



Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles
Bureau: 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne Cedex
Tel : 33 (0)1 43 94 72 59 Fax : 33 (0)1 43 94 72 74 Email : agter@agter.org <http://www.agter.org/>

Colloque international Montpellier 17,18,19 mai 2006
Les frontières de la question foncière.
Enchâssement social des droits et politiques publiques.

Table ronde #2 : foncier, exclusions, conflits¹

**Les concepts et catégories d'analyse comme obstacles à la
résolution des conflits fonciers.**

Michel Merlet

m.merlet@agter.org

Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre,
de l'Eau et des Ressources Naturelles AGTER

A. LA CRISE AGRAIRE MONDIALE ENTRAINE UNE PROLIFERATION DES CONFLITS.....	2
B. TROUVER DES SOLUTIONS A CETTE CRISE CONSTITUE LE DEFI CENTRAL DES ANNEES A VENIR....	2
C. QUELS SONT LES PRINCIPAUX POINTS D'ACHOPPEMENT DES POLITIQUES FONCIERES ET LEURS LIENS AVEC LES CONFLITS?	2
1. Comment reconnaître et sécuriser les droits des petits producteurs?	3
2. Comment redistribuer l'accès à la terre quand la structure agraire est très polarisée?	3
3. Des politiques permettant d'accompagner l'évolution des structures agraires de façon à les rendre compatibles avec l'intérêt des majorités sont aujourd'hui indispensables.....	3
D. POUR TROUVER DES SOLUTIONS IL NOUS FAUT CHANGER DE REGARD, ET POUR CELA CHANGER DE LUNETTES.	3
1. Renoncer au mythe de la propriété absolue du sol	4
2. Abandonner l'illusion tragique d'un marché parfait de la terre et des ressources naturelles	5
E. CONSTRUIRE DES SOLUTIONS PLURIELLES.....	5

¹ Modérateur : C. Toulmin (IIED)

Comme par le passé, de nombreux conflits dans le monde ont aujourd'hui un lien plus ou moins direct avec la question foncière. En simplifiant, ces conflits peuvent être regroupés en trois ensembles, qui sont liés:

1. à un accès très inégalitaire à la terre
2. à l'insécurité des droits d'accès à la terre ou aux ressources naturelles
3. aux revendications de groupes sociaux ou de groupes ethniques d'exercer leurs pouvoirs sur des territoires.

A. La crise agraire mondiale entraîne une prolifération des conflits

Avec la mise en concurrence sur le marché mondial d'agricultures aux niveaux de productivité très différents, des groupes sociaux entiers, des millions de producteurs perdent tout accès à la terre et aux ressources naturelles qui les faisaient vivre jusqu'à présent. Les formes de production paysannes sont massivement et irréversiblement détruites. Une agriculture d'entreprise fondée sur de grandes structures modernisées se développe en profitant de conditions artificielles et passagères, des coûts du travail et des prix de la terre excessivement bas. Elle se traduit par des espaces ruraux désertifiés, et des problèmes sociaux, économiques et écologiques sans solutions. Elle fait chuter encore plus bas les prix agricoles et accélère la ruine des paysanneries familiales.

Il a été historiquement prouvé que les formes de production paysannes sont les plus à même de satisfaire les besoins alimentaires de l'humanité et de préserver les ressources naturelles, à condition qu'elles disposent de moyens de production adéquats et qu'elles aient accès à la terre en quantité suffisante. Pour cette raison, la ruine et la disparition accélérée et irréversible des sociétés et des structures paysannes à l'échelle mondiale sont catastrophiques pour l'humanité tout entière. La crise économique, sociale et écologique menace la paix et la survie de l'humanité.

On est là en face d'une autre catégorie de conflits dont l'ampleur est majeure, et dont l'expression peut être beaucoup plus variée. La lutte contre la pauvreté, les revendications de souveraineté alimentaire, d'autonomie de gestion des territoires ruraux, les luttes pour le contrôle de l'eau, des ressources piscicoles, de la biodiversité, les combats autour de la régulation du commerce mondial, les questions que pose le développement des mégapoles, mais aussi les changements climatiques et les problématiques de migration des personnes relèvent tous, plus ou moins directement, des conséquences de cette vaste crise agraire mondiale.

B. Trouver des solutions à cette crise constitue le défi central des années à venir

La conférence internationale de la FAO de Porto Alegre a permis en mars 2006 de réaffirmer qu'il était vital pour nous tous, et pas seulement pour les secteurs paysans directement concernés, de stopper ces processus au plus vite et de trouver des voies de développement rural durable qui permettent des évolutions et une modernisation plus conforme à l'intérêt général. Mais rien ne permet d'assurer que cette évolution soit en bonne voie. Les conclusions de la conférence antérieure de la FAO sur ce thème, en 1979, sont restées sans effet.

Quelques problèmes conceptuels de fonds nous empêchent de comprendre la nature de la crise et de proposer des solutions. De ce fait, non seulement les conflits anciens ne sont pas résolus, mais de nombreux conflits nouveaux voient le jour, de plus en plus graves et difficiles à résoudre.

La finesse des analyses scientifiques ne débouche pas encore sur des propositions alternatives claires. Les revendications exprimées parfois de façon trop simplificatrices par les mouvements sociaux invitent toutefois à des remises en cause conceptuelles importantes.

C. Quels sont les principaux points d'achoppement des politiques foncières et leurs liens avec les conflits?

Aujourd'hui, ni les Etats, ni les Organismes Internationaux ne sont en mesure de mettre en place des

politiques susceptibles d'enrayer les dynamiques de réduction massive de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Ils ne savent pas non plus comment impulser des processus efficaces de correction d'inégalités qui sont de plus en plus grandes.

Les organisations de producteurs et de ruraux, les organisations de la société civile ont depuis toujours joué un rôle essentiel dans la construction de nouveaux cadres juridiques et de nouvelles politiques. Toutefois, elles n'ont pas non plus aujourd'hui de véritables solutions à proposer.

Essayons de résumer en quelques mots quels sont les principaux problèmes que l'on n'arrive pas à traiter et qui sont en cause dans l'émergence de très nombreux conflits fonciers.

1. Comment reconnaître et sécuriser les droits des petits producteurs?

- ✓ Les **cadastres exproprient autant qu'ils sécurisent**. Il y a toujours de nombreuses personnes ou instances collectives qui ont des droits sur une même parcelle de terre. La privatisation ne sécurise souvent qu'un seul ayant droit.
- ✓ La **maintenance des registres fonciers et des cadastres** pose des problèmes insolubles pour les petits usagers.
- ✓ La **définition des droits concernés est insuffisante**. On parle de titre foncier sans même préciser quels sont les droits spécifiques que celui-ci garantit.
- ✓ L'**établissement de mécanismes de gestion flexibles, qui se renforcent avec le temps** est complexe et rarement atteint.

2. Comment redistribuer l'accès à la terre quand la structure agraire est très polarisée?

- ✓ Les **processus de réforme agraire redistributive** sont plus que jamais nécessaires, mais ils exigent des conditions politiques particulières qui ne durent en général pas longtemps et dont il faut savoir profiter. On peut réclamer une réforme agraire authentique et totale, mais cela n'est pas suffisant pour la réaliser. Il nous faut comprendre **comment créer les rapports de force nécessaires pour avancer** dans les processus de réforme. Il nous faut décider **quelles alliances** sont indispensables, en interne, ou avec des forces qui dépassent le cadre national.

Les **acquis des redistributions de terres doivent pouvoir durer**. Une réforme agraire n'est qu'un moment, qui s'inscrit dans une stratégie beaucoup plus longue. Dans le cas contraire, les conflits ressurgiront quelques décennies plus tard.

- ✓ Il serait possible d'**intervenir d'autres façons dans la durée**, en combattant les appropriations illégales, en régulant les marchés fonciers, en sécurisant les droits d'usage des producteurs et pas seulement les droits des propriétaires du sol.

3. Des politiques permettant d'accompagner l'évolution des structures agraires de façon à les rendre compatibles avec l'intérêt des majorités sont aujourd'hui indispensables.

- ✓ Les mécanismes traditionnels de fonctionnement des systèmes familiaux, les héritages inégaux ou la migration vers des espaces vierges, ne suffisent plus pour qu'ait lieu une modernisation des unités de production en conformité avec l'intérêt national. C'est le cas en Chine, en Albanie, au Vietnam, là où des réformes agraires radicales ont été conduites, mais aussi partout où la production familiale marchande existe.

D. Pour trouver des solutions il nous faut changer de regard, et pour cela changer de lunettes.

Il nous faut avoir le courage de remettre en cause certaines idées dominantes, et les concepts que nous utilisons qui sont souvent inadaptés, incompréhensibles ou intraduisibles. Ils ne peuvent pas rendre compte de la diversité.

On parle de la perte de biodiversité, mais il y a aussi au niveau de l'humanité une gigantesque perte de diversité conceptuelle. Pourquoi les concepts élaborés au sein de l'empire anglais, des empires espagnols ou portugais, ou au moment de la révolution française permettraient-ils de rendre compte de la réalité du monde d'aujourd'hui?

Nous avons déjà beaucoup de mal à traduire le mot français *propriété* (au singulier) par *ownership* en anglais, et n'arrivons pas à traduire *property rights* de façon simple en français. Nous ne réussissons pas à transcrire ces concepts en langues "indigènes". Mais nous ne nous préoccupons presque jamais de traduire les concepts spécifiques des peuples indigènes en français ou en anglais (les deux langues de travail de ce colloque)!

Cette réflexion sur le sens des concepts que nous utilisons n'est pas un jeu d'intellectuels. Elle est tout simplement essentielle pour **nous comprendre entre nous**, pour construire des propositions communes.

En ce qui concerne la question foncière proprement dite, deux concepts sont au centre des débats, celui de *la propriété* et celui du *marché* et les blocages qui y sont liés sont directement ou indirectement responsables d'un grand nombre de conflits.

1. Renoncer au mythe de la propriété absolue du sol

Il nous faut renoncer au mythe de la propriété absolue du sol pour réinventer de nouvelles formes de gouvernance des territoires. Il y a toujours des faisceaux de droits, des ayants droits multiples. Il faut abandonner le concept français de propriété au singulier et revenir au pluriel des propriétés d'avant la révolution, des *property rights* et envisager des modes d'administration de ces droits divers, par le marché ou par des mécanismes non marchands.

Une révision des différentes politiques foncières mises en œuvre de par le monde montre que, partout, la sécurisation des droits est conçue comme devant à terme passer par l'immatriculation du droit d'un propriétaire unique. Souvent, quand des mesures différentes avec reconnaissance de droits multiples sont prévues au départ, il ne s'agit que d'une étape considérée comme transitoire, avant d'arriver à la situation "parfaite" d'une propriété immatriculée au nom d'un seul ayant droit. Quand ce n'est pas le cas, les modalités de reconnaissance et d'application des droits des communautés, des autorités coutumières sont inapplicables parce les mécanismes sociaux se sont dégradés, parce que de nouvelles règles de gouvernance sont à construire et que cela ne se fait pas en quelques mois ou en quelques années. Là où historiquement ces pratiques de coexistence de droits multiples ont été importantes, comme au Mexique ou en France, les évolutions récentes mettent plus l'accent sur la privatisation que sur la modernisation des formes de gouvernance collective locale.

Dans ces conditions, toute modernisation des systèmes de sécurisation des droits passe par des cadastres, des registres fonciers, parfois très performants au niveau technique, mais qui doivent traiter non seulement les problèmes fonciers préexistants, mais aussi ceux qui sont créés par la reconnaissance prioritaire de certains droits et la non prise en compte de droits d'autres ayants droits, gérés par des instances locales qui ne sont plus concernées par l'administration foncière moderne.

Dans toutes les régions "indigènes", la mise en place de systèmes d'immatriculation foncière revient à un vaste programme "d'enclosures", qui est en passe de créer ou de réactiver des conflits de plus en plus graves. Il accélère la marginalisation des paysans les plus pauvres, contraints à l'exode rural et/ou à l'émigration. La propriété comme concept central et unique, c'est un mythe assassin.

Ce processus est tout à fait contraire aux tendances observées dans certains pays développés, comme en France où la sécurisation de l'accès à la terre pour les producteurs a été dissociée de la propriété du sol grâce aux lois sur le fermage.

Les revendications des mouvements paysans et indigènes en terme de *territoires* et de *dignité* correspondent à une autre manière d'exprimer une idée semblable². Mais, la formulation reste le plus souvent politique, et ne prend pas la forme d'une remise en cause du concept même du droit de propriété. Le fameux slogan "la terre à celui qui la travaille" relève aussi de cette conception dominante de la propriété et est en fait en

² Forum de la Société Civile de Porto Alegre, mars 2006.

contradiction avec les demandes actuelles de contrôle territorial. Il suffirait dans un premier temps d'inverser les termes, et de parler de propriété de droits, pour que les perspectives changent.

2. Abandonner l'illusion tragique d'un marché parfait de la terre et des ressources naturelles

L'autre grande question qui exige une révision en profondeur concerne le fonctionnement des systèmes de distribution des ressources.

Le marché n'est pas le seul mécanisme de distribution du foncier. Le fonctionnement des familles, les héritages, redistribuent la terre d'une génération à une autre. Il existe des mécanismes de redistribution non marchands qui ont permis pendant de très longues périodes le développement de sociétés viables.

Mais surtout, nous devons abandonner l'illusion tragique d'un marché parfait de la terre et des ressources naturelles.

Karl Polanyi avait déjà il y a plus de 60 ans très clairement montré que la terre ne pouvait pas être une marchandise comme les autres, et que le marché ne pourrait en aucun cas redistribuer les droits sur la terre de façon optimale.

La pensée unique qui consiste, contrairement à toutes les évidences, à prôner un fonctionnement parfait des marchés fonciers crée partout dans le monde des situations de plus en plus conflictuelles. Les débats sur les "réformes agraires assistées par le marché", sur la possibilité de développer des marchés qui soient "amicaux" avec les pauvres, (traduction littérale de l'anglais, qui perd beaucoup de son sérieux une fois exprimée en français ou en espagnol), montrent à quelles impasses mène le refus entêté de reconsidérer des axiomes de départ erronés.

Si on acceptait le fait que le marché parfait de la terre est une illusion, alors la question ne serait plus de trancher entre "marché" ou "absence de marché", mais de décider "des marchés pour quels droits" (voir discussion antérieure) et "avec quels types de régulations".

Cela ne résoudrait pas tous les problèmes, mais cela permettrait au moins d'avancer dans la recherche de solutions.

E. Construire des solutions plurielles

Penser autrement n'est donc pas un mot d'ordre marginal, c'est devenu une nécessité. Mais cette reconstruction conceptuelle ne peut être un simple exercice théorique. Elle doit s'appuyer sur les pratiques diverses actuelles ou passées des différents peuples du monde.

Il est essentiel de favoriser les échanges entre des réalités différentes, et d'organiser des espaces pour en débattre collectivement. La construction de réponses aux défis actuels ne pourra se faire que de façon plurielle, dans des dynamiques d'alliances de plus en plus larges, dépassant nécessairement le milieu rural.

Nous voudrions conclure en rappelant que les conflits ne constituent pas toujours des éléments négatifs. Leur résolution fait progresser les sociétés qui les vivent. C'est l'impossibilité de les traiter et de les faire évoluer qui débouche sur des drames.

Devant la gravité de la crise générale que nous évoquions au début, et face au risque de conflits planétaires beaucoup plus difficiles à résoudre, les conflits fonciers locaux sont souvent les leviers qui peuvent faire avancer les législations et les politiques. C'est bien là que se situe l'enjeu de la remise en cause conceptuelle que nous estimons nécessaire.

Elle doit permettre que se fassent les adaptations et l'expérimentation sociale sans laquelle la destruction de l'immense majorité des sociétés paysannes, des ressources naturelles, l'augmentation de la pauvreté et de la faim seraient rapidement irréversibles et fatales à la survie de l'humanité.