

Un contrat social pour les politiques foncières¹

Philippe LAVIGNE DELVILLE

Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (Gret),

Michel MERLET

Institut de Recherche de d'Application des Méthodes de Développement (Iram)

« Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en faire un marché »

Karl Polanyi²

Des centaines de millions de paysans et d'éleveurs à travers le monde dépendent de l'accès à la terre pour leurs activités et donc leur existence. Le contrôle de la terre est un enjeu économique et politique majeur et la distribution de l'accès au foncier un bon indicateur de la structure et de l'économie d'une société. Historiquement, il existe souvent un lien entre inégalités foncières, existence de régimes autoritaires et conflictualité.

De nombreux pays connaissent toujours une très forte polarisation de l'accès à la terre. C'est le cas par exemple du Guatemala, du Zimbabwe, de l'Afrique du Sud et du Brésil. Dans ce dernier, les exploitations de moins de 10 ha (50% du total) occupent moins de 3% des terres alors que les grandes exploitations (1%) disposent de 50% des terres. On assiste aujourd'hui à une vive accélération de la concentration foncière en Amérique du Sud, en Afrique Australe et en Europe de l'Est, avec le développement d'un capitalisme agraire périphérique produisant à très faibles coûts, avec très peu de main d'œuvre à l'hectare et des salaires dérisoires. Celui-ci met en danger les écosystèmes, expulse les paysans et condamne à terme les agricultures paysannes développées, incapables de produire à si faible coût.

La terre demeure au cœur de nombreux conflits, résultant d'inégalités massives dans sa distribution, de l'insécurité foncière vécue par des acteurs dont les droits ne sont pas reconnus, de

¹ Publié dans la Revue POUR, éditée par le GREP, Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective. Décembre 2004. # 184. Dossier Agricultures du Sud : le poids du Nord.

² La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. 1944. Ed. Gallimard, 1983. p 238.

revendications territoriales de groupes sociaux dominés qui tentent de renégocier leur place dans un espace national (droits indigènes). La sacralisation de la propriété du sol et du fonctionnement des marchés fonciers, faisant fi de l'expérience des pays développés, se traduit par des propositions uniformes qui, loin de remédier à cette situation, aggravent souvent la crise.

Pour ces différentes raisons, la question foncière revêt une urgence renouvelée qui nous invite à une révision profonde de nos théories et de nos concepts, et à une mise en œuvre de nouvelles politiques.

Des approches diverses selon les époques

Au début du XX^{ième} siècle, la réforme agraire est au cœur des projets de puissants mouvements sociaux dans différentes régions du monde (Mexique, Bolivie, Russie, etc.). Après la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis l'utilisent pour consolider des régimes démocratiques, pour créer les bases d'un développement économique national, mais aussi pour stopper la contagion communiste (Taiwan, Japon, réformes agraires appuyées par l'Alliance pour le Progrès en Amérique Latine). La réforme agraire reste un axe de revendication des mouvements paysans en Amérique Latine, mais aussi en Afrique de l'Est et australe post-coloniale, où l'agriculture commerciale blanche a relégué l'agriculture paysanne dans les zones marginales.

Dans les années 80, les pratiques libérales s'imposent. Dans la foulée des Plans d'Ajustement Structurels, les Etats des pays en développement renoncent à intervenir dans l'économie et se limitent à veiller au bon fonctionnement du marché. Il faut délivrer des titres de propriété garantissant les droits, vus comme une condition nécessaire de l'investissement et des gains de productivité et promouvoir le fonctionnement des marchés fonciers. La Banque Mondiale considère toujours nécessaire de favoriser des redistributions foncières, mais en utilisant des mécanismes de marché afin d'éviter les écueils des expériences étatiques.

Les actions qui découlent de cette vision dominante atteignent vite leurs limites. Au coût élevé des cadastres et à l'absence fréquente d'actualisation, s'ajoute le fait que, dans bien des économies paysannes, la nature des droits fonciers locaux ne correspond pas au modèle de la propriété privée individuelle; l'absence de titre de propriété n'est pas un facteur limitant de la production. Les «réformes agraires assistées par le marché» s'enlisent. En même temps, la prise en compte des enjeux identitaires liés au foncier s'impose avec force.

Le début du XXI^{ième} siècle s'engage alors que les agricultures familiales du monde sont soumises à des processus de compétition inégale d'une extrême violence. Pour la première fois à pareille échelle, c'est l'existence même de centaines de millions de producteurs qui est menacée à très court terme. Alors que le dogme néo-libéral continue à être promu, un nouveau consensus sur des bases différentes commence à émerger progressivement, au sein d'une large communauté d'experts, de chercheurs, de leaders sociaux et de politiques.

Des implications économiques et sociales

Les politiques foncières définissent les droits sur la terre et les ressources que l'Etat reconnaît et garantit, quelles sont les conditions de leur exercice (restrictions, enregistrements, cessions, transferts, etc.), et les modes d'administration de ces droits. Elles cherchent à intervenir, de façon plus ou moins radicale, sur la distribution de ces droits par rapport à des objectifs économiques et sociaux.

Productivité et efficacité économique

Du point de vue économique, la terre est d'abord un facteur de production, et les politiques foncières un moyen au service des politiques agricoles : il s'agit de favoriser les exploitations considérées comme efficaces. Les travaux de recherche en économie convergent pour reconnaître les performances de l'agriculture familiale: il n'y a que peu d'économies d'échelles en agriculture, les performances économiques sont souvent en relation inverse avec la taille de l'exploitation. Elle seule permet d'optimiser l'utilisation des ressources tout en distribuant les revenus en milieu rural. Dans la plupart des cas, seules les fortes distorsions dans l'accès à la terre, au crédit, aux marchés expliquent la supériorité apparente de la grande production. Libéraliser les marchés fonciers engendre dès lors des inégalités croissantes, et une moindre efficacité économique globale.

Équité, identités, justice sociale

Le contrôle de la terre n'a pas que des enjeux productifs :

- ▷ La distribution de la terre reflète la structure de la société, son degré de polarisation, la place qu'y ont les ruraux.
- ▷ La terre n'est pas qu'un facteur de production. C'est aussi, simultanément, un patrimoine, un fondement identitaire.

Historiquement, nombreux sont les cas d'exclusion progressive de paysannes de leurs terres, de négation des droits de sociétés locales sur leurs territoires, voire d'expulsion et de relégation dans des réserves. Corriger ces legs de l'histoire et les inégalités massives dans l'accès à la terre, en cohérence avec les choix de société des pays, sont des impératifs, en termes de lutte contre la pauvreté, de construction d'une société pacifiée, assumant son histoire et sa diversité sociale et culturelle.

Accès aux droits et citoyenneté

Dans de nombreux pays, certaines populations, sinon la quasi-totalité des ruraux, n'ont pas accès aux droits formels, réservés «en droit» ou «en pratique» à une minorité. Cette exclusion fragilise la capacité des ruraux à exploiter efficacement leurs terres et favorise les accaparements fonciers par une élite urbaine, au fait des procédures. C'est un déni de citoyenneté incompatible avec des États démocratiques.

La question n'est pas seulement de développer un cadastre. C'est souvent la nature même de la législation qui rend impossible une généralisation de l'accès au droit : le titre de propriété classique correspond à un type de droit très spécifique, la propriété privée individuelle, qui est incompatible avec les droits existants, dans de nombreuses sociétés rurales. De plus, il implique que les services cadastraux soient accessibles à tous (physiquement et en termes de coût) et efficaces, ce qui est loin d'être le cas partout. Dans le cas contraire, retomber dans l'informel est inévitable pour une majorité de paysans pauvres. Cela oblige à élargir le questionnement, à penser la question de la reconnaissance juridique des droits fonciers à partir de la prise en compte des droits existants, tels qu'ils structurent en pratique la gestion foncière en milieu rural.

Prérogatives individuelles et régulations collectives

Ce n'est jamais la terre elle-même qui est possédée, mais un ensemble de droits, de prérogatives et de devoirs. Ceux-ci peuvent être détenus par un individu ou un collectif (famille, lignage, communauté villageoise, collectivité locale, etc.). Différents droits portant sur des ressources différentes peuvent se superposer et coexister sur un même espace, certains étant plus

individualisés et d'autres plus collectifs. Certains peuvent être cédés ou vendus et d'autres non. Ils relèvent d'autorités, d'instances, chargées de les définir et d'en garantir la mise en œuvre. La propriété privée individuelle n'est qu'une des formes possibles, elle n'est jamais absolue, la société gardant toujours certains contrôles³. Cette coexistence de droits de natures différentes se retrouve dans de nombreuses sociétés, y compris dans les pays développés. Mais, en Afrique et dans les sociétés dites «indigènes», en Amérique Latine, en Asie du Sud-Est ou en Océanie, l'incapacité des Etats (ou leur refus) de prendre en compte cette réalité mène à la négation de ces sociétés et à leur déstructuration.

Ainsi, les sociétés pastorales nomades du Sahel rencontrent d'énormes difficultés à faire valoir leurs droits sur les pâturages et sur les points d'eau ; les luttes des communautés indigènes des Philippines ou des communautés Aymaras ou Quetchuas des Andes pour la reconnaissance de leurs droits sur leurs terres ancestrales se fondent en partie sur un refus d'une individualisation des terres, qui déstructurerait leur société.

Elargir la notion de «droits» en termes de politique foncière, inventer des façons de les traiter et de leur donner une reconnaissance légale, est un des grands défis contemporains. Cela passe sans doute par un raisonnement en termes de *sécurisation* des droits, c'est-à-dire de processus permettant de les valider et de les garantir.

Garantir et sécuriser les droits d'usage

L'accent mis sur la seule propriété privée fait aussi oublier que, d'un point de vue productif, c'est d'abord la sécurisation des droits d'usage qui est l'enjeu. Plus de 60% des terres agricoles sont en faire-valoir indirect en Belgique, en France ou en Allemagne (plus de 40% en Suède ou aux USA). Dans les pays en développement, de nombreuses formes de contrats agraires gèrent les rapports entre possesseur de la terre et exploitant. Ils prennent des formes variées, sont très souples et adaptables aux évolutions de l'environnement économique. La réflexion sur la sécurisation des droits d'usage, bien qu'encore balbutiante dans de nombreux pays, peut contribuer à trouver des solutions aux problèmes d'accès au foncier.

Un enjeu de gouvernance

La gestion foncière ne se limite pas à l'enregistrement et à l'administration des droits. Elargir la gamme des droits reconnus, prendre en compte les régulations coutumières ou les ressources en gestion commune suppose d'élargir en parallèle la réflexion sur les instances et les modalités de gestion foncière.

Des systèmes fonciers composites ne peuvent relever d'une seule gestion publique centralisée. Différentes instances (publiques, coutumières, collectivités territoriales, organisations locales, etc.) peuvent détenir, directement ou par délégation, la responsabilité de gestion d'un espace ou d'une ressource, et doivent disposer du droit de définir des règles et de les faire appliquer. La plupart du temps, en pratique, la gestion foncière est prise en charge par des instances non légales, répondant à des questions non traitées par les dispositions légales. Reconnaître et organiser la coexistence cohérente d'instances diverses, assumant des responsabilités claires, est un des enjeux de la construction d'un dispositif efficace de gestion foncière. Cela relève de la construction d'une gouvernance locale de la gestion des terres et des territoires, au sens où le pouvoir n'est pas monopolisé, mais partagé entre plusieurs sources d'autorité et de légitimité.

³ Même en régime de propriété privée : droit de l'urbanisme, droit de l'environnement, code de la construction, procédure d'expropriation pour intérêt public, etc.

Accessibilité réelle, efficacité et transparence doivent être les principes de fonctionnement de ces différentes instances, qu'elles soient plus politiques ou plus techniques. Pour éviter que ceux qui ont pu avoir accès à des titres juridiquement valables ne retombent irrémédiablement dans l'informel, il convient donc de perfectionner en même temps les mécanismes d'enregistrement et les mécanismes sociaux susceptibles de les piloter. Les avancées technologiques en matière de télédétection et de topographie, les innovations méthodologiques comme les Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'ouest, ouvrent de nouvelles perspectives, puisque l'arpentage autrefois réservé à des techniciens et exigeant souvent une intervention de l'Etat peut aujourd'hui être réalisé et dirigé par des instances locales.

Concilier efficacité économique et justice sociale

Une politique foncière vise à favoriser une certaine distribution des droits sur la terre et les ressources, cohérente avec les choix de sociétés et les différentes politiques sectorielles (économique, environnementale, sur l'administration territoriale, etc.). Elle exprime et matérialise les choix et compromis politiques et sociaux faits par rapport aux différents enjeux ci-dessus, tentant de promouvoir une distribution et un usage cohérents avec eux.

Atteindre ou s'approcher d'une telle situation est plus ou moins facile, selon le degré d'inégalités foncières, le degré de polarisation sociale dans le pays, les politiques antérieures et leurs effets, l'existence ou non d'héritages historiques à corriger.

En Europe occidentale⁴ et plus généralement dans les pays développés, la construction de la prospérité économique et de la démocratie était liée à la consolidation d'une petite production familiale marchande: diverses "politiques des structures" ont permis de réguler le fonctionnement des marchés fonciers, en combinant des politiques publiques favorables à l'agriculture paysanne et en donnant un rôle clef aux organisations de producteurs, dans la formulation des politiques et leur mise en œuvre. On a ainsi pu éviter la re-concentration du foncier et adapter la modernisation de l'agriculture familiale aux besoins de la société.

Dans de nombreux pays du Sud, et dans certaines régions au Nord, la très forte polarisation des structures agraires a exigé, à un moment où un autre de l'histoire, la mise en place de réformes agraires, des interventions vigoureuses des Etats pour redistribuer la terre.

Les réformes agraires d'Asie du Sud Est, d'Europe Occidentale, et les premières réformes agraires d'Amérique Latine ont permis de renforcer l'agriculture paysanne et servi de base à des processus de développement: au Mexique, en Bolivie, mais aussi en Corée, au Vietnam, en Chine, tout comme en Italie du Sud. Les réformes agraires, historiquement très diverses, n'ont pas été exemptes de défauts. Souvent appliquées de façon verticale et paternaliste par les gouvernements, répondant à des fins politiques qui les ont défigurées (lutte anticommuniste ou à l'inverse, genèse de grands domaines d'Etat socialistes), elles ont le plus souvent fait abstraction du marché et se sont plus appuyées sur la consolidation de la propriété que sur celle des droits d'usage.

Si les besoins de réforme agraire ne sont plus de même nature qu'il y a cinquante ans, ils sont toujours bien réels, partout où l'accès à la terre est très inégalitaire. Les politiques foncières redistributives commencent à revenir à l'ordre du jour des agendas des Etats, comme au Brésil.

⁴ à l'exception de la Grande-Bretagne.

Les politiques foncières de demain devront combiner redistribution foncière et gestion des structures dans le long terme, en établissant une régulation des marchés fonciers. Elles devront redonner à la société des outils pour gérer les territoires ruraux, en combinant bien communs et droits individuels. Pour réussir, il faut une volonté politique forte, le soutien et la participation des populations rurales et urbaines. Mais il faudra aussi mettre en place des politiques agricoles et des dispositifs d'appui permettant aux nouvelles exploitations familiales de se développer et de se moderniser.

Une nouvelle gouvernance mondiale

Une politique foncière n'est pas qu'un moyen pour des politiques économiques, c'est plus largement le cœur du contrat social qui lie entre eux gouvernants et gouvernés, élites et populations. Ni la généralisation de la propriété privée comme unique voie de sécurisation des droits des usagers, ni celle du marché comme unique mode d'allocation des ressources foncières n'apportent de solutions aux problèmes d'aujourd'hui.

Favoriser une exploitation efficace et durable des terres et des ressources de la planète passe par l'appui à des formes diverses d'agriculture familiale, et non pas par la grande agriculture capitaliste. Pour garantir un accès élargi à la terre, les Etats doivent renforcer leurs capacités de mettre en place des politiques efficaces. Les politiques foncières de demain auront besoin de nouvelles formes sociales de gestion des ressources naturelles et du foncier, impliquant la création de mécanismes institutionnels spécifiques, afin de trouver des solutions adaptées à chaque contexte et de permettre partout d'instaurer une *véritable gouvernance locale*. Cela ne peut se faire sans organisations paysannes, ni sans alliances avec les autres secteurs sociaux.

Plus largement, le débat sur les politiques foncières et les droits de propriété sur le sol constitue un élément central dans la recherche d'une *nouvelle gouvernance mondiale*.

Bibliographie

Cousins, B (ed). 2000. *At the crossroads: Land and agrarian reform in South Africa into the 21st century*. Cape Town/Johannesburg: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape/National Land Committee

Delahaye O., 2002, *Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux Etats-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement*, Revue Tiers-Monde, n°174.

EU Task Force on Land Tenure, 2004, *EU Land Policy Guidelines, Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries*.

Lavigne Delville Ph. dir., 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, 744 p.

Merlet M., 2002, *Politiques foncières et réformes agraires. Cahier de propositions*. Réseau Agricultures paysannes et modernisation/Fondation pour le Progrès de l'Homme, Iram, 127 p.

World Bank, 2003, *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*.

Zoomers A. and van der Haar G. (eds), 2001, *Current land policy in Latin America: Regulating land tenure under neo-liberalism*. KIT (Amsterdam) / Iberoamericano (Madrid) / Vervuert Verlag (Frankfurt).