

*Cahier de propositions*

***POLITIQUES FONCIERES  
ET REFORMES AGRAIRES***

**Octobre 2002**

Michel Merlet  
IRAM (France) et Réseaux APM  
*Agricultures Paysannes et Mondialisation*  
[m.merlet@iram-fr.org](mailto:m.merlet@iram-fr.org)  
[foncier@apm-monde.com](mailto:foncier@apm-monde.com)

## LE RESEAU A.P.M.

### *agricultures paysannes et mondialisation*

<http://www.apm-monde.com/>

Le réseau APM réunit quelques 600 personnes réparties dans une cinquantaine de pays. Elles sont membres d'ONG, d'équipes de recherche et d'organisations paysannes. Avec l'appui de la Fondation Charles Leopold Mayer, elles travaillent depuis plus de 10 ans sur plusieurs thèmes stratégiques (politiques foncières et réformes agraires, organisations paysannes et indigènes, formation des leaders sociaux, agriculture de développement durable, pêche, organismes génétiquement modifiés et "brevetage" du vivant, alimentation et droit des peuples à se nourrir, nutrition, intégration régionale, Organisation Mondiale du Commerce et gouvernance mondiale, pouvoirs locaux). Plusieurs réseaux continentaux se sont constitués: APM-Afrique, RIAD Amérique Latine, Forum des Agricultures des Pays d'Europe Centrale et Orientale.

Le fonctionnement du réseau reste souple et souvent informel. Au cours des rencontres, des relations de confiance et d'écoute se sont nouées entre les participants; elles sont indispensables pour pouvoir approfondir toute réflexion critique.

Le travail régional, continental ou mondial porte sur la collecte et la valorisation d'expériences. Des échanges entre leurs acteurs permettent la formulation d'analyses et participent à la constitution d'une intelligence collective au niveau international susceptible d'élaborer de nouvelles stratégies.

Après de nombreuses réunions internationales en Asie, en Europe, en Afrique, en Amérique Latine, ce travail en réseau a pu s'exprimer à une échelle plus large en 2001 avec la participation de nombreux membres d'APM au premier Forum Social Mondial à Porto Alegre, puis au Forum sur la Souveraineté Alimentaire à La Havane et à l'Assemblée Mondiale des Citoyens organisée à Lille par l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire.

L'élaboration de ce cahier a été appuyée par la Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme. 38 rue Saint Sabin, 75011, Paris. France.

Le **Cahier de Propositions politiques foncières et réformes agraires** a été élaboré à partir 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 quatre reprises, lors d'un atelier du Forum Social Mondial organisé avec la CONTAG à Porto Alegre (Brésil) en janvier 2001, en Espagne lors d'une rencontre des réseaux APM en mai 2001 à Castelfabib, à La Havane (Cuba), en septembre 2001 lors du Forum Mondial sur la Souveraineté Alimentaire et lors de l'atelier organisé lors du Forum Social Mondial de Février 2002 par l'IRAM avec la participation de VIA CAMPESINA.

De nombreuses personnes ont été associées à la préparation de ce texte. Nous tenons tout particulièrement à remercier les experts du comité de pilotage de ce travail, qui ont relu et commenté les premières versions du texte: Jeanot Minla Mfou'ou (Cameroun), Jacques Chonchol (Chili), Fernando Rosero (Equateur), Piotr Dabrowski (Pologne), Adrian Civici (Albanie), Dao Thê Tuan (Vietnam). Nous adressons aussi tous nos remerciements aux personnes ressources qui ont participé à la mise au point des fiches d'expériences ou à la relecture de certaines parties et qui nous ont toutes fait d'importants apports pour la préparation du document, André Marty, Bernard Bonnet, Sophie Devienne, Jose Bové, Olivier Delahaye, Christophe Maldidier, Claude Servolin, Andrzej Lipski. Nous sommes également redevables des apports de Denis Pommier (IRAM), Marcel Mazoyer (INAPG), Marc Dufumier, Philippe Lavigne-Delville (GRET), Joseph Comby (ADEF) lors des nombreux échanges que nous avons eus avec eux sur les thèmes du cahier. Enfin, nous exprimons toute notre gratitude à Pierre Vuarin, Françoise Macé et Pierre Calame de la Fondation Charles Léopold Mayer, sans qui ce travail n'aurait pas été possible.

La responsabilité des insuffisances et des erreurs de ce cahier est toutefois entièrement nôtre, et nous remercions à l'avance les lecteurs de nous faire part de leurs observations, afin de pouvoir en tenir compte dans des versions futures.

Le Cahier comprend trois parties:

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.
2. des **documents d'appui: fiches d'expériences ou entretiens** avec des personnes ressources sur des situations illustrant quelques questions clefs.
3. des **annexes**: des références des sites WEB sur la question foncière, et quelques fiches DPH (Dialogues pour le Progrès de l'Humanité) en rapport direct avec le thème traité.

Le Cahier a été conçu pour aider les organisations paysannes et les personnes qui travaillent sur ce thème de par le monde à avoir une vue d'ensemble des problèmes et à identifier des expériences enrichissantes dans des contextes qui peuvent être très différents des leurs et auxquelles elles n'ont pas facilement accès. Le Cahier ne donne bien sûr pas de recettes ni de solutions clefs en main. Il a pour ambition de contribuer à la formulation de stratégies originales de gestion des ressources foncières, adaptées à chaque situation.

La complexité du thème abordé et la diversité des situations au niveau mondial font que ce document ne puisse être ni exhaustif ni définitif. Il a pour cette raison été conçu comme un travail en plusieurs étapes. Il sera complété et amélioré par de nouvelles fiches d'expérience couvrant des situations et des sujets qui n'ont pas pu être intégrés dans la présente édition. Ce matériel sera disponible sur le WEB [[www.apm-monde.com](http://www.apm-monde.com)], en plusieurs langues, avec une interface interactive qui facilitera son adaptation et son actualisation périodique en fonction des besoins des utilisateurs.

Paris, Octobre 2002

## **Indice général**

Partie I. ENJEUX, DEBATS ET PROPOSITIONS.

Partie II. DOCUMENTS POUR LA DISCUSSION.  
Fiches d'expériences

Partie III. ANNEXES.  
Sites INTERNET.  
Fiches DPH.  
Bibliographie.





# PARTIE I

## ENJEUX, DEBATS ET PROPOSITIONS

<b>QUELQUES CONSTATS ET REFLEXIONS GENERALES EN GUISE D'INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>A. La terre reste un objet majeur de conflits et de problèmes</b>	<b>9</b>
<b>B. La terre, une marchandise ?</b>	<b>9</b>
1. la terre, un bien pas comme les autres	9
2. La propriété absolue du sol, un mythe qui n'est pas innocent	10
3. "la fabrique du diable"	11
<b>C. Administration des droits fonciers et arbitrage des conflits</b>	<b>11</b>
<b>LES QUESTIONS EN DEBAT AUJOURD'HUI</b>	<b>14</b>
<b>A. Première Question: comment sécuriser les droits des usagers ?</b>	<b>16</b>
1. Origine et fondement des droits	16
2. Les différents systèmes d'enregistrement et de validation des droits	16
3. Construire des mécanismes locaux de gestion permettant des évolutions contrôlées par les populations rurales	26
4. Une remise en cause conceptuelle désormais incontournable	30
<b>B. Deuxième Question: comment garantir un accès à la terre conforme à l'intérêt de la majorité de la population ?</b>	<b>31</b>
1. Un préalable nécessaire: les avantages de la production familiale	31
2. Le marché peut-il assurer seul une distribution optimale du foncier ?	32
3. L'accès à la terre par la colonisation des terres vierges	34
4. Les réformes agraires	35
5. Les politiques agricoles visant à optimiser la structure agraire	39
<b>C. Troisième Question: reconnaissance des diversités culturelles et historiques et gestion des territoires</b>	<b>43</b>
<b>PROPOSITIONS</b>	<b>45</b>
<b>A. 4 propositions fondamentales</b>	<b>45</b>
1. Réhabiliter la réforme agraire en cas de fortes inégalités d'accès à la terre	45
2. Réguler les marchés fonciers et gérer les structures foncières	47
3. Décentraliser en grande partie les mécanismes d'administration des droits individuels sur la terre	48
4. Construire des instances de gestion des ressources communes au niveau du territoire	49
<b>B. Comment faire pour que ces propositions soient mises en application ?</b>	<b>49</b>
1. Constituer des réseaux d'échange d'expériences entre organisations paysannes	49
2. Formation et recherche-action sur les questions foncières avec les producteurs et les ruraux	50
3. Mener des activités de lobby pour influencer les financeurs et les décideurs	50
4. Construire de nouvelles alliances	50
5. Faire le lien entre la question foncière et la lutte contre la pauvreté et les inégalités	50

## LISTE DES ENCADRES

<i>Encadré # 1 La terre comme marchandise, une fiction dangereuse. Extraits de La grande transformation, Karl Polanyi. 1944.</i> .....	12
<i>Encadré # 2 Un exemple d'inadéquation de la coutume foncière à l'évolution du contexte économique dans la communauté indigène Ifugao (Luzon, Les Philippines)</i> .....	14
<i>Encadré # 3 Deux exemples de systèmes d'information sur les droits fonciers (à partir de J. Gastaldi)</i> .....	17
<i>Encadré # 4 Le système TORRENS et ses variantes. (à partir de J. Comby et J. Gastaldi)</i> .....	18
<i>Encadré # 5 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (1/2)</i> .....	20
<i>Encadré # 6 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (2/2)</i> .....	21
<i>Encadré # 7 Deux démarches opposées en matière de reconnaissance des droits dans les anciens empires coloniaux français et britanniques en Afrique.</i> .....	22
<i>Encadré # 8 Importance du faire-valoir indirect dans quelques pays choisis dans trois continents</i> .....	21
<i>Encadré # 9 Le statut du fermage en France.</i> .....	24
<i>Encadré # 10 Les droits des femmes à la terre dans quelques pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes. Honduras, Nicaragua y République Dominicaine</i> .....	26
<i>Encadré # 11 Une gestion originale du foncier au Mexique: l'ejido. Origines et fonctionnement</i> .....	28
<i>Encadré # 12 Taille des exploitations agricoles, production et productivité aux Etats Unis d'Amérique, 1992.</i> .....	29
<i>Encadré # 13 La supériorité de la production familiale dans les pays en développement</i> .....	32
<i>Encadré # 14 Nouvelles modalités de concentration foncière en Argentine (a partir de Jorge Eduardo Rulli, avril 2002)</i> .....	34
<i>Encadré # 15 Quelques exemples de politiques foncières en Europe Occidentale</i> .....	41

## Quelques constats et réflexions générales en guise d'introduction

### A. La terre reste un objet majeur de conflits et de problèmes

On peut très souvent établir une relation entre situation foncière, bien-être économique et gouvernance: les pays qui ont connu un développement économique durable et qui sont les plus démocratiques sont aussi souvent des pays qui se caractérisent par une répartition relativement égalitaire du foncier. Comme par le passé, de nombreux conflits dans le monde ont encore aujourd'hui un lien plus ou moins direct avec la question foncière.

En simplifiant, ces conflits peuvent être regroupés en trois ensembles, liés :

- à une distribution très inégalitaire de la terre, une situation qui conduit à mettre en place des réformes agraires.
- à l'insécurité de l'accès à la terre ou aux ressources: non-reconnaissance des droits coutumiers, manque de garanties des fermiers ayant pris de la terre en location <sup>1</sup>, des métayers, précarité des droits des exploitants de ressources naturelles ...
- aux revendications de groupes sociaux ou de groupes ethniques de pouvoir exercer leur pouvoir sur un territoire. C'est le cas typique des revendications territoriales des peuples indigènes, mais aussi de revendications liées à l'histoire et ayant parfois de connotations religieuses ou culturelles.

Beaucoup de travaux ont porté sur ces questions, mais les problématiques, la réflexion et les propositions qui en résultent restent en général très cloisonnées. En abordant en parallèle des situations de continents différents et en rassemblant des thèmes traités le plus souvent de façons indépendantes, nous avons fait le pari que nous pourrions élaborer ensemble des propositions novatrices susceptibles de faire progresser le débat, et surtout d'améliorer la capacité de proposition des organisations paysannes et citoyennes concernées afin de contribuer à une résolution plus rapide et durable d'un certain nombre des conflits qui se nouent autour de la terre.

L'objectif de ce cahier n'est autre que de contribuer à cette entreprise.

### B. La terre, une marchandise ?

*"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."*

Karl Polanyi, La grande transformation. 1944.

#### **1. la terre, un bien pas comme les autres**

La terre a pour le moins deux spécificités :

1. les droits sur la terre se rapportent à un espace, à un "territoire". On ne peut ni détruire ni déplacer une portion de l'écorce terrestre. La "propriété" de la terre ne peut donc pas être assimilée à la propriété d'un objet quelconque. De fait, les droits sur un territoire se réfèrent aux rapports avec les autres hommes susceptibles de transiter par cet espace ou d'utiliser les ressources qu'il contient.

---

<sup>1</sup> et aussi parfois des propriétaires cédant des terres en location, voir ci-dessous.

2. la terre a comme particularité de contenir des ressources naturelles, qui ne sont pas le fruit d'un travail humain. Ainsi, par exemple, la fertilité naturelle n'est pas partout la même; la couverture végétale "spontanée" peut aussi être valorisée; le sous-sol peut contenir de l'eau, des minerais, .... Ceci reste vrai quand bien même une autre partie de ces ressources puisse aussi provenir du résultat du travail accumulé par les générations d'agriculteurs (la fertilité n'est pas seulement "naturelle").

Les droits sur la terre se réfèrent donc 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 ainsi par essence un *rapport social*, un rapport entre les hommes autour de la terre. La terre a été pour cette raison une des catégories principales utilisées par l'économie politique dès ses débuts: les différentes théories de la rente foncière expriment cette spécificité <sup>2</sup>.

Pourtant, aujourd'hui, les droits sur la terre se vendent et s'achètent dans beaucoup d'endroits de par le monde. La terre est donc en ce sens devenue une marchandise, mais une marchandise qui ne peut être assimilable aux marchandises qui ont bien été produites pour être vendues. C'est pour cela que dès 1944, Karl Polanyi parlait de *marchandise fictive*. (voir encadré #1)

## **2. La propriété absolue du sol, un mythe qui n'est pas innocent**

Dans "La gestation de la propriété"<sup>3</sup>, Joseph Comby explique que la propriété du sol ne peut jamais être absolue: une idée simple, mais dont les implications sont d'une extrême importance. Même dans les sociétés qui ont inventé le droit de propriété "absolu", celui-ci ne peut s'appliquer au sol. (Cf. droit de chasse en France par exemple sur les propriétés privées, ou nombreuses limites imposées pour la construction par les règlements locaux....).

Le droit de propriété, en ce qui concerne le foncier, n'est que la propriété d'un ou d'un ensemble de droits, et un propriétaire n'est, parmi tous les ayants droit, que celui qui apparaît comme ayant le plus de droits. De nombreux cas de figures sont alors possibles, les droits peuvent se superposer, voire entrer en contradiction. C'est le cas en Afrique, mais aussi dans la plupart des sociétés "indigènes" et même, d'une façon moins évidente mais pourtant réelle, là où la propriété individuelle domine (Europe, Amérique Latine). Bien que les "titres" fonciers soient le plus souvent présentés comme le moyen de fixer les limites des parcelles, c'est plus la nature des droits qu'ils signifient pour ceux qui les détiennent que la surface du terrain qui leur confère une possible valeur d'échange.

Si la propriété absolue n'existe pas, il nous faudrait donc parler de transformation de certains droits sur la terre en marchandises, et non de la terre par elle-même en

---

<sup>2</sup> L'importance de la rente foncière chez les économistes classiques (Ricardo, tout particulièrement) reprise et modifiée par Marx est bien connue. Rappelons en quelques mots les définitions essentielles des deux concepts clefs, la rente différentielle et la rente absolue. La rente différentielle naît de la vente sur un même marché à un même prix de productions venant de parcelles de terre qui, sur un même surface et avec les mêmes quantités de travail ne produisent pas toutes les mêmes richesses. Une partie de ces différences vient de la fertilité naturelle du sol, du climat, et une autre partie des investissements qui ont été incorporés au milieu, drainage, irrigation, amendements, etc. Un propriétaire peut donc prélever ce surplus en faisant payer une rente à l'exploitant, qui l'acceptera tant que le profit qu'il réalise reste en conformité avec ce qu'il pourrait obtenir ailleurs. La rente absolue répond à une logique complètement différente: un propriétaire terrien peut, du fait de rapports de forces à son avantage, exiger de son fermier le paiement d'une rente, et ce en théorie même sur les plus mauvaises terres, de rente différentielle nulle. L'économie néoclassique et l'économie institutionnelle ont des approches distinctes du foncier. La fiche # 13 de la seconde partie du cahier apporte des éléments supplémentaires à ce sujet [EUA. Le foncier agricole et le droit aux Etats Unis d'Amérique à l'origine des positions du Consensus de Washington. (O. Delahaye)]

<sup>3</sup> Dans Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. ouvrage dirigé par Philippe Lavigne, Karthala, Coopération française. 1998.

marchandise.

### 3. "la fabrique du diable" <sup>4</sup>

Ces observations liminaires nous permettent de mieux comprendre pourquoi le marché et le développement capitaliste ne parviennent pas à "résoudre" seuls les problèmes fonciers dans l'intérêt du plus grand nombre. Il en découle un certain nombre de conséquences qui, bien que parfois évidentes, sont tout à fait fondamentales.

Comme la terre ou les droits qui s'y rattachent, beaucoup d'autres biens, et en particulier tous ceux liés au vivant, ne sont pas non plus de vraies marchandises au sens de Polanyi, dont les marchés pourraient s'autoréguler. On retrouve des phénomènes de rente sur de nombreux biens et les prix de nombreuses marchandises ne sont pas seulement fixés par les marchés mais évoluent aussi en fonction des luttes sociales. Les prix sont donc aussi la représentation de rapports de forces.

La tentation de traiter les phénomènes économiques indépendamment de la société, constituant à eux seuls un système distinct auquel tout le reste du social devrait être soumis, ne peut être dès lors qu'une illusion dont les conséquences dramatiques et les dangers, déjà patents il y a cinquante ans, apparaissent aujourd'hui sous des formes nouvelles et encore plus inquiétantes avec les dogmes néolibéraux et la mondialisation.

Cette folie que Polanyi croyait révolue, qui avait selon son analyse, été à l'origine des profonds dérèglements économiques et sociaux de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, avec la crise des années trente et la montée du fascisme, est revenue au premier plan et s'est étendue à la planète dans son ensemble, faisant peser une menace croissante sur l'avenir de l'humanité <sup>5</sup>.

### C. Administration des droits fonciers et arbitrage des conflits

Si les rapports au foncier sont avant tout des rapports sociaux, il est logique qu'apparaissent au fil des évolutions historiques des contradictions et des conflits entre personnes et entre groupes sociaux. Les conflits sont inéluctables dans un système social, celui-ci n'étant pas figé une fois pour toutes mais au contraire en transformation constante. Ils peuvent même être *salutaires ou nécessaires*, comme le souligne Etienne Le Roy en insistant sur le fait que "*ce qui est grave, dans un conflit, .... c'est le fait qu'il ne soit pas réglé et qu'il puisse dégénérer en litige puis en drame au point de devenir meurtrier*" <sup>6</sup>.

Nous devons donc, sous peine de passer à côté de l'essentiel, mener une réflexion qui puisse lier en permanence l'appréhension des "formes d'organisation sociale au niveau local" avec la "prise en compte du foncier". Ainsi, il est impossible d'abstraire les systèmes de droits fonciers des instances chargées de leur mise à jour et de celles chargées de l'arbitrage et de la résolution des conflits.

---

<sup>4</sup> L'expression est de Polanyi dans La grande transformation. Voir [encadré 1](#).

<sup>5</sup> Voir à ce sujet Susan George, Une courte histoire du néolibéralisme : vingt ans d'économie de l'élite et amorce de possibilité d'un changement structurel. Conférence On Economic Sovereignty In A Globalising World Bangkok , 24 - 26 mars 1999

<sup>6</sup> Etienne Le Roy, La sécurisation foncière en Afrique, Ed. Karthala, 1996. page 280.

**Encadré # 1 La terre comme marchandise, une fiction dangereuse. Extraits de La grande transformation, Karl Polanyi.1944.**

Les marchandises sont ici empiriquement définies comme des objets produits pour la vente sur le marché; et les marchés sont eux aussi empiriquement définis comme des contacts effectifs entre acheteurs et vendeurs. Par conséquent, chaque élément de l'industrie est considéré comme ayant été produit pour la vente, car alors, et alors seulement, il sera soumis au mécanisme de l'offre et de la demande en interaction avec les prix. (...)

Le point fondamental est le suivant : le travail, la terre et l'argent sont des éléments essentiels de l'industrie; ils doivent eux aussi être organisés en marchés; ces marchés forment en fait une partie absolument essentielle du système économique. Mais il est évident que travail, terre et monnaie ne sont pas des marchandises; en ce qui les concerne, le postulat selon lequel tout de qui est acheté et vendu doit avoir été produit pour la vente est carrément faux. (...) Aucun de ces trois éléments - travail, terre, monnaie - n'est produit pour la vente; lorsqu'on les décrit comme des marchandises, c'est entièrement fictif.

C'est néanmoins à l'aide de cette fiction que s'organisent dans la réalité les marchés du travail, de la terre, et de la monnaie; ceux-ci sont réellement achetés et vendus sur le marché; et leur demande et leur offre sont des grandeurs réelles; et toute mesure, toute politique qui empêcherait la formation de ces marchés mettrait ipso facto en danger l'autorégulation du système. La fiction de la marchandise fournit par conséquent un principe d'organisation d'importance vitale, qui concerne l'ensemble de la société, et qui affecte presque toutes ses institutions de la façon la plus variée; ce principe veut que l'on interdise toute disposition ou tout comportement qui pourrait empêcher le fonctionnement effectif du mécanisme du marché selon la fiction de la marchandise.

Or, touchant le travail, la terre et la monnaie, un tel postulat ne saurait se soutenir. Permettre au mécanisme du marché de diriger seul le sort des êtres humains et de leur milieu naturel, et même, en fait du montant et de l'utilisation du pouvoir d'achat, cela aurait pour résultat de détruire la société. Car la prétendue marchandise qui a nom "force de travail" ne peut être bousculée, employée à tort et à travers, ou même laissée inutilisée, sans que soit également affecté l'individu humain qui se trouve être le porteur de cette marchandise particulière. En disposant de la force de travail d'un homme, le système disposerait d'ailleurs de l'entité physique, psychologique et morale "homme" qui s'attache à cette force. Dépouillés de la couverture protectrice des institutions culturelles, les êtres humains périraient, ainsi exposés à la société; ils mourraient, victimes d'une désorganisation sociale aiguë, tués par le vice, la perversion, le crime et l'inanition. La nature serait réduite à ses éléments, l'environnement naturel et les paysages souillés, les rivières polluées, la sécurité militaire compromise, le pouvoir de produire de la nourriture et des matières premières détruit. Et pour finir, l'administration du pouvoir d'achat par le marché soumettrait les entreprises commerciales à des liquidations périodiques, car l'alternance de la pénurie et de la surabondance de monnaie se révélerait aussi désastreuse pour le commerce que les inondations et les périodes de sécheresse l'ont été pour la société primitive.

Les marchés du travail, de la terre et de la monnaie sont sans doute essentiels pour l'économie de marché. Mais aucune société ne pourrait supporter, ne fût-ce que pendant le temps le plus bref, les effets d'un pareil système fondé sur des fictions grossières, si sa substance humaine et naturelle comme son organisation commerciale n'étaient pas protégées contre les ravages de cette fabrique du diable.

Il existe au niveau mondial des systèmes d'administration des droits fonciers très diversifiés, qui sont liés à des processus historiques spécifiques. Suivant les ensembles culturels, selon les époques, les modalités d'héritages, des mécanismes de redistribution périodique de la terre et des richesses, l'existence de droits multiples, etc. ... ont donné lieu à des systèmes d'administration et de gestion du foncier plus ou moins centralisés et dont les fondements ne sont pas identiques. Ces différences se retrouvent aussi au cœur même des pays développés et ne correspondent aucunement à une démarcation entre sociétés développées et sous développées, ou entre modernité et archaïsme. Ainsi, en Europe, il existe plusieurs systèmes de publicité foncière, de Registres de la propriété qui peuvent coexister sans que cela pose de problème insoluble<sup>7</sup>.

Il existe également des systèmes de règlements des conflits très différents suivant les sociétés. On peut distinguer quatre grands types de situations<sup>8</sup>. Dans les deux premiers cas, il n'y a pas d'intervenant autre que les parties en conflits:

- les parties peuvent se mettre d'accord sans que les différends se transforment en conflits ouverts, chacune faisant les concessions nécessaires;
- elles peuvent s'affronter, la plus forte imposant sa loi à la plus faible

Entre ces deux cas extrêmes, on peut trouver deux autres situations,

- l'intervention d'un tiers est nécessaire qui en se référant à des normes juridiques socialement acceptées, opère une médiation permettant d'arriver à un accord.
- l'intervention d'un juge, qui applique de façon coercitive le droit existant

Comme le signale E Le Roy, *"Alors que la culture juridique et judiciaire occidentale et moderne n'envisage que le recours à l'ordre imposé pour dénouer les différends dès qu'ils prennent une certaine ampleur, les conceptions africaines privilégiaient de régler le conflit au sein du groupe qui l'a vu naître, cii biir u deuk, dans le ventre du village, comme me disaient les Wolof du Sénégal."*<sup>9</sup>

Contrairement à ce qui est trop souvent admis, il n'existe pas de solution unique et standard au niveau mondial pour les systèmes d'information sur les droits<sup>10</sup>, ni en ce qui concerne les instances de résolution des conflits.

---

<sup>7</sup> Citons par exemple le système du Livre foncier germanique, dans lequel les droits sont vérifiés par un juge avant d'être inscrits et le système français qui est au contraire fondé sur la forte présomption de droit qui naît de la validation sociale successive des contrats entre individus. Ces deux systèmes coexistent sur le territoire français, le premier dans les départements de l'Est et le second sur le reste du pays. Communication orale de Joseph Comby et Jacques Gastaldi. Les systèmes d'information foncière. Dans *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. ouvrage dirigé par Philippe Lavigne, Karthala, Coopération française. 1998.

<sup>8</sup> Nous reprenons la classification de N. Rouland, dans son *Anthropologie juridique* (citée par E. Le Roy, dans La sécurisation foncière en Afrique, Ed. Karthala, 1996. page 209) qui distingue ainsi respectivement *l'ordre accepté, l'ordre contesté, l'ordre négocié, et l'ordre imposé*.

<sup>9</sup> E. Le Roy, op cit. page 210.

<sup>10</sup> Nous y reviendrons plus loin.

## Les questions en débat aujourd'hui

Plusieurs éléments nouveaux caractérisent le monde rural contemporain:

- le caractère international des phénomènes et des enjeux,
- la rapidité des évolutions,

La mondialisation des échanges entraîne une différenciation des agricultures qui s'opère désormais tout de suite à très grande échelle. Les évolutions sont souvent irréversibles. La mise en concurrence d'agricultures aux niveaux de productivité très différents implique la ruine de pans entiers des agricultures du monde et un accroissement des inégalités <sup>11</sup>.

On a assisté lors des dernières décennies à une profonde redistribution du foncier dans les pays de l'ex bloc socialiste avec la décollectivisation et la privatisation des fermes d'Etat ou coopératives, dont les modalités souvent bien peu transparentes et démocratiques posent question. Ce phénomène s'est aussi déroulé dans un laps de temps très court et à une grande échelle.

Que ce soit en Afrique, en Asie, en Europe de l'Est ou ailleurs, les sociétés n'ont plus le temps de s'adapter à ces changements et de construire des mécanismes de régulation adéquats. L'encadré # 2 propose une illustration de ce phénomène, aux conséquences souvent désastreuses, à partir d'un exemple asiatique.

### **Encadré # 2 Un exemple d'inadéquation de la coutume foncière à l'évolution du contexte économique dans la communauté indigène Ifugao (Luzon, Les Philippines) <sup>12</sup>**

Les indigènes Ifugao sont connus pour leurs remarquables terrasses rizicoles qui sculptent sur plusieurs centaines de mètres de dénivelé les flancs des montagnes du Nord de l'île de Luzon. Ils ont développé un système agraire efficace basé exclusivement sur l'agriculture manuelle dans des conditions écologiques extrêmement difficiles.

Il existe traditionnellement chez les Ifugaos un système de métayage à moitié, appelé "kinapiá" qui permet des ajustements de l'accès au foncier. Afin d'éviter le parcellement des rizières, la coutume fixe que seuls les 2 fils (ou filles) aînés peuvent hériter des parcelles de leurs parents au moment de se marier, et doivent en échange assurer leur subsistance.

Mais aujourd'hui, les aînés sont les premiers à aller étudier et travailler hors de la communauté, et la plupart d'entre eux ne reviennent pas y travailler. Ils cèdent alors en métayage leurs terres à leurs cadets, et l'on trouve pour cette raison aujourd'hui un très fort pourcentage de métayers dans les villages ifugao (souvent de l'ordre de 50%).

Compte tenu de la faible productivité du travail qu'il est possible d'obtenir dans ce milieu très montagneux, le poids économique du métayage et les difficultés qui en découlent pour avoir accès à du crédit, par exemple, deviennent insupportables pour les producteurs.

Faute d'avoir pu s'adapter assez vite, les règles coutumières sont devenues totalement inadaptées. Les modalités que nous avons décrites précipitent la ruine des paysans et leur disparition.

On trouve des situations similaires sur les divers continents, et pas seulement dans les sociétés dites "indigènes", avec un déphasage des règles coutumières ou du droit et des formes d'organisation sociale par rapport aux nouvelles conditions économiques.

---

<sup>11</sup> Voir Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997. Voir aussi les interventions de M.Mazoyer au Forum Social Mondial 2001, en séance plénière et en ateliers.

<sup>12</sup> Voir Michel Merlet, Land tenure and production systems in the Cordillera. Rapport de mission pour la FAO et le Ministère de la Réforme Agraire des Philippines (DAR). Mars 1996.

Il devient de plus en plus difficile pour les populations rurales de pouvoir résister aux conséquences de la mondialisation des échanges. Par ailleurs, les problèmes et les conflits autour des ressources foncières se multiplient et s'aggravent.

Deux alternatives jouent aujourd'hui un rôle central dans les débats:

- l'opposition entre *propriété privée* et *biens communs* d'une part, et
- l'opposition entre *marché* et *gestion étatique* d'autre part.

Il nous semble nécessaire de dépasser cette vision simplificatrice et dichotomique pour pouvoir progresser dans des propositions utiles. Pour avancer dans cette voie, nous examinerons trois questions centrales distinctes, bien que liées entre elles :

- Comment sécuriser les droits des usagers ?
- Comment garantir un accès aux ressources conforme à l'optimum économique et social pour les majorités ?
- Comment reconnaître les diversités culturelles et historiques et gérer les territoires ?

## A. Première Question: comment sécuriser les droits des usagers ?

D'emblée, évitons de limiter la réflexion aux "propriétaires", en cherchant à prendre en compte l'ensemble des ayants droit et l'ensemble des usagers. Nous pourrions ainsi souligner les points communs entre les différentes situations et ne faire "des propriétés"<sup>13</sup> qu'un cas particulier parmi d'autres.

### 1. Origine et fondement des droits

La première interrogation à laquelle nous sommes confronté est celle de l'origine des droits des individus ou des groupes sociaux sur la terre. Cette question renvoie à son tour à celle de la reconnaissance des acteurs, à la prise en compte des différentes perceptions que chacun peut avoir des autres et de la légitimité des diverses formes d'organisation ou d'intervention<sup>14</sup>. Il n'est pas possible de reconnaître des droits à des groupes dont la spécificité même n'est pas reconnue: il ne s'agit donc pas seulement d'un problème légal, mais aussi d'un problème social.

Au risque de simplifier quelque peu, nous distinguerons deux grandes familles de fondements aux droits sur la terre<sup>15</sup>:

- les *droits acquis au cours du temps*, souvent par la validation sociale d'un rapport de force. Sur le plan légal, c'est le mécanisme de la *prescription acquisitive* (usucapion) qui est alors utilisé: les droits antérieurs cessent, sous certaines conditions, d'être valables au bout d'une période dont la durée peut varier considérablement suivant les pays. Ces droits sont souvent, mais pas toujours, en relation avec le travail investi, comme une extension des droits sur les produits de ce travail.
- les *droits concédés par l'Etat* (titres fonciers, ventes, dons, ...). Cas typique des situations coloniales, le système juridique cherche à établir ce type de droit indépendamment du premier, même si en réalité, la faculté de l'Etat d'attribuer ces droits relève en dernière instance du phénomène antérieur (domination coloniale acquise par la force). Les instruments fondamentaux sont alors le *titre foncier*, qui semble fonder le droit, et le *cadastre*.

Cette description ne serait pas complète si nous ne mentionnions pas les *justifications idéologiques* qui peuvent être présentées comme des fondements des droits: ainsi l'invocation de droits d'origine divine peut prendre des formes très variées. Dans le cadre de la pensée unique dont nous vivons la généralisation, l'affirmation du caractère universel de la propriété relève d'une certaine façon de cette même logique.

### 2. Les différents systèmes d'enregistrement et de validation des droits

#### L'enregistrement et l'information sur les droits de propriété

Il existe de par le monde différents systèmes d'enregistrement des droits de propriété, avec ou sans cadastres et registres de la propriété. Ces systèmes sont fort dissemblables

---

<sup>13</sup> Le pluriel est voulu, puisque *la* propriété absolue est un mythe et qu'il faut en fait parler d'ensembles de droits distincts. Pour une analyse historique de la genèse de cette fiction lors de la révolution française on pourra consulter J. Comby, L'impossible propriété absolue, dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.

<sup>14</sup> Voir André Marty, Un impératif: la réinvention du lien social au sortir de la turbulence. Expérience du Nord Mali, approches théoriques et problèmes pratiques. IRAM, 1997. inédit, 33 p.

<sup>15</sup> Voir à ce sujet Joseph Comby, La Gestation de la propriété dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. Il ne s'agit ici que des fondements originels, les droits pouvant ensuite être transmis par différents types de transactions (achat, don, héritage, etc).

et leurs différences sont liées à l'histoire (voir [encadré 3](#) et [encadré 4](#)).

En France, le système foncier n'établit pas les droits de manière absolue, mais se fonde sur une très forte présomption de l'existence de ces droits. En Allemagne, le livre foncier consigne des droits qui ont été validés au préalable par des juges. Dans les deux cas, ces droits se sont constitués progressivement au cours de l'histoire, du fait des rapports de force, des lois, mais ne proviennent pas principalement de la remise de titres fonciers par l'Etat.

### **Encadré # 3 Deux exemples de systèmes d'information sur les droits fonciers <sup>16</sup>**

Le système français d'informations foncières <sup>17</sup>

Il est fondé sur le Cadastre et sur la Conservation des hypothèques. Ces deux institutions dépendent du Ministère des Finances (Direction des Impôts). Il a trois missions essentielles: fiscale (évaluation des biens fonciers et établissement des bases d'imposition), juridique (identification des propriétés, des propriétaires et de leurs droits) et technique (coordination et vérification pour la cartographie à grande échelle).

Le cadastre a été établi à l'époque napoléonienne avec un but fondamentalement fiscal. Il se contente de prendre en compte les propriétaires apparents, susceptibles de payer les impôts. Si les documents cadastraux (plan et fiches d'information sur les propriétaires des parcelles) n'ont pas officiellement d'effet juridique en soi, l'articulation établie progressivement avec le système de publicité foncière (extraits cadastraux et numéros d'identification spatiale des parcelles) a fait que la jurisprudence leur reconnaisse une certaine valeur probante.

Le système français de publicité foncière se limite à l'acceptation du dépôt des actes relatifs aux droits réels et à leur transcription à effet de publicité à l'égard des tiers, au niveau des institutions déconcentrées de conservation des hypothèques. Selon le droit français, c'est la succession de contrats entre les parties, publiquement reconnus et non remis en cause, qui crée à la longue les droits. Les contrats sont établis par les notaires (actes d'achat et de vente, et autres actes liés aux droits réels), et leur copie est archivée à la conservation des hypothèques.

Le système allemand

Le livre foncier germanique a en premier lieu une mission juridique: de validation des droits, d'enregistrement et de publicité des droits envers les tiers. Il dépend du Ministère de la Justice.

Il est géré par des juges fonciers, qui examinent le fonds et la forme des droits lors de l'inscription. Ces droits recouvrent l'ensemble des droits existants sur un territoire qui sont transcrits après avoir été validés dans le registre <sup>18</sup>. De cette façon, les énonciations du Livre foncier ont une force probante absolue. L'inscription vaut titre et prouve l'existence d'un droit envers les parties et vis à vis des tiers.

Les propriétés font l'objet d'un bornage obligatoire, qui constitue une opération d'initiative publique. Le livre foncier est articulé avec le cadastre qui décrit les immeubles et les identifie. Le cadastre peut dépendre de ce même ministère ou d'un autre. Il est utilisable également à des fins fiscales.

Ce système offre certes une grande sécurité, mais sa mise en place est longue et coûteuse.

Le système Torrens, au contraire, et les systèmes d'immatriculation qui en sont dérivés sont nés dans des contextes coloniaux et ils diffèrent toujours des régimes fonciers des métropoles: l'attribution de la terre par la puissance coloniale (et la remise de titres qui l'accompagne) constituent la seule source de droit reconnue sur le foncier.

En Amérique Latine, le système foncier établi par les espagnols et les portugais dérive de

---

<sup>16</sup> Voir Jacques Gastaldi, Les systèmes d'information foncière, dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. pages 449 à 460.

<sup>17</sup> système en vigueur en France, à l'exception de l'Alsace et de la Moselle, où pour des raisons historiques, c'est le système du livre foncier germanique qui est resté en application.

<sup>18</sup> Voir J. Comby, La Gestation de la propriété, dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. page 701.

la même logique <sup>19</sup>, qui était aussi celle des colonies de l'Empire romain, comme le souligne J. Comby. On retrouve aujourd'hui la même difficulté à reconnaître l'existence de droits antérieurs à l'occupation coloniale en Amérique Latine, en Afrique, en Asie (par ex. aux Philippines <sup>20</sup>) ou en Océanie.

**Encadré # 4 Le système TORRENS et ses variantes. (à partir de J. Comby <sup>21</sup> et J. Gastaldi <sup>22</sup>)**

C'est pour l'Australie, sous l'emprise coloniale de l'Angleterre, que le Colonel Robert Torrens a mis au point son système. (adoption de l'Act Torrens en 1858). Il y était particulièrement facile de faire table rase de tout droit d'occupation antérieur: les aborigènes australiens n'ont d'ailleurs été reconnus citoyens australiens que depuis 1967 et la Cour suprême de ce pays ne les a reconnus comme "premiers habitants" qu'en décembre 1993 !

D'une façon générale, les pratiques coloniales ont consisté, après avoir découvert une terre "vierge de droits", à la répartir entre les nouveaux arrivants. C'est ce qui s'est passé en Amérique du Nord, après avoir "débarrassé" les terres des indiens. Le découpage sur plan était le travail du cadastre, l'autorité coloniale attribuait des terres à chaque arrivant, et l'inscription au livre foncier du nouveau colon valait titre de propriété. Les transferts ultérieurs étaient portés sur le registre. Le système Torrens est venu mettre de l'ordre dans ces pratiques, dans la plupart des colonies.

L'immatriculation n'est pas obligatoire et le système Torrens ne garantit les droits que sur les terres immatriculées. En apparence identique au livre foncier germanique, l'inscription une fois opérée est définitive et a une force probante absolue. Le cadastre n'est pas séparé du Registre foncier et toute personne qui requiert l'immatriculation est tenue de faire établir un bornage et un plan par des géomètres, qui sont intégrés au cadastre. Mais cette similitude n'est qu'apparente, puisque le système ne reconnaît comme valides que les droits concédés par l'Etat.

Il existe d'autres systèmes d'immatriculation dérivés du système Torrens ou similaires. Certains essayent de prendre en compte une partie des droits coutumiers, mais tous relèvent en dernière instance de la logique coloniale.

Le système Torrens perpétue et institutionnalise la spoliation coloniale. Or c'est ce système qui a servi le plus souvent de modèle aux institutions internationales dans leurs programmes de régularisation foncière. On comprend dès lors que loin de limiter les conflits, ces interventions tendent à les exacerber.

Devant l'évidence, et ce, en particulier dans le contexte africain, la Banque Mondiale a du reconnaître que la propriété privée n'était pas toujours la meilleure solution pour atteindre la sécurité foncière. Alors qu'elle recommandait en 1975 l'abandon des systèmes de tenure communaux, la division des terres communales et leur attribution privative individuelle (*freehold titles*), Binswanger et Deininger font état en 1999 que la Banque reconnaît désormais que certaines formes de tenure communales peuvent augmenter la sécurité foncière et servir de base à des transactions d'une façon moins

---

<sup>19</sup> Les 3 et 4 mai 1493, deux mois à peine après le retour de Christophe Colomb lors de son premier voyage, deux bulles du pape Alexandre VI attribuèrent aux couronnes d'Espagne et Portugal la propriété des terres découvertes, ou à découvrir, à l'Ouest d'une ligne déterminée. Ces bulles ont déterminé une fois pour toutes les conditions de la fabrication de la propriété foncière en Amérique latine : la terre est propriété de l'État (colonial, puis républicain), qui l'attribue aux individus selon ses propres critères. voir Olivier Delahaye, Des bulles papales à la réforme agraire : la fabrication de la propriété foncière agricole en Amérique latine. Revue Etudes Foncières # 89. Janvier-Février 2001.

<sup>20</sup> Voir le débat sur les terres indigènes de la Cordillera (Luzon) et les luttes juridiques autour de la reconnaissance des droits des communautés indigènes. Merlet Michel. Land tenure and production systems in the Cordillera. Rapport de mission. FAO. Mars 1996.

<sup>21</sup> Voir Joseph Comby. 1998. Op.Cit.

<sup>22</sup> Voir Jacques Gastaldi, Les systèmes d'information foncière. dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. pages 449 à 460.

coûteuse que les titres de propriété individuels <sup>23</sup>. Elle reconnaît également que les systèmes coutumiers évoluent, qu'ils ne sont pas nécessairement archaïques et qu'il convient de trouver au cas par cas quelle forme de tenure, individuelle ou collective, est la mieux adaptée <sup>24</sup>.

#### Enregistrement des droits fonciers multiples et sécurisation foncière. Quelques exemples africains.

Il s'avère impossible de décrire les différents droits sur le foncier que l'on rencontre en Afrique sur la base des catégories conceptuelles du droit occidental <sup>25</sup>. Très fréquemment, on trouve des droits d'usage plus ou moins exclusifs appartenant à des groupes sociaux ou des individus distincts, qui peuvent d'ailleurs varier au cours de l'année. Au Sud du Mozambique, par exemple, la terre sera considérée comme celle d'une communauté villageoise ou d'une tribu, les anacardiens appartiendront à certains individus, d'autres individus auront le droit de mettre en culture la parcelle, et un groupe social pouvant être distinct aura le droit de chasse; ces différents droits pourront être transmis de façons différentes et plus ou moins indépendantes.

La théorie des maîtrises foncières d'Etienne Le Roy <sup>26</sup>, dans le prolongement de divers chercheurs <sup>27</sup>, précise les différentes régulations possibles des rapports de l'homme à la terre en croisant différents types de droits (accès, extraction, gestion, exclusion, aliénation) et différents types de gestionnaires de ces droits (public, commun à un ou plusieurs groupes suivant des modalités qui peuvent varier, spécifiques d'une personne). C'est dans cette même perspective qu'André Marty définit les droits prioritaires mais non exclusifs à l'eau et aux ressources pastorales d'une tribu de pasteurs nomades sur leur "terroir d'attache", terrains situés le plus souvent autour d'un point d'eau qu'ils ont aménagé et qu'ils entretiennent, sur lesquels ils séjournent régulièrement à certaines périodes de l'année, et qu'ils considèrent comme leur "pays". Mais les autres groupes nomades peuvent aussi avoir accès à ces ressources lors de leur passage, tout comme eux mêmes peuvent de façon réciproque accéder temporairement aux terroirs d'attache d'autres groupes. (voir la fiche sur la spécificité pastorale au Sahel en partie 2 du cahier)

Un certain nombre d'expériences innovantes ont essayé de prendre en compte cette réalité faite de droits multiples et superposés. C'est le cas des projet de type Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire au Bénin, en Guinée ou au Burkina Faso. Mais ces démarches sont

---

<sup>23</sup> Deininger, Klaus; Binswanger, Hans. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. The World Bank Research Observer, vol 14, # 2. August 1999. p 247-276.

<sup>24</sup> Voir à ce propos le texte récent publié sur le site de la Banque Mondiale dédié aux questions foncières et intitulé "Questions & Answer on Land Issues at the World Bank", un document préparé pour les réunions annuelles des Conseils de Gouverneurs du Groupe de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. 29-30 Septembre 2001. Washington. La Banque y reconnaît l'échec de certains de ses programmes antérieurs, comme celui de titularisation des terres au Kenya. Ce texte est une réponse aux principaux questionnements faits à la Banque Mondiale sur ses pratiques en matière de foncier. Même si la pratique actuelle de l'institution ne correspond pas toujours aux affirmations du texte, il est intéressant de constater les évolutions du discours, inconcevables il y a une dizaine d'années.

<sup>25</sup> Etienne Le Roy explique dans "La sécurisation foncière en Afrique" que les statuts fonciers selon le code civil français sont fondamentalement au nombre de quatre (domaine public, communaux, domaine privé, et propriété privée). Ils s'organisent autour des deux oppositions entre chose et bien (non susceptible ou susceptible d'être transformé en marchandise) et public et privé (en fonction de l'usage socialement reconnu).

<sup>26</sup> Etienne Le Roy, La théorie des maîtrises foncières. dans E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bernard. "La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables." Ed. Karthala. Paris, 1996. pages 59 à 76.

<sup>27</sup> dont Elinor Ostrom, et E.Schlager "Property Rights Regimes and Natural Resources. A Conceptual Analysis." Land Economics, August 1992.

complexes et difficiles. L'exemple du Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire en constitue une bonne illustration. (voir [encadré 5](#) et [encadré 6](#))

**Encadré # 5 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (1/2)** <sup>28</sup>

La mise en place du Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire commence avec un projet pilote (1989-96). Sa méthode, pragmatique et prudente, est novatrice en ce sens qu'elle part du bas vers le haut, contrairement aux démarches normatives habituelles. Le PFR se propose d'enregistrer les droits existants sur les terrains ruraux, en fixant les limites sur une carte au 1/10.000<sup>e</sup> et en les décrivant dans un registre pour chaque parcelle recensée. Tous les droits tels qu'ils sont perçus par les villageois, l'administration, et les autorités coutumières, sont enregistrés, tant les droits d'usage que ceux de propriété, avec l'accord et la participation active des parties prenantes, et sans en modifier, simplifier ni uniformiser les contenus. Les enquêteurs enregistrent les conflits fonciers, sans tenter de les résoudre, et en se contentant de délimiter sur le plan les zones litigieuses.

Les enquêtes foncières sur le terrain sont publiques et contradictoires, avec levé d'un procès verbal cosigné par l'exploitant enquêté et ses voisins. Les résultats des enquêtes sont restitués en assemblées publiques villageoises, suivies d'une période de publicité de 3 mois ouvrant droit à contestation et correction des droits enregistrés et des délimitations effectuées. Ce n'est qu'alors que sont élaborés les documents définitifs. L'actualisation, ou maintenance, devait passer par la création de comités villageois.

Dans la pratique, un certain nombre de problèmes se sont posés, techniques, linguistiques (les termes désignant les droits et les règles locales étant souvent difficiles à traduire en français), mais aussi des rapports avec les procédures de concession administrative, et des demandes d'attribution de terres qui pouvaient être faites sur la base des enquêtes foncières, et en ce qui concerne les attestations remises aux détenteurs des droits. Le mode de relevé basé sur la parcelle et non l'exploitation a rendu difficile la prise en compte du spectre complet des arrangements fonciers (droits délégués, droits des autochtones éventuellement transmissibles par héritage, parfois combinés avec des accès momentanés sous forme de métayage auprès d'ayants droit autochtones, concessions temporaires, mise en gage, location, ...).

Toutefois, la philosophie du projet qui remettait en cause la propriété de l'Etat sur les terres non appropriées, a soulevé de nombreuses oppositions, qui ont amené à fixer un ordre de priorité dans l'enregistrement des droits, privilégiant ceux qui étaient reconnus officiellement. Une autre concession de taille fut de reconnaître le Ministère de l'Agriculture détenteur officiel des plans fonciers, et responsable de leur actualisation.

Si le PFR de Côte d'Ivoire a démontré qu'il était techniquement possible de prendre en compte les droits superposés dans la constitution de ce que l'on pourrait appeler un "cadastre coutumier", il a aussi montré que le véritable problème était celui de la gouvernance locale, de la capacité sociale de gestion du foncier et des ressources. C'est un thème sur lequel nous reviendrons un peu plus avant.

---

<sup>28</sup> Sources: J. Gastaldi, Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée; JP. Chauveau, PM. Bosc, M. Pescay, Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire, dans "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale" Karthala, 1998. V. Basserie, KK Bini, G. Paillat, K. Yeo, Le plan foncier rural: la Côte d'Ivoire innove ... dans Intercoopérants - Agridoc # 12.

### **Encadré # 6 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (2/2)**

Si malgré des réserves de l'administration, des récépissés puis des extraits de recensement ont bien été remis aux usagers individuels après la mise en place du Plan Pilote, aucun document foncier collectif n'a été remis aux villages pour attester de leurs droits sur leurs terroirs. Le fait de ne pas créer d'instance locale chargée de l'actualisation permanente des dossiers fonciers a constitué un autre problème de taille, non seulement en rendant la maintenance du système quasi impossible, mais aussi en hypothéquant toute possibilité d'améliorer la gouvernance locale par rapport à la gestion du foncier.

Si le projet pilote a démontré qu'il était techniquement possible à un coût peu élevé de faire l'inventaire des parcelles et des droits qui leur sont liés (30 à 70 Francs français par ha estimés pour la phase de généralisation au niveau national de l'expérience), il a aussi montré que sans une volonté politique claire, ce type d'opération peut être vidé de son contenu.

La loi sur le Domaine Foncier Rural, votée en 1998, marque la victoire des partisans d'une gestion centralisée des terres par l'Etat et de la privatisation des ressources foncières suivant une conception occidentale de la propriété: elle revient à un système d'immatriculation foncière généralisé. L'immatriculation doit être requise au plus tard 3 ans après la remise des certificats fonciers. L'accès à la propriété est limité à l'Etat, aux collectivités publiques, et aux personnes physiques ivoiriennes, ne laissant aux personnes d'origine étrangère n'ayant pas obtenu la nationalité ivoirienne que la possibilité de droits d'usage non sécurisés<sup>29 30</sup>.

Sur la base de méthodologies distinctes, la mise en place du Code Rural au Niger et le projet GELOSE avec la Sécurisation Foncière Relative à Madagascar essayent également de prendre en compte et de sécuriser des droits multiples sur un même terroir.

La démarche de mise au point du Code Rural au Niger, commencée il y a bientôt 10 ans a nécessité de nombreuses consultations auprès des différents groupes sociaux et est petit à petit en train d'être mise en place sur le terrain par le biais de Commissions Foncières qui enregistrent au niveau local les différents droits des usagers, en assurent la publicité et l'actualisation. Ces commissions incorporent les autorités coutumières qui avaient un rôle important en matière de gestion foncière, mais élargissent en même temps leur composition en intégrant des membres des différents services de l'administration, des représentants des différents usagers, et en travaillant non plus au niveau d'une unité de chefferie traditionnelle, mais de plusieurs chefferies voisines. Le processus est loin d'être terminé, et la reconnaissance des droits des pasteurs nomades, malgré des concepts nouveaux inscrits dans les textes juridiques du Code Rural, n'est pas encore définitivement acquise. On note des avancées fort intéressantes dans certaines zones, qui démontrent que la méthode peut être très efficace, en particulier quand le processus est appuyé et accompagné de façon appropriée par des intervenants qui ne sont pas directement partie prenante dans les enjeux locaux<sup>31</sup>. D'une certaine

<sup>29</sup> Un certain nombre de dispositions conduit à la privatisation de l'ensemble des terres, au nom de personnes physiques ou de collectivités. Les terres dites sans maître sont déclarées appartenir à l'Etat. Toute terre non immatriculée après un certain laps de temps, (3 ans s'il y a eu concession temporaire, 10 s'il s'agit de terres où s'exerce de façon paisible des droits coutumiers) est considérée comme sans maître, et donc revient à l'Etat. Les propriétaires ont l'obligation de la mise en valeur de leurs terres, sous peine de perdre leurs droits.

<sup>30</sup> Ce problème politique majeur dépasse le strict cadre de la sécurisation foncière mais illustre une situation assez souvent rencontrée où les interventions sur le foncier peuvent interférer directement avec de graves problèmes politiques et ethniques.

<sup>31</sup> C'est semble-t-il le cas à Mirriah, près de Zinder, où la Commission Foncière s'est décentralisée en une centaine de Commissions Foncières de Base, qui travaillent à la reconnaissance des droits sur les espaces partagés entre éleveurs, agropasteurs, et agriculteurs. Cette instance a bénéficié d'appuis de la coopération danoise et européenne depuis de longues années. Dans d'autres régions, la mise en place des Commissions Foncières peut poser de sérieux problèmes, les résultats dépendant des rapports de force existant dans la zone et de la possibilité de les faire évoluer sans trop de conflits, avec ou sans apport externe.

façon, tout en partant d'une approche rattachée à la tradition française, l'expérience nigérienne cherche à transiter vers des mécanismes se rapprochant des pratiques de la *common law* britannique (voir [encadré 7](#)).

**Encadré # 7 Deux démarches opposées en matière de reconnaissance des droits dans les anciens empires coloniaux français et britanniques en Afrique.** <sup>32</sup>

En Afrique de l'Ouest, l'administration coloniale britannique s'est largement appuyée sur les structures locales de pouvoir et d'autorité pour rendre la justice, maintenir l'ordre et la loi et lever les impôts. A l'exception de quelques zones de plantation et urbaines, l'essentiel des territoires a été gouverné sous forme d'administration indirecte et par le droit coutumier, via des tribunaux locaux, selon les principes reposant sur la tradition britannique de la *common law*. Fondées sur la jurisprudence, les procédures de la *common law* ont une grande flexibilité et permettent de nouvelles interprétations lorsque les circonstances changent. Elle maintient ainsi une relation étroite avec les valeurs du groupe social concerné, mais est en même temps susceptible d'aboutir à des abus en faveur d'intérêts locaux puissants, et peut donc aller à l'encontre des principes d'équité.

Ce système juridique diffère profondément d'un système de codification, qui définit depuis le centre un ensemble de règles devant s'appliquer uniformément dans tout un pays.

Les deux systèmes de *common law* et de *loi codifiée* sont fondés sur les expériences historiques de l'Angleterre et de la France sur les trois ou quatre siècles passés, et ne peuvent être compris sans se référer aux tensions issues de la guerre civile anglaise du XVII<sup>ème</sup> siècle et de la révolution française de 1789 et ses suites.

Les types de rapports entre gouvernement et citoyens qui en ont résulté continuent être reflétés par les systèmes juridiques de ces pays et par les systèmes administratifs et juridiques introduits dans les pays qu'ils ont colonisés. <sup>33</sup>

La Sécurisation Foncière Relative à Madagascar constitue une autre expérience intéressante à bien des égards <sup>34</sup>. Il ressort de l'analyse de Christophe Maldié qu'elle ne prétend toutefois n'être qu'une étape intermédiaire avant la mise en place de véritables titres de propriété.

A Madagascar tout comme dans les cas de la Côte d'Ivoire ou du Niger, malgré le chemin parcouru, la rupture avec les schémas idéologiques liés à la propriété absolue reste encore insuffisante. En conclusion, les systèmes d'enregistrement des différents types de droits sont encore loin d'être pleinement opérationnels dans la prise en compte des réalités complexes des droits multiples que l'on trouve dans beaucoup de sociétés africaines et indigènes. Si l'application de démarches nouvelles et diversifiées s'est heurtée à de nombreux obstacles, celles-ci présentent toutefois un intérêt évident, et ont un impact réel sur l'évolution de la capacité des sociétés rurales à gérer les ressources foncières.

Il semble donc indispensable de poursuivre ces expériences en prenant conscience qu'il

---

<sup>32</sup> Sources. M. Mortimore cité dans P. Lavigne Delville, Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique (bilingue français anglais), Ministère des Affaires Etrangères - Coopération française. 1998.

<sup>33</sup> Les différences de ce type ne se limitent pas à l'Afrique. On retrouve en Amérique Centrale des oppositions similaires entre le système d'administration des terres mis en place par l'Espagne et celui mis en place par l'Angleterre dans ses protectorats. C'est le cas par exemple au Nicaragua avec l'opposition entre la situation de la Côte Atlantique, et le royaume de la Mosquitia, sous protectorat anglais et la partie occidentale colonisée par les espagnols. Voir M. Merlet, D.Pommier et al. IRAM. Estudios sobre la tenencia de la tierra au Nicaragua, une étude inédite réalisée pour l'Oficina de Titulación Rural et la Banque Mondiale en 2000. Voir aussi sur ce sujet les deux fiches d'Olivier Delahaye sur les approches du foncier au Venezuela et aux EUA en partie deux de ce Cahier.

<sup>34</sup> voir fiche # 3, partie II du cahier.

s'agit d'une entreprise de longue haleine, nécessitant la constitution d'un véritable *capital sociétal* <sup>35</sup> adapté au contexte actuel. Ce n'est qu'en appuyant dans la durée la constitution d'institutions locales démocratiques rénovées capables d'assurer une gestion durable des droits dans l'intérêt des majorités que l'on pourra durablement sécuriser les droits des différents usagers du foncier et des ressources naturelles. (Voir ci-dessous).

Comment sécuriser les droits des usagers qui ne sont pas "propriétaires": les locataires, métayers et bénéficiaires de délégations de droits diverses ?

Les surfaces agricoles travaillées en faire-valoir indirect représentent au niveau mondial des quantités considérables, dans les pays en voie de développement, mais aussi dans les pays développés. La sécurisation des droits des exploitants qui ne sont pas propriétaires constitue donc un enjeu fondamental pour des millions de producteurs <sup>36</sup>.

Le faire-valoir indirect sous ses différentes modalités (prêts, location, métayage, avec des variantes infinies) répond à des situations qui peuvent être radicalement différentes suivant les systèmes fonciers dans lesquels il s'insère. Il permet d'augmenter la mobilité du foncier et de réaliser des ajustements qui seraient impossibles par le biais des cessions de propriétés foncières <sup>37</sup>.

<b>Encadré # 8 Importance du faire-valoir indirect dans quelques pays choisis dans trois continents</b>			
	<b>% terres agricoles</b>	<b>Année</b>	<b>Source</b>
<b>EUROPE</b>			
▪ Belgique	67	1995	1
▪ France	63	1995	1
▪ Allemagne	62	1995	1
▪ Suède	45	1995	1
▪ Pays Bas	30	1995	1
▪ Danemark	23	1995	1
<b>AMERIQUE NORD</b>			
▪ USA	41	1997	3
▪ Canada	37	1991	4
<b>ASIE</b>			
▪ Pakistan	46	1970	2
▪ Irak	41	1970	2
▪ Philippines	33	1970	2
▪ Indonésie	24	1970	2

Sources: 1: Ravenscroft et al. (1999); 2: FAO (1981); 3: USDA (2000); 4: FAO (2001). Cités par A. de Janvry, K. Macours et E. Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. (2002)

L'Europe continentale offre des exemples intéressants et divers de sécurisation des droits des fermiers et des métayers. Le Danemark a fait figure de pionnier dans ce domaine en adoptant dès 1786 un statut du fermage moderne <sup>38</sup>. On retrouve des législations protégeant les fermiers dans la plupart des pays européens, de production familiale marchande dominante. Le recours à la location se réalise selon les cas plus ou moins entre membres d'un même famille, et n'a pas le même rôle ni les mêmes implications suivant la façon dont s'opèrent les héritages et la législation les concernant (il existe deux grands types de situations suivant le système juridique: 1/ héritage égalitaire entre frères et sœurs, impliquant un partage des droits fonciers à chaque changement de

<sup>35</sup> Nous employons le terme *capital sociétal* pour traduire le concept anglais *social capital*, très utilisé aujourd'hui dans le discours sur la pauvreté, pour se référer aux normes, réseaux, et institutions qui rendent possible une action collective. Il s'agit donc en d'autres termes du niveau de structuration de la société. Le terme "capital social" en français a un sens différent, puisqu'il se réfère au patrimoine d'une entreprise ou société commerciale ou civile.

<sup>36</sup> Selon la FAO, la proportion des terres agricoles en faire valoir indirect (pur et mixte: indirect et direct pour la même exploitation) était en 1970 de 63% en Amérique du Nord, 41% en Europe, 32% en Afrique, 16% Asie et seulement 12% en Amérique Latine. Source: A. de Janvry, K. Macours et E. Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-108). 2002.

<sup>37</sup> Cette mobilité est essentielle pour les économies paysannes, du fait des variations au cours temps de la disponibilité en main d'œuvre dans une exploitation familiale (voir les travaux de Chayanov)

<sup>38</sup> Voir Fiche # 14, partie II du Cahier. DANEMARK. Pionnier de la voie paysanne en Europe de l'Ouest. (C. Servolin)

génération et 2/ possibilité d'un héritage ne fractionnant pas les exploitations: dérivé des systèmes avec "droit d'aînesse").

Bien que la France ait été à l'origine de l'invention historique du concept de propriété absolue, c'est paradoxalement dans ce pays que nous trouvons un des exemples les plus radicaux de sécurisation des droits des locataires et des métayers. Cette politique, adoptée au milieu du XX<sup>ième</sup> siècle, a largement contribué à rendre possible la modernisation de l'agriculture familiale dans les régions où le faire valoir-direct n'était pas dominant. (voir [encadré 9](#))

#### **Encadré # 9 Le statut du fermage en France. <sup>39</sup>**

Les lois sur le statut du fermage datent des années 40 (modification du Code Civil du 04/09/43, puis 17/10/45 avec extension au métayage en 1946). L'agriculture française a alors grandement besoin de moderniser ses techniques de production. Les textes concernant le statut du fermage font partie aujourd'hui du Code Rural.

##### Un accès à la terre garanti dans la durée à l'exploitant

- Les contrats sont écrits. La durée minimale légale du bail est de 9 ans. Des baux à long terme de 18, 25 ans ainsi que des baux de carrière (dont le terme est fixé à l'âge de la retraite du preneur) sont aussi possibles.
- Le preneur a droit au renouvellement pour 9 ans, sauf en cas de résiliation pour motif grave ou exercice du droit de reprise (le bailleur ne peut reprendre le bien loué que pour le travailler lui-même ou son conjoint ou au profit d'un descendant majeur ou mineur émancipé de plein droit, qui doit participer aux travaux de l'exploitation de façon effective et permanente et occuper personnellement les bâtiments d'habitation du bien repris).
- en cas de décès du preneur, le bail continue au profit de son conjoint, de ses descendants et de ses ascendants participant à l'exploitation ou y ayant participé effectivement au cours des 5 années antérieures au décès.
- Le preneur qui a apporté des améliorations au fonds loué (travail ou investissement) a droit à l'expiration du bail, à une indemnité du bailleur.
- Sous réserve d'avoir exercé la profession agricole pendant au moins 3 ans et d'exploiter le fonds en vente pour lui-même, et sous certaines conditions liées au contrôle des structures, le locataire est prioritaire pour acheter la terre si le propriétaire souhaite la vendre. (droit de préemption)

##### Un niveau de rente foncière contrôlé par l'Etat

- Des minima et des maxima entre lesquels le loyer peut varier sont fixés par arrêté préfectoral et par région agricole, tant pour les terres que pour les bâtiments d'exploitation.

##### Un dispositif spécifique de règlement des conflits

- Une juridiction spécifique a été créée pour traiter de façon efficace les différends entre propriétaires et locataires et faire en sorte que la loi puisse être effectivement appliquée. Ce sont les tribunaux paritaires des baux ruraux qui sont compétents en premier ressort pour tous les litiges provenant de l'application du statut du fermage et du métayage. Ils sont constitués par 2 propriétaires bailleurs et 2 producteurs preneurs, et le juge d'instance, qui en assume la présidence.

##### Articulation avec les autres politiques de développement

- Le contrat de bail est soumis au contrôle des structures, politique ayant pour objectif d'éviter une concentration trop forte de la terre et l'obtention d'exploitations viables. La validité du contrat est liée au respect de cette réglementation et à l'obtention par le preneur de l'autorisation d'exploiter.

Le cas français a poussé très loin la sécurisation des droits des producteurs agricoles du fait de l'existence d'organisations paysannes puissantes et d'un rapport de force favorable au niveau national. Cette politique n'a pas fait chuter la quantité de terres mises en fermage et l'objectif de modernisation des exploitations a été atteint. Sans

<sup>39</sup> Source principale: Rivera, Marie-Christine. Le foncier en Europe. Politiques des structures en Danemark en France et au Portugal; Dans Cahiers Options Méditerranéennes, vol 36. 1996.

avoir besoin de faire une réforme agraire, les propriétaires fonciers ont été privés d'une bonne part de leurs droits, la rente foncière pour les terres agricoles a été réduite à un minimum symbolique et les exploitants ont obtenu les garanties nécessaires pour la pouvoir investir dans la durée <sup>40</sup>.

Par contre, la transposition de cette politique en Espagne a entraîné de la part des propriétaires une réaction de refus de céder leurs terres en faire valoir indirect. La faiblesse relative des organisations paysannes espagnoles, par rapport aux organisations agricoles en France constitue probablement un des éléments explicatifs principaux de l'échec relatif de cette politique dans ce pays.

Bien évidemment, l'intérêt de cette discussion n'est pas limité à l'Europe. La réflexion sur la nature des droits délégués et sur les manières de les sécuriser est aussi à l'ordre du jour en Afrique de l'Ouest. L'importance des droits superposés dans les systèmes fonciers africains pose un certain nombre de problèmes insolubles quand on cherche sécuriser les usagers uniquement par le biais de la remise de titres de propriété. Depuis quelques années, un axe de travail prometteur se développe autour de la sécurisation des contrats de délégation de droits entre les différents acteurs <sup>41</sup>.

L'Amérique Latine est le continent sur lequel le faire-valoir indirect est le moins développé, alors qu'il est probable qu'un développement des marchés locatifs, sous des formes suffisamment sécurisées, permettrait de mieux lutter contre la pauvreté en améliorant l'accès au foncier <sup>42</sup>. Cela s'explique par l'histoire agraire spécifique du continent, par le rôle joué par les réformes agraires et la colonisation des terres vierges comme principaux modes d'accès à la terre. Dans ce contexte, les propriétaires craignent en cédant leurs terres en fermage pour de longues durées de perdre leurs droits au profit des preneurs. Leur stratégie est donc de laisser ceux-ci dans la précarité, avec des locations à l'année ou même souvent pour un cycle de culture, et ce malgré les inconvénients que cela comporte pour que puissent se développer des formes de production durables et efficaces économiquement. La faible importance accordée aux agricultures familiales dans les stratégies des gouvernements, mais aussi l'absence de références de la part des mouvements paysans sur la façon dont on été traités ces problèmes dans d'autres régions du monde permettent d'expliquer pourquoi ces situations souvent contraires à l'intérêt général perdurent depuis des décennies.

De nombreux pays ont essayé de régler par des textes légaux les problèmes d'insécurité des locataires, métayers: citons par exemple l'interdiction légale du métayage au Mali, au Cap Vert, ou dans un contexte complètement différent au Honduras. Non seulement ces mesures ne furent pas appliquées mais elles ont le plus souvent entraîné des effets induits pervers, aboutissant souvent à une dégradation des conditions de travail des paysans pauvres. Ces échecs, loin de condamner dans des contextes semblables tout nouvel essai de sécuriser les exploitants en faire valoir indirect, nous rappellent une fois de plus que les lois ne font que refléter les rapports de force réels. Des changements significatifs ne peuvent survenir par le seul fait d'un changement législatif, sans mobilisation et organisation des producteurs intéressés.

---

<sup>40</sup> Cette politique peut toutefois poser aujourd'hui des problèmes dans les régions où la modernisation de l'agriculture a favorisé la consolidation de grosses exploitations qui louent la terre à un grand nombre de petits propriétaires paysans ruinés.

<sup>41</sup> Voir Lavigne Delville, P., Toulmin C., Colin J.P., Chauveau J.P.. L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale). Modalités, dynamiques et enjeux. 2002. IIED, GRET, IRD. 207 p.

<sup>42</sup> Voir Alain de Janvry, Karen Macours y Elisabeth Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-108). 2002.

## Les droits des femmes sur le foncier

La sécurisation des droits des usagers sur le foncier devient encore plus difficile quand il s'agit de groupes humains dont les droits d'une façon générale ne sont pas complètement reconnus.

C'est le cas des femmes, sous des formes diverses à des niveaux variés, dans bien des régions du monde. L'exemple présenté dans l'[encadré 10](#) en constitue une illustration.

### **Encadré # 10 Les droits des femmes à la terre dans quelques pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes. Honduras, Nicaragua y République Dominicaine <sup>43</sup>**

La reconnaissance des droits des femmes sur la terre est limitée par de nombreux obstacles juridiques, institutionnels et culturels, que même des changements politiques radicaux ne font pas tomber facilement.

Dans ces trois pays, les schémas socialement dominants attribuent aux femmes rurales les tâches domestiques et de reproduction, et aux hommes celles de la production. La participation des femmes dans la production directe, pourtant fort importante, n'est pas prise en compte à sa juste valeur. Bien que leurs constitutions déclarent l'égalité des personnes sans distinction de sexe, certaines lois agraires et dispositions du droit civil sont discriminantes envers les femmes.

Au Honduras, jusqu'en 1992, la loi de réforme agraire ne permettait pas la participation des femmes dans le processus d'attribution des terres en ne reconnaissant que le chef de famille comme attributaire. C'était toujours le cas en 1998 en République Dominicaine, avec des restrictions encore plus importantes. Au Nicaragua, bien que la réforme agraire de 1981 ait reconnu le droit des femmes à être directement bénéficiaires des attributions de terres, celles-ci ne représentaient en 1990 que 10% des personnes ayant reçu de la terre.

Les droits des femmes sur la terre sont très souvent limités par des dispositions législatives liées à la famille et au couple. L'absence de reconnaissance légale de l'union de fait entre conjoints (République Dominicaine) ou sa reconnaissance imparfaite, et le fait de considérer (dans les faits et souvent au niveau du Code Civil) l'homme comme le chef de famille ont des conséquences immédiates sur la reconnaissance des droits des femmes sur le foncier, ainsi que sur bien d'autres aspects, comme l'accès au crédit, par exemple. Enfin, la législation et les coutumes concernant les héritages tendent très souvent à ce que les fils héritent des terres alors que les filles héritent de biens de nature distincte (bétail par exemple).

Améliorer la reconnaissance des droits des femmes sur le foncier exige des changements en profondeur au niveau social et culturel et pas seulement des amendements juridiques. Les évolutions en cours dans certains pays montrent toutefois que les choses peuvent changer assez vite, quand des politiques différentes sont appliquées. C'est le cas dans les processus de légalisation des propriétés foncières dans certains pays d'Amérique Centrale. Au Nicaragua, entre 1997 et 2000 40% des personnes ayant pu obtenir un titre foncier de l'organisme en charge de la titularisation des terres rurales étaient des femmes, sous diverses modalités, seules ou en copropriété explicitement reconnue avec leur conjoint.

### **3. Construire des mécanismes locaux de gestion permettant des évolutions contrôlées par les populations rurales**

L'enregistrement des droits n'est pas suffisant en soi. Les droits évoluent constamment par les ventes, cessions en faire-valoir indirect, héritages, etc. Leur nature même peut se transformer, petit à petit avec l'évolution des rapports sociaux.

- Les droits fonciers doivent donc pouvoir être constamment actualisés, faute de quoi les opérations de mise en place de cadastres réalisées à des coûts importants demandent à être répétées au bout de quelques années.

---

<sup>43</sup> Sources: Beatriz B. Galán "Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana" FAO, 1998. et Sara Ceci. Women's land rights: lessons learned from Nicaragua Décembre 2000.

- les évolutions sociales, plus lentes, doivent aussi pouvoir se traduire par des adaptations des concepts juridiques et des modes de validation des droits. Les lois font souvent appel à des termes issus de réalités distinctes, faisant référence à des espaces géographiques ou à temporels différents de ceux auxquels elles s'appliquent, ce qui entraîne des effets pervers pouvant être importants.

Les systèmes habituels de cadastre et de registre de la propriété peuvent fonctionner assez bien pour les propriétés d'assez grande taille et les propriétaires aisés. Les frais d'experts géomètres, de notaires et d'enregistrement des cessions, héritages, etc, ne représentent pas un pourcentage trop élevé de la valeur du bien. Il en est tout autrement des petites parcelles des paysans pauvres, et des paysans vivant dans des localités très éloignées des centres administratifs: dans les deux cas les coûts de transaction deviennent prohibitifs et les usagers n'ont pas d'autre choix que de rester ou retourner dans une gestion informelle, qui n'est pas ou qui n'est que partiellement reconnue légalement. Remédier à cette situation par le biais d'un système centralisé implique des coûts très élevés. Si on ajoute à cela la grande diversité des situations locales, on voit que la mise en place de mécanismes décentralisés d'actualisation des droits s'avère être incontournable. Pourtant, très peu d'efforts et de moyens, nationaux et de la coopération internationale, y sont aujourd'hui consacrés.

C'est sans doute en partie parce que le type de travail que cela exige est beaucoup plus complexe que l'exécution d'un projet de développement habituel. La mise au point de mécanismes décentralisés d'administration des droits ne peut se limiter à des opérations mécaniques d'enregistrement et exige le plus souvent une capacité de gestion politique des droits. Celle-ci suppose une structuration adéquate de la société au niveau local, soit en dit en d'autres termes l'existence d'un capital sociétal suffisant, pour que puissent fonctionner des mécanismes de résolution des conflits, de médiation et d'arbitrage sans avoir à utiliser systématiquement les tribunaux ordinaires. Ceux-ci ne permettent pas en général de résoudre les conflits car l'accès des différentes couches de la population à l'information juridique et aux procédures judiciaires est souvent très inégal: les plus pauvres ne peuvent compter sur elles pour défendre leurs droits.

La gestion des droits passe souvent par des règles non écrites, connues et acceptées de tous au niveau local, et pouvant être très différentes d'un endroit à un autre. A ces règles locales, s'ajoutent des principes communs de droit, ayant une base d'application plus large, que l'on reconnaît comme droit coutumier. Dans beaucoup de pays en développement, le droit dit "moderne", le plus souvent importé par les colons constitue un ensemble distinct dont les principes entrent souvent en contradiction avec le droit coutumier. Coutume et droit moderne évoluent sans cesse, à des rythmes variables.

Très peu de politiques nationales ont cherché explicitement à renforcer la capacité de gouvernance locale et de gestion des biens communs. L'exemple historique du Mexique fait exception à cet égard, avec la forme de gestion originale issue de la révolution paysanne du début du XX<sup>ième</sup> siècle, l'*ejido*, qui instaurait pour la gestion des terres de la réforme agraire (voir [encadré 11](#)). Ce système recrée comme dans les communautés indigènes, un mécanisme explicite de gestion des biens communs <sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Le régime foncier des terres des communautés indigènes se caractérise en général au Mexique par une tenure foncière collective avec la reconnaissance de droits d'usufruit individuel pour les membres de la communauté sur la partie des terres qu'ils cultivent. Ces droits sont le plus souvent transmissibles aux enfants, et peuvent être cédés ou vendus à un autre membre de la communauté. Le maintien des droits implique pour chaque comunero (ayant droit, en général les chefs de famille) l'acceptation d'un certain nombre de devoirs personnels: apporter un certain nombre de jours de travail pour la communauté (tequio) et remplir les fonctions d'intérêt collectif que l'Assemblée lui confie périodiquement (cargos). La communauté est dirigée par une Asssemblée des "Comuneros" souveraine à côté de laquelle on trouve des instances consultatives importantes (Conseil des anciens, ou de personnes reconnues). Il existe une structure exécutive, le "Comisariado de Bienes Comunales", qui est chargé comme son nom l'indique de la gestion des biens communs, et des instances de surveillance.

L'intervention très forte de l'Etat dans le cadre politique très particulier du Mexique, avec le Parti Révolutionnaire Institutionnel, constitue l'autre caractéristique de ce schéma original.

#### **Encadré # 11 Une gestion originale du foncier au Mexique: l'*ejido*. Origines et fonctionnement** <sup>45</sup>

La question agraire est au centre de la révolution mexicaine contre la dictature de Porfirio Diaz (du début XX<sup>ième</sup>). Les inégalités d'accès au foncier héritées du passé s'étaient fortement accrues et de gigantesques latifundia s'étaient constitués à partir des terres communales. Vers 1905, 0,2% des propriétaires possèdent 87% des terres ! Les revendications des forces dirigées par Emiliano Zapata et des autres mouvements paysans portent sur la restitution des terres usurpées aux villages des populations métisses et aux communautés indiennes, et sur la limitation de la taille de la propriété foncière (loi agraire zapatiste de 1915).

La réforme agraire mexicaine, conçue et réalisée par les paysans, instaure un dispositif de gestion du foncier dans lequel s'articulent les droits individuels des exploitants avec la gestion communale du territoire, l'*ejido*. Si celui-ci s'inscrit dans la continuité par rapport aux modes de gestion en vigueur dans les communautés indigènes, il est très original si on le compare aux modalités qui seront appliquées lors des réformes agraires ultérieures. La Constitution de 1917 (article 27) non seulement reconnaît la propriété communale, mais établit que les villages ne disposant pas de terres doivent en être dotés à partir de l'expropriation des grandes exploitations. Sur les territoires contrôlés par les indiens, le régime de communautés indigènes est reconnu et légalisé. Dans les autres cas, un nouveau régime foncier est instauré, l'*ejido* <sup>46</sup>. L'approfondissement de la réforme agraire sous le gouvernement de Lazaro Cardenas renforce son rôle. Entre 1930 et 1940, la moitié des terres cultivables devient "ejidales", apportant un peu plus de 50% de la production nationale.

Le régime foncier de l'*ejido* se caractérise par le fait que les membres de l'*ejido* ont un droit d'usage sur les parcelles qu'ils travaillent à titre individuel <sup>47</sup>. Ils peuvent le céder en héritage à leurs descendants et le perdre s'ils abandonnent leurs parcelles pendant plus de deux années consécutives. Les parcelles et entreprises communes de l'*ejido* alimentent un fonds commun qui ne pouvait en principe être distribué individuellement, ni utilisé à des fins politiques ou religieuses. La plus haute instance de décision de l'*ejido* est l'assemblée générale des membres de droit. Elle élit un *comisariado ejidal*, qui est chargé de gérer les biens communs et un conseil de surveillance. Le *comisariado ejidal* est aussi investi d'un pouvoir de résolution des conflits internes sur le foncier et est habilité à prendre des sanctions en cas de non application des règles.

L'industrialisation du Mexique à partir des années 40 se fonde en grande partie sur l'élargissement du marché intérieur qui résulte de l'amélioration du niveau de vie des paysans ayant bénéficié de cette répartition des terres.

Mais le modèle de l'*ejido* n'a pas été exempt de défauts: ingérence importante des organismes de tutelles de l'Etat qui donnait à l'*ejido* un caractère hybride d'organe de gestion locale et de dépendance de l'Etat, différenciation interne souvent forte au sein de l'*ejido*, facilitée par l'organisation de sociétés de crédit qui ne bénéficiaient qu'à une minorité d'*ejidatarios*, apparition de caciques «*ejidaux*». Pour ces différentes raisons, les instances de contrôle social n'ont pas pu évoluer pour empêcher un certain immobilisme en matière d'accès au foncier, contourné là où il existait un fort potentiel économique par des arrangements en marge de la loi. Le parcellement des exploitations avec les divisions est devenu très important. En 1988, 49% des parcelles ejidales avaient moins de 5 ha.

La modification en 1992 de l'article 27 de la constitution qui établissait le régime de l'*ejido* et servait de base à la réforme agraire a suscité un très vif débat national. Elle permet la reconnaissance et l'inscription des droits individuels au sein des *ejidos*, ainsi que leur transformation en propriété privée sous certaines conditions. Le processus correspondant connu sous le nom de PROCEDA, (programme de certification des droits *ejidaux*) reconnaît dans une large mesure des évolutions commencées bien avant la loi

<sup>45</sup> à partir de La transformación agraria. Origen, evoluciones, retos. Ed Sec de Reforma Agraria. 1997. Voir aussi Laura Randall (Coord.), Reformando la Reforma Agraria Mexicana. UAM. 1999.

<sup>46</sup> si le nom provient de l'histoire agraire espagnole et coloniale, il désigne une situation nouvelle et originale de gestion du foncier.

<sup>47</sup> Seulement dans une très petite minorité d'*ejidos*, le travail a été totalement collectif.

de 1992 dans beaucoup d'ejidos, avec une transformation des droits fonciers en marchandises en marge de la loi, sans que les mécanismes de contrôle social aient pu évoluer en conséquence. Le PROCEDURE n'implique pas la disparition de toute gestion commune du foncier, mais vise à une modernisation des mécanismes de régulation. Son application a eu des expressions très différentes suivant les régions, et n'a pas en général provoqué une privatisation massive des terres.

Le défi le plus important est certainement de faire évoluer le système de l'ejido sans retomber dans un système de propriété absolue, qui ferait table rase de ses apports originaux en termes de gestion des biens communs.

Certaines institutions de coopération internationale appuient aujourd'hui des expériences qui visent à reconstituer ou à créer une capacité locale de gestion des ressources naturelles. La fiche # 1 de la deuxième partie de ce cahier sur l'expérience du Mayo-Kebbi au Tchad en constitue une illustration pour l'Afrique subsaharienne <sup>48</sup>.

Mais c'est aussi d'un besoin similaire, dans un contexte complètement différent que naît l'expérience de la constitution de la Société Civile des Terres du Larzac, en France, qui fait l'objet de la fiche # 17 <sup>49</sup>.

Il existe aujourd'hui un certain nombre d'outils qui permettent d'aller dans le sens d'un renforcement des capacités de gestion des ressources foncières. C'est le cas de la *cartographie participative* du foncier et des ressources, qui permet d'exprimer dans des termes compréhensibles à des acteurs extérieurs au milieu local, des emprises spatiales complexes perçues jusqu'alors seulement de façon implicite par les seuls acteurs locaux.

La cartographie participative est donc un outil de communication, mais c'est aussi un instrument susceptible d'augmenter la transparence et de permettre une meilleure publicité des droits dans un contexte qui évolue rapidement. Elle implique l'accès des acteurs locaux à des moyens modernes de représentation cartographique et de télédétection <sup>50</sup>. La faisabilité d'actions de ce type a été prouvée par un certain nombre d'expériences pilotes <sup>51</sup>.

Certains outils complémentaires, non directement liés au foncier permettent aussi d'améliorer le *capital sociétal*. Nous pensons en particulier aux divers mécanismes d'apprentissage de gestion des biens communs <sup>52</sup>, et d'une façon plus large à tous les

---

<sup>48</sup> Voir la fiche # 1 de la partie 2. Bernard Bonnet. Gestion concertée des espaces et des ressources communes au Mayo-Kebbi. Tchad. IRAM - GTZ.

<sup>49</sup> Voir la fiche # 17 de la partie 2. José Bové. La Société Civile des Terres du Larzac, une approche novatrice et originale de la gestion foncière des territoires ruraux. France.

<sup>50</sup> Il convient de pas se limiter aux outils souvent infantiles des *diagnostics ruraux participatifs*, une méthode de connaissance rapide à la mode au cours de la décennie passée transposée abusivement à la recherche de participation des acteurs et utilisée mécaniquement par de très nombreux projets dans les pays en voie de développement.

<sup>51</sup> Voir par exemple les expériences de cartographie menées avec des populations métisses et indigènes au sein du Projet Frontières Agricoles (UE) en Amérique Centrale, sous la direction de Michel Laforge et Pablo Torrealba.

<sup>52</sup> Cf. par exemple l'expérience de l'IRAM au Mali, avec le Fonds d'Investissement Local de Sikasso dont les objectifs étaient de permettre une meilleure gestion des subventions, en limitant le plus possible leurs effets négatifs et pervers, et d'accroître le capital sociétal, en améliorant la structuration du milieu rural, en accroissant la maîtrise des ruraux sur leur environnement, et leur capacité de gestion collective de problèmes communs au niveau de leur territoire. Les trois principes de base de la méthodologie sont: 1/ reconnaître l'existence de dynamiques locales, et d'intervenir de façon à permettre à des groupes sociaux marginalisés de construire leur propres institutions, leur propre avenir. 2/ donner le pouvoir de décision aux producteurs et autres acteurs locaux, en les mettant en position de propriétaire des ressources et de maître d'œuvre des projets. 3. permettre aux acteurs de se former au travers des actions, en ayant droit à l'erreur. Cela

moyens de faire de renforcer la structuration du milieu et la capacité de contrôle de populations sur leur propre destin (*empowerment*), basés sur l'innovation sociale, l'expérimentation et l'apprentissage par l'action.

#### **4. Une remise en cause conceptuelle désormais incontournable**

On évoque souvent la "Tragédie des communaux" pour justifier la nécessité d'une appropriation privée des ressources, en faisant référence à l'article publié en 1968 par G. Hardin: selon cet auteur, toute ressource limitée dont la tenure est collective tend à être gérée d'une façon non durable jusqu'à épuisement de ses ressources, chacun ayant intérêt à en tirer le maximum de profit avant qu'un autre le fasse à sa place. Pourtant, le problème n'est pas l'existence en soi de biens communs, mais bien l'absence de règles et de mécanismes pour en assurer la gestion conformément à l'intérêt général.

Cette réflexion sur la gestion des biens communs doit être menée à différentes échelles: au niveau local, régional, national. Mais il est aujourd'hui évident qu'elle doit aussi s'étendre au niveau d'ensembles régionaux multinationaux et parfois planétaires. Dans cette perspective, la question foncière constitue une des grandes questions mondiales, de nombreuses ressources de la planète étant perçues de plus en plus comme bien commun, et "patrimoine" de l'humanité.

La question de la gestion durable des ressources naturelles dépasse le strict cadre de la réflexion sur le foncier, tout en étant indissociable de celle-ci. Tant les débats sur la gestion concertée des ressources dans les pays du Sud avec les populations rurales (devant l'impossibilité de se limiter à une politique de conservation fondée sur des réserves et des parcs nationaux dont les hommes sont exclus), que ceux sur la multifonctionnalité de l'agriculture dans les pays européens, attestent de cette recherche de nouvelles modalités et règles qui s'exprime entre autres par le concept de *gestion patrimoniale*<sup>53</sup>.

Une meilleure sécurité foncière passe par la création de nouvelles capacités sociales, une meilleure structuration des sociétés rurales et la mise au point d'institutions rénovées et ne peut être atteinte par le seul perfectionnement technique de l'enregistrement des droits ou des cadastres. Au regard des expériences que nous avons évoquées et des évolutions en cours, c'est bien d'une remise en cause fondamentale des valeurs et concepts aujourd'hui dominants en matière de propriété dont nous avons besoin pour pouvoir progresser et dépasser les obstacles créés par leur inadéquation aux situations actuelles. Comme nous l'avons vu, cela implique d'abandonner l'illusion de la propriété absolue et de reconnaître dans le foncier l'existence en toutes circonstances d'une part de bien commun qu'il convient de gérer avec des instances appropriées.

Cette évolution conceptuelle est loin d'être acquise, comme le prouvent les violents débats et les luttes au niveau mondial entre sociétés civiles, entreprises transnationales, gouvernements et institutions internationales. Des intérêts privés importants continueront à s'y opposer violemment pendant encore longtemps et elle ne pourra se faire sans l'existence d'organisations paysannes puissantes, représentatives et démocratiques. En ce sens, le débat sur les droits de propriété sur le sol s'intègre dans la recherche d'une véritable gouvernance mondiale.

---

implique une distinction entre fonctions techniques et financières; des appuis spécifiques à la maîtrise d'œuvre et aux prestataires de services, mais aussi une progressivité dans les montants alloués, la mise en place de contre-pouvoirs et d'un contrôle social croisé systématique, pour éviter le renforcement des caciques et la corruption, la recherche du caractère durable des investissements, et une durée suffisante d'intervention pour que puissent se créer ou se recréer les mécanismes et les instances collectives de prise de décision sur les ressources communes.

<sup>53</sup> Voir à ce sujet les textes de Jacques Weber, Alain Karsenty, Etienne Le Roy, dans "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?" Karthala. 1998.

## B. Deuxième Question: comment garantir un accès à la terre conforme à l'intérêt de la majorité de la population ?

Cette seconde question, relative à la distribution des accès au foncier, constitue un des éléments clefs de toute politique agricole. Mais l'impact de la structure foncière ne se limite pas au seul secteur agricole: ce sont les possibilités de développement économique et social dans leur ensemble qui sont en jeu.

Le sujet a été l'objet de débats depuis plusieurs décennies et des politiques très diverses ont été mises en place pour essayer de répondre à la question de l'optimisation de la distribution des ressources foncières.

Aujourd'hui, les débats s'organisent autour de deux conceptions principales souvent exprimées de façon réductrices et dogmatiques: les interventions de l'Etat visant à corriger les inégalités d'accès à la terre, les réformes agraires, et le rôle du marché. Nous verrons l'intérêt et la nécessité qu'il y a à envisager les politiques foncières en dépassant cette vision dichotomique.

### 1. Un préalable nécessaire: les avantages de la production familiale

Pour pouvoir discuter des conditions et politiques permettant une distribution optimale des ressources foncières qui corresponde à l'intérêt du plus grand nombre, il convient en tout premier lieu de rappeler que ce sont en général les unités de production agricoles de petite taille, familiales, et employant peu ou pas de main d'œuvre salariée qui s'avèrent être les plus efficaces sur le plan économique et les plus à même de servir de base à l'établissement de régimes politiques démocratiques. Si cette affirmation était loin d'être dominante au cours du XIX<sup>ième</sup> siècle et au début du XX<sup>ième</sup> siècle<sup>54</sup>, elle est aujourd'hui très largement admise, indépendamment de tout obédience politique.

Les petites structures familiales non seulement présentent un certain nombre d'avantages pour l'environnement et pour le maintien d'un tissu social dans les campagnes, mais sont aussi en général plus productives que les entreprises capitalistes. L'encadré 12 en donne une illustration pour les EUA. On trouve des situations similaires dans la plupart des pays, tant du Nord que du Sud<sup>55</sup>.

Les experts de la Banque Mondiale, Binswanger, Deininger, et Feder font la même constatation de base dans leur travail sur les politiques foncières<sup>56</sup>. Voir encadré # 13.

#### Encadré # 12 Taille des exploitations agricoles, production et productivité aux Etats Unis d'Amérique, 1992.

catégorie d'exploitations surface médiane en acres	Production brute moyenne en US\$ par acre	Productivité nette moyenne en US\$ par acre
4	7424	1400
27	1050	139
58	552	82
82	396	60
116	322	53
158	299	55
198	269	53
238	274	56
359	270	54
694	249	51
1364	191	39
6709	63	12

Source: EUA Recensement Agricole 1992 Vol 1, part 51, pages 89 96, cité par Peter Rosset in Food First, Policy Brief # 4.

<sup>54</sup> Voir en particulier La question agraire de Karl Kautsky en ce qui concerne la pensée marxiste.

<sup>55</sup> voir entre autres ROSSET Peter M. The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture In the Context of Global Trade Negotiations. Food First, policy brief # 4. September 1999

<sup>56</sup> BINSWANGER P. Hans, DEININGER Klaus and FEDER Gershon, Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. The World Bank. July 1993. publié sous sa forme finale en 1995 in Handbook of Development Economics, Volume III, J. Behrman and T.N. Srinivasan (eds), Elsevier Science B.V. Une traduction portugaise de ce texte de grand intérêt est disponible en format électronique sur le site du NEAD, dans la rubrique Dataterra.

### Encadré # 13 La supériorité de la production familiale dans les pays en développement <sup>57</sup>

Dans la conclusion du chapitre qu'ils consacrent à discuter la compétitivité de la petite production dans leur document de travail élaboré pour la Banque Mondiale, Binswanger, Deininger et Feder constatent que si beaucoup d'études empiriques sur la relation entre la taille de la propriété et la productivité présentent des problèmes méthodologiques, celles qui considèrent réellement les variations de productivité et non de production montrent que, même dans des régions relativement mécanisées et développées des pays en voie de développement, la petite production présente une productivité supérieure à celle des grandes unités de production.

Ils utilisent le tableau suivant pour illustrer leur démonstration.

**Différences de productivité <sup>a</sup> par taille d'exploitation, pays sélectionnés.**

Taille de l'exploitation	Nordeste du Brésil <sup>b</sup>	Punjab, Pakistan <sup>c</sup>	Muda, Malaisie <sup>d</sup>
<b>petite exploitation</b> (ha)	563 (10,0 - 49,9)	274 (5,1 - 10,1)	148 (0,7 - 1,0)
<b>grande exploitation</b> (ha)	100 (500 +)	100 (20 +)	100 (5,7 - 11,3)

notes: Sources Berry et Clime, 1978, cités par Binswanger et al, 1993.

<sup>a</sup> comparaison entre la productivité du groupe d'exploitations de plus grande taille avec celle du groupe arrivant au deuxième rang en terme de surface depuis les plus petites, pour éviter des erreurs fréquentes avec la classe la plus petite des recensements. Le tableau reflète un indice calculé en prenant l'indice 100 pour la productivité du groupe des grandes exploitations.

<sup>b</sup> 1973, sans prendre en compte la zone de plantations de canne et de coco

Dans la plupart des activités agricoles, il n'y a pas d'économies d'échelle, mais bien l'inverse, une activité économique plus rationnelle quand la production est gérée au niveau de la famille et ce surtout si les petites unités peuvent bénéficier du progrès technologique.

Toutefois, les petites structures de production familiales ne sont pas toujours les plus efficaces et n'assurent pas toutes un usage durable des ressources <sup>58</sup>. Pour ce faire, elles doivent pouvoir compter avec des moyens suffisants et sur une politique agricole adéquate. Cela a été le cas sous diverses modalités dans la plupart des pays développés.

En ce sens, l'agriculture familiale moderne est aussi le produit de politiques publiques qui lui permettent d'exprimer leur potentiel. <sup>59</sup>

### **2. Le marché peut-il assurer seul une distribution optimale du foncier ?**

On constate en relisant l'histoire agraire de la plupart des régions du monde que l'évolution des marchés mène très souvent à des phénomènes de concentration du foncier. Lorsqu'elle est élevée, cette concentration devient un grave obstacle au développement économique, à la fois du fait de la faible productivité de la grande production et parce qu'elle réduit au minimum le pouvoir d'achat de la plupart de la population.

Si les petites exploitations sont les plus efficaces, pourquoi l'évolution du marché ne les

<sup>57</sup> A partir de BINSWANGER P. Hans, DEININGER Klaus and FEDER Gershon. 1993. Op. cit. version portugaise.

<sup>58</sup> les minifundistes d'Amérique Latine par exemple, sont souvent contraints à faire un usage minier des ressources pour survivre au jour le jour.

<sup>59</sup> Voir en particulier l'analyse pour les pays européens de la genèse de la production familiale moderne de: SERVOLIN, Claude. L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Paris. Février 1989. Voir aussi voir la fiche # 14 - Partie II du cahier. C. Servolin. Le Danemark. Pionnier de la voie paysanne en Europe de l'Ouest

favorise-t-elle pas ? C'est la question que Binswanger, Deininger, et Feder se posent dans leur travail <sup>60</sup>. Ils y répondent en affirmant que non seulement les marchés fonciers sont imparfaits, mais aussi les autres marchés, de capital, des biens de production et ils analysent les multiples interventions des Etats qui ont d'une façon ou d'une autre favorisé la grande production.

Nous avons vu en introduction que le fonctionnement imparfait des marchés fonciers est en quelque sorte inhérent à la nature même de ce bien si particulier qu'est la terre. Améliorer le fonctionnement des marchés dans ces conditions peut être utile, mais ne saurait en aucun cas être suffisant. D'autres types de mesures sont nécessaires. Nous examinerons successivement les politiques de colonisation, de réforme agraire, et d'intervention sur les marchés fonciers.

Depuis quelques années, la dynamique des marchés fonciers a pris des dimensions nouvelles avec la mise en concurrence d'agricultures aux niveaux de compétitivité de plus en plus différents et la libéralisation des marchés mondiaux. De très grandes unités de production se sont développées dans les pays de l'Est de l'Europe, profitant de la privatisation des anciennes fermes d'Etat, d'un coût très faible de la main d'œuvre et des biotechnologies promues par quelques multinationales (voir la fiche # 11 sur la Pologne dans la partie deux de ce cahier). On retrouve des phénomènes semblables dans certains pays du Sud, par exemple en Argentine (voir encadré # 14).

Ces nouveaux latifundia n'ont plus rien à voir avec les grandes propriétés extensives d'autrefois. Ils donnent l'apparence d'une productivité très élevée, mais qui en vérité ne se fonde que sur des prix qui mènent à la ruine la majorité des agriculteurs des pays en développement et une grande partie de ceux de la plupart des régions développées. Cette productivité apparente est aussi obtenue grâce à des techniques qui mettent en danger les équilibres écologiques.

On ne peut plus aujourd'hui analyser les productivités relatives des agricultures sans se référer aux effets de la mondialisation sur les prix mondiaux <sup>61</sup>. On ne peut pas non plus continuer à raisonner les mécanismes de correction que sont les réformes agraires de la même façon qu'autrefois.

---

<sup>60</sup> On pourra voir aussi sur ce thème la partie introductive du texte de CARTER Michael et MESBAH Dina *State-Mandated and Market-Mediated Land Reform in Latin America*, publié par la Banque Mondiale dans *Including the Poor*, Washington, 1993, (pp. 278-305).

<sup>61</sup> voir Marcel Mazoyer, op cit. et le compte rendu de l'atelier IRAM sur les politiques foncières au Forum Social Mondial 2002. [www.apm-monde.org](http://www.apm-monde.org) ou [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

**Encadré # 14 Nouvelles modalités de concentration foncière en Argentine (a partir de Jorge Eduardo Rulli, avril 2002) <sup>62</sup>**

La crise argentine actuelle est totale et alors que les fondements même de notre identité s'effondrent, les véritables causes de ce désastre restent dans l'ombre.

Le modèle rural qui nous a été imposé est un modèle d'exportation de marchandises ("commodities"), de concentration de la terre et d'exclusion des populations.

20 millions d'hectares des meilleures terres agricoles sont aujourd'hui aux mains de pas plus de 2.000 entreprises. C'est dans les années 90 que s'est produit le plus important transfert de l'exploitation des terres de l'histoire du pays, avec le remplacement de la vieille oligarchie par une nouvelle classe d'entrepreneurs. 300.000 producteurs ont été expulsés et plus de 13 millions d'hectares ont été saisis à cause de dettes impayables.

Il faut ajouter à cette catastrophe sociale l'immigration massive des ouvriers agricoles. Dans le Chaco, une machine remplace 500 ouvriers. Les propriétaires ruinés louent leurs terres aux grands entrepreneurs, qui utilisent les nouveaux paquets technologiques incorporant les sojas transgéniques et les herbicides de Monsanto.

Le paysage est transformé, avec la mise en place d'une agriculture sans agriculteurs. On dénombre plus de 500 villages abandonnés. Notre pays ressemble à un laboratoire où on expérimenterait l'extinction de la vie rurale. Occupé par les transnationales des semences, Cargill, Nidera, Monsanto, il est devenu invivable et les désastres écologiques et climatiques se multiplient.

On a imaginé un système d'aides pour tenter de compenser les effets de ces transformations sur le niveau de vie de la population argentine, dont la moitié se trouve aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté: cinq millions de personnes ont faim. Mais le regard de la gauche urbaine ne dépasse pas les bidonvilles des périphéries des grandes villes. La machine à produire des pauvres continue de fonctionner sans être visible dans les campagnes.

### **3. L'accès à la terre par la colonisation des terres vierges**

Dans tous les pays qui disposent encore de terres vierges, la progression de la frontière agricole sur les terres couvertes de forêts a constitué un mode d'accès au foncier important. Cela a été le cas dans la plupart des pays d'Amérique Latine, avec une augmentation constante des surfaces mises en culture ou pâturées. Ce n'est que depuis quelques années que cette forme d'accès perd de son importance, du fait de la réduction des zones forestières et de la mise en réserve d'une partie de ce qu'il en reste.

Il existe une importante documentation sur les dynamiques de ces fronts pionniers. Ils sont très souvent au début le fait de petits producteurs qui défrichent la forêt, et/ou de compagnies forestières qui exploitent les essences les plus recherchées. On assiste le plus souvent à une concentration des terres transformées en pâturage extensif aux mains de latifundistes qui rachètent aux paysans les parcelles qu'ils avaient défrichées, les obligeant à pénétrer plus avant dans la forêt pour faire de nouvelles défriches. Les dynamiques sont différentes là où il est possible pour les arrivants de constituer des systèmes de production durables, en particulier avec l'installation de cultures pérennes comme le café.

Les zones de frontière agricoles sont souvent des zones dans lesquelles les conflits sont nombreux et où règne la violence. L'enjeu des affrontements entre groupes sociaux et individus est en fait l'appropriation des richesses naturelles, bois, terres fertiles qui s'y trouvent, une accumulation primitive qui s'opère dans des lieux souvent très éloignés du pouvoir central. Les premières victimes en sont les indigènes qui presque toujours vivaient dans ces forêts. La violence s'accroît avec les problèmes que posent la culture ou la transformation de drogues illicites, qui souvent trouvent refuge dans ces contrées. S'ajoute parfois à cela dans certains pays les affrontements entre guérillas, armées

---

<sup>62</sup> Jorge Eduardo Rulli, Rel-Uita. Uruguay, avril 2002. La biotecnología y el modelo rural en los orígenes de la catástrofe argentina. <http://www.rel-uita.org/>

régulières et groupes paramilitaires.

Les processus de colonisation peuvent être spontanés ou orientés de façon plus ou moins forte par les Etats. Souvent, ceux-ci entretiennent la confusion entre colonisation et réforme agraire, partant du principe que les terres vierges appartiennent toutes à l'Etat depuis l'époque coloniale (voir à ce sujet les fiches # 7 et # 8 de la partie deux du cahier <sup>63</sup>). Le déplacement permanent des petits producteurs de la frontière agricole a un coût économique, social et écologique très élevé, même s'il a souvent objectivement servi de soupape de sécurité à des structures agraires devenues explosives du fait de la concentration foncière. Quelques pays ont cherché à favoriser d'emblée une production familiale marchande viable dans les zones de colonisation, avec plus ou moins de succès, mais en général, la règle a été de laisser faire la loi du plus fort et le marché, avec les résultats que nous évoquons.

Une revendication des paysans des zones de colonisation, clairement exprimée par un producteur colombien lors de l'atelier organisé par l'IRAM au Forum Social Mondial 2002 était que soient constituées des zones de colonisation strictement paysannes. Il s'agit en fait d'un cas particulier de la nécessité de contrôler les marchés fonciers et de gérer les territoires, que nous aborderons plus avant dans le cahier. La situation sociale des zones de frontière agricole pose des problèmes particuliers, puisqu'elles sont occupées par des migrants qui n'ont pas une longue expérience de l'exploitation de ce type de milieu et qui proviennent parfois de communautés sociales ou ethniques distinctes. La structuration de la société doit donc prendre un certain temps. L'expérience montre pourtant qu'assez vite, souvent avec l'aide des églises, des nouvelles règles sociales et de gestion des ressources se mettent en place.

#### **4. Les réformes agraires**

Une distribution très inégalitaire du foncier entraîne inmanquablement des conséquences négatives tant sur le plan social et politique, avec son cortège de pauvreté et de révoltes, que sur le plan économique<sup>64</sup>. Non seulement l'utilisation des ressources foncières n'est pas optimum, mais le marché intérieur voit son développement bloqué par le très faible niveau de vie des minifundistes, des fermiers ou des métayers. Une redistribution des terres rapide et significative est alors nécessaire avant toute autre intervention, de façon à créer des unités plus petites mieux à même de mettre la terre en valeur et / ou à limiter le poids de la rente foncière sur les exploitants. C'est cette redistribution que l'on appelle réforme agraire.

Il y a eu au cours de l'histoire de très nombreuses réformes agraires, qui ont eu des caractéristiques diverses suivant l'époque et la région. Mais on a souvent appelé «réforme agraire» des interventions de natures fort différentes, dans lesquelles la redistribution des terres à des petits producteurs n'occupaient plus la place centrale et qui n'avaient plus rien à voir avec le concept de réforme agraire:

- ainsi, les processus de colonisation de terres vierges ont très souvent en Amérique Latine été abusivement qualifiés de réforme agraire <sup>65</sup>;
- les réformes agraires socialistes en Union Soviétique et dans la plupart des pays d'Europe de l'Est ont connu une période initiale de redistribution des terres des grands domaines, qui a été suivie d'un processus de collectivisation plus ou moins poussé. Une autre utilisation abusive du terme est alors apparue: on a continué à parlé de réforme agraire même quand la phase de redistribution n'avaient plus lieu,

---

<sup>63</sup> Fiche # 7. DELAHAYE, Olivier. Venezuela: entre marché et "réforme agraire", la colonisation des terres "vierges". Fiche # 8. MERLET, Michel. Amérique centrale. Fragilité et limites des réformes agraires -1/3- Honduras.

<sup>64</sup> voir entre autres écrits l'argumentation de STIGLITZ, Joseph. Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Banque Mondiale. 1998.

<sup>65</sup> voir les exemples du Venezuela et du Honduras. Fiches # 7 et # 8. Seconde partie du cahier.

quand il y avait d'emblée création de fermes d'Etat à partir des terres expropriées. Pourtant, ce simple changement de propriétaires se produisait sans changement fondamental de structure de production et les implications économiques et politiques étaient toutes autres que dans une véritable réforme agraire qui effectue une redistribution du foncier.

Une fois ce point essentiel clarifié, nous pouvons examiner avec moins de risques d'erreurs les difficultés et les conditions de réussite des réformes agraires.

Les échecs plus ou moins importants de nombreuses réformes agraires amènent aujourd'hui un certain nombre d'analystes à conclure que ces interventions ne se justifient pas compte tenu de leur coût élevé, économique et politique et de leurs faibles résultats.

Nous ne partageons pas cette opinion: il est aisé de montrer que les véritables réformes agraires ont permis des changements d'une grande importance dans les pays qui les ont mises en place, et qu'elles ont été à l'origine de processus de développement vigoureux: cela a été le cas au Mexique, dans une moindre mesure en Bolivie, mais aussi dans l'Europe du Sud, en Chine, au Vietnam, en particulier avec les politiques récentes d'appui aux agricultures familiales dans ce pays <sup>66</sup>.

Il existe une très grande quantité d'écrits sur les réformes agraires, mais curieusement, bien peu permettent véritablement de tirer des leçons des expériences antérieures. Il n'est pas possible dans le cadre de ce cahier d'aborder toutes les situations qui ont donné lieu à des réformes agraires: que de différences (contextes, modalités) entre la réforme agraire de Taiwan et celle du Nicaragua, entre celle du Mexique et celle du Zimbabwe !

Il est possible de caractériser les réformes agraires de nombreuses façons différentes<sup>67</sup>, par exemple:

- en fonction du type de structure agraire qu'elles modifient. Latifundio / minifundio comme en Amérique Latine, ou systèmes de grandes propriétés travaillées par des métayers ou des fermiers, comme en Asie du Sud-Est
- en fonction de leur origine. Ainsi, en Amérique Latine, on se doit de distinguer les réformes agraires d'avant la révolution cubaine, comme la mexicaine, qui était le produit d'un puissant mouvement paysan et celles qui ont été impulsées par l'Alliance pour le Progrès avec un objectif de faire barrage au développement des mouvements révolutionnaires sur le continent, comme la hondurienne et bien d'autres. Dans un même pays comme la Pologne, on pourra trouver des réformes agraires successives aux objectifs et aux contenus complètement différents <sup>68</sup>.
- on peut aussi les différencier en fonction des indemnités versées aux propriétaires, qui ont varié de zéro (réforme agraire cubaine) à des sommes pouvant excéder la valeur marchande des terres (comme dans une période récente au Brésil).

Comme pour les autres parties du cahier, notre objectif se limite à initier un processus d'analyse qui puisse contribuer à la mise en place de politiques plus efficaces et qui puisse être poursuivi par les intéressés, et tout particulièrement par les organisations paysannes.

Nous nous appuyerons sur quelques exemples qui font l'objet de fiches détaillées dans la

---

<sup>66</sup> voir la fiche # 6. DAO THE TUAN. Vietnam. réformes agraires successives et succès de l'agriculture familiale. Voir aussi dans la partie trois du cahier les fiches DPH 2029 et 2040 rédigées par DIDERON, Sylvie. Chine. Souvenirs du vieux Li, paysan pauvre du nord de la Chine. et Tenure foncière et système des contrats de production entre l'Etat et les paysans en Chine: exemple de Bozhou, canton de la plaine du Nord.

<sup>67</sup> on trouve dans le petit livre Les politiques agraires de Marc Dufumier (Paris, PUF, 1986) un bon aperçu de la diversité des réformes agraires.

<sup>68</sup> voir fiche correspondante, partie deux du cahier.

partie deux du cahier (Taiwan, Pologne, Albanie, Zimbabwe), et tout particulièrement sur la comparaison des réformes agraires du Honduras et du Nicaragua (fiches # 8, 9 et 10)

Une question se pose d'emblée à qui a observé l'évolution récente de ces deux pays centraméricains: comment se fait-il qu'une part considérable des résultats de réformes agraires qui avaient été le produit de nombreuses années de luttes et d'efforts ait pu être balayée en seulement quelques années après un changement politique et l'application de politiques néo-libérales ?

Sans reprendre ici en détail les éléments que nous développons dans la fiche # 10, nous pouvons tirer de ces expériences les enseignements suivants.

- beaucoup de réformes agraires n'ont pas tenu compte du fait que les structures agraires se modifient en permanence et qu'une certaine mobilité du foncier est nécessaire pour que les exploitations familiales ou coopératives mises en place soient viables.
- elles ont voulu imposer des schémas de production collective qui ne correspondaient pas aux revendications des paysans pauvres et qui ne faisaient fi des avantages de la production familiale
- elles ont été appliquées depuis le haut par les Etats, en se servant des organisations paysannes comme d'instruments pour appliquer des modèles qui n'étaient pas le produit des luttes paysannes.
- elles ont traité le secteur réformé à part, en le mettant sous la protection de l'Etat, avec un régime foncier spécifique et en spécialisant les organisations paysannes qui y travaillaient. Ce faisant, elles n'ont pas permis la mise en place de processus d'apprentissage collectif de la gestion du foncier qui seraient nécessaires à l'avenir pour préserver les acquis et elles ont divisé les mouvements paysans.
- enfin, il n'y a pas eu cohérence entre politiques de réforme agraire et politique économique. Quand les contraintes qui pesaient sur les modes d'organisation ont été levées, quand les coopératives se sont parcellées au Nicaragua par exemple, l'abandon brusque des subventions et du crédit a littéralement étranglé économiquement les bénéficiaires de la réforme agraire.

En ce sens, les réformes agraires du Nicaragua et du Honduras sont donc radicalement différentes de celle du Mexique du début du siècle passé.

Le cas de Taiwan est particulièrement instructif par rapport au dernier enseignement que nous évoquions: la réforme agraire dans ce pays a su articuler politique économique et transformations agraires, en prenant soin de protéger au moins temporairement les nouveaux propriétaires des effets du marché mondial, et en retardant la mécanisation lourde pour pouvoir tirer les bénéfices des investissements en travail des paysans (voir la fiche correspondante en partie deux).

Les mécanismes utilisés pour mettre en place les réformes agraires, la place et le rôle respectif des organisations paysannes et de l'Etat, et enfin l'articulation de la réforme agraire avec les politiques publiques agricoles constituent donc des facteurs essentiels pour leur réussite.

L'examen des évolutions postérieures des "secteurs réformés", 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. Une réforme agraire est toujours une intervention politique. Peu importe d'avancer doucement, si après les premières mesures, la situation est plus favorable qu'auparavant à un approfondissement des transformations agraires. Plus la situation est difficile et plus la réforme agraire est nécessaire (voir la fiche # 4 sur le Zimbabwe, partie deux du cahier), plus ces stratégies sont importantes.

L'exemple du Mouvement des Sans Terres au Brésil est particulièrement instructif sur ces

aspects de stratégie de lutte. Ce mouvement a réussi grâce à son organisation, à sa combativité, et à sa stratégie à remettre la question de la réforme agraire à l'ordre du jour de l'agenda politique au Brésil et à impulser une réforme agraire depuis la base. Depuis sa fondation en 1985, 250.000 familles ont obtenu des titres de propriété sur plus de 7 millions d'hectares grâce aux occupations de terre impulsées par le MST<sup>69</sup>. Il a aussi montré la nécessité aujourd'hui de construire des alliances avec les secteurs urbains pour pouvoir avancer. Il a aussi su évoluer quant à la façon d'organiser les asentamientos, en accordant de plus en plus d'espaces à la production familiale et en renonçant aux dogmes collectivistes<sup>70</sup>.

Ces quelques exemples illustrent le fait que pour pouvoir transformer de façon durable les structures foncières, il faut éviter de nier l'existence des marchés fonciers et au contraire s'employer à créer des mécanismes permettant de contrôler leurs évolutions.

La Banque Mondiale propose depuis quelques années un modèle alternatif aux réformes agraires d'hier, qu'elle a intitulé "réforme agraire assistée par le marché" puis "réforme agraire basée sur la communauté"<sup>71</sup>. En souhaitant articuler «réforme agraire» et marchés, ces propositions semblent prendre en compte une des faiblesses des réformes agraires que nous avons analysées précédemment. Mais elles limitent leur action à des interventions qui exigent l'accord mutuel des parties.

Reprenons textuellement ce qu'un texte récent de la Banque Mondiale propose en matière de réforme agraire:

*« principes de base pour une réforme agraire réussie (i) être volontaire et basée sur des décisions décentralisées des propriétaires terriens et des bénéficiaires potentiels [de négocier l'acquisition des terres] avec un mécanisme qui permette de s'assurer que les prix ne vont pas augmenter artificiellement du fait du programme; (ii) incorporer une part de subvention fongible, utilisable pour l'achat de la terre ou pour des investissements associés (iii) être associé à un plan d'investissement et un projet économiquement et financièrement viable avant l'installation sur la propriété (iv) être liée à une composante de formation et de renforcement des capacités d'organisation; et (v) être suffisamment bon marché pour pouvoir être reproductible dans le contexte fiscal du pays (ou financé par des impôts). »<sup>72</sup>*

Ce n'est donc plus de réforme agraire qu'il s'agit, mais d'une intervention sur les marchés fonciers. Et encore n'est-ce qu'une intervention relativement mineure puisqu'elle se contente de permettre le financement par un prêt de l'opération d'achat et de subventionner l'installation des bénéficiaires.

C'est donc à juste titre que les organisations de La Via Campesina aux Philippines, au Brésil au Honduras et ailleurs, se sont élevées vigoureusement contre ce nouvel usage abusif du mot réforme agraire et contre l'intention de remplacer les réformes agraires véritables par un dispositif qui est d'une toute autre nature. Il semble d'ailleurs aujourd'hui de plus en plus clair que les expériences engagées n'auront pas les résultats

---

<sup>69</sup> chiffres donnés par Peter Rosset dans Acceso a la tierra: reforma agraria y seguridad de la presencia. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Aportaciones de la sociedad civil/estudios monográficos. Octubre 2001. Document pour la discussion.

<sup>70</sup> Toutefois, la coordination et l'articulation des luttes avec l'autre grand mouvement qui regroupe les petits paysans au Brésil, la CONTAG, reste encore très difficile. On peut y voir un héritage de la façon dont se sont opposés idéologiquement marchés et réforme agraire, production collective et production paysanne.

<sup>71</sup> Deininger Klaus. Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa. 1999. Banque Mondiale.

<sup>72</sup> (traduction de la rédaction du cahier) Land institutions and land policy. Creating and sustaining synergies between state, community, and market. A policy research report. 2001. Banque Mondiale.

annoncés.

Une réforme agraire n'est pas une intervention permanente sur les marchés fonciers destiné à rendre ceux-ci moins segmentés. C'est une mesure d'exception qui répond à une situation qui ne trouve pas de solution satisfaisante par le biais du marché. Si des mécanismes du type de ceux dont la Banque Mondiale fait la promotion peuvent présenter un réel intérêt en permettant un apprentissage d'interventions sur les marchés fonciers de la part d'organisations paysannes ou de l'Etat, il ne peuvent en rien se substituer à une réforme agraire quand la structure agraire exige une intervention radicale, comme c'est le cas par exemple du Brésil.

Ces commentaires nous amènent tout naturellement à examiner maintenant les politiques d'intervention permanente sur les marchés fonciers, là où une réforme agraire n'est pas nécessaire.

### **5. Les politiques agricoles visant à optimiser la structure agraire**

Si les réformes agraires sont souvent incontournables une fois que la polarisation de la structure agraire est devenue très forte, elles ne peuvent de toute évidence constituer un mécanisme permanent d'intervention, du fait de leur coût économique et politique.

Ce sont d'autres types de politiques foncières, des politiques de régulation permanente des marchés fonciers visant à optimiser la distribution des ressources foncières dans la durée et à empêcher des processus indésirables de concentration <sup>73</sup> qui sont nécessaires. Ces politiques foncières doivent aussi permettre à la structure agraire d'évoluer, en rendant possible la modernisation des exploitations familiales.

Ce type de politiques a été déterminant dans la plupart des pays développés, en particulier en Europe occidentale. Alors qu'il y a quelques années, les trajectoires historiques des pays développés constituaient souvent des références obligatoires pour qui s'interrogeait sur les processus de développement dans les pays en voie de développement <sup>74</sup>, elles ont été aujourd'hui effacées de la plupart des textes de référence des économistes travaillant pour les organismes internationaux ou la coopération <sup>75</sup>. Le dogme néolibéral a pénétré si puissamment les esprits que parler de régulation des marchés tient aujourd'hui du blasphème. Même au sein de la communauté européenne, très peu sont les voix qui s'élèvent pour revendiquer l'intérêt de politiques foncières qui ont pourtant grandement contribué à y créer les conditions pour le développement économique.

---

<sup>73</sup> qui amèneraient à avoir à réaliser plus tard une réforme agraire !

<sup>74</sup> Voir dans la partie 2 du cahier la fiche # 5. Taiwan. Un exemple où réforme agraire, politique agricole et développement économique sont en cohérence. (C. Servolin, à partir de E. Thorbecke). Voir aussi MERLET, M. L'optimisation de l'utilisation des ressources foncières: une question stratégique de gouvernance, qui n'est plus seulement nationale, mais aussi locale, et mondiale. dans "Un agronome dans son siècle. Actualité de René Dumont." Karthala, Juin 2002.

<sup>75</sup> Rien par exemple sur ce sujet dans le texte introductif, la conférence électronique au niveau mondial impulsée par la Banque Mondiale en mars 2001 sur les politiques foncières (mis à part les deux contributions de O. Delahaye et M. Merlet), ni dans ses conclusions. Voir Deininger, Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda. Preliminary Draft. 2001. et Land institutions and land policy. Creating and sustaining synergies between state, community, and market. A policy research report. 2001. Banque Mondiale.

Ces politiques peuvent être de différentes natures:

- des interventions correctives sur les marchés fonciers. L'exemple des SAFER en France fait l'objet d'une fiche spécifique dans le tome 2 du cahier <sup>76</sup>.
- le remembrement, c'est à dire la reconstitution du parcellaire qui permet de regrouper les champs divisés génération après génération et devenus trop petits ou trop étroits pour permettre l'utilisation des moyens techniques modernes. Le remembrement exige, pour pouvoir être réalisé à un coût raisonnable et sans trop de problèmes juridiques, une très forte participation des producteurs qui doivent se mettre d'accord pour réaliser à l'amiable les échanges de parcelles permettant la constitution d'exploitations viables.
- des interventions sur les autres marchés et en particulier le marché financier. La plus importante et la plus directement liée à notre sujet est le crédit foncier, qui constitue un complément indispensable à la plupart des mécanismes destinés à décloisonner les marchés fonciers. En l'absence de mécanismes de financement accessibles aux paysans, la terre mise en vente peut seulement être achetée par les plus aisés et par les gros propriétaires terriens, d'où une tendance à la concentration de la propriété <sup>77</sup>.
- une politique fiscale intégrant des impôts fonciers, qui constituent in fine la seule manière de pouvoir compenser les effets de rente
- une réglementation des héritages, ou des régimes fiscaux incitatifs qui les orientent vers un seul bénéficiaire <sup>78</sup>
- un ensemble d'aides spécifiques liées à une politique des structures, installation des jeunes agriculteurs, retraite anticipée des exploitants âgés, mais ces mesures impliquent que l'Etat dispose de moyens pour mener une telle politique
- ou même autorisation de produire en conformité avec une politique des structures.

Il ne faut pas non plus oublier les politiques liées aux formes de faire valoir indirect dont nous avons déjà parlé en abordant la sécurisation des droits des producteurs (réglementation du fermage, que l'on retrouve dans la plupart des pays européens).

La séparation de l'exploitation et de la propriété peut constituer une autre manière de gérer le foncier en corrigeant les problèmes liés aux transferts de la terre d'une génération à une autre <sup>79</sup>.

Enfin, des appuis aux régions défavorisées sont presque toujours nécessaires pour atteindre un développement homogène sur le territoire d'un pays. En ce sens, l'exemple des Pays Bas est particulièrement instructif. Ce pays, qui dispose d'un système de gestion du foncier dans lequel l'Etat intervient de façon importante au côté des organisations professionnelles, a maintenu jusqu'à il y a très peu de temps un système de prix régionaux destiné à compenser les inégalités de productivité régionales et son agriculture est devenue l'une des plus productives d'Europe <sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Voir la fiche # 16. MERLET M. France. La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat.

<sup>77</sup> dont l'importance est le plus souvent supérieure aux divisions qui se produisent par les héritages.

<sup>78</sup> comme en Angleterre.

<sup>79</sup> Voir par exemple les Groupements Fonciers Agricoles en France, ainsi que la fiche # 17 de Jose BOVE sur la Société Civile des Terres du Larzac, en partie deux du cahier.

<sup>80</sup> Voir la fiche # 15. S. DEVIENNE. Pays-bas : une politique agricole interventionniste visant à réduire les inégalités régionales.

Si ces politiques ont été surtout le fait des pays développés, elles sont aussi importantes pour les pays en voie de développement. L'Albanie, après une redistribution des terres aussi radicale que l'avait été la collectivisation, a de toute évidence besoin aujourd'hui d'une politique des structures<sup>81</sup>. La politique des structures est aussi fondamentale dans les autres pays du pourtour méditerranéen<sup>82</sup>.

#### **Encadré # 15 Quelques exemples de politiques foncières en Europe Occidentale<sup>83</sup>**

Les pays d'Europe occidentale ont tous une structure agraire fondée sur la production familiale marchande. Comment ont-ils géré leurs structures de façon à permettre sa modernisation et à éviter la formation de grandes structures de production capitalistes ?

La comparaison des situations du Danemark, des Pays-Bas<sup>84</sup>, de la France, de l'Italie de l'Espagne et du Portugal est fort intéressante. Les pays du Sud de l'Europe présentaient dans leur partie méridionale une structure agraire latifundiaire qui a demandé la mise en place de réformes agraires. Limitons nous donc ici à considérer leur territoire septentrional, où dominait la petite production.

La participation des organisations de producteurs semble avoir constitué un facteur essentiel pour le succès des politiques de structures. Elle a été beaucoup plus importante dans les pays du Nord.

- Au Danemark, la politique de contrôle des structures a commencé à se mettre en place dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle. La politique agricole s'est appuyée "sur une paysannerie solidement organisée, encadrée, disciplinée dans des "syndicats agricoles" (Land-boforeniger)", fondés pour diriger la lutte pour la libération politique et économique de la paysannerie, qui impulsèrent par la suite la construction d'un puissant secteur coopératif.
- Aux Pays-Bas, la Fondation pour l'Administration des terres, créée en 1950, intervient de manière prioritaire dans les zones d'aménagement de l'espace rural, dans le cadre de la politique d'incitation à la cessation d'activité, mais assez peu sur le marché libre. De 1953 à 1963, les ventes de terres agricoles ont été soumises à un double contrôle (prix et acheteurs). Le contrôle des fermages a été maintenu. La politique agricole est cogérée par des organisations professionnelles et l'Etat.
- En France, la politique des structures, le Statut du Fermage, les SAFER ont pu fonctionner grâce à la cogestion Etat Organisations Professionnelles agricoles, et s'imposer du fait des luttes paysannes de l'après guerre.

Dans les pays du Sud, on trouve aussi des politiques répondant aux mêmes aspirations, mais la faiblesse relative des organisations paysannes, en particulier en Espagne, n'a pas permis d'atteindre les mêmes résultats. Les pays du Sud de l'Europe ont aussi explicitement cherché à développer la production familiale. On retrouve partout des politiques de remembrement plus ou moins couronnées de succès, et des tentatives de sécuriser les droits des producteurs en faire valoir direct.

Au Brésil, un certain nombre de politiques proches ont commencé à être appliquées avec la participation de la puissante organisation paysanne CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Brasil) et de l'Etat. Ils comprennent entre autres

---

<sup>81</sup> Voir la fiche # 12. A. Civici. Albanie. Du collectivisme absolu à une parcellisation égalitariste radicale.

<sup>82</sup> On pourra consulter à ce propos les différents articles du Cahier Options Méditerranéennes # 36 publié par l'Insitut Agronomique Méditerranéen, Montpellier 1996. Par exemple, Ohran Dogan et Bahri Cevik Les procédures du remembrement en Turquie. et des mêmes auteurs La politique d'aménagement des structures de production en Turquie. Négib Bouderbala. Le morcellement de la propriété et de l'exploitation agricole au Maroc.

<sup>83</sup> A partir de HERNANDEZ, Maria-Isabel. Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa occidental. España, Francia, Portugal, Italia, Dinamarca. RESAL. IRAM. Août 2001.

<sup>84</sup> Voir fiche # 15. Partie Deux.

composantes la mise en place de mécanismes de crédit foncier <sup>85</sup>. Ces projets qui ont bénéficié d'appuis de la part de la Banque Mondiale, ont été présentés comme des projets de substitution à la réforme agraire, ce que nous avons décrit comme «réforme agraire assistée par le marché». Ils permettent sans doute aux organisations paysannes d'acquérir une expérience nouvelle fort utile dans le domaine des politiques foncières, mais ne remplaceront en rien la réforme agraire <sup>86</sup>.

Ces politiques de régulation des marchés et de structures ne sont pas exemptes de défauts. Elles peuvent donner lieu à des problèmes de corruption, à des manipulations de diverses natures. Le contexte européen a sans nul doute été favorable à leur mise en place, du fait de l'histoire agraire spécifique du continent, et parce que le plus souvent, c'est sur la base de systèmes de cogestion entre l'Etat et les organisations paysannes que la régulation s'est mise en place.

Mais, par delà ces limites, ces politiques n'en restent pas moins essentielles quand un pays dans lequel la production familiale est importante ne dispose plus de terres vierges susceptibles d'être mises en valeur. Mais alors, un certain nombre de conditions sont nécessaires pour qu'elles puissent s'appliquer:

- sans organisations syndicales et professionnelles agricoles fortes, représentatives et démocratiques, c'est en général difficile, voire impossible.
- sans une politique agricole cohérente qui protège les agricultures familiales des effets dramatiques de leur mise en concurrence avec des agricultures produisant, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'efficacité économique, à des coûts incomparablement plus bas, c'est également impossible.

---

<sup>85</sup> Voir Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. Antônio Márcio Buainain José Maria da Silveira Edson Teófilo (NEAD).

<sup>86</sup> Leur mise en application a eu pour conséquence négative d'augmenter les tensions entre organisations paysannes, en susciter une très vive opposition de la part d'autres organisations comme le Mouvement des Sans Terres (MST) qui craignent qu'ils ne fassent que dévier l'attention sur l'urgence et la nécessité de la réforme agraire au Brésil.

## C. Troisième Question: reconnaissance des diversités culturelles et historiques et gestion des territoires

L'examen des deux premières questions, celle de la reconnaissance des droits sur le foncier et celle de l'optimisation de l'accès à la terre nous a amené à nous poser dans les deux cas le problème de la *gouvernance locale*, ou dit en d'autres termes, de la capacité des populations à établir des règles permettant de gérer de façon durable et socialement satisfaisantes les ressources naturelles et foncières. Cette troisième question reprend ce thème relatif à la gouvernance tout en élargissant l'approche.

Parce qu'il s'agit d'un sujet fondamental qui dépasse les enjeux des deux premières questions, nous estimons qu'il fallait le traiter à part. Cependant, nous ne pouvons dans le cadre de ce cahier que l'évoquer de façon très rapide. Du fait de sa grande complexité et de son caractère très délicat sur le plan social et politique, il faudrait pouvoir y consacrer un espace beaucoup plus important. Nous ne ferons donc ici qu'une courte introduction au débat, en espérant pouvoir aller au delà dans un travail postérieur.

### reconnaissance et délimitation des territoires indigènes

L'idée de la nécessité de la reconnaissance des Peuples Indigènes et de leurs droits sur leurs territoires ancestraux a petit à petit gagné du terrain au cours des dernières décennies. L'article 14 de la convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail <sup>87</sup>, adoptée en juin 1989 à Genève, est très clair sur ce point: elle oblige les pays signataires à reconnaître et protéger les droits de propriété ou d'usage des peuples indigènes sur les terres qu'ils occupent traditionnellement <sup>88</sup>.

Les institutions internationales appuient un certain nombre de projets visant à la délimitation des territoires indigènes <sup>89</sup>. Un certain nombre de pays ont commencé à reconnaître les droits des peuples indigènes sur de vastes étendues, avec des modalités diverses et des degrés d'autonomie très dissemblables <sup>90</sup>. D'une façon générale, la question des territoires indigènes reste pourtant toujours aujourd'hui à l'origine de très nombreux conflits et, très souvent, la façon dont les régimes fonciers spécifiques qui s'y rattachent sont définis ne prend pas en compte les évolutions et les véritables intérêts des habitants. Le degré d'autonomie accordé aux populations reste le plus souvent insuffisant ainsi que les appuis qui leur permettraient de mieux se structurer et de moderniser leurs formes de gouvernements.

### reconnaissance de la diversité culturelle

Le lien entre un groupe ethnique et un territoire ancestral est souvent complexe et

---

<sup>87</sup> Cette convention n'avait été ratifiée que par 14 pays en l'an 2000.

<sup>88</sup> Mais ce n'est pas vraiment en terme de droits de propriété et d'usage qu'il convient de raisonner dans ce cas. La recommandation contenue dans ce même article 14 de veiller à protéger également l'accès des indigènes aux terres qui ne sont pas exclusivement occupées par eux mais qu'ils utilisent pour leurs activités traditionnelles et leur subsistance, avec une mention spécifique pour les peuples nomades et les agriculteurs itinérants ne donne pas non plus d'éléments pour aller plus loin.

<sup>89</sup> La Banque Mondiale, par exemple, accorde une place importante à la délimitation des terres indigènes dans son projet sur le foncier au Nicaragua. Mais le régime foncier des terres des communautés indigènes dans ce pays, comme dans beaucoup d'autres, reste défini de manière très insatisfaisante.

<sup>90</sup> Le Panama a par exemple un statut particulier pour les territoires indigènes qu'il reconnaît (comarcas). Voir également l'expérience canadienne. La loi INRA en Bolivie reconnaît les droits des peuples indigènes sur leurs terres communautaires d'origine mais son application a posé de multiples problèmes.

plusieurs groupes sociaux ou ethniques peuvent avoir des droits sur un même territoire.

L'exemple de l'articulation entre les pasteurs nomades (Peuhls, Touaregs, en particulier) et les agriculteurs au Sud du Sahara illustre bien les situations de ce type. André Marty dans la fiche # 2 de la seconde partie de ce cahier présente la difficulté des sociétés pastorales à être véritablement reconnues dans leur différence. La définition d'un territoire ne peut ici se faire de façon simple, en traçant des limites claires et précises. Les parcours évoluent suivant les caractéristiques climatiques, les droits à l'accès aux ressources fourragères et à l'eau sont partagés, et les complémentarités avec les agriculteurs sédentaires doivent en permanence s'adapter.

#### un problème plus général de gouvernance locale

La réflexion que nous avons menée nous amène tout naturellement à ne pas considérer la revendication territoriale des peuples indigènes comme étant de nature différente des besoins des populations qui ne se définissent pas comme indigènes.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de "minorités" ethniques ou de populations métisses ou appartenant aux groupes majoritaires dominants, nous avons constaté le besoin de niveaux intermédiaires de gestion du foncier et des ressources et donc d'une gouvernance locale effective.

La différence fondamentale, c'est que les groupes indigènes ont gardé, du fait de leur culture propre, de leurs luttes pour exister, une conscience aiguë de leur différence et de leurs propres valeurs. Ils ont aussi su le plus souvent conserver des règles sociales internes, des mécanismes de résolutions de conflits, des us et coutumes qui constituent un capital sociétal visible pouvant être reconnu comme tel non seulement par eux mêmes mais aussi par les autres groupes sociaux. Si comme nous l'avons souligné, ces systèmes spécifiques d'organisation sociale et de pensée, ces mécanismes de pouvoir local originaux et "traditionnels" ne réussissent pas toujours à s'adapter suffisamment vite aux changements de l'environnement social et économique, ils existent et servent de base au combat pour leur reconnaissance. La situation est plus complexe dans les cas des sociétés métisses qui ne peuvent se rattacher à une culture et une structuration sociale traditionnelle.

Il y a aussi des "us et coutumes", des règles localement acceptées par tous au niveau local, des mécanismes de médiation des conflits, dans les sociétés paysannes qui ne revendiquent pas leur appartenance à un groupe indigène particulier, mais elles sont encore plus difficiles à faire reconnaître.

En ce sens, le besoin de créer ou de recréer au niveau local des mécanismes de gouvernance est général. Dans tous les cas, nous avons vu qu'une part des droits sur le foncier ne peut être individualisée ni transformée en marchandise. Cette part commune, qui varie suivant les cultures et l'histoire de chaque population, constitue la base du "territoire" sur lequel une population doit pouvoir exercer son contrôle, en dictant des politiques spécifiques. Mais si cette "autonomie" relative s'articule suivant les cas de façons très diverses avec des niveaux plus élevés, les Etats et avec des instances en cours de formation regroupant plusieurs Etats (et pouvant aller jusqu'à l'échelle de la planète toute entière), nous avons vu que son existence même est toujours nécessaire.

## Propositions

Les propositions qui suivent n'ont pas un caractère définitif. Elles sont dynamiques et évolueront en fonction des apports, des commentaires, des critiques qui seront formulées sur le cahier.

Elles ne sont pas non plus présentées par ordre d'importance, les priorités n'étant pas les mêmes dans les différentes régions du monde. Toutes sont cependant, d'une façon ou d'une autre, intéressantes à prendre en compte dans la plupart des situations, avec des nuances et des adaptations au cas par cas.

### A. 4 propositions fondamentales

#### *1. Réhabiliter la réforme agraire en cas de fortes inégalités d'accès à la terre*

**Dans tous les pays où la distribution de la terre est très inégalitaire, il convient de réhabiliter la réforme agraire comme une politique publique nécessaire et primordiale, et de rechercher systématiquement l'amélioration des processus de réforme agraire, afin de ne pas perdre les opportunités offertes par des contextes favorables à leur mise en place.**

La réforme agraire faisait partie entre 1960 et 1980 des politiques qui étaient couramment appuyées par les organismes de coopération et les institutions internationales. Dans toutes les régions du monde où la structure agraire était très polarisée, en Amérique Latine, en Asie du Sud Est, en Afrique Australe, elle était reconnue comme nécessaire. Aujourd'hui, en partie du fait des limites et du coût de réformes agraires souvent menées de façons imparfaites et insuffisantes, en partie du fait de la nette diminution du poids relatif de la population rurale par rapport à la population urbaine, la réforme agraire est souvent considérée comme n'étant plus d'actualité<sup>91</sup>. Si la Banque Mondiale reconnaît en théorie dans certains de ses écrits que les réformes agraires sont toujours nécessaires, les programmes qu'elle et les autres institutions financières internationales appuient aujourd'hui ne se donnent plus comme objectif une transformation profonde et rapide de la structure agraire.

Pourtant, chaque fois que la distribution de la terre est très inégalitaire (comme par exemple au Brésil, au Zimbabwe, en Afrique du Sud, ...), une intervention rapide et efficace impulsée par l'Etat pour redistribuer la terre aux petits et moyens producteurs (très souvent les plus à même de la mettre en valeur en conformité avec l'intérêt des majorités) reste plus que jamais nécessaire et urgente. La réforme agraire constitue alors la première politique publique à mettre en place dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. De fait, la grande masse des pauvres est constituée de paysans ou d'anciens paysans qui ne disposent plus des moyens suffisants pour survivre. Les contingents croissants d'indigents sont constamment alimentés par la ruine des paysanneries de par le monde. Quand il existe de grandes extensions de terre utilisées de manière extensive, et une grande quantité de paysans pauvres qui n'ont pas accès aux surfaces qui leur permettraient de construire un processus de développement durable, la première mesure à prendre, avant toute autre, est de leur donner accès à la terre et donc de faire une réforme agraire.

Mais les réformes agraires à mettre en place doivent nécessairement tenir compte des expériences antérieures et ne pas simplement répéter les schémas du passé. Les contextes politiques favorables à la mise en place de réformes agraires sont relativement

---

<sup>91</sup> L'Agenda 21 des Nations Unies (1992) affirme pourtant bien que la réforme agraire constitue l'un des principaux outils pour l'agriculture durable et le développement rural. (Chapitre 14)

peu fréquents, puisqu'ils nécessitent un rapport de forces, interne ou externe, susceptible de pouvoir s'attaquer aux intérêts des grands propriétaires fonciers, lesquels jouent souvent un rôle important au sein des groupes au pouvoir. De plus, ces conditions favorables, quand elles existent, sont souvent éphémères. Il importe donc de ne pas perdre les opportunités historiques qui se présentent. D'où l'importance de rechercher de façon systématique comment améliorer les processus de réforme agraire en rendant leur impact de redistribution foncière irréversible à court terme.

Cette amélioration passe avant toute autre chose par un **ROLE 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. C'est un point essentiel, sans lequel les transformations avortent rapidement.
- **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 collectivisation de la production inhibe fréquemment les changements dans les systèmes de production et les rapports de pouvoir. L'acceptation implicite de la propriété absolue comme unique référent amène à raisonner en termes de collectif ou d'individuel, alors que c'est par des combinaisons de droits collectifs et de droits individuels que peuvent se construire des systèmes viables. Sécuriser les exploitants individuels qui naissent de la réforme et construire de nouvelles modalités de gestion collective de la partie de bien commun qui est inhérente au foncier constituent donc deux processus fondamentaux qu'il convient de développer simultanément.

- **la préparation, dès le début de la mise en place de la réforme agraire, de "l'après réforme agraire", en évitant la constitution d'un secteur réformé coupé de la réalité des autres petits producteurs**

La réforme agraire est une politique publique, une intervention énergique de l'Etat à un moment donné. On ne peut toutefois laisser son avenir dépendre uniquement du bon vouloir des gouvernements successifs. La création d'un secteur réformé aux règles spécifiques, dépendant dans une très forte proportion d'interventions paternalistes de l'Etat et l'existence d'organisations paysannes spécifiques du secteur réformé ont toujours débouché sur une extrême fragilité des acquis des transformations agraires (voir les exemples du Nicaragua et du Honduras).

Si des aides spécifiques peuvent être pleinement justifiées pour les producteurs bénéficiaires de la réforme agraire, c'est en mettant le plus vite possible en place des politiques agricoles communes au secteur réformé et au secteur de petits et moyens producteurs et surtout en construisant des organisations paysannes capables de mettre en cohérence les luttes de ces différents secteurs que l'on peut éviter l'effondrement des acquis de la réforme agraire en cas de brusque changement des rapports de force politiques.

- **la création de capacités locales de gestion du foncier, sans attendre la fin du processus de réforme**

Répondant à la même préoccupation, il convient au lieu d'abstraire complètement du marché des droits sur la terre le secteur réformé, de préparer suffisamment longtemps à l'avance les évolutions à venir après la période de réforme agraire. Les unités du secteur réformé ont aussi besoin de modifications dans l'accès à la terre. Au lieu que ces modifications soient uniquement le fait de règlements gérés par les Instituts de Réforme Agraire, il est nécessaire de construire des capacités locales qui puissent apprendre à exercer diverses modalités de régulation du marché foncier (y compris le marché locatif dans certains cas). Les organisations

paysannes doivent pouvoir concevoir, mettre au point et apprendre à conduire ces modes de régulation, en articulation croissante avec les producteurs des environs.

- **l'articulation de la réforme foncière avec une politique agricole qui permette le développement de la production paysanne**

Il s'agit d'un point absolument essentiel. Si la réforme agraire en tant que redistribution foncière constitue un premier pas essentiel, elle ne peut être couronnée de succès que si les nouvelles unités de production disposent de conditions économiques satisfaisantes pour produire.

Nous avons vu que la production familiale n'exprime son potentiel que si des politiques publiques adéquates lui permettent de se consolider et de se moderniser. C'est particulièrement vrai pour des unités de productions fragiles qui naissent d'un processus radical de réforme agraire. La protection aux frontières des produits clefs, de façon à éviter la mise en concurrence avec des producteurs aux niveaux de productivité beaucoup plus élevés, une politique de mécanisation et de modernisation qui ne remplace pas d'emblée la force de travail par des machines, comme cela a été le cas à Taiwan constituent des éléments essentiels sans lesquels il ne sera pas possible de récolter les fruits de la réforme. D'autres politiques peuvent jouer un rôle complémentaire important, comme une politique de qualité des produits, une politique de compensation des zones défavorisées etc.

## **2. Réguler les marchés fonciers et gérer les structures foncières**

**Là où les inégalités foncières sont moindres, il est nécessaire de mettre en place des "politiques de structures" et des mécanismes de régulation des marchés fonciers.**

Cette proposition s'applique aux pays qui n'ont pas besoin d'une "réforme agraire" proprement dite, d'une redistribution rapide du foncier avec le concours de l'Etat. Elle est aussi valable pour ceux qui viennent de réaliser une réforme agraire. Dans ces deux cas, il convient de gérer l'évolution des structures agraires de façon à permettre la modernisation des exploitations paysannes et nous savons que le marché, seul, ne peut pas y parvenir.

On appelle politiques de structures les politiques publiques destinées à corriger le fonctionnement du marché foncier et à permettre que l'évolution de la structure agraire soit en conformité avec l'intérêt des majorités. Tout autant que la réforme agraire, les politiques de structure permettent que la terre remplisse la fonction sociale qui lui est assignée à un moment donné. Cela implique que les producteurs et les institutions publiques se mettent d'accord sur les types d'exploitations agricoles qu'il est souhaitable d'avoir dans chaque région, en terme de taille, et de systèmes de production, afin de créer les conditions pour qu'un nombre aussi grand que possible d'entre elles puissent être viables économiquement et puissent se moderniser progressivement.

Ici aussi, tout comme pour les politiques de réforme agraire, l'existence d'**ORGANISATIONS PAYSANNES FORTES, DEMOCRATIQUES ET REPRESENTATIVES** des couches majoritaires de producteurs est absolument essentielle (voir par exemple les expériences des Pays Bas, du Danemark, de Taiwan, de la France).

L'éventail des mesures possibles est large, mais certaines sont coûteuses et hors de portée des pays pauvres. Signalons l'importance de celles qui peuvent être mises en place pratiquement partout:

- des **mesures fiscales** qui taxent la grande propriété, l'utilisation trop extensive du sol et son utilisation destructrice des ressources naturelles
- des **mesures de régulation et d'amélioration des marchés fonciers**, qui peuvent passer par des mécanismes de cogestion du marché foncier entre l'Etat et les

organisations de producteurs (un peu comme les SAFER en France), des banques de terre, des facilités de crédit foncier à ceux qui n'ont pas accès à un financement de long terme pour acheter de la terre. Ces interventions sont complexes et exigent un suivi permanent du marché foncier et la possibilité d'adapter les dispositifs en cas de besoins.

- des politiques qui facilitent le **remembrement** des parcelles paysannes, quand la dispersion extrême de celles-ci vient à bloquer la modernisation

Mais, au delà de ces mesures qui visent à adapter les systèmes fonciers existants en régime de petite propriété, il importe également de pouvoir **garantir le droit des exploitants à travailler la terre indépendamment du droit de propriété**. C'est en effet une des seules façons de résoudre les problèmes posés par les héritages égalitaires entre générations en économie paysanne.

- la **sécurisation des droits des locataires**, des métayers, ou des ayants droit qui ne sont pas propriétaires constitue une politique foncière très intéressante et qui s'est avérée très efficace dans certains contextes. Elle passe certes par une législation adéquate, mais celle-ci ne suffit en aucun cas. C'est uniquement s'il existe des organisations paysannes puissantes capables de lutter pour que de telles lois soient votées et pour exiger leur mise en application que ces politiques pourront être effectives. Il faudra parfois établir des juridictions spécifiques pour que les paysans puissent avoir accès à la justice sur des thèmes aussi délicats.
- la **constitution d'instances spécifiques qui soient propriétaires de la terre** (et dont le statut légal peut prendre diverses formes: sociétés d'actionnaires, groupements fonciers, coopératives, ...) et qui mettent à disposition des producteurs les terres dont ils ont besoin sous forme de location. Ce peut être une voie intéressante, à condition bien sûr que les droits des exploitants soient garantis, et que ces exploitants correspondent aux formes de production que l'on cherche à promouvoir.

### ***3. Décentraliser en grande partie les mécanismes d'administration des droits individuels sur la terre***

Les programmes de la coopération internationale destinent des centaines de millions de dollars à la constitution de systèmes nationaux de cadastre et de registre de la propriété en affirmant que la seule façon de garantir les droits des producteurs est de leur donner des titres de propriété, et que ces titres permettront de réactiver les investissements et pourront être utilisés comme garantie pour obtenir des crédits.

La plupart de ces efforts restent vains en ce qui concerne les petits producteurs du fait du coût des opérations et de l'inexistence de mécanismes locaux d'actualisation des droits. En quelques années, ces registres et cadastres ne représentent plus la réalité des droits des petits producteurs.

Mais il y a plus grave encore. Nous avons vu que le plus souvent les processus de reconnaissance des droits sont calqués sur le système Torrens conçu à l'époque coloniale, et que de nombreux ayants droit peuvent être spoliés lors de l'établissement des Cadastres et des Registres. La mise en place de systèmes adaptés aux situations de beaucoup de pays en voie de développement, comme les plans fonciers en Afrique de l'Ouest par exemple, essaye de rompre avec ce système d'immatriculation verticale, mais se heurte à un certain nombre de difficultés et les résistances sont multiples.

Il convient donc de combattre avec force l'idée que la sécurisation des droits ne passe que par l'acquisition de la propriété, et plus encore le fait que la propriété du sol soit absolue.

La décentralisation des mécanismes d'administration des droits au niveau des municipalités, d'organisations de producteurs, d'organisations indigènes et coutumières, ou d'instances ad-hoc constitue une priorité et une condition pour que les systèmes de cadastres et de registres au niveau national soient viables et que les droits de tous les

usagers puissent être actualisés à un coût raisonnable.

C'est la participation et l'existence de témoins dont la probité est reconnue au niveau local et non pas la précision d'un système de localisation par satellite qui peut établir en dernière instance où se trouvent les limites des parcelles. Il faut pour cela des institutions locales reconnues qui puissent valider les droits de chacun.

Pour éviter d'avoir recours à la justice formelle, toujours lente et coûteuse, souvent inefficace et corrompue, il est nécessaire de **combiner ces fonctions de pure administration des droits avec d'autres fonctions de résolution de conflits et de médiation**, adaptées aux exigences actuelles qui peuvent prendre des formes institutionnelles variées.

Dans un certain nombre de situations, suivant des modalités qui doivent être adaptées à chaque cas, il peut être extrêmement utile de procéder en premier lieu à une "immatriculation" des droits des instances collectives et pas seulement de ceux des individus. Toutefois, ces droits ne peuvent se réduire in fine à des droits de propriété au sens occidental du mot, ce qui nous amène à la quatrième proposition.

#### **4. Construire des instances de gestion des ressources communes au niveau du territoire**

Au delà des droits sur la terre au sens strict, il s'agit de pouvoir gérer un ensemble de biens communs, et de pouvoir prendre en compte des droits multiples sur un même espace. Pas plus que la réforme agraire, la gestion durable des ressources naturelles (bois, eau, biodiversité) ne peut être assurée uniquement de manière descendante depuis les institutions d'Etat.

La construction de ces instances participatives des ressources au niveau des différents territoires devrait donc constituer un des axes de travail pour les années à venir, et ce pas seulement dans les territoires dits indigènes, mais bien partout.

C'est un défi indissociable aujourd'hui de la mise en place des politiques foncières. Il relève d'ailleurs de mécanismes de même nature que ceux que nous avons évoqués dans les points antérieurs, améliorer la capacité de la société à établir et à appliquer les politiques de gestion des ressources communes.

## **B. Comment faire pour que ces propositions soient mises en application ?**

Pour que ces propositions puissent devenir effectives, un certain nombre d'actions sont nécessaires.

Il ne s'agit pas de recettes: on ne fait pas une "bonne" réforme agraire seulement parce que l'on "sait" comment faire. Il s'agit de mécanismes et de stratégies qui, à terme, aspirent à *changer les rapports des forces* en présence. Dès lors, les organisations paysannes sont d'emblée au centre de ces propositions, que nous présenterons en 5 points.

### **1. Constituer des réseaux d'échange d'expériences entre organisations paysannes**

La constitution de réseaux d'échange d'expériences entre organisations paysannes et indigènes, avec un appui ponctuel de chercheurs et d'experts, constitue une nécessité pour que chacun puisse prendre conscience des multiples facettes des problèmes et pour pouvoir mieux tirer les leçons de l'expérience accumulée au niveau mondial. Il s'agit en quelque sorte de globaliser les savoirs dans le but de pouvoir ensuite mieux globaliser les luttes.

## **2. Formation et recherche-action sur les questions foncières avec les producteurs et les ruraux**

Il convient de mettre en place des programmes d'éducation et de formation des producteurs et des ruraux sur les questions foncières, et de créer les conditions pour que des processus de recherche action sur ce thème aident à orienter les luttes paysannes sur les nouveaux enjeux et à mettre au point de nouvelles politiques publiques mieux adaptées.

- La formation des producteurs et des ruraux sur l'importance stratégique des questions foncières par rapport à l'avenir des sociétés dans leur ensemble constitue aujourd'hui un besoin réel, nécessaire pour permettre à ces acteurs de mieux prendre conscience des enjeux de leurs luttes.
- La mise au point de méthodes de recherche action sur ce thème, toujours politiquement délicat, constitue une étape incontournable dans ce processus. Les luttes des paysans, des indigènes, des ruraux (et d'autres secteurs alliés) doivent, pour réussir à convaincre de la faisabilité des projets alternatifs évoqués, pouvoir s'appuyer sur des projets pilotes, sur des expériences qui permettent de faire évoluer les rapports de force et de construire à grande échelle les différentes formes nécessaires de structuration sociale (*capital social*).
- Les méthodes de luttes devront évoluer en conséquence, puisque'il ne s'agit plus désormais de se contenter d'exiger de l'Etat, mais de pouvoir construire ensemble des alternatives.

## **3. Mener des activités de lobby pour influencer les financeurs et les décideurs**

Un travail de lobby au niveau des institutions financières internationales, des coopérations bilatérales et multilatérales, est nécessaire pour obtenir des espaces et des ressources propices à l'innovation et à la mise en place de politiques différentes de celles qui sont promues aujourd'hui.

## **4. Construire de nouvelles alliances**

La construction d'alliances hors du milieu paysan et indigène sur des thèmes intéressant directement les populations urbaines souvent majoritaires aujourd'hui dans beaucoup de pays (qualité de l'alimentation, environnement, gestion du milieu rural, lien entre pauvreté urbaine et la sous-rémunération du travail paysan) semble aujourd'hui indispensable pour faire avancer les propositions antérieures sur la gestion du foncier.

De fait, ces propositions ne concernent pas seulement les paysans et les ruraux, mais bien la société humaine dans son ensemble, dans la recherche d'un développement durable.

## **5. Faire le lien entre la question foncière et la lutte contre la pauvreté et les inégalités<sup>92</sup>**

L'insertion de la question foncière dans les agendas de discussion des problèmes planétaires doit se faire en soulignant les liens fondamentaux avec les causes de la pauvreté dans le monde.

---

<sup>92</sup> La Coalition Populaire pour éliminer la faim et la pauvreté, créée par la Conférence de 1995 sur la faim et la pauvreté, et patronnée par le Fonds international de développement agricole, a pour mission de rappeler la nécessité d'inscrire les mesures en faveur des paysans sans terre au programme des organismes nationaux et internationaux. voir <http://www.ifad.org/popularcoalition>

Sans réforme agraire, sans politiques agricoles favorables à la petite production paysanne, il ne sera possible ni d'éradiquer la pauvreté ni d'arriver à une gestion durable des ressources naturelles de la planète.