

Résumé du Cahier de Propositions
"Politiques foncières et réformes agraires"
pour la discussion lors du Forum Social Mondial - 3 et 4 février 2002

Paris, le 19 janvier 2002

Michel Merlet

Ce **Cahier de Propositions sur le thème du foncier et des réformes agraires**, a été élaboré en plusieurs étapes au travers de discussions avec des chercheurs, des praticiens du développement et des représentants d'organisations paysannes. Les questions principales ont fait l'objet d'une mise en commun à trois reprises en 2001: lors d'un atelier du premier Forum Social Mondial à Porto Alegre en janvier, lors d'une rencontre des réseaux APM (*Agricultures Paysannes et Mondialisation*) en mai en Espagne, et lors du Forum Mondial sur la Souveraineté Alimentaire en septembre à La Havane. Le Cahier comprend:

1. une partie d'**analyse**, qui rend compte des **principaux débats** actuels sur la question foncière en milieu rural et présente les grandes **propositions** qui en découlent. Cette fiche de problématique en constitue une synthèse.
2. des **documents d'appui: entretiens** avec des personnes ressources sur des questions clefs et **fiches d'expériences**.
3. des **annexes**: références des sites WEB spécialisés les plus intéressants, principales fiches DPH (*Dialogues Pour l'Humanité*) et sélection bibliographique sur le sujet.

Le Cahier a été conçu pour aider les organisations et les personnes qui travaillent sur le thème du foncier de par le monde à avoir une meilleure vue d'ensemble des problèmes, à identifier des expériences enrichissantes dans des contextes différents des leurs et à formuler des stratégies permettant de contribuer à une meilleure gestion des ressources foncières. Un projet ambitieux donc, mais, bien évidemment, sans prétention à l'exhaustivité. Le cahier se veut plutôt une fenêtre ouverte sur d'autres horizons. Il souligne la nécessité et l'urgence de reconnaître à la fois la diversité des situations foncières selon les cultures et les histoires, et le caractère global des défis autour de la gestion des ressources et de la terre.

Introduction

De nombreux conflits dans le monde ont encore aujourd'hui un lien plus ou moins direct avec la question foncière. Ils peuvent être regroupés en trois ensembles, liés :

- à l'insécurité de l'accès à la terre ou aux ressources: non-reconnaissance des droits coutumiers, manque de garanties des fermiers, des métayers, précarité des droits des chasseurs et cueilleurs.
- à une distribution très inégalitaire de la terre, qui conduit à réaliser des réformes agraires.
- aux revendications de groupes sociaux ou de groupes ethniques d'exercer leur pouvoir sur un territoire: revendications territoriales des peuples indigènes, mais aussi revendications historiques ayant parfois des connotations religieuses ou culturelles.

Pourquoi le développement capitaliste et le marché ne parviennent-ils pas à "résoudre" seuls les problèmes fonciers dans l'intérêt du plus grand nombre ?

Dès 1944, Karl Polanyi écrivait dans "La grande transformation": "*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 former un marché*". La terre a un certain nombre de spécificités qui font qu'elle ne peut être une marchandise comme les autres, quand bien même les droits sur la terre se vendent aujourd'hui dans de très nombreuses sociétés. Ces droits se rapportent toujours à un espace, à un "territoire" que l'on ne peut ni détruire ni déplacer. La terre a aussi comme particularité de contenir des ressources naturelles qui ne sont pas toutes le fruit d'un travail humain. La "propriété" de la terre ne peut donc pas être assimilée à la propriété d'un objet quelconque. Puisque les droits sur la terre se réfèrent aux rapports avec les autres hommes susceptibles de transiter par cet espace ou d'utiliser les ressources qu'il contient, le rapport des hommes au foncier est par essence un rapport social.

La propriété du sol ne peut jamais être absolue. Le droit de propriété sur le foncier n'est que la propriété d'un ou d'un ensemble de droits. Dès lors, de nombreux cas de figures sont possibles: les droits peuvent se superposer, voire entrer en contradiction. C'est très souvent le cas en Afrique, dans la plupart des sociétés dites "indigènes" et aussi, bien que d'une façon moins évidente en Europe ou en Amérique Latine, là où domine la propriété individuelle. La société garde ainsi toujours certains droits sur la terre qui conserve ainsi en partie le caractère d'un "bien commun".

La terre, comme un certain nombre d'autres biens, n'est pas une vraie marchandise, produite pour la vente. D'où des phénomènes de rente, des prix qui sont fonction des luttes sociales et représentent des rapports de forces, et un marché de la terre qui ne peut, de par sa nature même, s'autoréguler. Impossible dans ces conditions d'abstraire les systèmes fonciers des instances chargées de la mise à jour des droits ou de celles qui participent à la médiation ou à la résolution des conflits, inhérents à l'évolution même de la société. La diversité et la multiplicité des systèmes de gestion du foncier, liées à des histoires et des cultures différentes, remet en cause l'idée trop souvent admise de la possibilité d'une solution unique standard au niveau mondial. D'intéressantes pistes de travail naissent de cette mise en relation des *formes d'organisation sociale* avec les modes de *gestion du foncier*.

Dans un contexte de progression démographique mondiale forte, mondialisation des échanges et différenciation concomitante des agricultures, les évolutions s'accroissent et se produisent aujourd'hui d'emblée à grande échelle. Souvent irréversibles, elles impliquent un accroissement des inégalités suivant un mécanisme aujourd'hui bien connu, et la ruine de pans entiers des agricultures du monde. Des transformations distinctes, les décollectivisations, mais tout aussi rapides et d'envergure, ont lieu dans les pays de l'ex-bloc socialiste. Les sociétés n'ont plus le temps de s'adapter aux changements ni de se doter de mécanismes de régulation adéquats: d'où des problèmes et des conflits exacerbés autour des ressources foncières.

Nous abordons dans le cahier trois questions centrales: la sécurisation des droits des usagers, l'accès aux ressources foncières permettant d'approcher un optimum économique et social, la reconnaissance des diversités culturelles et historiques.

Première Question: comment sécuriser les droits des usagers ?

Nous éviterons de limiter la réflexion aux "propriétaires", en cherchant à prendre en compte l'ensemble des ayants droit et des usagers. Nous sommes d'emblée amenés à nous interroger sur l'origine des droits des individus ou des groupes sociaux, sur la légitimité des acteurs et sur la perception qu'en ont les différents secteurs: comment pourrait-on reconnaître des droits à des groupes dont la spécificité même n'est pas

reconnue ? Au risque de simplifier, nous distinguerons deux grandes familles de fondements aux droits sur la terre:

- les *droits acquis au cours du temps*, souvent par la validation sociale d'un rapport de force. Sur le plan légal, c'est la prescription acquisitive qui est alors utilisée: les droits antérieurs cessent, sous certaines conditions, d'être valables au bout d'une certaine période.
- les *droits concédés par l'Etat*. C'est le cas typique des situations coloniales. Le système juridique cherche à établir ce type de droit indépendamment du premier, même si en réalité, leur attribution relève en dernière instance du phénomène antérieur. Les instruments fondamentaux sont alors le titre foncier, qui semble fonder le droit, et le cadastre.

Des justifications idéologiques peuvent aussi être présentées comme fondements des droits (par exemple, droits d'origine divine). Notons que dans le contexte actuel, l'affirmation du caractère universel de la propriété relève sans doute de la même logique.

Il existe de par le monde différents systèmes d'enregistrement des droits sur la terre, avec ou sans cadastres: livre foncier germanique, système français, système Torrens, etc. L'essentiel des programmes d'appui des organismes internationaux visent aujourd'hui à généraliser des systèmes proches du Système Torrens. Or celui-ci a été conçu en Australie par les autorités coloniales britanniques (1858) sur la base de la négation absolue des droits des autochtones. On comprend dès lors que sa généralisation pose problème! Un certain nombre d'expériences innovantes ont toutefois essayé, non sans se heurter à de nombreuses difficultés, de prendre en compte la complexité des droits fonciers multiples, comme le Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire ou la Sécurisation Foncière Relative à Madagascar.

La sécurité foncière peut aussi passer par la sécurisation des droits des locataires, des métayers, des bénéficiaires de délégations diverses de droits. L'exemple français avec les lois sur le fermage en offre une confirmation éclatante. Des situations très diverses, comme celle des droits respectifs des allochtones et des autochtones au Burkina Faso, se rattachent à une problématique semblable. Les très nombreux échecs des tentatives de régler uniquement par des textes légaux les problèmes d'insécurité des locataires et des métayers nous rappellent que les lois ne font que refléter les rapports de force réels et qu'aucun changement significatif ne peut survenir sans la mobilisation des producteurs intéressés et en l'absence d'organisations paysannes fortes.

Soulignons enfin la difficulté à prendre en compte les droits des femmes sur la terre, compte tenu de la situation d'exploitation et de non-reconnaissance de ce segment de la société, sous des formes et à des niveaux variés dans de nombreuses régions du monde.

L'enregistrement des droits n'est pas suffisant en soi. Ceux-ci doivent pouvoir être constamment actualisés et les évolutions sociales doivent pouvoir être prises en compte. Pour de multiples raisons (différenciation économique, accès inégal à l'information, ...) de larges couches sociales sont souvent exclues des mécanismes de régularisation et de mise à jour des droits et ne peuvent bénéficier de titres juridiquement valables. Il convient donc de perfectionner en même temps les mécanismes d'enregistrement et les mécanismes sociaux susceptibles de les piloter. Ce n'est pas facile. Le cas historique de l'*ejido* au Mexique et ses développements récents (reconnaissance et inscription des droits individuels) est à cet égard particulièrement intéressant à analyser.

Contrairement à ce que l'on affirme souvent (cf. la "*tragédie des communs*") le problème n'est pas l'existence en soi de biens communs, mais l'absence de règles et de

mécanismes pour en assurer la gestion conformément à l'intérêt général. Ces mécanismes s'entendent à différents niveaux: local, régional, national. Dans cette perspective, la question foncière devient une des grandes questions mondiales d'aujourd'hui.

Deuxième Question: comment garantir un accès aux ressources foncières conforme à l'optimum économique et social ?

Cette question nous amène à discuter des réformes agraires, du rôle du marché et des politiques agricoles. Nous ne traiterons pas ces thèmes séparément, mais comme faisant partie d'une même problématique.

Dans les situations d'extrême polarisation de l'accès au foncier, il n'est pas possible de s'approcher de l'optimum économique et social de l'utilisation des ressources sans redistribution des terres, car c'est très souvent la production familiale et paysanne qui est la plus intéressante. Les réformes agraires constituent alors une nécessité première, avant toute autre intervention. Les échecs partiels de nombreuses réformes font que cette vérité soit aujourd'hui souvent oubliée. D'où la nécessité d'analyser avec soin les succès et les problèmes des réformes agraires des années passées pour pouvoir améliorer un mode d'intervention certes exceptionnel mais toujours indispensable. Dans de nombreux cas, l'effet de redistribution du foncier a été négligé ou abandonné au profit de politiques de collectivisation, voire même de colonisation de terres vierges, qui n'ont en fait rien à voir avec une véritable réforme agraire.

Les mécanismes utilisés pour mettre en place des réformes agraires, la place et le rôle respectif des organisations paysannes et de l'Etat, et enfin l'articulation de ce processus avec les politiques publiques agricoles constituent des facteurs essentiels pour la réussite. L'examen des évolutions postérieures du "secteur réformé", des tendances et des risques de "contre-réformes" permet de mieux comprendre la réforme agraire comme un processus qui intervient sur les rapports de force et sur les dynamiques, et qui doit, de ce fait, pouvoir anticiper sur les évolutions à venir, dans un contexte où l'Etat ne sera plus aussi puissant.

Mais si les réformes agraires souvent incontournables, elles ne peuvent, de toute évidence, constituer un mécanisme permanent d'intervention. D'où le lien fondamental avec les autres politiques foncières, politiques de régulation permanente des marchés fonciers qui visent à optimiser la distribution des ressources foncières dans le temps et si possible à éviter d'avoir à réaliser plus tard une nouvelle réforme agraire, coûteuse en moyens humains et matériels.

Ces politiques peuvent être de différentes natures: interventions correctives sur les marchés fonciers (exemple des SAFER en France), remembrement, interventions sur les autres marchés et en particulier le marché financier (crédit foncier), politique fiscale et impôts fonciers, réglementation des héritages, aides spécifiques liées aux structures (installation des jeunes, retraite, appuis aux régions défavorisées, etc), sans oublier les politiques liées aux formes de faire valoir indirect (réglementation du fermage, séparation de l'exploitation et de la gestion du foncier). Elles deviennent essentielles quand un pays dans lequel la production familiale est importante ne dispose plus de terres vierges susceptibles d'être mises en valeur. Un certain nombre de conditions sont nécessaires pour que la plupart de ces politiques puissent s'appliquer: sans organisations syndicales et professionnelles agricoles fortes, c'est en général difficile, voire impossible.

Troisième Question: comment reconnaître les diversités culturelles et historiques ?

La dernière question abordée est celle des territoires indigènes, de la reconnaissance

des spécificités et d'une plus ou moins grande autonomie de leur gestion. Il nous a semblé indispensable d'introduire ce sujet essentiel qui pourrait constituer un thème en soi, même si le cahier ne peut pas le développer en détail.

Sur la base de quelques exemples issus de diverses régions, notre analyse nous amène à considérer le cas des minorités ethniques comme un cas particulier d'une situation plus générale. Comme dans toutes les autres situations, il existe un besoin de niveaux intermédiaires de gestion du foncier et de gouvernance. C'est dans le cas des groupes indigènes plus évidents, du fait des revendications liées à la persistance tant de systèmes d'organisation sociale et de pensée spécifiques, que de certains mécanismes de pouvoir. Mais le plus souvent, les mécanismes traditionnels n'ont pas pu s'adapter assez vite aux changements de l'environnement social et économique.

Propositions

Sans que ces propositions aient un caractère définitif, voici une première liste qui permet d'illustrer les résultats de l'analyse antérieure et d'avancer des axes de travail. (L'ordre d'exposition n'implique pas un ordre de priorité).

1. Dans tous les pays où la distribution de la terre est très inégalitaire, réhabiliter la réforme agraire comme une politique de l'Etat nécessaire et primordiale et rechercher systématiquement l'amélioration des processus de réforme agraire, afin de ne pas perdre les opportunités offertes par des contextes politiques favorables à leur mise en place. Cette amélioration passe par un rôle protagoniste des organisations de producteurs et implique :
 - l'amélioration de la dynamique de mise en place des politiques de réforme agraire, en cherchant à cumuler progressivement les appuis de différentes couches sociales, tandis que s'affaiblissent progressivement les secteurs hostiles à la réforme
 - une révision des rapports entre collectif et individuel, en construisant des mécanismes adaptés de gestion sociale du foncier tout en sécurisant les exploitants individuels
 - la préparation de l'après réforme agraire dès le début de celle-ci, en évitant la constitution d'un secteur réformé coupé de la réalité des autres petits producteurs, en préparant des organisations paysannes capables de mettre en cohérence les luttes de ces différents groupes de producteurs
 - la création de capacités locales de gestion du foncier, sans attendre la fin du processus de réforme. Intégration de modalités diverses de régulation du marché foncier (y compris le marché locatif dans certains cas), que les organisations paysannes pourront concevoir, mettre au point et apprendre à conduire en articulation croissante avec les secteurs de producteurs des environs
 - l'articulation de la réforme foncière avec la politique agricole, la protection aux frontières des produits clefs, une politique de mécanisation et de modernisation qui ne remplace pas d'emblée la force de travail, une politique de qualité des produits, une politique de compensation des zones défavorisées etc.
2. Là où les inégalités foncières sont moindres et où il convient de gérer l'évolution des structures agraires de façon à permettre la modernisation des exploitations paysannes et l'expression de leur potentiel, mettre en place des politiques de structures et de régulation des marchés fonciers avec le concours des organisations paysannes, dans le cadre d'une politique agricole cohérente.

L'éventail de mesures possibles est large, mais certaines sont coûteuses et hors de

portée des pays pauvres. D'où l'importance de mesures fiscales associées à des mesures de régulation et amélioration des marchés fonciers, de crédit foncier, de remembrement, d'aide à l'installation des jeunes, etc. Garantir le droit à travailler la terre indépendamment du droit de propriété constitue souvent une voie intéressante qui peut aider à résoudre les problèmes posés en économie paysanne par les transferts du foncier entre générations.

3. Construction d'instances adaptées et évolutives de gestion des "territoires" (parfois appelés "terroirs", c'est à dire les espaces et les ressources au moins en partie communs, à l'humanité tout entière ou à des groupes humains spécifiques). Prise en compte des droits distincts de plusieurs acteurs, individuels et collectifs sur un même espace et sur les ressources naturelles qu'il abrite (bois, eau, biodiversité). Reconnaissance et si nécessaire "immatriculation" des droits des instances collectives et pas seulement de ceux des individus.
4. Décentraliser en grande partie les mécanismes de gestion des droits individuels sur la terre, en articulant les systèmes de cadastre et de registres nationaux avec des mécanismes locaux (municipalités, organisations de producteurs, organisations indigènes et coutumières, etc). Combiner avec la mise en place d'instances de résolution de conflits et de médiation adaptées aux exigences actuelles. Combattre l'idée que la sécurisation passe uniquement par la propriété.

Comment faire avancer ces propositions ?

Parmi les actions possibles, il semble nécessaire de :

1. créer des réseaux d'échange d'expériences entre organisations paysannes avec l'appui de chercheurs et d'experts, de façon à pouvoir mieux tirer les leçons de l'expérience accumulée au niveau mondial et contribuer à la vaste fabrication de capital sociétal qu'exige aujourd'hui la gestion des ressources foncières de par le monde
2. promouvoir des programmes d'éducation et de formation des producteurs et des ruraux sur l'importance stratégique des questions foncières par rapport à l'avenir des sociétés dans leur ensemble et la mise au point de méthodes de recherche action sur ce thème. Renforcer les capacités de proposition et de gestion des organisations paysannes dans la gestion du foncier.
3. mettre au point un travail de lobby pour influencer les organismes internationaux, les coopérations bilatérales, et pour obtenir des espaces propices à l'innovation et à la mise en place de nouvelles politiques
4. construire des alliances hors du milieu paysan et indigène sur des thèmes intéressant directement les populations urbaines (qualité de l'alimentation, environnement, gestion du milieu rural, lien entre pauvreté urbaine et la sous-rémunération du travail paysan)
5. contribuer à incorporer la question foncière dans les agendas de discussion des problèmes planétaires, en faisant le lien avec l'agriculture paysanne et avec les causes de la pauvreté dans le monde.