

# A

**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil des gouverneurs – Vingt-neuvième session**  
Rome, 15-16 février 2006

## TABLE RONDE

### ASSURER L'ACCÈS DES RURAUX PAUVRES À LA TERRE

La présente note expose le cadre conceptuel de la table ronde sur l'accès des ruraux pauvres à la terre. Cette table ronde, qui revêtira la forme d'un échange de connaissances et de données d'expérience, offrira une occasion de confronter les points de vue des gouvernements, des organisations d'agriculteurs et des mouvements sociaux, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de la Coalition internationale pour l'accès à la terre et du FIDA. Les objectifs de la table ronde sont les suivants:

- réaffirmer la nécessité d'améliorer l'accès à la terre et la sécurité foncière afin de pouvoir réduire de façon efficace et durable la pauvreté rurale, en termes aussi bien d'équité que d'efficience; et
- recenser et examiner les difficultés auxquelles se heurtent les gouvernements résolus à articuler, à mettre en œuvre et à faire appliquer des réformes agraires et des politiques foncières axées sur les pauvres.

### **A. La dimension rurale de la pauvreté**

1. L'aspect le plus fondamental et le plus incontesté de la pauvreté extrême, partout dans le monde, est qu'il s'agit d'un phénomène essentiellement rural. Dans le monde en développement, les trois quarts de ceux qui sont affectés par la pauvreté extrême vivent en milieu rural et sont tributaires pour leur subsistance de l'agriculture et d'activités connexes. En conséquence, toute tentative de réduire la pauvreté extrême dans le monde devra tendre principalement à atténuer la pauvreté rurale en renforçant l'activité productive et la contribution à l'économie des ruraux pauvres et en leur permettant d'améliorer la productivité de leur activité agricole et par conséquent leurs revenus réels.

2. Si l'on remonte dans l'histoire, l'on constate que, le plus souvent, les pays qui réussissent aujourd'hui le mieux à atténuer la pauvreté sont ceux qui ont jadis beaucoup investi dans les régions et les populations rurales et que les pays qui ont le plus de mal à avancer à cet égard sont principalement ceux qui ont par le passé négligé leurs campagnes et leurs paysans. En fait, très rares sont les pays à avoir assuré une large expansion économique sans que celle-ci ait été précédée ou tout au moins accompagnée par une croissance de l'agriculture et de l'activité rurale. Dans presque tous les cas, qu'il s'agisse de l'Europe du XIX<sup>ème</sup> siècle ou, plus récemment, de la Chine et du Viet Nam pendant les années 80, le développement de l'agriculture a joué un rôle capital dans la réduction de la pauvreté.

3. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître, de plus en plus, la contribution que le développement rural et agricole peut apporter à l'atténuation de la pauvreté, de même que l'impact déterminant des petites exploitations et de leur rôle potentiel à cet égard. Le Projet du Millénaire des Nations Unies, par exemple, a reconnu que, partout dans le monde, l'épicentre de la pauvreté extrême est la petite exploitation agricole. Comme ces petits agriculteurs sont également à l'origine de la majeure partie de l'activité économique du secteur privé dans beaucoup de pays en développement, améliorer le bilan de leurs efforts peut faire une énorme différence dans les perspectives de croissance économique à long terme de leurs pays.

### **B. La terre et les moyens de subsistance en milieu rural**

4. La terre est au cœur de toutes les sociétés rurales et de toutes les économies agricoles. La possession, le contrôle et l'exploitation de la terre sont parmi les principaux éléments déterminants des moyens de subsistance, de la richesse et de la pauvreté en milieu rural. Dans les sociétés rurales, les paysans sans terre ou ceux qui n'en ont presque pas et les paysans dont les droits de jouissance foncière ne sont pas garantis sont fréquemment au nombre des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables, surtout s'il s'agit de femmes et de populations autochtones. Toutes les tentatives visant à réduire substantiellement la pauvreté rurale doivent tenir compte de l'aspect fondamental qu'est la terre, mais aussi du fait que, pour les pauvres, le manque d'accès à la terre et de sécurité de jouissance est la manifestation de relations sociales, de politiques et d'institutions qui leur échappent.

5. Dans ce contexte, dans la plupart des régimes fonciers, les femmes sont doublement vulnérables et désavantagées. Les pratiques suivies en matière de succession ainsi que les normes et procédures qui sanctionnent officiellement les droits fonciers reflètent une discrimination à leur égard, alors même que les activités agricoles des femmes contribuent plus directement à la sécurité alimentaire des ménages. De ce fait, la faiblesse et le manque de protection qui caractérisent les droits des femmes pauvres influent directement sur la vulnérabilité et les moyens de subsistance des ménages. Renforcer leurs droits sur la terre, par conséquent, contribuera non seulement à améliorer l'égalité entre les sexes mais aussi à atténuer la pauvreté car ce sont les femmes qui sont responsables de la production de subsistance du bien-être des ménages.

6. Les questions foncières affectent au quotidien les choix et les perspectives des ruraux pauvres. Par exemple, l'accès à la terre et la sécurité foncière influent directement sur les décisions qu'ils prennent quant à la nature des cultures qu'ils planteront à des fins de subsistance ou à des fins commerciales. Elles influent également sur la mesure dans laquelle les agriculteurs sont disposés à

investir (leurs ressources aussi bien que leur travail) dans des méthodes permettant d'améliorer la production et la gestion des ressources naturelles ainsi qu'à adopter de nouvelles technologies, et affectent leur accès au crédit.

7. La structure et le fonctionnement des régimes fonciers détermineront si les petits exploitants voudront remembrer leurs terres pour faciliter une exploitation commerciale ou bien les lotir pour les répartir entre leurs héritiers ou d'autres membres de la famille pour que ceux-ci puissent pratiquer une agriculture de subsistance. Ces régimes fonciers déterminent parfois comment le produit de l'activité agricole est réparti entre les individus et les groupes au sein des ménages et des communautés.

8. Les régimes fonciers peuvent par conséquent influencer directement sur le résultat des projets et programmes mis en œuvre avec un appui de l'extérieur pour améliorer les moyens de subsistance des ruraux pauvres. L'introduction de nouvelles technologies, par exemple, a pour effet d'accroître la valeur de la terre. Si tous les droits existants (y compris les droits secondaires, les droits partagés et les systèmes d'utilisation commune) ne sont pas dûment pris en considération, les groupes pauvres et vulnérables risquent de se voir privés d'accès à la terre. De même, la construction de nouvelles routes peut faciliter l'arrivée de nouveaux colons fréquemment plus aisés, aggraver le déboisement et intensifier les conflits sociaux, souvent aux dépens des plus pauvres et des plus vulnérables.

9. Enfin, mais c'est surtout là l'important, la sécurité foncière contribue beaucoup à façonner les relations sociales et contribue à la stabilité de la société. Autrement dit, l'insécurité foncière contribue à l'instabilité et aux conflits sociaux.

### **C. Perspectives d'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière pour les ruraux pauvres**

10. L'accroissement démographique, l'agriculture intensive, la diminution de la fertilité des sols et la dégradation croissante de l'environnement sont autant d'éléments qui ont contribué à intensifier les pressions qui s'exercent sur la terre. D'autres facteurs dynamiques comme la pandémie de VIH/sida et les nouvelles possibilités qui s'offrent dans les domaines de l'agriculture intensive et de la commercialisation ont introduit dans les systèmes fonciers de nouvelles tensions dont les ruraux pauvres sont les premiers à pâtir. L'intensification de processus comme la mondialisation, la libéralisation, l'urbanisation et l'industrialisation, de même que la concentration du capital et du pouvoir, ont changé du tout au tout les relations économiques et politiques internationales, ce qui, à son tour, a mis en route aux échelons national et local des processus de changement qui supposent d'énormes défis pour les ruraux pauvres.

11. En fait, les populations rurales pauvres sont aujourd'hui confrontées à de nouvelles formes de concurrence, non seulement sur les plans de la productivité et des produits, mais aussi pour ce qui est des ressources dont elles sont tributaires pour leur subsistance. La valeur sous-jacente de l'eau, de la terre et des forêts ne cesse d'augmenter par suite d'une réelle pénurie ou de la spéculation foncière. En principe, cela devrait profiter aux communautés rurales dans la mesure où la valeur de "leurs" avoirs augmente mais il s'agit dans la pratique d'une situation dangereuse. D'une part, les petits agriculteurs ne peuvent pas traduire cette augmentation de valeur dans un accès accru à des capitaux d'investissement et, de l'autre, c'est précisément cette augmentation de valeur qui encourage le groupe des élites à essayer de se l'approprier. Plutôt que d'accroître la sécurité des moyens de subsistance des ruraux pauvres, l'augmentation de valeur des avoirs se traduit par une concurrence accrue avec des intérêts plus puissants.

### **D. L'économie politique de la réforme foncière et de la réforme agraire**

12. La réforme agraire est un acte social et politique qui reflète, en allant habituellement à leur rencontre, les rapports de force au sein d'une société, ce qui en fait est un processus extrêmement délicat et complexe. La formulation et la mise en œuvre de politiques de réformes agraires et de

politiques foncières favorables aux pauvres sont généralement dirigées par les gouvernements. Cependant, le succès des réformes en faveur des pauvres dépend non seulement de la volonté politique des gouvernements mais aussi de la participation active des citoyens et de l'existence d'une société civile solide et dynamique capable d'exprimer la volonté de la population, et en particulier de représenter les intérêts des membres les plus pauvres et les plus marginalisés de la société. Aussi importe-t-il au plus haut point, si l'on veut que toutes politiques de réformes agraires et toutes politiques foncières favorables aux pauvres aboutissent, de conjuguer les efforts des décideurs et de la société civile.

13. Les organisations de la société civile, et surtout les associations d'agriculteurs et les organisations rurales, peuvent jouer un rôle critique en influençant la formulation et la mise en œuvre des politiques de réformes agraires de sorte qu'elles œuvrent au profit des populations rurales pauvres en facilitant leur accès à la terre et en améliorant leur sécurité de jouissance foncière. Le rôle de ces organisations peut aller d'un soutien direct à la mise en œuvre des politiques gouvernementales à des recherches, à des campagnes de concertation du public, à la diffusion de l'information, à un effort de plaidoyer en faveur des droits des groupes pauvres et marginalisés et à une action visant à mobiliser la société contre les intérêts acquis des élites.

14. Pour promouvoir la mise en œuvre des politiques de réformes agraires et des politiques foncières en faveur des pauvres, il est indispensable de renforcer les capacités de tous les acteurs intéressés et de nouer entre eux de larges alliances. Dans les deux cas, il faut s'inspirer d'une vision à long terme en comprenant bien le caractère dynamique, complexe et changeant des problèmes fonciers auxquels sont confrontés les différents groupes de ruraux pauvres en fonction de la diversité et de la spécificité de leur localité, de leurs activités et de leurs relations sociales dans un environnement mondial en évolution rapide.

#### **E. Les questions foncières et l'évolution du modèle international de développement**

15. Le consensus général est que l'on n'a pas suffisamment investi dans le renforcement de la sécurité de jouissance foncière et d'amélioration de l'accès à la terre pour les pauvres. Le regain d'intérêt qui s'est manifesté pour la réforme foncière pendant les années 50 et 60 s'est quelque peu dissipé pendant les années 80. En 1995, la Conférence sur la faim et la pauvreté a lancé un appel pour que la réforme agraire soit à nouveau inscrite à l'ordre du jour aux échelons aussi bien national qu'international. Plus récemment, la réforme foncière a de nouveau commencé à susciter un intérêt accru et il est probable que cette question occupera bientôt une plus large place au programme de développement de la communauté internationale.

16. Plusieurs pays d'Afrique (Kenya, Mozambique, Zambie), d'Amérique centrale et d'Amérique latine (Brésil, Mexique), d'Asie (Cambodge, Philippines) ainsi que d'Europe orientale et d'Asie centrale (Albanie, Arménie, Géorgie) ont réformé leurs législations et leurs politiques foncières au cours des dix dernières années ou ont entrepris de le faire.

17. Les recherches contemporaines sur le développement ont aussi davantage centré l'attention sur la terre. Au niveau macro, des études récentes ont montré que les pays où la répartition de la richesse est plus égale ont connu une expansion économique plus rapide, plus soutenue et plus inclusive que ceux où elle est très inégale. Les recherches menées au niveau micro sur les causes et la dynamique de la pauvreté rurale confirment également l'existence d'une corrélation étroite entre l'absence d'accès garanti à la terre et l'incidence de la pauvreté dans beaucoup de régions rurales du monde entier. Les faits montrent en outre qu'un plus large accès à la terre, même lorsque sa superficie est modeste, peut beaucoup contribuer à renforcer la sécurité alimentaire et la résistance des ruraux pauvres aux chocs extérieurs pour peu que ceux-ci reçoivent les services d'appui nécessaires. Cela n'est pas à dire, toutefois, que l'urbanisation et l'industrialisation ne puissent pas œuvrer en faveur des pauvres ou que la promotion d'activités non agricoles ne puisse pas offrir des solutions de rechanges viables aux populations rurales pauvres.

18. D'autres questions qui affectent l'accès à la terre et à la sécurité foncière mais qui n'ont pas été prises en considération comme elles auraient dû l'être par les politiques et réformes foncières du passé apparaissent maintenant comme de plus en plus importantes. Tel est le cas notamment de l'impact de l'accès à la terre et de la sécurité foncière sur l'égalité entre hommes et femmes ou des droits territoriaux des minorités ethniques et des populations autochtones. La sécurité foncière joue également un rôle capital dans les approches plus générales de gestion de la terre et des autres ressources naturelles dans le contexte des processus de décentralisation et de déconcentration.

19. Cette nouvelle école de pensée, et en particulier la prise de conscience accrue de l'importance de la répartition de la richesse sur l'expansion à long terme, de la réduction de la pauvreté et de l'autonomisation civique, ont trouvé leur expression dans les récents Rapports sur le développement dans le monde publiés par la Banque mondiale et dans les Rapports sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement. D'importants organismes donateurs, y compris la Banque mondiale et l'Union européenne, ont récemment élaboré des politiques et des lignes directrices concernant le régime foncier. Cette prise de conscience accrue se reflète également dans un nombre croissant de programmes concernant l'accès à la terre. C'est ainsi par exemple que, dans le cas de la Banque mondiale, ce type d'opérations a été l'élément de son portefeuille de programme de développement rural qui a connu l'expansion la plus rapide.

20. Il a récemment été constitué une Commission de haut niveau sur l'autonomisation juridique des pauvres avec pour objectif principal d'identifier les approches qui permettraient de renforcer la sécurité de jouissance foncière pour les pauvres. D'aucuns ont exprimé la crainte qu'un accent trop marqué soit mis sur la délivrance de titres de propriété individuels et qu'il ne soit pas tenu compte comme il convient des ressources communes et des régimes d'utilisation commune des ressources dont dépendent les moyens de subsistance des ruraux pauvres, mais il est probable que la Commission insistera davantage sur l'importance de la sécurité de jouissance foncière.

21. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture s'occupe actuellement d'organiser une conférence internationale pour la réforme agraire et le développement rural que doit accueillir le Gouvernement brésilien en mars 2006. La conférence discutera, entre autres, de l'importance de l'accès à la terre et de la sécurité de la jouissance foncière pour les ruraux pauvres.

#### **F. Le FIDA et les questions foncières**

22. Le FIDA a pour vocation de réduire la pauvreté rurale, de sorte qu'il est obligé de prendre en considération les questions foncières et leurs dimensions sociales, politiques et institutionnelles. Son cadre stratégique accorde la priorité à l'élargissement de l'accès des ruraux pauvres à la terre et aux autres ressources naturelles, et cette priorité est reflétée dans ses stratégies régionales.

23. Le FIDA s'est efforcé de résoudre les problèmes fonciers auxquels sont confrontés les ruraux pauvres, principalement dans le cadre de ses projets et de ses programmes. Les principales questions qu'il s'est efforcé de résoudre à cet égard ont concerné la formulation et la mise en œuvre de politiques foncières favorables aux pauvres; la redistribution des terres; l'enregistrement des titres de propriété foncière; l'accès aux biens communs et les régimes d'utilisation multiple qui revêtent une telle importance pour les moyens de subsistance des ruraux pauvres; le renforcement de la sécurité de jouissance; le règlement des conflits fonciers; le resserrement des liens entre la sécurité de la jouissance foncière et l'utilisation des terres; et la promotion d'une gestion durable. Une attention particulière a été accordée aux droits fonciers des femmes, des pasteurs et des populations autochtones, aux droits secondaires et aux droits communs ainsi qu'au renforcement des systèmes décentralisés, d'origine aussi bien légale que coutumière, d'administration des terres. Conscient de ce que les questions en cause sont à la fois complexes et politiquement délicates, le FIDA a forgé des partenariats avec les gouvernements, les organisations de la société civile et différents partenaires de développement.

24. Le FIDA, qui est un de ses membres fondateurs, accueille actuellement le Secrétariat de la Coalition internationale pour l'accès à la terre. La Coalition a été créée pour renforcer les alliances établies entre les organisations de la société civile et les organisations intergouvernementales en vue de formuler et de mettre en œuvre des projets et des programmes et de mener un processus de concertation sur la sécurité de la jouissance foncière et l'accès à la terre des ruraux pauvres.

25. Le FIDA est conscient de ce qu'il faut aller beaucoup plus loin pour intégrer comme il convient – aussi bien à ses projets et à ses programmes qu'à ses efforts de concertation – les différents facteurs qui influent sur l'accès à la terre des différents groupes de ruraux pauvres et sur le contrôle que ces groupes exercent sur cette ressource et contribuer ainsi à améliorer les moyens de subsistance en milieu rural. Il sait également qu'il importe de suivre une approche plus ciblée pour veiller à ce que les questions foncières jouent un rôle central dans le processus de développement, en ayant en vue les différences marquées qu'il existe entre les régions et les spécificités qui caractérisent les contextes nationaux.

26. Le FIDA ne croit pas en des politiques contraignantes ni en des solutions uniformes. Pour résoudre les problèmes fonciers auxquels sont confrontés les ruraux pauvres, il importe en effet d'avoir à l'esprit les réalités concrètes, dynamiques, très diverses et complexes auxquelles ils se heurtent. À cette fin, l'une des contributions majeures du FIDA réside dans l'appui qu'il apporte aux activités tendant à mettre les associations d'agriculteurs et les organisations rurales mieux à même de participer activement aux processus politiques de manière à articuler ces réalités et d'influer en conséquence sur les décisions politiques. Chose tout aussi importante, le FIDA joue un rôle de catalyseur et un rôle de facilitation en créant un espace de dialogue et de débat entre les divers acteurs, qu'il s'agisse des gouvernements, des organisations rurales ou d'autres mouvements de la société civile.

### **G. Thèmes de discussions suggérés**

27. Quels sont les principaux obstacles qui entravent la mise en œuvre de réformes agraires et de politiques foncières favorables aux petits exploitants et tenant compte de la problématique hommes-femmes? Dans la pratique, quels sont les compromis et les complémentarités entre la redistribution des terres et les économies d'échelle ainsi qu'entre la réforme agraire et une urbanisation et une industrialisation favorables aux pauvres? Quelles ont été certaines des indications concrètes que l'expérience acquise dans ce domaine a permis de dégager?

28. Une autre série de problèmes a trait aux biens communs et aux droits de groupes marginalisés et de groupes vulnérables comme les pasteurs et les populations autochtones. Quelle a été l'expérience concrète acquise par les participants dans les tentatives de solution de ces problèmes?

29. Quelles sont les capacités des gouvernements et des organisations rurales qui doivent être renforcées pour qu'ils puissent contribuer à la formulation, à la mise en œuvre et à l'application de réformes agraires et de politiques foncières équitables et favorables aux pauvres? Comment des organisations comme le FIDA peuvent-elles contribuer à faire face à ces besoins?

30. Les politiques et les positions des organismes internationaux de développement influent-elles sur les politiques et les mesures adoptées par les gouvernements? Des enseignements concrets se dégagent-ils de l'expérience acquise à cet égard?

**L'IMPORTANCE DES DROITS À LA TERRE ET AUX RESSOURCES POUR ATTEINDRE LES  
OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT\***

*Renforcer les droits des hommes et des femmes pauvres à la terre et aux ressources naturelles est  
indispensable pour atteindre les OMD:*

**OBJECTIF 1: RÉDUIRE L'EXTRÊME PAUVRETÉ ET LA FAIM**

Là où les droits à la terre sont assurés, et les autres facteurs de production alimentaire sont disponibles, les hommes et les femmes pauvres peuvent améliorer leur production et leur revenu, aussi bien agricoles que non agricoles, et par là même améliorer leur sécurité alimentaire et réduire la faim.

**OBJECTIF 2: ASSURER L'ÉDUCATION PRIMAIRE POUR TOUS**

Sans la reconnaissance de leurs droits, les familles qui résident sur les terres contestées peuvent se voir interdire l'accès aux services publics, y compris l'éducation de leurs enfants. L'amélioration de l'accès à la terre aide les ménages à générer des revenus et réduit le temps de travail des enfants en soutien à leur famille. Les résultats font que les familles peuvent payer les frais de scolarité et que la fréquentation scolaire est ainsi accrue.

**OBJECTIF 3: PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ ET L'AUTONOMISATION DES FEMMES**

Dans les pays en développement, les femmes possèdent moins de deux pour cent de toutes les terres et reçoivent moins de cinq pour cent des services de soutien, en dépit du rôle essentiel qu'elles jouent dans l'agriculture et dans la sécurité alimentaire des ménages. Assurer des droits fonciers aux femmes contribue non seulement à l'autonomisation économique des familles pauvres, mais également augmente le pouvoir politique et social des femmes – contribuant ainsi à une réduction de la mortalité infantile et à l'amélioration de la santé maternelle (objectifs 4 et 5).

**OBJECTIF 6: COMBATTRE LE VIH/SIDA, LE PALUDISME ET D'AUTRES MALADIES**

L'épidémie de VIH/sida a mis en lumière les conséquences qu'a pour les femmes le fait de ne pas avoir de droits fonciers ou de droits d'héritage des terres appartenant à leur mari. Non seulement ces femmes perdent la source des moyens d'existence de leur famille, mais elles n'ont souvent pas le choix sinon celui d'entrer dans de nouveaux partenariats qui peuvent augmenter leurs propres risques d'être infectées. La malnutrition et l'insécurité alimentaire en sont les résultats, ainsi qu'un effet contraire pour ce qui est de la prévention et du traitement du HIV/SIDA.

**OBJECTIF 7: ASSURER UN ENVIRONNEMENT DURABLE**

Les racines des causes réelles de la dégradation des ressources sont situées dans les déséquilibres du pouvoir, de la richesse, de la connaissance et de l'accès aux ressources. Si les ménages pauvres manquent de droits fonciers assurés, ils sont contraints d'adopter des stratégies à court terme qui ont des impacts négatifs sur l'environnement. En outre, la production des petits exploitants comporte généralement

---

\* Annexe préparée par la Coalition internationale pour l'accès à la terre – Rome

moins de risques pour l'environnement que la production commerciale à grande échelle.

**OBJECTIF 8: METTRE EN PLACE UN PARTENARIAT MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT**

L'accès à la terre et son utilisation impliquent de nombreuses et complexes relations sociales, économiques, culturelles et politiques. Ce n'est pas simplement un bien ou un locus de production destiné à l'investissement. Il est capital que les hommes et les femmes pauvres dont les moyens d'existence sont directement affectés par les politiques liées aux ressources et à la terre aient la possibilité de participer aux processus de formulation des politiques et de prise de décision ainsi qu'aux partenariats aux niveaux local, national and mondial.

