

Conférence Internationale sur le Droit à la terre et aux ressources naturelles

Genève, 12-13 septembre 2011

Intervention de Monsieur Jean Feyder, Ambassadeur, Représentant Permanent du Luxembourg auprès des Organisations Internationales à Genève

Introduction

25 000 personnes surtout des enfants meurent de faim et de malnutrition chaque jour. Plus d'un milliard d'êtres humains souffrent aujourd'hui de ce fléau. En 2000, lors du Sommet de l'ONU, nos Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont pourtant engagés à réaliser, d'ici 2015, l'objectif du Millénaire pour le développement visant à réduire de moitié la proportion de ces affamés. Quatre ans avant cette échéance, nous restons honteusement loin, très loin de ce but.

Quelque 75 % des personnes souffrant de faim et de malnutrition sont des ruraux, surtout des petits paysans. 20 % parmi eux sont des paysans sans terre, soit plus de 150 millions de personnes. D'autres sources estiment le nombre des sans-terre à plusieurs centaines de millions. Toute stratégie de lutte contre la pauvreté, de réduction de la faim et de la malnutrition doit par conséquent comprendre une réponse au problème de l'accès à la terre et aux ressources naturelles.

Ces dernières années, sont survenus d'autres problèmes qui menacent jusqu'à l'existence même de millions de paysans. Il s'agit du problème des agro-carburants et de celui de l'accaparement des terres. Ils s'impliquent des Etats mais, autant, sinon plus, des fonds d'investissements, des fonds spéculatifs et des fonds de pension. La financiarisation de toute l'économie réelle et même de l'agriculture présente un défi majeur. S'y ajoutent les dangers que représentent les activités des entreprises transnationales opérant dans les secteurs miniers et des hydrocarbures et qui mettent leurs mains les unes sur de vastes terres agricoles jusque-là réservées à l'agriculture vivrière, les autres sur des forêts et les ressources naturelles. Tous ces phénomènes qui se développent à vive allure s'accompagnent souvent de la précarisation des conditions de vie de ceux qui ont toujours vécu sur ces terres et dans ces forêts. Des communautés de paysans, des populations indigènes sont brutalement expulsées des terres qu'elles ont occupées et cultivées depuis des générations. Les massacres de paysans par des paramilitaires ou des hommes à mains de l'agrobusiness ne sont pas rares sans parler des risques écologiques graves notamment pour la biodiversité et pour l'eau. Des réponses urgentes sont demandées également à toutes ces menaces plus récentes. Elles ne diminuent toutefois en rien la nécessité toujours aussi brûlante qui se pose, depuis des décennies, au problème de la répartition inégale de la terre entre ceux qui la cultivent, bref de l'accès à cette terre et aux ressources naturelles.

L'accès à la terre¹

La terre est toujours la principale source de nourriture et de revenu pour un peu moins de la moitié de la population mondiale. Produire de la nourriture a longtemps conféré au rapport entre l'homme et la terre un caractère sacré, religieux et mystique. Nombreuses sont encore aujourd'hui les populations indigènes et autochtones qui gardent une relation avec la terre marquée par un respect profond et une dévotion particulière.

Longtemps, la terre est restée un bien commun. La « propriété communale », au sens d'un usage commun à des groupes sociaux, subsiste dans nombre de pays d'Afrique, d'Asie, ou d'Amérique latine et l'appropriation privée de ces terres est aujourd'hui encore un enjeu important.

Ailleurs, et au fur et à mesure que s'est développée la production agricole et que celle-ci s'est intégrée dans le marché, est apparue une nouvelle relation avec la terre, celle de la propriété privée. Elle a commencé à la fin du Moyen Age avec l'acte des « enclosures »² au Royaume Uni avant de s'étendre sur le continent européen. La terre est devenue marchandise. La propriété de la terre est une sorte de désacralisation de celle-ci.

Le statut de la terre se caractérise par sa diversité selon les pays, sa complexité et son évolution permanente. Dans chaque société, il a été forgé par les particularités historiques, politiques, économiques, sociales et culturelles.

Dans l'Union soviétique - et dans la plupart des pays dits socialistes -, la propriété foncière privée a été considérée comme une forme d'appropriation inacceptable de moyens de production, contraire aux principes de la révolution. Elle a conduit à de vastes expropriations et à la création de fermes d'Etat qui se sont distinguées par leur bureaucratisme et leur inefficacité. La Russie peine à surmonter l'héritage de ce système. Après la désintégration de l'URSS, des processus de privatisation ont été lancés dans certains des nouveaux Etats.

En Afrique, Amérique, Asie et Océanie, les structures agraires ont été durablement façonnées par la colonisation. Les indépendances n'ont pas toujours entraîné une récupération des terres par les autochtones. Souvent, ce sont des propriétaires colons qui ont définitivement acquis les droits sur les terres. L'indépendance a ancré des structures d'inégalité qui étaient déjà apparues durant les temps de la colonisation en permettant aux nouvelles élites de consolider leur pouvoir.

Dans plusieurs pays, comme en Afrique du Sud et au Zimbabwe, des processus de réforme agraire difficiles, lents et controversés sont encore en cours aujourd'hui pour permettre à la population spoliée de récupérer ses terres. En Palestine, en 1948 notamment, des centaines de milliers de paysans palestiniens ont été expulsés de force ou par l'intimidation de leurs terres et de leur patrie. Les spoliations de terres continuent dans les territoires occupés.

La propriété de la terre est très inégalement distribuée dans le monde. On estime qu'en Amérique latine, les deux tiers des terres appartiennent à 1,5% de grands propriétaires. Au

¹ Cette contribution est largement basée sur le chapitre 10 'Accès à la terre' de mon livre 'La Faim Tue', Ed. L'Harmattan, 2011 (paru en allemand sous le titre 'Mordshunger' Ed. Westend 2010).

² Acte consistant à clôturer une parcelle jusqu'alors ouverte.

Paraguay, les inégalités de propriété sur la terre peuvent être bien plus grandes que les inégalités de revenu ou de richesse.

La pression démographique, l'inégalité qui caractérise la propriété foncière et les règles de l'héritage favorisant la fragmentation mènent à une diminution rapide de la superficie des exploitations agricoles dans de nombreuses régions d'Asie et d'Afrique. En Chine et au Bangladesh, la taille moyenne des fermes est d'environ 0,5-0,6 hectare, et en Ethiopie et au Malawi, de 0,8 hectare. Les fermes deviennent-elles trop petites, se demande la Banque mondiale? En Inde, la taille moyenne des propriétés foncières a chuté de 2,6 hectares en 1960 à 1,6 hectares en 2000 et continue de baisser. Elle diminue de même aux Philippines, au Bangladesh et en Thaïlande. Au Bangladesh, le nombre de fermes a doublé en 20 ans et le nombre de fermes inférieures à 0,2 hectare a augmenté plus que proportionnellement, mais la majorité des terres se trouvent dans les grandes fermes.

En outre, une grande proportion de ménages ruraux, dans ces régions, ne dispose pas du moindre accès à la terre. Une étude sur le Pakistan fait état de la distribution défavorable des revenus ruraux qui provient de la concentration extrêmement biaisée de la propriété de la terre. Les locations de la terre comptent probablement pour quelque 50% de la valeur ajoutée. Les pauvres ne retirent que 5 % de leurs revenus de location. Aux Philippines, la distribution inégale de la propriété de la terre a été une des causes principales de la croissance relativement basse de la production agricole.

Ne tirons toutefois pas des conclusions trop hâtives. Car, il est intéressant de constater que malgré la taille moyenne réduite de ses exploitations, un pays comme la Chine, avec une population de 1,3 milliards d'habitants est toujours parvenue, du moins jusqu'à présent, à produire assez pour nourrir sa population. L'utilisation de fortes doses d'engrais peut être une des clés de cette réussite.

En Afrique subsaharienne coexistent un régime de propriété d'Etat et un droit coutumier où les autorités locales traditionnelles jouent encore un rôle de gestion et d'arbitrage de plus en plus contesté. Des conflits parfois meurtriers apparaissent au Sahel mais aussi dans des pays comme le Nigéria avec une fréquence croissante entre éleveurs transhumants et petits cultivateurs. Les causes en sont multiples : incertitudes foncières, désertification, croissance démographique, extension des terres cultivées, augmentation du cheptel du bétail des éleveurs. Ils rendent urgente une amélioration du régime foncier. De même, dans la région des Grands Lacs, qui connaît une haute densité démographique, le rétrécissement des superficies cultivables disponibles par habitant conduit à des conflits pour l'accès à des terres agricoles de plus en plus nombreux et violents. Ils provoquent des famines et des déplacements massifs de population.

L'accès des femmes à la terre est souvent limité par des législations défavorables en matière de mariage et d'héritage, des normes familiales et communautaires, et un accès inégal aux marchés. Les femmes sont moins susceptibles de disposer de leur propre terre sinon d'en posséder et, lorsque c'est le cas, elles en possèdent moins que les hommes. En Amérique latine, seuls 11 à 27% de tous les propriétaires fonciers sont des femmes. En Ouganda, les femmes sont responsables de la plus grande part de la production agricole, mais ne possèdent que 5% de la terre et elles ont souvent des droits de tenures précaires sur les terres qu'elles utilisent. Au Malawi, les veuves peuvent perdre leurs terres par saisie par la famille du mari. Les droits des femmes sur les terres, sous le régime de tenure coutumière, sont aussi nettement inférieurs à ceux des hommes.

L'opposition à la réforme agraire

Rares sont les questions qui présentent une sensibilité politique aussi grande que celles touchant au changement de propriété foncière en faveur d'une catégorie de personnes, celle des paysans sans terre et des petits paysans aux dépens d'une catégorie possédante de grands propriétaires ou de latifundistes. Souvent étroitement liées aux élites au pouvoir, ces derniers n'ont cessé de mener une résistance farouche et souvent sanglante faisant échouer nombre de réformes.

Les réformes agraires entreprises dans les années 1960 ont aujourd'hui presque partout cessé. En particulier en Amérique latine, l'opposition politique des propriétaires a vite arrêté le mouvement et incité les populations pauvres à émigrer vers les fronts pionniers. L'OCDE constate que les seules réformes agraires menées à bien en Amérique latine ont été celles de Cuba et du Costa Rica.

La nécessité de la réforme agraire pour réduire la pauvreté, la faim et la sous-alimentation

Les Etats parties au Pacte International sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESCV) se sont engagés à procéder à la « réforme des régimes agraires » parmi les mesures et les programmes nécessaires afin de mettre toute personne humaine à l'abri de la faim.

Pour Michel Griffon, la première cause de la sous-alimentation et de pauvreté rurale a trait aux difficultés ou aux impossibilités d'accès à la terre et aux ressources en eau en raison de discriminations qui peuvent être ethniques, de caste, de statut social (veuves), de classe sociale ou de nationalité. Tout programme destiné à réduire la sous-alimentation passe d'abord par la distribution de terres à ceux qui n'en ont pas ou pas assez. Il est clair que là où la terre est disponible et les candidats à la propriété nombreux, comme en Amérique latine et en Afrique australe, la redistribution des terres reste la meilleure réponse à la sous-alimentation, tant pour des raisons de morale sociale que d'efficacité économique.

Pour donner aux pauvres des conditions de vie et une nourriture décentes dans les pays en développement essentiellement ruraux, il faut leur donner accès à la terre. Mais la distribution de terres n'est pas à elle seule garante de succès. Une véritable réforme agraire doit garantir au cultivateur, par un système coopératif par exemple, l'accès aux moyens de production, au crédit nécessaire, à la connaissance, mais aussi au marché à des prix équitables. Dans de trop nombreux villages de l'Asie, les petits paysans et les paysans sans terre sont à la merci de l'usurier souvent très puissant, qui monopolise à la fois le crédit, la vente des moyens de production et l'achat des récoltes.

La Banque mondiale considère que la réforme agraire peut promouvoir l'entrée des petits paysans sur le marché, réduire les inégalités dans la distribution des terres, augmenter l'efficacité et être organisée de sorte que les droits des femmes soient reconnus. La redistribution de grands terrains sous-exploités pour permettre à des petits paysans de s'installer peut fonctionner si elle s'accompagne de réformes visant à favoriser la compétitivité des bénéficiaires - un objectif qui s'est avéré difficile à atteindre. En Amérique latine et dans certains pays d'Afrique et d'Asie du Sud, l'accès inégal à la terre est souvent

perpétué par des mécanismes sociaux, laissant de nombreux ménages, qui appartiennent souvent à des minorités ethniques ou à des populations indigènes, sans accès aux terres ou avec des parcelles trop réduites pour satisfaire leurs besoins.

Rôle de l'Etat, rôle du marché

Nombreuses et complexes sont les questions auxquelles toute opération de réforme agraire doit donner une réponse : nature du régime foncier à mettre en place, définition du nombre des bénéficiaires, conditions d'indemnisation des anciens propriétaires et de remboursement par les nouveaux, droits des nouveaux propriétaires y compris des femmes, certification et enregistrement, suivi des lois et règlements adoptés, politique agraire d'accompagnement (accès au crédit, formation, subsides aux intrants etc.).

Une autre question, pas moins délicate est celle du rôle à jouer par l'Etat et celle du rôle à réserver au marché. La Banque mondiale encourage les réformes agraires « axées sur le marché », comme celles en cours au Brésil et en Afrique du Sud. Car, pour la Banque, les réformes assistées par l'Etat ont souvent été considérées comme trop difficiles et trop coûteuses à mettre en œuvre. Ce n'est pas l'Etat, mais le marché, la relation entre vendeur et acheteur qui serait au centre de cette réforme tout comme la décentralisation. Au vu des résultats obtenus dans ces deux pays, le Centre Tricontinental de Louvain-La-Neuve (CETRI), arrive à la conclusion que ce type de réforme agraire ne vise aucunement à redistribuer les terres, elle n'est pas fondée sur la justice sociale et elle ne s'adresse pas prioritairement aux pauvres. Marc Dufumier estime que la réforme agraire « assistée par le marché » en Afrique du Sud semble bien « théorique ».

Samir Amin, souligne que l'axe central dans le débat concernant l'avenir des agricultures paysannes tourne autour de la question du statut régissant l'accès au sol. La question agraire est, pour lui, plus que jamais au cœur des options à venir dans les pays du tiers monde. Selon cet auteur, la stratégie politique de développement rural doit être fondée sur la garantie de l'accès au sol à tous les paysans. Il y a une relation directe entre la suppression de la garantie de l'accès au sol des paysans et l'accentuation des pressions migratoires. Les réformes nécessaires des régimes fonciers en Afrique et en Asie devront s'inscrire dans la perspective d'un développement au bénéfice de l'ensemble de la société, en particulier de ses classes travailleuses et populaires, en y incluant bien entendu les paysans, un développement orienté vers la réduction des inégalités et l'éradication radicale de la pauvreté.

L'exemple des pays asiatiques : La Chine, le Vietnam, la Corée du Sud, Taïwan

Nombre d'auteurs, dont Joseph Stiglitz, sont d'accord pour reconnaître que des réformes agraires importantes ont été menées à bien avec succès dans plusieurs pays asiatiques : la Chine, le Vietnam, la Corée du Sud, Taïwan et le Japon. Dans ces pays, la réforme agraire a jeté les bases pour une augmentation substantielle des récoltes, une réduction drastique de la pauvreté, mais, en même temps, pour un développement économique fulgurant. Une réforme réussie a de même été mise en œuvre au Kerala (Inde) sous un gouvernement progressiste, démocratiquement élu. Brandt & Otzen reconnaissent que partout où des réformes agraires ont été mises en œuvre, avec succès après la Deuxième Guerre mondiale afin de mettre en place une structure agraire paysanne, la conséquence immédiate n'a pas seulement été la croissance économique mais aussi la réduction rapide de la pauvreté, comme le montrent les exemples du Japon, de la Corée du Sud, de Taïwan et de la Chine. Dans tous ces pays c'est l'Etat qui a joué un rôle moteur fondamental dans la réalisation de ces réformes agraires. Elles

ont bénéficié, dans le cas des pays de l'Asie de l'Est, de l'appui, parfois déterminant, des Etats-Unis, pour qui, en ces années de la guerre froide, il fallait contenir l'expansion du communisme.

Faut-il dans chaque réforme agraire opter pour le transfert de la propriété privée à ses bénéficiaires ? Samir Amin considère que la Chine et le Vietnam fournissent l'exemple, unique, d'un système de gestion de l'accès au sol qui n'est ni fondé sur la propriété privée, ni sur la « coutume », mais sur un droit révolutionnaire nouveau, ignoré un peu partout ailleurs, qui est celui de tous les paysans – définis comme les habitants d'un village - à un accès égal à la terre. Ce droit est, pour Samir Amin, la plus belle conquête des révolutions chinoise et vietnamienne. Joseph Stiglitz observe dans ce contexte que la recherche récente a remis en question les vertus de la pleine sécurité des droits sur la terre. La Chine, par exemple, a augmenté sa productivité agraire bien avant qu'il n'y ait eu une quelconque sécurité des droits de propriété. Et même aujourd'hui, il y a location et non pas propriété (« leaseholds, not freeholds »). Il ajoute « qu'ironiquement, des droits de propriété sûrs et transférables peuvent augmenter le nombre de paysans sans terre ». L'option que préconise Samir Amin a l'avantage de mettre le paysan à l'abri de la tentation ou de la nécessité de céder sa propriété dès que se présente une difficulté majeure comme cela arrive en cas de mauvaise récolte et que le paysan est acculé à la nécessité de payer les dettes qu'il a contractées.

Conclusions

1. Toute stratégie de réduction de la pauvreté, de la faim et de la malnutrition doit nécessairement comporter une réponse au problème de l'accès à la terre et aux ressources naturelles.
2. Toutes les options assurant l'accès à la terre méritent d'être considérées et en particulier celle d'une garantie de l'accès à la terre pour tous les paysans qui est de nature à offrir des avantages réels par rapport au simple transfert de propriété.
3. J'ai eu l'occasion ces dernières années de prendre une part active aux travaux du Conseil des droits de l'Homme concernant l'examen de la question de la discrimination et de la protection des droits des paysans. Ces travaux sont à poursuivre en vue de trouver une solution adéquate aux problèmes qui menacent les paysans y compris celui de l'accès à la terre que ne couvre, à l'heure actuelle, aucun des instruments juridiques existants.

Sources

- Alternatives Sud, *Question agraire et mondialisation*, Ed. CETRI/L'Harmattan, 2002
- Amin Samir, *Sur la Crise*, Ed. Le Temps des Cerises, 2009
- Banque Mondiale, rapport sur le développement dans le monde, *L'agriculture au service du développement*, Ed. de Boeck, 2008
- Brandt Harmut and Otzen Uwe, *Poverty Orientated Agricultural and Rural Development*, *Routledge Studies in Development and Society*, 2007
- Dufumier Marc, *Agricultures et paysanneries des Tiers mondes*, Ed. Karthala, 2004
- George Susan, *Comment meurt l'autre moitié du monde*, Ed. Robert Laffont, 1978

- Griffon Michel, *Nourrir la planète, Pour une révolution doublement verte*, Ed. Odile Jacob, sciences, 2006
- Mazoyer Marcel et Laurence Roudart, *La fracture agricole & alimentaire mondiale*, Ed. Universalis, 2005
- Pérez-Vitoria Silvia, *Les paysans sont de retour*, Actes Sud
- Prosterman Roy, Robert Mitchell, Tim Hansted, *One Billion Rising*, Leiden University Press