; communautés en compétition avec des intérêts commerciaux, particulièrement les industries extractives ; juridictions qui se chevauchent parmi les ministères gouvernementaux ; précédents propriétaires et bénéficiaires des réformes foncières ; intrusions sur les terres pastorales ; et règlements contradictoires tels que différences dans les moyens coutumiers et juridiques de gérer ou de concilier des droits fonciers.

Les conflits fonciers ont un impact disproportionné sur les femmes, car les femmes tendent à souffrir déjà plus que les hommes de systèmes juridiques faibles, de capacités institutionnelles limitées et de pratiques coutumières/traditionnelles.

Finalement, les conflits sur la terre et les ressources naturelles font obstacle aux efforts de la communauté internationale de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres priorités clés du développement dans les domaines de l'environnement, de la paix et de la sécurité ainsi que du développement de la démocratie.

CADRES FONCIERS

Les systèmes de droits de propriété et fonciers sont complexes et divers. Les systèmes pour gérer les droits à la terre peuvent exister, et existent localement, même là où l'administration foncière de l'état ou les titres reconnus par l'état ne le sont pas. Une compréhension incomplète, l'ignorance ou le peu de cas donné aux relations complexes sur le terrain sont souvent à la base des propositions de politique qui ont échoué et attisent fréquemment des conflits sur les ressources. Des approches exceptionnelles, des propositions venant d'autre part et des approches orthodoxes régies par le marché ou conduites par l'état ont toutes, trop souvent, été imposées de l'extérieur et ont échoué parce qu'elles n'avaient pas pris en compte les normes locales et les pratiques quotidiennes des personnes rurales.

CAPACITÉ INSTITUTIONNELLE

La faiblesse de la gouvernance et de la capacité institutionnelle – particulièrement en ce qui concerne la planification des politiques, l'enregistrement de la propriété, et la résolution des discussions alternatives ou judiciaires – contribue au conflit sur la terre. Le manque de coordination et d'information appropriées au sein des départements du gouvernement peut porter différentes agences à délivrer des droits et concessions pour le même lot de terre, sans consulter les résidents locaux dont les droits pourraient être touchés. Plutôt qu'accumuler des règlements pour justifier l'impact environnemental et social, il y a souvent une

rationalisation de ces évaluations pour ouvrir la voie à l'investissement. Ne pas tenir compte de ces impacts au départ ne fait qu'accroître l'éventualité qu'ils déclencheront un conflit ensuite.

PARTICIPATION IMPORTANTE

Il y a souvent un manque de participation importante dans les prises de décision relatives à la terre de la part des hommes et des femmes des zones rurales qui sont directement touchés par ces décisions. Ne pas avoir le soutien total et une participation significative de la part des communautés dont les terres, les moyens d'existence et les identités culturelles pourraient être affectés par les résultats des prises de décision – que ce soit autour des politiques ou des projets – est un catalyseur crucial de conflit. La prise de décision de haut en bas et centralisée sur la terre et les ressources naturelles non seulement crée un conflit social mais ignore le savoir local qui pourrait aider à arriver à des accords entre les utilisateurs de la terre et ceux qui la réclament, et à établir des systèmes d'aménagement des terres qui pourraient empêcher la dégradation environnementale. On s'attend de plus en plus à ce que la prise de décision au sujet de projets relatifs à la terre soit régie par les principes de consentement informé, préalable et libre vu comme un critère important pour *toutes* les communautés locales.

ASYMÉTRIES DU POUVOIR

Les institutions de structures foncières sont politiques par nature. La résolution des conflits fonciers dépend des déséquilibres importants du pouvoir politique, économique et social au sein des communautés, entre les acteurs locaux et les intérêts nationaux, entre le pays et les accords internationaux, les intérêts de l'investissement étranger, et les forces de la mondialisation. Tous ont la capacité de bloquer les accords négociés, les revendications morales sur la sympathie publique et l'accès inégal à la protection juridique durant l'escalade du conflit et le processus de résolution. Il n'est pas réaliste d'attendre un succès durable de la médiation et de la négociation si ces déséquilibres du pouvoir ne sont pas traités dès le début. A cet égard, renforcer les institutions de groupes ayant moins de pouvoir pour leur permettre de négocier et de défendre leurs intérêts avec les législateurs et les fonctionnaires publics est une condition préalable essentielle à la médiation du conflit.

SURVIVANCE CULTURELLE

La terre a une signification culturelle importante pour les communautés rurales, particulièrement les peuples tribaux et autochtones pour lesquels la survivance et l'identité culturelles sont inextricablement liées aux relations qu'ils ont avec les territoires ancestraux. Les terres et les ressources des peuples tribaux et autochtones sont de plus en plus demandées par les acteurs externes, qui apportent des compréhensions différentes de «développement» et de «conservation» dans le conflit. Au centre de ces discussions, il y a différents concepts et positions sur la souveraineté et la propriété de la terre – y compris des ressources sur, au-dessous et au-dessus de la surface, ainsi que la valeur non commerciale de la terre et des ressources.

DROITS DES FEMMES À LA TERRE

Les conflits mettent en relief et intensifient potentiellement les pratiques qui existent au sein des communautés. Les femmes, avec d'autres groupes socialement marginalisés, pourraient être davantage désavantagées. Les femmes manquent souvent de droits sécurisés à la terre, à la propriété et aux ressources naturelles, aussi bien sous les systèmes fonciers d'état que coutumiers. Le risque que cela entraîne pour la sécurité alimentaire des ménages est exacerbé lors de situations de conflit armé, lorsque les veuves et les orphelins représentent le plus grand nombre de personnes déplacées. Il est plus difficile de recréer des communautés stables si les femmes n'ont pas de sécurité foncière et ne sont pas reconnues en tant que productrices de plein droit. Il y a également une préoccupation croissante pour les veuves dont les époux sont morts du VIH/SIDA dans le sens que les femmes ne peuvent hériter des terres, même celles où elles y travaillent de façon active.

STRATÉGIES ET POLITIQUES PLUS LARGES

Certains accords de paix comprennent des dispositions pour les réformes des régimes fonciers, toutefois beaucoup ne les considèrent pas et la mise en œuvre reste presque toujours très à la traîne des engagements sur le papier. Dans certains pays, les gouvernements poursuivent des politiques de réforme foncière qui attisent de violents conflits ruraux ; dans d'autres, les conflits sont alimentés par des réformes orientées vers le marché. Une tension survient fréquemment entre la prévention du conflit et les approches orientées vers le marché en ce qui concerne la terre, le développement rural ou la libéralisation du commerce des produits agricoles. Néanmoins, la logique de transformation du conflit pourrait aider à réaliser des alternatives efficaces et

rationnelles aux approches purement basées sur le marché, afin d'encourager une paix durable dans des environnements d'après guerre et empêcher que de nouveaux conflits armés ne surviennent.

Tandis que ces tensions représentent des défis importants, des progrès ont été accomplis en identifiant de nouveaux moyens de gérer et de transformer les conflits relatifs à la terre. Au niveau local, il y a une prise de conscience croissante sur les coûts occasionnés par ces conflits, et des efforts renouvelés pour identifier des solutions locales qui combinent des approches statutaires, coutumières et d'autres alternatives. Des actions locales peuvent et doivent informer des initiatives régionales et nationales, dans lesquelles les gouvernements, les communautés, la société civile et les agences internationales peuvent tous jouer des rôles importants.

Actions pour transformer les conflits relatifs à la terre

- Accroître la participation publique dans la délimitation des terres et améliorer la base d'information et de données disponible pour la planification de l'utilisation des terres, telles que l'utilisation de la cartographie des communautés participatives ou le développement territorial négocié
- Améliorer la capacité des médiateurs à déterminer les origines du conflit relatif à la terre, à travers l'analyse des parties prenantes ou la cartographie du conflit
- Fournir des opportunités aux communautés, gouvernements et autres acteurs de co-gérer les ressources et d'établir des accords mutuellement bénéfiques sur la ressource
- Accroître la prise de conscience des gens quant à leurs droits et les options de développement par la connaissance foncière ou la recherche de l'action basée sur la communauté
- Utiliser des forums de politique basés sur la communauté pour évaluer les besoins des utilisateurs des ressources, et pour déterminer si, ou comment, les systèmes existants (y compris les systèmes coutumiers) sont adéquats ou doivent être modifiés
- S'assurer que les droits fondamentaux de l'homme sont respectés à travers les principes de consentement informé, préalable et libre
- Renforcer la position de négociation des hommes et des femmes pauvres, à travers l'organisation en communauté, la construction de réseaux et l'action collective
- S'assurer que les accords de paix incluent des clauses importantes de réforme des institutions et des pratiques qui alimentent des conflits relatifs à la terre, et que la mise en œuvre de telles mesures est complète et opportune.

Dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge et le Guatemala, des accords de paix incluait des clauses extensives pour des réformes du régime foncier et de l'administration foncière. En Afrique du Sud, le Gouvernement s'emploie à étendre les réformes du régime foncier post-apartheid à davantage de bénéficiaires, et à renforcer à divers niveaux les institutions de gestion des conflits. Au niveau mondial, la prise de conscience concernant les conflits s'est accrue parmi la société civile mondiale et les réseaux de parties prenantes, souvent en réponse aux graves violations des droits de l'homme contre les activistes des droits fonciers. A travers le Comité d'aide au développement de l'OCDE, les donateurs ont œuvré en vue de formuler des cadres plus clairs de programmation prenant en compte le conflit sur les questions de la terre. Plusieurs agences ont développé des outils plus spécialisés, comme la 'trousse à outil' sur la terre et le conflit de l'USAID et le Manuel de la FAO sur la médiation des conflits relatifs à la terre.

Cependant beaucoup de défis majeurs subsistent. Les approches décrites plus haut demandent non seulement du temps et des ressources financières, mais aussi des changements dans la culture organisationnelle et les méthodes de travail, la création de compétences pour les institutions nationales et locales, et un meilleur accès à la connaissance et à l'information pour tous les acteurs concernés. Les organisations oeuvrant à différents niveaux pourraient contribuer de manière différente à cet effort.

Les organisations au niveau local peuvent accroître la prise de conscience des communautés quant à leurs droits fonciers, renforcer les institutions locales et les organisations populaires rurales dans les communautés

touchées par les conflits, et fournir un apprentissage dans la gestion des conflits. Elles peuvent aussi suivre systématiquement les conditions locales afin d'entreprendre une plaidoirie basée sur l'évidence et inclure les conclusions dans les recommandations de politiques aussi bien au niveau national que mondial.

Les gouvernements peuvent mener des analyses participatives sur le conflit avant d'entreprendre quelque initiative majeure sur la politique foncière que ce soit. De cette manière, ils peuvent agir selon les principes du consentement informé, préalable et libre, cherchant par là même des alternatives dans lesquelles les parties prenantes indiquent que les politiques proposées peuvent créer, ou exacerber, des conflits. L'analyse de la politique devrait inclure des évaluations de l'impact environnemental pour assurer une participation importante des communautés directement touchées par les projets de développement proposés.

Les réseaux régionaux et mondiaux doivent systématiquement suivre, analyser et comparer les situations de conflits relatifs à la terre et identifier les leçons apprises. Ceci aidera à renforcer la promotion des réseaux nationaux et les activités de prévention du conflit au sein des pays. Cela mènera également à l'apprentissage interrégional et mondial, étant donné que beaucoup de conflits basés sur la ressource ont des causes systémiques similaires.

Les donateurs peuvent modifier leurs politiques, comme demandé, pour incorporer les leçons et les options de politique provenant de l'analyse des situations de conflit menée par d'autres agences dans la communauté des donateurs, ainsi que du travail effectué par les organisations populaires, les ONG et les chercheurs. De plus, les donateurs peuvent systématiquement inclure les leçons apprises dans leurs stratégies de programmes nationaux, et adapter leurs outils destinés à la promotion et à l'application des méthodologies potentielles plus systématiquement dans des pays sélectionnés, et adapter les outils pour la gestion des conflits fonciers, tels que ceux développés par la FAO et l'USAID, à leurs propres procédures institutionnelles.

La gestion du conflit foncier est un processus de développement. Il comporte le développement des processus de gouvernance impliquant les acteurs de l'état ou non, qui peuvent combler les fossés socio-politiques, ethniques et de classes. Une efficacité de longue durée demande une participation informée et une responsabilisation de la part des groupes locaux et des communautés dans les processus de résolution des conflits, ainsi que des changements structureaux. Une prise de décision transparente est essentielle, comme l'est la création d'un espace pour le dialogue où les parties vulnérables et ayant moins de pouvoir ne sont jamais victimes de l'intimidation.

Les causes des conflits fonciers sont nombreuses, mais leur nature est systémique, impliquant que les questions et les analyses ont besoin d'être traitées dans un contexte de gouvernance. Cette approche fera en sorte que la prise de décision en matière de politique prenne en compte la contribution de toutes les parties prenantes impliquées et affectées par le conflit. Dans un contexte de gouvernance, la résolution commence par chercher à comprendre les éléments du conflit sous-jacents et étroitement liés avant d'évaluer le chemin approprié pour la résolution.

Cette note est basée sur un examen mondial des questions relatives à la terre et à la transformation des conflits, entrepris par la Coalition internationale sur l'accès à la terre (ILC) et l'Institut Nord-Sud (INS). Un rapport sur les conclusions de cet examen sera rendu disponible par l'INS et l'ILC en avril 2006.

La Coalition internationale pour l'accès à la terre est une alliance mondiale d'organisations intergouvernementales, gouvernementales et de la société civile. La Coalition travaille avec les pauvres des zones rurales pour accroître leur accès garanti aux ressources naturelles, surtout la terre, et pour leur permettre de participer directement aux processus politiques et de prise de décision qui ont un effet sur leurs moyens d'existence aux niveaux local, national, régional et international.

L'Institut Nord-Sud (INS) est le premier institut de recherche indépendant, non gouvernemental et sans parti pris du Canada, qui se concentre sur le développement international et a pour vocation d'éliminer la pauvreté mondiale et d'accroître la justice sociale par le biais de la recherche qui promeut la coopération internationale, la gouvernance démocratique et la prévention des conflits. Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a permis de financer ce travail grâce à un don à l'Institut Nord-Sud (INS).

Pour plus d'informations, veuillez contacter:

Mme Julie Carle
Directeur de la communication
Coalition Internationale pour l'accès à la terre
j.carle@ifad.org www.landcoalition.org
Via del Serafico No 107, Rome, Italie

Mme. Lois Ross, Directeur des Communications et des Publications
Institut Nord-Sud
lross@nsi-ins.ca www.nsi-ins.ca/
55 Murray Street, Suite 200, Ottawa, K1N 5M3, Ontario, Canada