

Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.

Rapport définitif

VOLUME III

Fiches d'expériences de régulation
des marchés fonciers dans différents pays.

Juin 2017

Michel MERLET (AGTER)
Coline SAUZION (AGTER)
Samir EI OUAAMARI (AGTER)

Avec des contributions de :
Philippe LAVIGNE DELVILLE
Jean-Philippe COLIN
Cheikh Oumar BA
Ibrahima KA

Table des matières

INTRODUCTION	5
L'étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation	5
Un cadre conceptuel et une typologie des outils de régulation	6
Les différents outils dans les expériences analysées	7
Quelles leçons tirer des fiches d'expériences de régulation ?	8
I. LES CHARTES FONCIÈRES LOCALES AU BURKINA FASO. 2009 - AUJOURD'HUI	9
Les antécédents de la mise en place des dispositifs de chartes foncières locales	10
Le contexte récent	10
Les finalités des chartes foncières locales	11
Réduire le fossé entre la loi et les pratiques en donnant aux populations le pouvoir de définir des règles	11
Description détaillée des mécanismes	12
Mode d'élaboration d'une charte foncière	12
Champs d'application de la charte et mécanismes de régulation	14
Impact et limites	18
Quelques impacts positifs évidents des chartes foncières locales	18
Mais les chartes foncières locales peuvent aussi avoir des limites	18
Conclusion	20
Principales sources utilisées	22
II. LA RÉGULATION DES MARCHÉS FONCIERS AU SEIN DES <i>EJIDOS</i> (MEXIQUE) APRÈS LA RÉFORME DE 1992	24
Le contexte : Le rôle redistributif de l'Etat et les formes de propriété collectives pointés du doigt après huit décennies de Réforme agraire	25
Les finalités. Favoriser les flux marchands, tout en contrôlant la concentration et protégeant certaines catégories d'agents sociaux au sein des <i>ejidos</i>	27
Les mécanismes. Individualisation et marchandisation des droits sur le foncier des <i>ejidos</i> en deux étapes de mise en œuvre « volontaire »	28
Les <i>ejidos</i> et les personnalités juridiques reconnues par les réformes de 1992	28
Certification de droits et reversement des terres des <i>ejidos</i> au domaine privé	29
Des marchés fonciers sur les terres des <i>ejidos</i> formalisés et régulés	30
Les nouvelles institutions de l'État fédéré pour mettre en œuvre les réformes	31

Impact, limites et perspectives	32
Des réformes appliquées à un foncier déjà largement traversé par des logiques marchandes	33
Certification : mise en place accélérée, fragmentation, attentes partiellement comblées	33
<i>Dominio pleno</i> : une procédure risquée et superflue pour l'essor de marchés formels	34
Des évolutions du marché difficiles à quantifier et irréductibles aux effets des réformes	35
Des subterfuges pour contourner les limites à la concentration des terres	36
Quel devenir pour les <i>ejidos</i> ?	37
Quel intérêt présente cette expérience pour le contexte ouest-africain ?	38
Sources utilisées	39
III. LES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL (SAFER). FRANCE, 1960 – AUJOURD'HUI	41
Le contexte de la mise en place du dispositif	42
Les finalités du dispositif	42
Description détaillée des mécanismes	43
Nature juridique	43
Modes opératoires	44
Conditions de base de l'efficacité des SAFER	44
Financement des opérations des SAFER	44
Impact et limites	45
Évolutions du dispositif	45
Intérêt de l'outil pour l'Afrique de l'Ouest	46
Principales sources utilisées	47
IV. LES LOIS SUR LE FERMAGE DANS PLUSIEURS PAYS D'EUROPE	48
Introduction	49
IV – a. Les lois sur le fermage en France. 1945 – aujourd'hui	50
Antécédents et contexte	50
La mise en place de la régulation du faire-valoir indirect, le statut du fermage	51
Les finalités : sécuriser les producteurs face aux propriétaires	52
Les principales dispositions du statut du fermage	52
Un accès à la terre garanti dans la durée pour l'exploitant	52
Des dispositions qui protègent les investissements du fermier, tout en assurant au propriétaire la préservation de son bien	53
Un niveau de rente foncière contrôlé par l'État	53
Un dispositif spécifique de règlement des conflits	53
Régulation du métayage	54

Articulation avec les autres politiques de régulation des marchés fonciers	54
Impact et limites de l'application de la loi sur le fermage	54
Un rôle central dans la « modernisation » de l'agriculture française	54
Des limites et une tendance à favoriser surtout les grandes exploitations	56
Conclusions	57
Sources principales utilisées	58
IV - b. Les lois sur le fermage en Espagne 1977 – aujourd'hui	59
Antécédents et contexte	59
La régulation du faire-valoir indirect, une priorité après le retour à la démocratie	59
La loi 83, du 31 décembre 1980 sur les « <i>arrendamientos rusticos</i> »	60
Des résultats limités	61
Remise en cause de la politique de protection des fermiers et promotion d'une agriculture compétitive	62
Les exploitations les plus grandes s'agrandissent davantage en accédant à de nouvelles surfaces en fermage	63
Les implications de la loi de modernisation des exploitations agraires du 4 juillet 1995 sur le statut du fermage	62
Une politique d'exclusion à grande échelle	64
Sources principales utilisées	65
IV - c. La régulation des marchés de location en Europe. Autres expériences	66
La location des terres est régulée depuis longtemps dans certains pays	66
Des effets très différents suivant les contextes	67
La régulation des marchés de location en Angleterre	67
La situation du fermage dans les régions de grande culture en Roumanie	68
Sources principales utilisées	69
Conclusion	70
Faire valoir direct ou faire valoir indirect, attention aux simplifications excessives !	70
Privilégier le propriétaire ou le producteur ?	71
Fermage et grandes exploitations agricoles	72
La régulation des marchés locatifs répond à des finalités qui s'insèrent toujours dans un choix de société	73
Sources principales utilisées	75

Introduction.

L'Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.

Les quatre fiches d'expériences réunies ici constituent le volume III de l'Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation, commanditée par l'UEMOA et réalisée entre juin 2016 et juin 2017. Ce volume complète le rapport principal (volume I) et les annexes (volume II).

L'extension, parfois rapide, des transactions foncières marchandes dans de nombreuses zones rurales d'Afrique de l'ouest pose de nombreux défis pour les politiques agricoles et foncières, tant en termes d'équité et d'efficacité économique, qu'en termes de risques économiques et sociaux. L'avenir des sociétés rurales, l'équilibre entre agriculture familiale et agro-business, mais aussi les dynamiques de migration et d'exode rural, la sécurité alimentaire en dépendent en partie. Tout comme les investissements dans l'agriculture, les marchés fonciers ruraux ne devraient pas remettre en cause les droits fonciers des populations locales. Des marchés fonciers ruraux fonctionnels, sécurisés et régulés peuvent profiter aux économies locales et nationales, au lieu de favoriser la concentration des terres et l'expulsion de nombreux producteurs et villageois.

Pour répondre à sa mission d'assistance aux Etats, l'UEMOA a souhaité disposer d'une étude de référence, permettant d'alimenter la réflexion sur les marchés fonciers ruraux, d'en comprendre la diversité et les dynamiques, de cerner les problèmes de régulation qu'ils posent et les risques qu'ils induisent. L'étude a été construite sur une double dimension :

- une dimension d'état des lieux des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'ouest, de leurs dynamiques, des problèmes de régulation, en vue de disposer d'une analyse des réalités des marchés et de leurs enjeux, mobilisant l'état des connaissances scientifiques et de l'expertise, à travers la prise en compte des différents types de marchés fonciers, au niveau de « l'achat-vente » et de « la délégation de droits » ;
- une dimension d'appui à la réflexion prospective sur la question de la régulation. A partir de l'identification des enjeux et des attentes, il s'est agi de mettre à disposition des acteurs des politiques foncières en Afrique de l'ouest, un cadre de réflexion sur les pistes de régulation, d'identifier la gamme des solutions disponibles, au niveau de l'Afrique de l'Ouest, mais plus largement à l'échelle mondiale, et de proposer une analyse de leurs conditions de pertinence et d'effectivité.

En effet, du fait de la spécificité de la terre et des ressources naturelles, des enjeux économiques liés à leur contrôle, des carences de l'environnement institutionnel, des asymétries entre « preneurs » et « cédants », le jeu « spontané » des marchés fonciers produit rarement un optimum économique et social. La plupart des Etats ont, parfois de longue date, mis en place des mesures visant à modifier les règles du jeu, pour orienter la dynamique des marchés fonciers en conformité avec leurs politiques économiques et sociales, dans un but d'équité et d'efficacité économique.

Pour contribuer à cette réflexion prospective, des expériences de régulation des marchés fonciers particulièrement significatives, mises en œuvre en Afrique ou ailleurs dans le monde, ont été identifiées dans le cadre de cette étude, et quatre d'entre elles, sélectionnées lors de la réunion du Groupe Technique sur le foncier de l'UEMOA, ont fait l'objet d'une analyse détaillée.

Un « instrument » ou un « outil » de régulation peut être utilisé dans différents cadres institutionnels (la régulation des fermages, le droit de préemption par exemple). L'effectivité d'un outil n'est pas intrinsèquement liée à sa nature, elle dépend avant tout de comment il est mis en œuvre, dans quel contexte et quels rapports de force, dans quel cadre légal et institutionnel. On ne peut donc séparer les outils des dispositifs chargés de les mettre en œuvre. De plus, un même « instrument » peut avoir été utilisé par différents pays, à différentes époques, et dans différents contextes sociaux, institutionnels, économiques, etc. Il aura le plus souvent été associé à d'autres instruments de régulation dans le cadre d'une politique foncière spécifique. L'analyse critique de sa mise en œuvre dans le pays qui l'a adopté devra bien sûr en tenir compte.

Pour toutes ces raisons, on ne peut analyser un instrument pour lui-même, en dehors du contexte qui lui a donné naissance, des enjeux auxquels il devait répondre, du cadre politique et institutionnel de sa mise en œuvre. Ce sont ainsi des expériences de mise en œuvre d'un instrument qui sont analysées ici, expériences situées dans l'espace et dans le temps. Ce ne sont en aucun cas des modèles qu'il s'agirait de transposer. Ce sont des illustrations pour alimenter et approfondir la réflexion en cours sur les instruments de régulation qui pourraient être pertinents dans les différents pays de l'UEMOA et qu'il appartient aux Etats, à leurs organisations paysannes, de négocier, de définir et d'expérimenter.

Un cadre conceptuel et une typologie des outils de régulation.

L'étude réalisée pour l'UEMOA, dans sa dimension prospective sur la régulation, a permis de définir un cadre conceptuel qui précise les raisons pour lesquelles il est nécessaire de réguler les marchés fonciers. Elle a souligné l'importance d'utiliser des outils d'analyse adéquats, et de ne pas s'appuyer sur une approche basée uniquement sur la propriété privée. C'est en effet en reconnaissant l'existence de différents types de droits – droits de faire usage des différentes ressources, pour une durée déterminée ou indéfinie ; droits de gestion sur les ressources d'un territoire ; droits de transférer les droits antérieurs à autrui (vente, location, ...) – et de différents types d'ayants droit – individus, groupes de personnes (familles, communautés, municipalités, pays, etc.) que l'on peut en combinant droits collectifs et droits individuels définir un grand nombre de modalités de régulation des marchés fonciers, définis alors comme des marchés de droits spécifiques.

Elle a rappelé que tout processus de régulation répondait à un choix de société et s'inscrivait dans la durée. En privilégiant ce que la société définit à un moment donné comme « l'intérêt général », tout processus de régulation suscite inmanquablement des réactions d'opposition, des résistances. Il ne peut être durablement développé et appliqué que sur la base d'un pacte social et d'une mobilisation des individus et de leurs organisations.

Tout processus de régulation vise à aller vers une allocation du foncier qui soit compatible avec la politique économique envisagée et favorable à la paix sociale. La régulation peut se mettre en place à différentes échelles, concerner différents espaces sociaux, et s'appuyer sur des interventions directes ou indirectes sur les évolutions en cours.

Trois grands types d'outils de régulation directe ont été dégagés :

- la délimitation des espaces physiques sur lesquels peuvent s'opérer des échanges marchands de droit foncier
- la restriction des acteurs susceptibles d'intervenir dans les transactions marchandes de droits fonciers (de propriété ou d'usage)
- la définition des règles de transactions et / ou la modification de la nature des marchés

A été dressée également une liste d'interventions indirectes, c'est-à-dire d'actions ne portant pas directement sur les transactions foncières, mais ayant un impact important sur les acteurs de celles-ci, cédants et/ou preneurs.

Les différents outils dans les expériences analysées.

Les quatre fiches / études de cas qui ont été documentées ont été les suivantes :

- Chartes foncières du Burkina Faso ;
- Régulation de marchés fonciers dans les ejidos au Mexique après 1992 ;
- Régulation des marchés d'achat/vente de terres par les SAFER en France ;
- Diversité des dispositifs de régulation des marchés de location dans différents pays d'Europe (France, Espagne, Angleterre, Roumanie).

Elles permettent de mettre en évidence dans des situations historiques spécifiques les évolutions qui ont été possibles avec l'application de politiques de régulation qui ont combiné différents outils, relevant d'interventions directes sur les marchés fonciers ou d'interventions indirectes. Elles permettent aussi de s'interroger sur les conditions qui ont permis, ou pas, le succès des politiques. Dans certains cas, une politique qui avait été très utile pour atteindre les objectifs souhaités lors de sa mise en place peut devenir inefficace, ou même contre-productive, quelques décennies plus tard, si les conditions sociales et économiques ont changé. Les études de cas montrent l'importance de l'implication et de la mobilisation de la société civile, les États étant le plus souvent dans l'incapacité de mener une politique de régulation effective dans la durée de façon unilatérale.

Chacune d'entre elles se termine par une brève analyse de l'intérêt qu'elle présente pour les lecteurs qui s'intéressent à la construction de mécanismes de régulation destinés à être appliqués aujourd'hui en Afrique de l'Ouest. Aucune ne fournit de modèle, bien évidemment, et l'analyse souligne au contraire les

dangers qu'impliquerait le transfert d'outils « clefs en main ». Ces fiches constituent des contributions à la réflexion des responsables gouvernementaux et des représentants de la société civile qui sont engagés ou souhaitent s'engager dans la formulation de propositions de politiques foncières, agricoles et pastorales adaptées à leur pays.

Quelles leçons tirer des fiches d'expériences de régulation ?

Les exemples d'expériences de régulation des marchés fonciers qui sont développées dans ce document ont été utilisés pour formuler les conclusions qui ont été présentées à la fin de l'étude commanditée par l'UEMOA. Elles peuvent être résumées de la façon suivante :

A. Les marchés des droits sur la terre nécessitent de mécanismes de régulation pour être en mesure d'assurer une allocation des ressources conforme à l'intérêt général.

1. Des outils doivent être construits pour chaque situation géographique et historique à partir de finalités et d'objectifs correspondant à un projet de société. Il n'y a pas de modèle transférable partout ! Mais pouvoir prendre en compte les expériences existantes en les resituant dans leur contexte géographique, historique, social, économique et politique est très utile pour éviter de répéter les mêmes erreurs !
2. Les politiques foncières, agricoles et pastorales, économiques et sociétales doivent être en cohérence les unes avec les autres pour que les mécanismes de régulation puissent être efficaces.
3. Pour pouvoir être effectivement utilisés, certains outils supposent des institutions spécifiques, qui existent parfois, mais pas toujours. Il faut alors nécessairement créer de nouvelles institutions. Il ne suffira pas de les mettre en place, il faudra créer les conditions pour qu'elles puissent fonctionner de façon adéquate.

B. La régulation des marchés fonciers ne se décrète pas, elle se construit dans le temps.

1. La **mise en place des outils de régulation des marchés fonciers ne peut être que progressive**. Il faudra en effet en parallèle **renforcer les capacités de gouvernance foncière des populations**, aux différents niveaux, locaux, nationaux (voire mondiaux, parfois).
2. Des dysfonctionnements des outils de régulation que l'on aura mis en place seront inévitables, particulièrement au début. Leur analyse permettra de les **perfectionner progressivement**.
3. Il faudra de toute façon **actualiser et adapter** constamment les dispositifs de régulation des marchés fonciers en fonction des changements du contexte social, économique et politique.
4. Le **rôle des populations concernées** dans les processus de définition, de suivi, d'évaluation et de reformulation des instruments sera fondamental pour pouvoir atteindre au mieux les objectifs recherchés.

1

Les chartes foncières locales au Burkina Faso. 2009 - aujourd'hui

Coline Sauzion (AGTER)

Michel Merlet (AGTER)

Janvier 2017

Les antécédents de la mise en place des dispositifs de chartes foncières locales.

A partir de la colonisation, une gestion foncière duale s'est imposée dans les pays d'Afrique de l'Ouest. La législation foncière mise en place par l'État colonial qui visait à se substituer aux systèmes locaux s'est superposée à la gestion coutumière du foncier, qui a survécu aux efforts d'éradication. Avec les indépendances, les systèmes fonciers hérités de la période coloniale ont été transformés en normes nationales. Celles-ci, fort éloignées des réalités culturelles et sociales des zones rurales, peinent à s'imposer et ne remportent pas l'adhésion des populations. La gestion coutumière des terres et des ressources naturelles reste la plus légitime aux yeux des ruraux mais ne dispose pas, ou très peu, de reconnaissance juridique. Il en résulte un enchevêtrement de normes qui alimente le flou des politiques foncières et maintient la rupture entre cadre légal et pratiques des populations.

Le processus de décentralisation initié en Afrique de l'Ouest à partir des années 1990 devait permettre un transfert de la compétence foncière de l'État aux collectivités territoriales de base nouvellement créées. En cherchant à doter les élus locaux d'un pouvoir de définition des règles, un troisième acteur dans la gestion foncière apparaît à l'échelon local. Ces réformes ouvrirent la voie à l'apparition de conventions foncières locales, en créant « au moins des conditions favorables à leur développement » (Granier, 2010).

Plusieurs pays adoptèrent des lois agraires prévoyant la création de « conventions » ou « chartes » foncières locales. Issues de la négociation entre les divers agents sociaux présents sur un territoire (producteurs, éleveurs, chefs coutumiers, utilisateurs des ressources, collectivités locales, ...), les conventions locales doivent permettre de fixer « les règles, les droits et les devoirs de chacun dans l'utilisation et la gestion d'espaces locaux et de ressources naturelles » (Granier, 2010). Les premières conventions locales apparaissent au Sénégal et au Mali dans les années 1990 puis, dans les années 2000, d'autres pays adopteront ces conventions, comme la Mauritanie, la Guinée, ou encore le Burkina Faso.

Nous prendrons ici l'exemple des chartes foncières locales au Burkina Faso, dont la création fut permise en 2009 par la loi 034 portant régime foncier rural. Dans ce pays comme dans la majorité de ceux de la sous-région, l'État avait échoué jusqu'ici à faire appliquer ses politiques foncières en milieu rural et, dans les faits, la gestion foncière au niveau local est restée exercée par les autorités coutumières.

Le contexte récent.

Confrontées à des changements de plus en plus rapides, les autorités coutumières rencontrent des difficultés à faire face aux nouvelles dynamiques qui s'imposent au monde rural. La croissance démographique, les transformations environnementales et le développement des marchés engendrent une pression croissante sur les ressources naturelles et une compétition de plus en plus forte entre ceux qui prétendent y accéder. La gestion coutumière des terres, incapable de s'adapter instantanément, est fragilisée. Les autorités foncières coutumières ont tendance à perdre le contrôle des transactions foncières dans lesquelles elles étaient traditionnellement impliquées au profit d'une généralisation des négociations entre individus. De

plus en plus d'usagers remettent en cause la gestion collective du foncier agricole au niveau du lignage pour revendiquer une gestion plus individualisée des terres. On observe une augmentation des ventes de droits sur les terres, qui étaient souvent interdites par la coutume. Le droit coutumier perd également de l'importance dans la résolution des conflits fonciers : certains contestent l'impartialité des autorités coutumières et refusent alors les pratiques coutumières de résolutions des conflits, préférant s'en remettre à l'administration (Hochet, 2014).

Ainsi, l'affaiblissement de la capacité du droit coutumier à répondre aux enjeux fonciers contemporains a entraîné le besoin de se doter de nouveaux outils permettant une réelle régulation des espaces ruraux. Dès la fin des années 1990, l'État burkinabé entame un processus de réflexion autour de la reconnaissance des droits fonciers locaux coutumiers qui, après un processus de décentralisation débuté en 2006 et la mise en place de nouvelles communes rurales, aboutira en 2007 à la promulgation de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) puis, en 2009, à la Loi 034 portant régime foncier rural. Cette dernière met fin au monopole foncier de l'État et opère une distinction entre **trois différents domaines** :

- « un domaine foncier public et privé de l'État (DFE) ;
- un domaine foncier public et privé des collectivités territoriales (DFCT) ;
- un patrimoine foncier des personnes physiques ou morales de droit privé. » (Hochet, 2012).

En outre, la loi reconnaît et consacre la **possession foncière rurale** en prévoyant la délivrance d'une « attestation de possession foncière rurale ». C'est un changement majeur, qui vient mettre fin à la « présomption de domanialité » héritée de la période coloniale.

Enfin, la loi 034 reconnaît les pratiques et coutumes foncières locales et offre la possibilité aux communes d'élaborer des chartes foncières locales pour reprendre en main la gestion de leurs ressources foncières (Hochet, 2014). Elle les définit comme des « conventions foncières locales inspirées des coutumes, usages ou pratiques foncières, élaborées au niveau local et visant à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural ». (Art.6, cité par Sanou & Hochet, 2012).

Les finalités des chartes foncières locales.

Réduire le fossé entre la loi et les pratiques en donnant aux populations le pouvoir de définir des règles.

Face au double constat de l'échec de la gestion foncière étatique et des difficultés rencontrées par les pouvoirs coutumiers pour s'adapter aux nouvelles dynamiques foncières, l'État souhaite créer les conditions d'une réforme foncière qui ne soit plus uniquement décidée par le haut, mais aussi construite « par le bas », avec le renforcement des capacités de gestion des ressources naturelles au niveau local. Dans un contexte de gestion foncière où perdure le pluralisme normatif, les chartes foncières sont vues comme des outils

visant à la fois à améliorer les règles de gouvernance foncière et à réhabiliter le pouvoir de décision local. Au Burkina Faso, les chartes foncières locales sont inspirées du décret 2001-610/PRES/PM/MAHRH du 4 octobre 2007 portant politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), texte qui souligne la nécessité de « clarifier les règles locales de gestion foncière » pour conférer à la législation foncière rurale « la légitimité qui fait tant défaut aux autres textes fonciers » (Sanou & Hochet, 2012).

Les chartes foncières locales doivent en premier lieu permettre de répondre au besoin de clarification foncière en comblant le décalage entre les cadres législatifs étatiques et les réalités foncières locales. En accordant aux populations locales un pouvoir de définition des règles de gestion foncière, on peut réduire le fossé entre la loi et les pratiques des populations sur le terrain. Ainsi, les chartes foncières locales, comme les autres conventions locales, ont été envisagées à leur création comme des « moyens de concilier des modes traditionnels de gestion concertée des ressources naturelles, qui perduraient en pratique, avec les systèmes juridiques dits modernes. » (Granier, 2010).

La création de chartes foncières locales vise à redonner une légitimité aux régulations locales en promouvant une définition locale des modalités de gestion des terres et des ressources naturelles. L'élaboration d'une charte locale suppose en effet de mettre en œuvre un long processus de négociation pour aboutir à un ensemble de règles censées faire sens pour les populations tout en étant reconnues par les instances politiques.

Les chartes locales visent donc à mieux prendre en compte les préoccupations et les besoins des populations d'un territoire pour assurer la légitimité des règles foncières, légitimité qui ne peut qu'émerger « par le bas ». Par la reconnaissance des pratiques coutumières, la prise en compte des savoirs locaux et l'implication des populations locales, les chartes foncières témoignent d'un réel souci de prendre en compte la diversité des réalités foncières locales et d'élaborer des règles de gestion foncière adaptées aux problématiques d'un espace donné.

Description détaillée des mécanismes.

Mode d'élaboration d'une charte foncière.

La loi 034-2009 qui institutionnalise le principe des chartes foncières locales fixe un cadre souple : elle définit certains critères à considérer mais laisse une grande marge de manœuvre pour leur mise en place. L'élaboration d'une charte se fait en fonction des besoins et des enjeux fonciers identifiés localement. L'article 13 dispose ainsi que les chartes locales doivent édicter des règles relatives :

- « au respect des usages locaux positifs liés à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale ;
- au respect et à la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés;
- à l'identification et à la préservation des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune ainsi qu'aux modalités de leur accès équitable et gestion participative ;

- aux prêts de terres rurales, notamment la durée du prêt, les contreparties éventuelles relatives, les conditions de son renouvellement, la durée de la cessation d'exploitation de terres rurales pouvant entraîner la cessation du prêt, les motifs de résiliation du prêt de terre par le prêteur et les conditions de reprise par lui de sa terre ainsi que la durée du préavis à observer par le prêteur dans l'exercice de son droit de reprise ; les conditions dans lesquelles des héritiers peuvent poursuivre le prêt de terre contracté par leur auteur conformément au code des personnes et de la famille ;
- aux types d'actions positives à initier au niveau local en faveur des groupes vulnérables, notamment les femmes, les pasteurs et les jeunes ;
- aux instances locales chargées de la prévention et de la gestion alternative des conflits fonciers ruraux et à la procédure applicable devant elles. » (Hochet, 2014).

L'objet d'une charte n'est pas de traiter tous les problèmes, mais bien de répondre aux enjeux propres à un territoire. Une charte peut être initiée et appliquée à l'échelle communale, intercommunale, villageoise ou inter-villageoise. Elle est généralement élaborée à l'initiative d'une ou plusieurs instances de gouvernance foncière locales que sont :

- le **conseil villageois de développement** (CVD) élu dans chaque village et supervisé par le conseil municipal,
- la **commission foncière villageoise** (CFV)¹, et
- le **service foncier rural** (SFR)², ce dernier étant mis en place au niveau des communes.

Pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de la charte, un **comité d'initiative** composé de personnes représentant différents types d'agents locaux (autorités coutumières, producteurs, usagers...) est également mis en place, avec la souplesse nécessaire pour s'adapter aux différentes situations. Lorsque l'initiative de la charte est communale, un prestataire privé peut jouer le rôle de comité d'initiative.

Pour garantir l'adhésion des populations au projet de charte foncière et le succès de sa mise en œuvre, l'implication des populations est indispensable tout au long des différentes phases d'élaboration de la charte. L'identification des enjeux fonciers locaux est un préalable, indispensable, à l'élaboration d'une charte. Pour cela, avant la phase de rédaction, un diagnostic précis de la situation foncière de la zone ou ressource concernée doit être réalisé par les initiateurs de la charte, en concertation avec les populations locales. Cet état des lieux doit permettre d'identifier les besoins fonciers locaux et les problèmes qui devront être traités par la charte.

1• Les commissions foncières villageoises : « Sous-commission du CVD, elle participe aux procédures menant à l'établissement des actes fonciers, documente et suit les transactions foncières rurales, participe à l'élaboration du cadastre rural et à la prévention des conflits. Présidée par un représentant des autorités coutumières, elle est composée d'un représentant des autorités religieuses, de l'association des éleveurs, des organisations des jeunes, de la chambre régionale d'agriculture, des organisations féminines, des organisations professionnelles locales. » (Hochet, 2012).

2• Les services fonciers ruraux : « Placés sous la responsabilité du maire, ils doivent collaborer avec le CVD, les autorités traditionnelles, les services techniques, la chambre d'agriculture. Ils font l'inventaire des terres du DFE et du DFCT de la commune ainsi que des ressources naturelles, tiennent le registre foncier rural, établissent les actes fonciers, et participent à l'élaboration et à l'application des chartes foncières. » (Hochet, 2012).

Ensuite, la rédaction du projet de charte foncière locale doit se faire par **consensus**. Le contenu de la charte doit être discuté par le biais de nombreux allers-retours entre le comité d'initiative et les populations concernées par la charte, rassemblées lors d'assemblées villageoises³. Les règles issues d'un véritable processus de négociation et de concertation auront d'autant plus de chances d'être appliquées par les populations. A ce propos, le comité d'initiative, ou le prestataire privé qui en joue le rôle, doit prendre en considération les rapports de pouvoirs présents au sein des communautés et s'assurer de la représentativité et de la transparence de ces assemblées villageoises, notamment en facilitant la prise de parole des différentes catégories de la population lors de ces assemblées. Le comité d'initiative, chargé de se faire le relais des propositions émises par les assemblées villageoises, devra ensuite proposer le projet de charte foncière à la commission foncière villageoise.

La validation administrative de la charte intervient après délibération et émission d'un **arrêté municipal** par le conseil municipal. La charte apparaît alors au registre des chartes foncières tenu par le Service Foncier Rural et elle devient applicable une fois l'arrêté transmis au Haut-Commissariat de la Province.

Champs d'application de la charte et mécanismes de régulation.

Les chartes foncières locales **peuvent concerner des espaces variés**. Elles peuvent s'appliquer à la gestion d'un espace localisé, tel une mare ou une forêt villageoise par exemple, ou porter sur l'ensemble des ressources foncières et naturelles d'un territoire (villageois, inter-villageois ou communal).

Les chartes foncières au Burkina Faso portent généralement sur des ressources communes faisant l'objet de multiples usages par des individus aux intérêts divers. Les chartes ont alors pour rôle d'identifier cette pluralité de droits fonciers imbriqués les uns aux autres et de définir les règles d'accès aux ressources concernées et les modalités de leur gestion, dans le respect et la reconnaissance des pratiques locales. L'élaboration d'une charte foncière locale permet de reconnaître, recenser, préciser voire corriger les règles locales d'utilisation et d'accès aux terres et aux ressources naturelles par les différentes catégories d'usagers. Ce processus permet ainsi de **formaliser et sécuriser les pratiques et normes existantes ou nouvelles**, certains modes de faire valoir par exemple, en les explicitant dans un document écrit.

Tout au long de la charte foncière locale de la commune burkinabè de Koumbia sont spécifiées, de manière plus ou moins précise, les **modalités de gestion et d'accès aux espaces et ressources agricoles, hydrauliques, halieutiques, pastorales, forestiers et fauniques**. Les chartes visent généralement à garantir aux différents usagers d'une même ressource l'accès à cette ressource et à assurer la complémentarité de leurs pratiques.

3• Il semble que dans le cas d'une charte initiée à l'échelle communale un simple avis de l'assemblée villageoise soit requis, l'aspect participatif du processus trouvant alors peut-être ici ses limites. Toutefois, le projet est rompu en cas de désaccord (art. 29 du décret 2010-400 portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales). Il y a alors possibilité de recourir à un médiateur.

Par exemple, la charte foncière de Koumbia précise, dans son article 14, qu' « après l'enlèvement des récoltes, les champs sont ouverts aux animaux pour la vaine pâture sous réserve d'une autorisation préalable du propriétaire du champ. La période d'ouverture des champs à la vaine pâture sera déterminée selon les années par un arrêté communal, en concertation avec les organisations d'agriculteurs et d'éleveurs ». Cet extrait semble confirmer⁴ qu'il y a volonté de **réajustement des pratiques locales préexistantes** d'ouverture des champs après la récolte, avec l'introduction de l'autorisation préalable du propriétaire et avec la définition des dates de début et de fin de la période d'ouverture des champs au niveau local. En même temps, le principe de l'ouverture des champs à la vaine pâture étant prévu par la loi 304-2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme, la reprise de cette disposition dans la charte de Koumbia confirme que les chartes locales offrent une **possibilité d'appropriation de règles perçues comme « lointaines »** par les populations locales.

Une charte locale peut également **interdire l'usage agricole de certains espaces**, comme stipulé dans l'article 11 de la charte foncière locale de la commune burkinabé de Koumbia :

« Sont considérées comme terre à ne pas attribuer à des fins agricoles, les espaces suivants :

- Les réserves forestières et fauniques villageoises ;
- Les abords de campements d'éleveurs à deux cents mètres (200 m) ;
- Les abords des lieux de pacage (parcs de nuit), des parcs de vaccination et des pédiluves à deux cents mètres (200 m) ;
- Les abords des points d'eaux : cent mètres (100 m) ;
- Les pistes à bétail ;
- Les zones réservées aux pâturages notamment les collines ou « ferlo », les cuirasses ou « fukkaawo ou fugan », les bas-fonds non aménagés et non mis en valeur « cofol » ;
- Les lieux sacrés. ».

Les chartes foncières locales sont aussi en mesure de réguler les termes des transactions foncières telles les dons, les transmissions, ou les prêts de terres. Elles peuvent par exemple définir les conditions spécifiques de cession foncière (durée des prêts, conditions de cessation, etc.) ou encore prescrire certains types de transferts à l'échelle locale. L'Article 13 de la Loi 034-2009 précise ainsi que : « les chartes foncières locales déterminent au niveau local, les règles particulières relatives aux prêts de terres rurales, notamment la durée du prêt, les contreparties éventuelles relatives, les conditions de son renouvellement, la durée de la cessation d'exploitation de terres rurales pouvant entraîner la cessation du prêt, les motifs de résiliation du prêt de terre par le prêteur et les conditions de reprise par lui de sa terre ainsi que la durée du préavis à observer par le prêteur dans l'exercice de son droit de reprise ; les conditions dans lesquelles des héritiers peuvent poursuivre le prêt de terre contracté par leur auteur conformément au code des personnes et de la famille ».

4• Ce qu'il faudrait pouvoir vérifier sur le terrain. Les auteurs de la fiche ne peuvent ici que faire des hypothèses.

Un cadre légal encore en cours de construction, qui peut donner lieu à des interprétations différentes.

Les textes qui régissent la mise en place des Chartes foncières ne concordent pas totalement sur leur champ d'application.

La **loi 034-2009 portant Régime Foncier Rural** dans son article 13 définit une liste de domaines sur lesquels les chartes foncières déterminent au niveau local des règles particulières. Cette liste, en ce qui concerne les transactions foncières, ne mentionne que les prêts de terres rurales. Les achats ou les locations ne semblent donc pas susceptibles d'être régulés par des chartes. Toutefois, le premier alinéa de la liste est le « respect des usages locaux positifs liés à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale », qui pourrait bien lui intégrer ces autres types de transactions.

Le décret d'application de la loi (**Décret #2010-400 portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales**) est au contraire tout à fait explicite sur la possibilité des chartes foncières de réguler tout type de transaction foncière, ce qui semble bien avoir été l'intention des promoteurs de la loi. Son article 4 dit textuellement :

« En considération des circonstances locales, des besoins et usages locaux, les chartes foncières déterminent localement :

- les usages à respecter par les acteurs ruraux dans le cadre de l'accès à la terre et aux ressources naturelles ;
- les mesures de protection, d'utilisation équitable, durable et paisible des terres et des espaces de ressources naturelles d'utilisation commune ;
- les mesures de nature à améliorer les transactions de terres y compris les prêts coutumiers et à prévenir les conflits y relatifs
- les instances locales chargées de la gestion alternative des conflits fonciers. »

Non seulement le champ d'application est étendu à l'ensemble des transactions, mais il s'agit « d'améliorer » les transactions, ce qui va au-delà du simple respect des usages locaux.

Le **module de formation des services techniques du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire** (juin 2014), censé dire comment appliquer le décret qui précise la loi, reprend pratiquement textuellement le contenu de l'article 13 de la loi, en se contentant d'ajouter que « la charte foncière vise à régler une ou plusieurs questions à la fois ». La liste des modalités d'accès à la terre à examiner lors des diagnostics qui sont proposés pour une meilleure définition du contenu des chartes détaille plusieurs points liés aux prêts de terres, mais après avoir mentionné deux questions très larges, les « conditions à remplir pour accéder à la terre » et les « procédures à suivre au niveau local (selon les us et coutumes locaux) », qui pourraient permettre d'examiner d'autres types de transactions foncières.

Ces flous et les interprétations divergentes qu'ils peuvent entraîner sont le reflet de la transformation profonde du cadre juridique que nous évoquons dans la fiche. Si une telle métamorphose est nécessaire, on conçoit aisément qu'elle ne puisse se faire d'un coup de baguette magique, les intérêts sous-jacents des différentes parties concernées étant considérables.

Le processus participatif d'élaboration d'une charte cherche à élargir la gamme des groupes sociaux pris en compte dans la définition des règles foncières. En cela, une charte foncière locale peut jouer un rôle dans le **rééquilibrage des rapports de force** sur un territoire donné, en intégrant dans le processus de décision des populations jusque-là marginalisées. Ainsi, les chartes foncières locales ne visent pas à figer les règles foncières locales mais bien à les rediscuter au niveau local, selon un processus le plus inclusif possible. Elles sont donc un moyen de « rebattre les cartes » de la gestion foncière au niveau local.

Ainsi, les chartes foncières locales permettent de préciser quelle distribution des droits on veut mettre en place sur un territoire donné et **quels acteurs il convient alors de favoriser, d'exclure ou d'inclure**. Les chartes sont donc en capacité de définir les conditions ou les restrictions qu'il convient d'imposer à certains agents dans l'accès aux ressources pour réduire les déséquilibres et/ou soutenir un modèle agricole en particulier. Les chartes peuvent par exemple viser à favoriser l'accès au foncier à certaines catégories d'acteurs parmi les plus vulnérables, tels les jeunes, les populations nomades ou les femmes. Par exemple, elles peuvent déterminer les règles locales de transmission des terres de manière à ce qu'elles profitent davantage aux femmes. De même, en facilitant l'acquisition de droits d'usage pour certaines catégories, elles peuvent ainsi permettre à l'échelle locale un accès aux ressources naturelles plus favorable à un certain type d'unité agricole, paysanne ou familiale par exemple, considéré comme le plus conforme à l'intérêt général.

Enfin, dans la lignée de la loi 034-2009 qui créa les commissions de conciliation foncière villageoise – seule instance habilitée à gérer les conflits fonciers – les chartes foncières contribuent à la prévention et à la **gestion des conflits** liés à l'enjeu foncier en précisant les procédures de règlements des conflits, ainsi que l'affirme l'article 1 de la charte foncière de Koumbia : « La présente charte foncière locale a pour objet de prévenir et gérer au moyen de règles locales les conflits liés à l'accès, à l'utilisation et à la préservation des ressources naturelles et foncières dans la commune rurale de Koumbia. ».

Ainsi, des mesures très variées peuvent être édictées par les chartes foncières pour confirmer ou corriger certains usages et pratiques locaux. Un certain nombre d'entre elles affectent les droits d'usage et ont une incidence directe en matière de régulation des transactions qui se nouent autour de ces droits.

Impact et limites.

Quelques impacts positifs évidents des chartes foncières locales.

1. Les chartes foncières locales ont la capacité de **favoriser certaines catégories d'agents économiques dans leur accès au foncier** pour réduire les déséquilibres sociaux ou pour soutenir un modèle agricole identifié comme le plus à même de contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général.
2. Les chartes foncières locales contribuent à **renforcer la capacité de régulation foncière à l'échelle locale**, par un « ensemble de mesures prises pour garantir le fonctionnement des systèmes fonciers ou pour contrôler ou corriger ce fonctionnement » (Basserie, D'Aquino, 2011).

3. Elles contribuent à **reconnaître et à légitimer les pratiques existantes** et, par là même, à les sécuriser lorsqu'elles ont des effets positifs pour les parties prenantes ou à se poser la question de leur amélioration ou de leur transformation dans le cas contraire.
4. Elles proposent (ou renforcent) **une approche de la sécurisation foncière qui remet en cause les « fondements coloniaux »** selon lesquels la généralisation de la propriété privée est seule à même de permettre aux détenteurs de droits fonciers d'être protégés et de jouir de leurs droits⁵. Elles rompent ainsi avec les échecs répétés des politiques de formalisation des droits fonciers coutumiers reposant sur l'émission de titres fonciers en s'appuyant plutôt sur la négociation de la légitimité des règles d'accès aux ressources naturelles sur un territoire donné. Les chartes foncières locales font ainsi un pas important vers la reconnaissance des droits locaux dans les dispositifs de gestion foncière en soulignant la capacité des populations à créer du droit « par le bas » en redéfinissant elles-mêmes les droits d'accès aux ressources sur leur territoire.
5. Les chartes locales visent généralement à garantir des conditions d'exploitation des ressources naturelles durables permettant leur renouvellement et contribuent alors à **freiner la dégradation des ressources** dans les zones où elles sont mises en œuvre (Fako Ouattara et al, 2011).

Mais les chartes foncières locales peuvent aussi avoir des limites.

Nous ne disposons pas encore du recul suffisant pour dresser un tableau complet des limites des chartes foncières locales en matière de régulation des transactions foncières⁶.

Cependant, sur la base des limites repérées pour les dispositifs de conventions locales en général par certains travaux cités en bibliographie, il est possible de formuler des hypothèses qui aideront à avancer.

Le processus participatif et inclusif prôné pour l'élaboration des chartes foncières peut posséder certaines limites. D'abord, les **représentations et les légitimités locales ne sont pas toujours correctement prises en compte**, ce qui limite l'adhésion des habitants à la charte. Ainsi, l'unité politique « village » créée par l'administration à différentes époques ou par la décentralisation ne correspond pas nécessairement à un espace politique coutumier ni à une unité foncière pertinente, mais vient bien souvent chevaucher voire réduire les légitimités traditionnelles.

Aussi, comme pour les conventions locales, il arrive parfois que les énoncés édictés par les chartes foncières burkinabés restent « normatifs, abstraits, généraux, non contextualisés, et de surcroît exprimés dans une langue de communication qui n'est pas utilisable par bon nombre d'usagers. » (Djiré, 2004). Des règles trop complexes, floues, inadaptées ou méconnues des populations ne sont alors que peu appliquées. De plus, il peut être difficile de faire respecter les règles prévues dans les chartes foncières du fait de l'absence de

5• L'immatriculation foncière, système employé par l'administration coloniale pour garantir la sécurisation foncière, sous-tend encore aujourd'hui nombre de législations foncières ouest-africaines (Ouedraogo, 2010).

6• Par ailleurs, nous n'avons pas eu accès à suffisamment de chartes et moins encore à des évaluations basées sur un travail de terrain approfondi.

mécanismes de sanctions effectifs, ou du manque de volonté des autorités locales. Par exemple, lorsque la charte est d'initiative communale ou inter-communale, le défaut de soutien et d'implication des institutions villageoises lors du processus de son élaboration conduit le plus souvent à l'échec.

Malgré l'effort d'inclusivité que suppose le mode d'élaboration des chartes foncières locales, les processus de négociation et de concertation **ne parviennent pas toujours à donner la parole à l'ensemble des agents sociaux concernés**. La participation des groupes les plus vulnérables, tels les femmes, les éleveurs nomades⁷ ou les jeunes, n'est pas systématiquement assurée. De même, les rapports de forces et la diversité des intérêts en jeu au sein d'un même territoire ou d'une même « communauté » ne sont pas toujours pris en compte. Si les chartes foncières permettent une redistribution des droits des différents groupes d'usagers, il n'est pas exclu que les règles et les mesures édictées privilégient un type d'usager plus qu'un autre, en fonction du poids respectif des divers groupes lors de la négociation de la charte. Notons qu'il peut arriver, dans des contextes de pression accrue sur les terres, que la charte locale soit utilisée comme un moyen d'exclure certains groupes sociaux (étrangers, populations nomades...) de l'accès aux ressources selon des critères aux tendances xénophobes. Aussi, les initiateurs d'une charte, surtout lorsque la charte est d'initiative communale ou intercommunale, peuvent chercher à attirer les investisseurs quitte à passer sur les intérêts des producteurs et des populations. Cependant, si **rien ne garantit a priori que les critères utilisés par une charte pour réguler l'accès au foncier seront conformes à l'intérêt général, le projet de charte peut être rompu si l'assemblée villageoise exprime son désaccord**.

Pour que les chartes locales soient réellement en mesure d'échapper aux rapports de pouvoir en place et de rééquilibrer l'accès aux ressources, des mécanismes de contrôle et de suivi du processus de négociation sont impératifs. À toutes les étapes du processus, il faut se demander : « Qui est réellement légitime pour négocier ? Certains acteurs défendent-ils vraiment les intérêts de ceux qu'ils prétendent représenter ? Certains puissants ne se servent-ils pas de ces processus pour « noyauter » les décisions locales et servir leurs intérêts particuliers ou partisans ? Des utilisateurs potentiels, absents ou vulnérables lors de la négociation, ne sont-ils pas exclus de fait des ayants droit ? » (Granier, 2010).

Une autre limite des chartes foncières locales, commune aux conventions locales dans leur ensemble, est que leur mise en place nécessite beaucoup de temps. En mettant au cœur de sa logique la concertation et la négociation des règles, l'élaboration d'une charte foncière est un **processus long et qui nécessite l'implication d'un grand nombre de personnes**. Pour mener à bien la conception d'une charte et s'assurer de son effectivité dans la durée, il faut donc être en mesure de mobiliser sur des temps longs des moyens matériels et humains conséquents.

Les conventions locales permettent, à des degrés variables, de fournir aux populations des instruments supplémentaires pour protéger leurs droits et atténuer l'emprise de l'État sur la gestion foncière, mais, du fait du flou qui prévaut en général autour de leur validité juridique, elles sont rarement en mesure de

7• Les populations nomades qui ne sont présentes que de manière épisodique sur le territoire, et en particulier les pasteurs, peuvent être difficiles à intégrer aux discussions.

contraindre l'ensemble des agents à se plier aux règles qu'elles établissent. Ainsi, une des principales limites des conventions locales est qu'elles ne sont pas systématiquement en mesure d'agir sur le foncier privatisé ni sur le domaine de l'État : « à moins que le propriétaire privé n'accepte de participer à la convention locale, celle-ci ne peut l'y obliger. De même, l'État (ou la collectivité locale), s'il n'est pas partie à une convention portant sur le domaine dont il a la charge, aura tendance à la rejeter. » (Granier, 2010). Quant à elles, les chartes foncières locales burkinabés, si elles ne peuvent pas bouleverser à elles seules les rapports de force existants, disposent néanmoins d'un véritable fondement légal et semblent être davantage en mesure d'imposer leurs normes. Prévues par la loi et validées par arrêté communal, les règles édictées par les chartes foncières locales sont dès lors impératives et s'appliquent à tous.

Conclusion.

Dans un contexte où les pressions commerciales sur la terre sont de plus en plus importantes, il semble que le manque de volonté politique, de structuration et de coordination entre les différents niveaux de gestion foncière ne permette pas encore aux chartes foncières locales de s'imposer en elles-mêmes comme un outil réellement effectif pour contrer le phénomène d'accaparement de terres et les risques qui lui sont associés.

Pourtant, **l'outil des chartes foncières possède un fort potentiel pour agir sur la régulation des marchés fonciers au niveau local** qui mérite d'être développé et soutenu. Dans la mesure où elles peuvent contenir toute une série de mesures visant à soutenir un modèle de développement agricole en particulier, notamment en termes d'accès au foncier, les chartes foncières locales sont un instrument important, encore sous-utilisé, pour mettre en œuvre localement des mécanismes de régulation des marchés fonciers adaptés au contexte et aux enjeux propres à un territoire donné. Aussi, il serait intéressant de travailler à lever les entraves qui bloquent l'inscription de mesures ambitieuses et contraignantes de régulation des marchés fonciers au sein des chartes foncières locales.

Par ailleurs, des réformes des politiques foncières au niveau national peuvent être votées, mais elles auront besoin pour être appliquées de s'appuyer sur des **dynamiques locales, susceptibles de modifier progressivement les rapports de force**. Sans collectivités locales, sans communautés villageoises ou sans communautés de pasteurs organisées et susceptibles de contribuer à ces changements, les meilleures lois resteront lettre morte.

Dans l'exemple que nous avons développé, les chartes locales portant sur le foncier ne pourraient être développées au Burkina Faso si la loi foncière n'avait pas modifié la conception du domaine de l'État. Inversement, la loi foncière aurait peu de chance d'être mise en œuvre si des mécanismes de construction depuis la base de droits individuels et collectifs nouveaux ne pouvaient être créés. C'est dans la **conjonction des deux processus** que l'on peut réunir les composantes d'un changement.

Au Mali, la politique foncière agricole adoptée en conseil des ministres en décembre 2014 prévoit qu'un accord préalable des commissions foncières villageoises sera nécessaire pour toute transaction foncière qui bénéficierait à des entreprises étrangères au village⁸. Si elle se confirmait, une telle disposition permettrait

d'augmenter la sécurisation foncière dans un contexte de pressions commerciales sur la terre et son application représenterait une avancée majeure dans la mise en œuvre des principes des directives volontaires votés par le Comité de Sécurité Alimentaire des Nations Unies. Mais pour éviter les phénomènes de corruption qui ne manqueraient pas d'apparaître, elle devra s'appuyer sur une capacité réelle de gouvernance au niveau local, qui a souvent besoin d'être construite ou au moins renforcée.

Il ressort de cette analyse que le principe même de la construction des chartes peut jouer un rôle essentiel dans la construction de mécanismes de régulation des marchés foncier, dans le cadre d'un projet politique qui aura été discuté et adopté par l'ensemble de la société.

Les chartes foncières locales burkinabè restent des outils fragiles qui se heurtent à des difficultés diverses, mais **ce dispositif de gestion foncière local doit continuer à être ajusté, perfectionné et adapté à un contexte en mutation constante**, notamment en recherchant la qualité du processus participatif, la mise en cohérence des divers niveaux de décisions en matière foncière et l'amélioration de l'ancrage légal et institutionnel des chartes foncières locales.

Les chartes foncières sont des outils de régulation foncière ambitieux qui, « s'appuyant sur le consensus autour de la légitimité des droits fonciers locaux dans leur grande diversité » (Ouedraogo, 2010), incluent une approche réellement alternative de la sécurisation foncière. Comme l'avance Hubert Ouedraogo : « Les réformes foncières futures en Afrique ont besoin d'envisager différemment la sécurisation foncière. Elles ont en particulier besoin de s'émanciper des présupposés coloniaux sur la sécurité foncière et sur les droits fonciers coutumiers. » (Ouedraogo, 2010). En cela, la **conception alternative de la sécurisation foncière** qui sous-tend la création des conventions locales en général et des chartes foncières locales burkinabè en particulier mérite d'être une source d'inspiration pour l'élaboration de politiques foncières dans d'autres contextes ouest-africains. Parce que leur élaboration suppose l'organisation de débats élargis, la construction d'un consensus entre tous les agents concernés (gouvernement, administration foncière, collectivités locales, sociétés civiles, professionnels du secteur, autorités coutumières), une mise en œuvre progressive dans la durée qui laisse la place aux apprentissages, aux expérimentations et aux réajustements et la réconciliation entre légalité et légitimité par une reconnaissance, claire et inscrite dans la loi, des droits existants et constatés, les chartes foncières locales contribuent à implanter au niveau local des éléments indispensables à la **construction d'une politique foncière inclusive**, qu'il faudrait pouvoir mettre en place à toutes les échelles de la gouvernance foncière. Elles sont aussi l'occasion de mener à bien le débat sur le pacte social et le projet de société dont le pays a besoin, avec les acteurs fondamentaux du milieu rural, avec les anciens, les adultes, hommes et femmes, et avec les jeunes dont l'avenir dépendra dans une large mesure des décisions qui seront prises autour de la question foncière.

8• Le projet de loi sur le foncier agricole (qui n'est pas encore entrée en application) prévoit lui que les commissions foncières donnent un avis sur les délivrances des attestations de détention coutumière et des attestations de possession foncière.

Principales sources utilisées.

- Basserie V., D'Aquino P., 2011, Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques. Fiches pédagogiques, Comité technique « Foncier & développement », AFD / MAE, 4 p.
- Basserie V., Ouedraogo, H., 2011, Les politiques foncières formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers africains ? Fiches pédagogiques, Comité technique « Foncier & développement », AFD / MAE, 4 p.
- Chauveau J.P., Lavigne Delville Ph., 2012, Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers (1) Formaliser pour sécuriser ? De fausses évidences. Les Notes de Politique de NEGOS-GRN, n° 10, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.
- Chauveau J.P., Lavigne Delville P., 2012, Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers (2) L'illusion de la « photographie » neutre des droits. Les Notes de Politique de NEGOS-GRN, n° 11, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.
- Djiré M., 2004, Conventions locales au Mali : Grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN, IIED, n°2, 35 p.
- Fako Ouattara B., Mansion A., 2012, Les ressources cachées du droit pour sécuriser l'accès à la terre. Eclairage à partir du Burkina Faso. Les Notes de Politique de NEGOS-GRN, n° 12, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.
- Fako Ouattara B., Ouattara B., 2012, Les enjeux de la mise en œuvre de la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso. Les notes de politique de Negos-GRN, n° 13, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.
- Fako Ouattara B., Millogo L., Sanon A., 2011, Analyse multicontextuelle des processus d'élaboration et de mise en œuvre des conventions locales de gestion des ressources naturelles au Sahel et élaboration d'un guide méthodologique, CINESDA, World Agroforestry Centre, 84 p.
- Granier L., 2010, Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ? Fiches pédagogiques, Comité technique « Foncier & développement », AFD / MAE, 4 p.
- GTZ. (2003) Les conventions locales. Un instrument de la gestion décentralisée des ressources naturelles. Les expériences de la coopération technique allemande au développement (GTZ) en Afrique de l'Ouest. Recueil de textes conceptuels et originaux. DVD.
- Hitimana L., Zoundi J. (sous la coordination de), 2011, Investissements et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE), Paris.
- Hochet P., 2012, Les compétences foncières des communes rurales burkinabè : les enjeux de mise en œuvre d'un dispositif ambitieux. Les Notes de Politique de NEGOS-GRN, n° 14, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.
- Hochet P., 2014, Burkina Faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux, Fiche pays n°5, Comité technique «Foncier et développement».

- Lavigne Delville Ph., Djiré M., 2012, Les conditions d'effectivité des conventions locales (1) : règles et processus de négociation, Les Notes de Politique de NEGOS-GRN, n°8, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.
- Lavigne Delville Ph., Djiré M., 2012, Les conditions d'effectivité des conventions locales (2) : Engagement des autorités et pragmatisme dans la mise en œuvre, Les Notes de Politique de NEGOS-GRN, n°9, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.
- Lavigne Delville Ph., Mansion A., 2015, La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Comité technique «Foncier & développement».
- Ouedraogo, H., 2010, Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives, Fiches pédagogiques, Comité technique «Foncier et développement», AFD / MAE, 4 p.
- Sanou S., Hochet P., 2012, Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles. Les notes de politique de Negos-GRN, n° 15, Nogent, NEGOS-GRN/GRET/IRD/GERDSA, 4 p.

Textes législatifs

- Charte foncière locale de la commune rurale de Koumbia, Ministère de l'Administration Territoriale et de la décentralisation, Burkina Faso, Novembre 2010.
- Loi 034-2009/AN portant régime foncier en milieu rural au Burkina Faso : <http://www.hubrural.org/La-nouvelle-loi-fonciere-rurale-du.html?lang=fr>
- Décret 2010-400 portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales.

2

La régulation des marchés fonciers au sein des ejidos (Mexique) après la réforme de 1992.

Samir El Ouaamari (AGTER)

7 février 2017

Le contexte : Le rôle redistributif de l'Etat et les formes de propriété collectives pointés du doigt après huit décennies de Réforme agraire.

La Révolution mexicaine du début du XXe siècle représente un tournant central dans l'histoire agraire de ce pays. A l'issue d'une longue période de troubles et de guerre civile précédée de multiples révoltes paysannes, la promulgation de la Constitution de 1917 avec son célèbre Article 271, allait profondément transformer la structure foncière du Mexique. En effet, depuis l'établissement des premières haciendas² pendant la période coloniale, celle-ci s'était caractérisée par une concentration croissante, le grignotage continu des territoires des communautés indiennes et le développement de rapports sociaux très inégaux et contraignants pour les ouvriers agricoles, les métayers et les fermiers qui travaillaient sur les terres de grands domaines privés. Cette situation fut renversée à partir de 1917. Les huit décennies qui allaient suivre furent marquées par de successives vagues de Réforme agraire, à savoir, la restitution de terres aux communautés indiennes – lésées par l'établissement des haciendas pendant la période coloniale et par l'abolition de la « propriété de main morte »³ dans le cadre des réformes libérales entreprises au milieu du XIXe siècle – mais surtout par des dotations foncières à des demandeurs organisés en groupes – souvent les ouvriers des anciennes haciendas (Cochet, 2009).

Ces dotations de terres donnaient naissance à une forme originale d'organisation sociale et de gestion territoriale : les ejidos. Ce terme englobe, à la fois, les terres attribuées à ces collectifs de demandeurs – souvent confisquées aux anciennes haciendas – et le collectif lui-même avec ces différents membres juridiquement reconnus – les ejidatarios – et des instances d'organisation et de gestion collective des terres (cf. infra). Au travers du processus de dotation, l'Etat concédait à l'ejido un droit d'usufruit sur une surface donnée. Celle-ci se composait de parcelles individuelles – la parcela ejidal dont un droit d'usage était accordé à chaque ejidatario – et d'espaces indivis de parcours et de bois – uso común – accessibles selon certains principes décidés collectivement. D'après les différentes lois et règlements qui précédèrent les réformes de 1992⁴, le droit d'usage sur la parcela ejidal pouvait être transmis par héritage, mais restait indivisible (un seul successeur devait recevoir l'intégralité de la parcelle) et inaliénable, toute opération d'achat-vente et toute forme de faire-valoir indirect – location, contrat à part de fruit – étant formellement interdites. Ces restrictions n'empêchèrent pas leur existence dans les faits, notamment à partir des années 1960 (Escalante, 2001), avec d'ailleurs, « des pratiques bien établies et régulées localement sans difficultés majeures » (Colin et al, 1999).

-
- 1• Cet article proclame que la totalité des terres et des eaux appartient à la Nation et qu'il revient à celle-ci de transmettre un droit d'usage aux particuliers pour favoriser le développement de la « petite propriété ». A ce titre, l'article ouvre la possibilité d'un démembrement des grands domaines privés, les haciendas, pour permettre l'accès à la terre à ceux qui en manquent.
 - 2• Les haciendas correspondaient (au Mexique et dans une bonne partie de l'Amérique sous contrôle colonial espagnol) à de grands domaines agricoles et/ou forestiers privés qui fonctionnaient sur la base d'une combinaison de travail salarié et de faire-valoir indirect. Au Mexique, à partir du XVIIIe siècle, la Couronne d'Espagne va consolider ce développement avec l'émission de titres de propriété aux haciendas (Cochet, 2009).
 - 3• La propriété de « main morte » correspond à celle appartenant à une personne morale, à une collectivité. En ce sens, au Mexique, l'abolition de ce type de propriété dans le cadre des réformes libérales du XIXe siècle, visait particulièrement les terres de l'Eglise et celle des communautés indiennes (Cochet, 2009).

D'un point de vue légal, la propriété ejidal correspondait ainsi à une « propriété sociale » de la terre qui se distinguait de la propriété privée en ce sens qu'il s'agissait « d'une part, de permettre la distribution de terres au plus grand nombre possible et, d'autre part, d'empêcher l'émergence d'un processus de différenciation sociale au sein du système ejidal, en interdisant toute régulation foncière marchande » (Bouquet et Colin, 2009). La construction des ejidos a nécessité une intervention considérable de l'Etat qui décidait des dotations et des redistributions et imposa des instances d'organisation internes aux ejidos, tout en gardant un droit de regard sur les décisions qui y étaient prises (Ibid.).

En 1991, à la veille des réformes, près de 30000 ejidos et communautés regroupaient autour de 3,5 millions d'ayants droit sur une surface de 103 millions d'hectares, soit plus de la moitié du territoire mexicain (Appendini, 2010). Le reste correspondait essentiellement à la « *pequeña propiedad rural* »⁵, c'est-à-dire à des terres avec un statut de propriété privée et régulées par le Code Civil. Plafonnée par les différentes lois agraires postrévolutionnaires jusqu'à aujourd'hui, la *pequeña propiedad* a néanmoins bénéficié de certaines dérogations dans les zones de développement des grands élevages sur front pionnier situées au sud et sud-est du pays (Cochet, 2009).

Dès la fin des années 1980, la crise de la dette et son corollaire, la réduction drastique des dépenses publiques – fin des soutiens des prix et des subventions aux intrants, etc. – ainsi qu'un certain épuisement des réserves foncières pour poursuivre les politiques de dotations au rythme de la croissance démographique, favorisèrent l'émergence d'un discours de touche libérale qui orienta fortement les réformes entreprises en 1992. L'ejido lui-même était pointé du doigt. En effet, les tenants de ce discours dénonçaient la rigidité des formes collectives d'accès au foncier comme un obstacle au développement des campagnes, alors que l'individualisation des modes d'accès au foncier et une circulation fluide des droits régulée par le marché devait permettre de libérer les « forces vives » des sociétés rurales (CTFD, 2012) et favoriser une allocation optimale des ressources. Par ailleurs, dans la pratique, loin du modèle proposé initialement, les ejidos étaient souvent le lieu d'abus de pouvoir, de caciquisme, d'intromission de l'Etat et de la corruption, et d'une différenciation socioéconomique non-négligeable s'accompagnant de la marginalisation de certains groupes sociaux (Cochet, 2009). Malgré cette double crise, « productive » et « organisationnelle », du secteur ejidal (Bouquet et Colin, 2009), en face de ce discours il y avait de bonnes raisons pour craindre que la pénétration du marché accélère la concentration du foncier déjà en cours, et conduise au démantèlement des formes de « propriété sociale ».

4• Dont le Code Agraire de 1934 et la Loi Fédérale de Réforme Agraire de 1971.

5• La « *pequeña propiedad rural* » peut se traduire par « petite propriété rurale ». Ce statut concerne toute la propriété privée rurale mexicaine. L'utilisation de l'adjectif « petite » tient de l'orientation donnée aux politiques foncières au Mexique à partir de 1917. Les réformes devaient permettre le développement de petites unités agricoles et c'est pour cette raison que les haciendas furent démembrées et des seuils de surface fixés. Dans la réalité la « *pequeña propiedad* » peut concerner néanmoins des unités de taille assez élevée (plusieurs centaines d'hectares).

Cette fiche s'intéresse à la mise en œuvre des réformes de 1992 qui résultèrent de ce débat et, en particulier, aux outils de régulation des marchés fonciers au sein des ejidos qu'elles proposent⁶. Plus de deux décennies après le démarrage des réformes, nous verrons que la structure et les rapports fonciers bâtis le long du XXe siècle – et centrés autour de l'ejido sur une bonne moitié du territoire mexicain – n'ont pas changé fondamentalement sous l'effet des réformes. Ainsi, les bienfaits des ejidos persistent... mais nombreuses de ces contradictions internes aussi.

Les finalités. Favoriser les flux marchands, tout en contrôlant la concentration et protégeant certaines catégories d'agents sociaux au sein des ejidos.

En 1992, la réforme de l'article 27 de la Constitution mexicaine mettait fin à la distribution de terres par voie de Réforme agraire. Il s'agissait par-là de promouvoir un marché des terres qui devait permettre une réallocation plus efficiente de la terre, attractive à l'investissement (agricole et non-agricole), garante de la viabilité des exploitations et conduisant à une augmentation de la productivité agricole (Appendini, 2010). Tout en favorisant la circulation marchande de droits sur le foncier aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des territoires concernés par les ejidos, les réformes prévoyaient un ensemble de dispositions pour préserver la propriété sociale de la terre, sécuriser l'ensemble des agents sociaux concernés par les transferts, limiter la concentration et orienter les flux en faveur des habitants des ejidos. Ainsi, malgré l'individualisation et la marchandisation des droits fonciers et la diminution de l'emprise de l'État et des autorités ejidales sur les ayants droit, les réformes de 1992 sont loin de constituer une privatisation des terres des ejidos (Bouquet et Colin, 2009).

Nous pouvons décliner les finalités de cette réforme en trois grands chapitres :

1. Dynamiser les échanges marchands de droits sur le foncier au sein des ejidos.

La réforme de l'Article 27 abroge la prérogative de l'État d'attribuer des terres aux populations souhaitant constituer des ejidos ou les élargir. Aussi, annule-t-elle l'imprescriptibilité du droit d'usufruit octroyé par l'État aux ejidos lors de ces dotations. De même, elle lève l'interdiction qui pesait sur l'ensemble des transferts marchands de droits au sein des ejidos. Ainsi, l'achat et la vente de droits sur les parcelles ejidales par les ejidatarios, ou l'établissement de contrats de faire-valoir indirect entre deux parties ou plus, seront désormais – sous certaines réserves dans le cas de l'achat-vente de droits – des pratiques légales. Pour les détenteurs de droits sur le foncier au sein des ejidos, il devient également légal de faire valoir ces droits comme garantie auprès d'institutions de crédit.

6• Nous n'aborderons que de manière accessoire les évolutions concernant les marchés fonciers relatifs à la « pequeña propiedad rural ».

2. Sécuriser les agents sociaux concernés par les transferts de droits.

L'amendement de l'Article 27 et la nouvelle Loi Agraire de 1992 reconnaissent toujours les ejidos comme propriétaires de leur territoire. Les instances qui composent chaque ejido (cf. infra) sont réformées pour faire face à leurs dérives autoritaires – notamment celles du commissariat ejidal – mais continuent de jouer un rôle non négligeable dans la gestion des ressources à l'intérieur de ce territoire. Par ailleurs, les nouvelles dispositions vont accorder une personnalité juridique à des agents sociaux propres aux ejidos, autres que les ejidatarios, qui n'en avaient pas jusque-là : posesionarios et avecindados (cf. infra). Elles sont également censées augmenter l'autonomie des individus au sein des ejidos. Dans le discours sur la réforme, l'autonomisation s'entend comme une démocratisation dans les relations entre Etat et ejidos d'une part et entre ejidatarios et les instances ejidales d'autre part (Bouquet et Colin, 2009). Pour les réformistes, cette autonomisation passait, entre autres, par le transfert de la propriété des ejidos et des communautés de la Nation aux ejidatarios et comuneros⁷, ainsi que par l'établissement en toute clarté des droits individuels et/ou collectifs de chacun (Warman, 2001, cité par Cochet, 2009).

3. Contrôler la concentration foncière et orienter les transferts marchands de droits.

En effet, les nouvelles dispositions conservent l'établissement de seuils de surface maximale par individu pour la propriété privée (pequeña propiedad). Des seuils – absolus et relatifs – vont être appliqués aussi contre l'accumulation de droits sur le foncier au sein des ejidos (où ils n'avaient pas lieu d'être avant la réforme, dès lors que les transferts de ces droits étaient proscrits). Par ailleurs, toujours à l'intérieur des ejidos, l'achat et la vente de droits restent soumis à un certain contrôle collectif et certaines catégories d'agents reconnus juridiquement jouissent d'un droit de préemption lors de la vente des droits sur une parcela ejidal.

Les mécanismes. Individualisation et marchandisation des droits sur le foncier des ejidos en deux étapes de mise en œuvre « volontaire ».

Les ejidos et les personnalités juridiques reconnues par les réformes de 1992.

Toujours prédominants aujourd'hui dans les campagnes mexicaines, les ejidos ont subi néanmoins d'importants changements sur le plan juridique suite aux réformes de 1992. Les différentes instances qui composent chaque ejido – commissariat, assemblée et conseil de surveillance – se maintiennent. Le commissariat ejidal reste l'instance exécutive chargée, sous le contrôle du conseil de surveillance d'appliquer les décisions prises en assemblée et de gérer la dotation foncière reçue de l'Etat par l'ejido (CTFD, 2012). Elu pour une période de trois ans, les nouvelles dispositions insistent sur sa fonction de représentation des ejidatarios et non pas celle d'autorité (Bouquet et Colin, 2009). L'assemblée se compose de l'ensemble des ejidatarios. Habilitée à prendre des décisions relatives à l'utilisation des espaces d'usage collectif (uso común), les réformes de 1992 vont lui accorder une place centrale dans le déroulement des procédures de

7• Terme pour désigner les membres des communautés indiennes.

certification et de privatisation des terres ainsi que dans le contrôle des opérations d'achat-vente au sein de l'ejido (cf. infra).

Au-delà de ces différentes instances, la Loi Agraire de 1992 va introduire de nouvelles personnalités juridiques au-delà des ejidatarios, seuls « sujets agraires » reconnus formellement jusque-là : les posesionarios et les avecindados. Les premiers ont des droits sur une parcela ejidal – qu'ils ont acquis généralement par la transmission d'une portion de celle-ci ou par des transferts marchands, pratiques interdites avant les réformes – mais n'ont pas de droits sur les espaces d'usage collectif et ne peuvent pas voter à l'assemblée (Cochet, 2009). Ils peuvent néanmoins devenir ejidatarios sous le contrôle de cette dernière. De leur côté, les avecindados n'ont de droit reconnu que sur un solar, c'est-à-dire un lot urbain pour la construction de leur maison. Bien entendu, l'existence de ces deux catégories d'agents sociaux au sein des ejidos précède largement leur reconnaissance juridique par les textes promulgués à partir de 1992.

Certification de droits et reversement des terres des ejidos au domaine privé.

Pour la mise en œuvre des réformes, un vaste programme est lancé : le Programa de certificación de derechos agrarios⁸ ou PROCEDE. Si celui-ci apparût dans un premier temps comme un pas préalable vers la privatisation des terres des ejidos, dans sa forme finale PROCEDE est devenu un instrument de réaffirmation et de régularisation des droits fonciers au sein des ejidos (Bouquet et Colin, 2009). Les terres des ejidos qui souhaitent suivre cette procédure – suite à un accord des ejidatarios en assemblée – sont cadastrées, leur distribution cartographiée et les différents ayants droit identifiés. Le parcellaire et les espaces d'usage collectif sont confirmés formellement et enregistrés. Chaque ayant droit obtient un certificat concernant l'accès aux parcelas ejidales ou aux espaces d'usage collectif qui lui correspondent, qu'il soit ejidatario ou posesionario. Ce certificat est censé accorder à celui qui le détient une sécurité juridique lorsqu'il souhaite vendre ses droits ou établir des contrats d'association, de transmission, de location, ou à part de fruit, pratiques désormais légales.

Par ailleurs, l'obtention du certificat est un préalable pour tout ayant droit qui souhaite le dominio pleno sur ses parcelles, c'est-à-dire l'obtention d'un titre de propriété individuel et définitif. Les parcelles en dominio pleno ont le même statut que la pequeña propiedad. Elles sortent de la sphère de régulation des ejidos. Elles peuvent donc être louées ou vendues à quiconque, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des ejidos, suivant des procédures régies par le Code Civil. Le passage au dominio pleno peut relever de demandes individuelles faites par des ejidatarios ou posesionarios – pourvu qu'il y ait un nombre suffisant d'ayants droit intéressés – ou d'une demande de l'ejido dans son ensemble.

Des marchés fonciers sur les terres des ejidos formalisés et régulés.

Si la nouvelle Loi Agraire reconnaît une certaine autonomie aux différents ayants droit des ejidos pour disposer librement de leurs parcelas ejidales, un certain contrôle collectif sur celles-ci persiste néanmoins, lors des opérations d'achat-vente. En effet, la vente d'une parcela ejidal certifiée n'est autorisée qu'entre

8• Traduction : Programme de certification de droits agraires.

des ayants droit du même ejido. Par ailleurs, la procédure nécessite un accord écrit entre les deux parties, devant deux témoins et validée par un officier public, une notification écrite au commissariat de l'ejido, et une notification écrite aux détenteurs du droit de préemption. Ont le droit de préemption, dans l'ordre suivant, le conjoint (ou concubin/concubine) et les enfants du vendeur. Ce droit peut être exercé dans les 30 jours qui suivent la notification écrite. Dans le cas des pratiques de faire-valoir indirect, la Loi Agraire ne prévoit aucune autorisation préalable de l'assemblée : celles-ci peuvent être développées librement, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'ejido, selon les règles du Code Civil.

Par ailleurs, la Loi Agraire prévoit des seuils concernant la surface de parcelles ejidales sur laquelle un même ejidatario ou posesionario peut détenir des droits. Ainsi, au sein de l'ejido, une même personne ne peut posséder des droits sur une surface qui aille au-delà de 5% de la surface totale en régime de parcela ejidal, ni au-delà des plafonds établis pour la *pequeña propiedad*⁹. A ces seuils maximaux s'ajoute l'interdiction du fractionnement des parcelles ejidales aussi bien lors de la vente de droits que dans le cadre d'une succession. Plus précisément, alors qu'un détenteur de plusieurs certificats sur des parcelles non-jointives peut vendre chacun de ceux-ci légalement (vente partielle), il lui serait interdit de vendre des droits sur une partie de la superficie garantie par un seul certificat parcellaire (vente par fraction) (Bouquet, 2009). Orientée à éviter le développement du minifundium au sein des ejidos, cette mesure s'est avérée néanmoins déconnectée de la réalité des pratiques au sein des ejidos (cf. infra).

De leur côté, les parcelles titularisées et reversées au *dominio pleno* sortent totalement de l'emprise collective de l'ejido. Cependant la procédure pour obtenir le *dominio pleno* – d'une parcelle ou de l'ensemble du territoire de l'ejido – est soumise au contrôle de l'assemblée de l'ejido, tout comme les démarches de certification qui doivent la précéder. Une fois en possession du certificat parcellaire délivré par PROCEDA, les ejidatarios ou posesionarios désirant le *dominio pleno* sur leurs parcelles doivent obtenir l'accord de l'assemblée. Celle-ci doit être convoquée en séance extraordinaire dans des délais précis, permettant une participation d'au moins 75% des ejidatarios. Si le reversement est approuvé (vote à majorité qualifiée des deux tiers) les demandeurs démarchent le Registro Agrario Nacional (RAN) (cf. infra) pour annuler le certificat parcellaire et accéder au titre de propriété qui est alors enregistré au Registro Público de la Propiedad¹⁰. Le détenteur du titre reste membre de l'ejido pourvu qu'il conserve des droits sur d'autres parcelles ejidales certifiées ou sur les espaces d'usage collectif. Si ce n'est pas le cas, le commissariat de l'ejido doit notifier son départ au RAN.

Les opérations d'achat-vente ou de faire-valoir indirect sur des terres reversées au *dominio pleno* sont régulées par le Code Civil. Néanmoins, une dernière contrainte à l'échelle de l'ejido s'applique lors de la première vente effectuée à partir du changement de statut (de « parcela ejidal » à « *dominio pleno* »). En effet, un droit de préemption existe lors de cette première opération et concerne dans cet ordre : les

9• L'article 117 de la Loi Agraire de 1992 reprend dans les grandes lignes les plafonds établis dans les lois précédentes : de 100 à 300 ha en fonction de la production, avec de plafonds plus élevés pour une sélection de cultures pérennes.

10• Traduction : Registre Public de la Propriété.

parents du vendeur, les personnes ayant travaillé pendant plus d'un an sur les parcelles vendues, les ejidatarios, les avecindados et les habitants de l'ejido sans statut juridique particulier (Escalante, 2001). Les procédures de notification et les délais pour faire valoir ce droit sont les mêmes que lors de la vente des parcelas ejidales.

Les nouvelles institutions de l'Etat fédéré pour mettre en œuvre les réformes.

Lors de leurs démarches pour faire usage du foncier ou transférer les droits sur celui-ci à un tiers, aussi bien les ejidos en tant que collectif que les individus qui y sont rattachés, sont en rapport avec trois nouvelles institutions issues des réformes et présentes dans chaque Etat mexicain : la Procuraduría Agraria, le Registro Agrario Nacional et les Tribunales Agrarios.

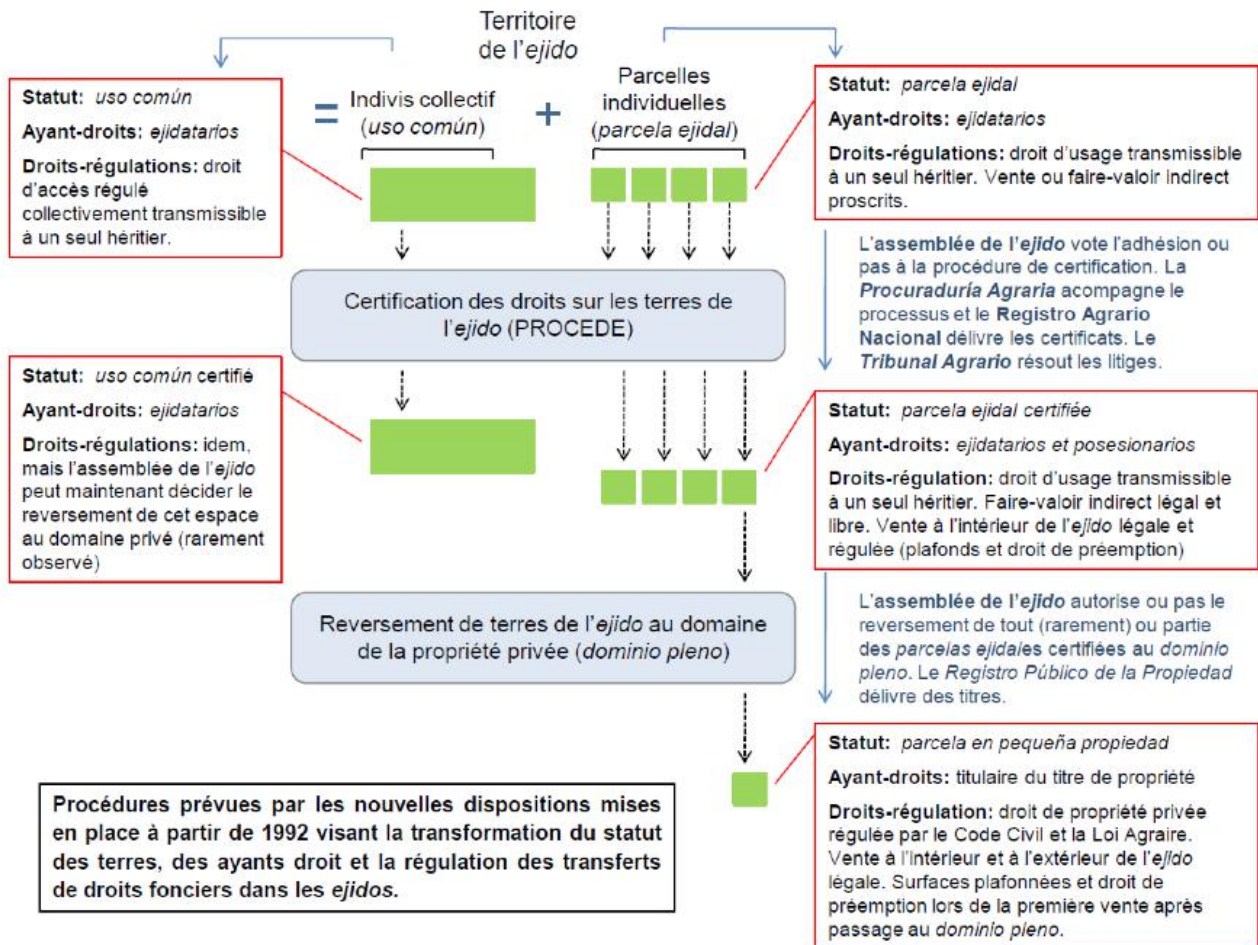
La Procuraduría Agraria (PA) a la responsabilité de protéger les droits des différentes catégories d'agents sociaux concernés par la Loi Agraire – ejidatarios, posesionarios, avecindados, membres des communautés, propriétaires en dominio pleno, successeurs ou détenteurs de droits de préemption, etc. – aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des ejidos et des communautés. Elle intervient à la demande des intéressés ou d'office pour fournir une sécurité juridique et du conseil dans le cas de litiges, pour dénoncer des infractions ou pour veiller au bon fonctionnement des autorités agraires locales. La PA a été centrale dans la mise en œuvre du programme PROCEDE.

Le Registro Agrario Nacional (RAN) collecte toutes les notifications concernant des transferts de droits (sur des parcelas ejidales ou des terres relevant du dominio pleno) et émet les certificats ou titres à leurs nouveaux titulaires. Chaque ejidatario peut également déposer au RAN la liste de ses successeurs en ce qui concerne les droits qu'il détient sur une ou plusieurs parcelas ejidales ainsi que sur les espaces d'usage collectif (Escalante, 2001).

Enfin, le Tribunal Agrario et, à l'échelle régionale, les Tribunales Unitarios sont compétents dans la résolution des controverses concernant, entre autres, les limites des espaces certifiés et la validité ou pas des transactions d'achat-vente de terres au sein des ejidos et à l'extérieur (Ibid).

Les procédures de certification (PROCEDE) et de reversement de terres appartenant à l'ejido au domaine privé (dominio pleno), ainsi que leurs effets sur le statut des terres, les ayants droits et la régulation des transferts de droits, sont schématisées ci-dessus. Le schéma correspond aux transformations prévues par les réformes. Dans les faits, l'étape de reversement des terres de l'ejido au domaine de la propriété privée (dominio pleno) a été très peu suivie (cf. infra).

Impact, limites et perspectives.



Vingt-cinq ans après le démarrage des réformes, l'emprise des ejidos sur la terre reste forte. La structure foncière au Mexique n'a pas changé fondamentalement (Appendini, 2010). En 2007, le territoire des ejidos – parcelas ejidales et espaces d'usage collectif – correspondait à près de 90 millions d'hectares (INEGI, 2009) – soit 46% de la superficie du Mexique – et à 4,7 millions d'ejidatarios et posesionarios (Renteria, 2011). Le scénario de concentration accélérée du foncier ne s'est pas produit : malgré des disparités régionales importantes, l'agriculture au sein des ejidos reste caractérisée par des unités de production de taille modérée et dont la force de travail est principalement familiale. Pour autant, le développement du crédit et les gains de productivité qui étaient attendus d'un marché foncier plus transparent, sécurisé et dynamique n'ont pas été réalisés (Nuijten, 2003), d'autant plus qu'un marché des droits fonciers dynamique mais informel, notamment en ce qui concerne le faire valoir indirect, existait avant la mise en place des réformes. Et s'il n'y a eu que peu de terres du domaine des ejidos qui aient été versées au domaine de la « pequeña propiedad », la différenciation socioéconomique existante au sein du premier reste non-négligeable et précède la mise en œuvre des réformes.

Des réformes appliquées à un foncier déjà largement traversé par des logiques marchandes.

Les réformes se sont appliquées dans un contexte où les transactions marchandes de droits fonciers – achat-vente et modes de faire-valoir indirect – existaient, de fait, dans tous les ejidos, malgré leur interdiction, et sous des formes aussi variées que les situations auxquelles elles s'appliquaient. Ce sont les membres mêmes des ejidos et leurs différentes instances de décision qui validaient ces transactions. Pour rester dans la légalité, les opérations d'achat-vente pouvaient être déguisées en transferts « volontaires » de terres sans contrepartie (Nuijten, 2003) ; ou alors, dans certains ejidos, la procédure de sanction pour tentative de vente était détournée pour devenir finalement un instrument de formalisation et de sécurisation de la transaction (Bouquet, 2009).

L'achat-vente de parcelas ejidales concernait surtout des acheteurs membres de l'ejido mais également des extérieurs qui pouvaient alors devenir ejidatarios. Ces pratiques marchandes ainsi que d'autres effectuées en dehors du cadre formel – notamment la transmission à plusieurs successeurs – apportaient aux membres des ejidos un certain niveau de souplesse et d'autonomie que les lois ne leur fournissaient pas – obtention de trésorerie en cas de détresse, financement de l'émigration d'un membre de la famille, mise en valeur d'une parcelle en fonction des capacités de financement, etc. Néanmoins, elles répondaient avant tout à une distribution du capital et à un rapport de forces au sein des ejidos qui ont conduit à une certaine concentration foncière. C'est sur ces réalités que les programmes de certification des parcelas ejidales (PROCEDE) et de reversement de celles-ci au dominio pleno sont intervenus à partir de 1992. Les impacts des réformes, leurs limites et leurs perspectives doivent donc être examinés au regard de cette situation de départ.

Certification : mise en place accélérée, fragmentation, attentes partiellement comblées.

Dès 1997, le programme PROCEDE avait été complété dans près de la moitié des ejidos du pays (Escalante, 2001). Finalisé en novembre 2006, cette proportion s'élevait à 93% des ejidos et communautés et à 81% des 103 millions d'hectares de la propriété sociale mexicaine (Bouquet et Colin, 2009). Pour comprendre l'adhésion de la majorité des ejidos à ce programme de nature « volontaire » nous retiendrons trois facteurs explicatifs principaux. D'abord, le programme permettait aux ejidatarios et posesionarios d'obtenir une reconnaissance officielle de leurs droits et, ainsi, d'être plus autonomes que lorsqu'ils dépendaient du Secrétariat de la Réforme Agraire¹¹ et du commissariat de l'ejido pour valider leurs achats ou ventes déguisées (Nuijten, 2003 et Bouquet, 2009) ou légaliser la fragmentation de leurs parcelles destinée à allouer des terres à leurs enfants reconnus alors comme posesionarios (Appendini, 2010).

En ce sens, pendant la première décennie d'application des réformes (1992-2001) la surface en régime de parcela ejidal a progressé légèrement (Ibid), mais n'a pas suivi l'augmentation du nombre d'ejidatarios et de posesionarios. Le résultat a été la réduction de la taille moyenne de la parcela ejidal par ejidatario ou posesionario de 7,9 à 7,4 hectares entre 1991 et 2007 (Ibid.), à l'encontre donc des objectifs poursuivis par les réformes.

11• Institution chargée de la mise en œuvre des politiques de Réforme agraire, disparue avec les réformes de 1992.

Par ailleurs, c'est pour une bonne part au détriment des espaces d'usage collectif que l'augmentation des surfaces de parcelles ejidales s'est réalisée (Appendini, 2010).

Deuxièmement, parmi les avantages d'adhérer au PROCEDE, il y avait aussi, pour de nombreux ejidos, la perspective de résoudre d'anciens litiges territoriaux avec des ejidos ou des domaines privés voisins et ainsi augmenter la surface disponible pour l'ensemble des membres (Ibid.). A ce titre, la certification des terres de près du tiers des ejidos qui avaient rejoint le programme en 1997 était bloquée en raison de conflits de nature variée (Escalante, 2001). Ceux concernant les limites de l'ejido représentaient plus d'un quart des cas. Un an plus tard, le PROCEDE démarrait pourtant dans plus de la moitié de ces situations conflictuelles (Ibid.). Néanmoins, en termes d'impact réel, il s'avère que les conflits étaient loin d'être résolus dans tous les ejidos pour lesquels la Procuraduría Agraria donnait un avis « favorable » à l'application du programme (Nuijten, 2003).

Enfin, un facteur décisif de la mise en place rapide de la certification aurait pu être la conditionnalité – même si elle n'était pas administrativement imposée – de la perception des aides directes PROCAMPO – Programa de Apoyo al Campo¹² – à la détention du certificat fourni au terme de la procédure du PROCEDE (Cochet, 2009).

Dominio pleno : une procédure risquée et superflue pour l'essor de marchés formels.

Pour les promoteurs des réformes, la certification représentait aussi un pas préalable au passage au dominio pleno d'une bonne partie des terres des ejidos. Cependant, les surfaces des ejidos reversées au dominio pleno ont été relativement réduites. Elles s'élevaient à 4,7 millions d'hectares en 2007, soit 4,9% de la surface des ejidos avant les réformes, et ne représentaient que 1% des ejidatarios et des membres de communautés indiennes (Rentería, 2011). Ce faible intérêt pour le dominio pleno résulte en bonne partie de l'absence d'avantages de ce statut par rapport à celui des parcelles ejidales certifiées. En effet, le dominio pleno ne s'accompagne pas d'un accès au crédit plus facile et n'entraîne pas non plus une augmentation de la valeur de la parcelle pour celui qui souhaite vendre (Escalante, 2001). De plus, si le statut du dominio pleno est le seul qui permet formellement des ventes à l'extérieur du cercle de l'ejido, il n'y a pas de procédure prévue pour annuler des contrats d'achat-vente de cette nature qui concerneraient des parcelles qui n'auraient pas ce statut (Ibid.). En d'autres termes, le dominio pleno n'est pas une condition sine qua non pour vendre des terres à l'extérieur des ejidos et n'apporte donc pas une utilité supplémentaire par rapport à la certification. En revanche, dans certains cas, il s'est avéré que les ejidatarios et les posesionarios pouvaient être réticents au dominio pleno, de peur que sous ce statut leur terre puisse être plus facilement saisie par des créanciers en cas d'endettement. Les 4,7 millions d'hectares de terres des ejidos reversées au dominio pleno relèveraient alors de contextes géographiques bien particuliers, dont ceux où il existe un développement poussé de l'agrobusiness (Etat de Sonora) ou une pression urbanistique élevée (Etat de Mexico) (Appendini, 2010).

12• « Programme d'appui aux campagnes » mis en place dès le milieu des années 1990 et qui remplace la politique de prix garantis supprimée dans le cadre de la signature de l'ALENA en 1994 (Accord de Libre Echange Nord-Américain) par des subventions directes sous forme de primes par unité de surface.

Des évolutions du marché difficiles à quantifier et irréductibles aux effets des réformes.

En termes quantitatifs, la certification et le passage au dominio pleno n'ont pas eu un grand impact sur l'évolution du nombre de transactions d'achat et de vente. Bien que les dynamiques réelles de ce marché restent peu lisibles – en dépit de la mise en place du RAN – des études effectuées au niveau des ejidos montrent qu'avec l'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle Loi Agraire, ce sont surtout des transactions déguisées anciennes, effectuées avant 1992, qui ont été formalisées, alors que les nouvelles transactions restent rares et localisées principalement à proximité des centres urbains (Nuijten, 2003 ; Cochet, 2009 et Rentería, 2011).

Quant au droit de préemption accordé à certains agents au sein des ejidos – aussi bien pour l'achat de droits sur les parcelles ejidales certifiées que pour le premier achat d'une terre reversée au dominio pleno – ses effets sont mitigés compte tenu de la faible capacité de financement propre aux catégories d'agents ciblées – parents des acheteurs et autres membres de l'ejido – et de l'absence de mécanismes de crédit (Escalante, 2001). L'interdiction des ventes par fraction (cf. supra) aurait accentué cette incapacité à faire valoir le droit de préemption. En outre, de manière plus générale, cette interdiction a posé des problèmes en termes d'équité. Elle favorise l'accès à la terre aux gros acheteurs et, pour ceux qui ne détiennent qu'un seul certificat, elle ne permet pas d'alternative à la vente intégrale d'un patrimoine foncier en cas de besoins urgents de trésorerie (Bouquet, 2009).

D'après les recensements agraires, entre 1997 et 2007, 3,1 millions d'hectares des ejidos (certifiées ou pas, reversées au dominio pleno ou pas) auraient fait l'objet de transactions d'achat-vente (Robles, 2008 et Appendini, 2010), soit 9% de la surface en régime de parcela ejidal (Appendini, 2010), une ouverture du marché¹³ relativement modérée, proche de celle des états européens (SAFER, 2015) et qui résulte plus de la mise à jour et formalisation de nombreuses transactions d'achat-vente effectuées avant les réformes que de transferts réels effectués pendant la période. Cependant, dès la fin des années 1990, le marché formel de l'achat-vente, « moyennement actif », camouflait l'émergence d'un marché informel considérable. C'est ce que démontrent les faibles taux d'enregistrement au RAN des ventes réellement effectuées dans certains Etats comme celui de Tlaxcala où, en 1997, à peine 36% des ventes réalisées depuis la mise en place de PROCEDE avaient fait l'objet d'une inscription au RAN (Bouquet,). Bien qu'il soit concevable de penser que cette informalité correspondait à une situation de transition, d'adaptation aux nouvelles régulations, ce sont en grande mesure les mécanismes de régulation eux-mêmes, qui ont pu contribuer « à la génération d'une informalité structurelle » (Ibid)¹⁴.

Les effets de la nouvelle Loi Agraire sur le développement des modes de faire-valoir indirect sont encore plus difficiles à cerner à partir des sources de l'administration que ceux relatifs aux achats et aux ventes de terres certifiées ou reversées au dominio pleno. Contrairement aux transactions d'achat-vente, les contrats de location ou à part de fruit ne doivent pas être obligatoirement enregistrés au RAN. Uniquement le suivi des attributaires des aides PROCAMPO à l'échelle de chaque Etat permet d'avoir une idée de l'évolution

13• L'ouverture du marché foncier agricole correspond à la surface vendue rapportée à la surface agricole totale.

du faire-valoir indirect car ce sont les usagers des parcelles et non pas les propriétaires qui reçoivent ces appuis. Par ailleurs, comme le démontrent diverses études de cas, les pratiques de location ou de métayage ont largement précédé les réformes de 1992 (Colin, 2003). Ces dernières n'auraient fait que formaliser des pratiques courantes, « admises socialement et régulées localement » (Bouquet, 2009).

D'après différentes sources, les transactions de location auraient augmenté entre 1990 et 1997 avec une participation relative plus importante des surfaces certifiées (Janvry, Sadoulet et Gordillo, 1997 et Banco Mundial, 1999 ; cités par Appendini, 2010). A l'échelle nationale, on note que ce sont surtout les unités de production de taille plus grande qui sont preneuses de terres en location (Escalante, 2001 et Appendini, 2010). En ce sens, le développement de la location n'apparaîtrait pas, pour le moment, comme une alternative à l'émigration pour les jeunes agriculteurs sans droits fonciers, mais comme une voie pour l'agrandissement de certaines exploitations. Au contraire, on constate à une échelle plus locale, des situations où les ejidatarios peuvent préférer un travail salarié – probablement mal rémunéré – et une petite rente foncière perçue de la location de leur parcela ejidal que le risque – voire l'incapacité financière – d'une mise en valeur en faire-valoir direct de cette dernière (Colin, 2003). Les pratiques de faire-valoir indirect témoigneraient ainsi des processus de différenciation socioéconomique internes aux ejidos.

Des subterfuges pour contourner les limites à la concentration des terres.

Parmi les finalités des réformes de 1992, nous avons identifié au tout début celle de contrôler la concentration foncière. A cet effet, les réformes se situent dans la continuité des lois précédentes qui établissaient un plafonnement des surfaces en élargissant l'application de ces seuils au sein des ejidos. Néanmoins certaines défaillances du dispositif juridique limitent la portée de ces restrictions. En effet, la loi ne dit rien sur la possibilité pour une personne de détenir des parcelles dans différents ejidos, au-delà des limites exprimées, une situation qui est observable dans la pratique (Escalante, 2001).

Par ailleurs, il n'existe pas de limite à la surface exploitée en location par une même personne ou société et c'est sur cette base que l'agrobusiness se développe actuellement au Mexique. En effet, pour un agro-entrepreneur « il est beaucoup plus simple et moins coûteux de passer par la location, d'autant moins chère que le preneur fournit un travail au bailleur » (Cochet, 2009). Ainsi, à l'échelle nationale, bien que la concentration de la possession foncière reste modérée, l'on assiste à l'émergence de grands domaines capitalistes. Ce processus concerne davantage le secteur des terres en pequeña propiedad que celle des ejidos – exception faite, par exemple, de certains anciens ejidos collectifs constitués autour de grandes infrastructures d'irrigation publiques (Colin et al, 1999 et 2003).

14• Emmanuelle Bouquet (2009) explique comment cette informalité structurelle peut apparaître lors de l'achat-vente des parcelles des ejidos. En effet, cette pratique étant socialement condamnée, elle est souvent mise en œuvre de manière cachée et privée. L'acte de transfert est rarement enregistré et n'est connu que des deux parties concernées. Si des procédures administratives résultant des réformes permettent bien de rendre l'opération formelle, il s'avère que la formalisation ex-post risque souvent de se heurter au rejet de l'administration ou à des blocages liés à l'absence de certaines pièces administratives. L'acheteur pouvant craindre que la transaction soit considérée invalide par l'administration, c'est alors qu'elle risque fortement de s'installer dans l'informalité.

Quel devenir pour les ejidos ?

Toujours reconnus par la Loi Agraire et clé de voute de la structure foncière mexicaine, les ejidos n'en sont pas moins vulnérables actuellement et leur devenir reste incertain. En effet, les réformes conduisent à un certain émiettement de la structure des ejidos, qui tout en restant essentiels ne parviennent pas à résoudre leurs contradictions internes et perdent officiellement bon nombre de leurs prérogatives. Le rôle que leur confèrent les nouvelles régulations se limite à la gestion des espaces d'usage collectif et du noyau urbain. Les ejidos perdent une partie de leur poids dans l'organisation économique des agriculteurs (Escalante, 2001) au profit de nouvelles formes d'association dont les formes sociétaires d'agriculture. Bien que les surfaces détenues par sociétaire soient plafonnées¹⁵, ce modèle actualise les processus de différenciation socioéconomique à l'œuvre depuis plusieurs décennies au sein des ejidos. Cette différenciation est d'autant plus aigüe que la certification des parcelas ejidales ne s'est pas accompagnée d'un accès plus facile au crédit, ce qui limite fortement la possibilité pour bon nombre d'ejidatarios, posesionarios ou avecindados, notamment les plus jeunes, de mettre en valeur des terres et de consolider et/ou agrandir leur unité de production. L'émigration en ville ou vers les Etats-Unis – notamment depuis le début des années 1990 – marque alors inévitablement les trajectoires personnelles de bon nombre de jeunes issus des ejidos. Pour ceux d'entre eux souhaitant s'installer, il s'agit du seul moyen – risqué, périlleux et aux résultats incertains – d'obtenir les moyens financiers d'accéder à une parcelle (achat ou location) et de constituer un capital d'exploitation, en attendant pour les plus privilégiés, de recevoir une parcela ejidal en héritage.

Cependant face aux prédictions d'un inéluctable affaiblissement institutionnel voire démantèlement des ejidos qui résulterait des effets conjugués de la réduction de leurs compétences légales et de l'émigration de masse, on assiste dans certaines localités à leur « refunctionalisation » et, notamment, leur place est toujours centrale dans les processus d'action collective (Léonard, 2014). Cette « refunctionalisation » des ejidos repose sur deux piliers. D'une part, ils assurent une fonction (informelle) d'intermédiation dans la production et la gestion de biens publics dans un contexte de décentralisation politique (et de prolifération de programmes de lutte contre la pauvreté). D'autre part, l'assemblée de l'ejido représente désormais un espace privilégié comme canal d'échange d'informations relatives aux opportunités d'emplois, au financement de l'émigration, ou à l'établissement de normes sociales implicites conduisant au réinvestissement d'une partie des revenus de l'émigration dans la production de biens publics et dans la consolidation d'un patrimoine familial permettant la reproduction des exploitations (Ibid.). Néanmoins, cette consolidation et relégitimation de l'ejido n'est pas un phénomène généralisable à l'ensemble des situations, compte tenu des capacités inégales des membres et des instances des ejidos pour s'adapter au nouvel environnement économique et institutionnel¹⁶. Les déséquilibres internes et territoriaux qui s'en suivent appellent vivement à des politiques de revitalisation des ejidos défailants dans la mise en place de formes d'action collective, avec des lignes budgétaires conséquentes.

15• Avec un seuil absolu égal à vingt-cinq fois le seuil de la "pequeña propiedad"

Quel intérêt présente cette expérience pour le contexte ouest-africain ?

Si le cas du Mexique et des réformes appliquées à partir de 1992 a été retenu pour cette étude c'est que, à certains égards, la problématique foncière dans ce pays se rapproche davantage de celle existante dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest qu'à celle relative à d'autres pays d'Amérique Latine. En effet, cette problématique concerne davantage la nature des droits – et des pratiques de transferts de ces droits – que la distribution des terres – une répartition relativement égalitaire et largement héritière d'un processus de réforme agraire long de plus de sept décennies persistant aujourd'hui (Bouquet et Colin, 2009). De même que dans le contexte de certains pays d'Afrique de l'Ouest, la propriété éminente de la terre au Mexique est restée dans les mains de l'Etat et cette situation rendait illégales la plupart des pratiques de transferts de droits sur les terres des ejidos, du moins jusqu'aux réformes de 1992. Comme nous l'avons développé, ces pratiques – achat-vente mais surtout faire-valoir indirect – se sont pourtant développées, malgré leur interdiction, pour répondre souvent à un besoin de souplesse et d'autonomie de la part des unités de production, tout en conduisant parfois à alimenter des processus de différenciation socioéconomique au sein des ejidos. Les réformes des années 1990 reconnaissent juridiquement ces pratiques tout en préservant les ejidos et leur rôle d'arbitre collectif dans le cas des demandes de reversement des terres au domaine privé (*pequeña propiedad*) et tout en prévoyant des limites à la concentration ainsi que des mesures pour favoriser les transferts au sein des ejidos (droit de préemption notamment).

Ainsi, l'échelle très locale de gouvernance du foncier représentée par l'ejido, le développement des pratiques informelles au sein de celui-ci, et les débats qui ont conduit aux réformes foncières de 1992 – notamment sur la manière « d'intégrer », « d'encadrer » ou de « formaliser » l'informel – ne sont pas sans rappeler les enjeux fonciers à l'œuvre au niveau des collectivités territoriales dans certains pays d'Afrique de l'Ouest comme, par exemple, les communautés rurales au Sénégal. A ce titre, les effets des régulations sur le foncier des ejidos mises en œuvre au Mexique avant et après les réformes de 1990 montrent le besoin de mieux interroger la manière dont les politiques publiques doivent aborder l'informalité – (quels dispositifs juridiques pour sécuriser et ne pas entraver la souplesse que les pratiques informelles apportent au fonctionnement des unités de production, tout en contrôlant les effets pervers en termes de différenciation socioéconomique qu'elles sont susceptibles d'entraîner ?) ; la nécessité d'une cohérence entre les politiques foncières et les politiques d'accès au financement (et de manière générale, aux politiques agricoles) pour éviter la concentration foncière et orienter les transferts en faveur des agents sociaux les plus vulnérables ; et l'importance de l'exigence démocratique au sein des instances locales de gouvernance sur le foncier.

Bien sûr ces problèmes se posent de manière bien différente dans des pays comme le Sénégal. Ainsi, si les ejidos naissent de groupes sociaux relativement homogènes, souvent composés des ouvriers des anciennes haciendas et donc avec des intérêts à peu près convergents (du moins au départ), les rapports sociaux qui

16• En effet, ce sont les ejidos qui disposaient de « canaux efficaces et légitimes de médiation avec les réseaux des politiques publiques » dans les cadres régulateurs antérieurs qui le mieux parviennent à drainer les fonds publics et les revenus de l'émigration dans le sens d'une meilleure fourniture de biens publics et (donc) dans le sens, aussi, de l'accroissement de la valeur patrimoniale des exploitations (Léonard, 2014).

existent à l'échelle des communautés rurales sénégalaises peuvent être bien plus complexes et différenciés. Par ailleurs, au Sénégal, l'instance de gouvernance foncière à l'échelle des communautés rurales, le conseil rural (qui prend la décision d'affecter de désaffecter des terres en faveur d'individus ou de groupements d'individus), est censée représenter l'ensemble des habitants qui décident de sa composition au suffrage universel. Cependant on est loin du contrôle démocratique qui peut potentiellement être exercé par l'assemblée des ejidatarios au Mexique, et le risque peut être fort dans de nombreux villages relevant d'une même communauté rurale sénégalaise, que les voix des représentés par le conseil rural ne soient pas entendues (ou ne puissent s'exprimer) au moment de prendre certaines décisions importantes relatives à l'affectation du foncier (dont, par exemple, les cessions de terres à de grands opérateurs de l'agrobusiness dans certaines régions) ou, encore, à l'élaboration des réformes foncières de demain.

Sources utilisées.

- Appendini, K. 2010. La regularización de la tierra después de 1992: la "apropiación" campesina de PROCEDE. In Yúnez Naude (coord.): Los grandes problemas de México. Economía Rural. Tomo 11. Colegio de México. México DF.
- Bouquet E., Colin J.P., 2009. L'Etat, l'ejido et les droits fonciers : ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique. In : Colin J.-Ph., Le Meur P.-Y., Léonard E. (eds). Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales. Paris : Karthala, pp. 299-332.
- Bouquet E., Changement légal et sécurisation des transactions foncières au Mexique. In : Colin J.-Ph., Le Meur P.-Y., Léonard E. (eds). Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales. Paris : Karthala, pp. 333-344.
- Cochet, H. 2009. La Réforme Agraire au Mexique: 77 années d'intervention de l'Etat en matière foncière. Dossier "Les Réformes agraires dans le monde". Site ressources AGTER. Consultable en ligne : http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-15.html
- Colin JP, Blanchot C., Vázquez García E, Navarro Garza H. 1999. Réforme agraire, dynamiques organisationnelles et pratiques foncières : le cas de Graciano Sanchez (Tamaulipas, Mexique). Communication à l'atelier « Transitions foncières et changement social. Institutions, organisations et innovations autour de l'accès à la terre et à l'eau ». CIESAS-IRD. Mexico DF, 9-11 mars 1999.
- Colin JP, Blanchot C., Vázquez García E, Navarro Garza H. 2003. Réorganisations productives et pratiques foncières sur un périmètre irrigué. In Colin (ed.). Figures du métayage. Etude comparée de contrats agraires (Mexique). Editions IRD: Paris.
- CTFD. 2012. Les dynamiques foncières au Mexique depuis la réforme agraire de 1992. Les notes de synthèse du Comité Technique « Foncier et Développement ». 9 juin 2012. Paris.
- Escalante, R. 2001. El mercado de tierras en México. CEPAL-Serie Desarrollo Productivo. Red de Desarrollo Agropecuario. CEPAL. Santiago de Chile.

- INEGI. 2009. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. México DF.
- Léonard, E. 2014. Dynamique du changement légal et construction territoriale dans les Tuxtlas (Mexique). Dossier d'Habilitation à diriger des recherches (HDR). Université de Paris I – Panthéon Sorbonne.
- Nuijten, M. 2003. Family property and the limits of intervention : the Article 27 Reforms and the PROCEDE Programme in Mexico. *Development and Change*. 34(3) :475-597.
- Rentería Garita, C. 2011. Cambio y continuidad en los derechos de propiedad sobre las tierras ejidales en Mexico. *Discutiendo los efectos de la reforma al Artículo 27 Constitucional*. IESA-CSIC. Córdoba.
- Robles, H. 2008. Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional. *Estudios Agrarios*. 38: 131-150.
- SAFER. 2016. L'essentiel des marchés fonciers ruraux en 2015. Le prix des terres. Consultable en ligne. http://www.safer.fr/iso_album/3-synthesept2015-bd.pdf
- Warman, A. 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica. México DF.

3

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER).

France, 1960 – aujourd'hui

Un outil de régulation des marchés d'achat / vente des terres agricoles¹

Michel Merlet (AGTER)

Janvier 2017

Le contexte de la mise en place du dispositif.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France devait sortir du rationnement et atteindre le plus rapidement possible l'autosuffisance alimentaire. Pour cela, il fallait améliorer l'efficacité des unités de production. La première mesure a été de répondre à la revendication historique des producteurs qui exploitaient des terres en location ou en métayage, avec la promulgation de la « loi sur le fermage » en 1946. L'agriculture française s'est engagée dans un processus de modernisation sans précédent qui impliquait une transformation profonde des structures de production, que l'État seul n'aurait pas pu faire accepter s'il n'avait pu compter sur l'adhésion et l'implication des agriculteurs et de leurs organisations. Un ensemble de politiques agricoles dont les politiques foncières, appelées aussi « politiques des structures » constituent un élément essentiel, a été mis en place dans ce but. L'expression « politique des structures » désigne en France un ensemble de mesures qui ont pour objectif de réguler la taille des exploitations agricoles. Elles s'appuient sur des lois ou sur des règlements administratifs, et peuvent être directes ou indirectes. Elles visent à ce que la taille des unités de production agricole soit conforme aux besoins de la société dans son ensemble dans une période donnée.

La régulation des marchés d'achat/vente de terres agricoles constitue un des mécanismes de cette politique, avec la régulation des fermages, le contrôle de la taille des unités de production, l'indemnité viagère de départ pour les agriculteurs âgés, le remembrement, etc.

Les finalités du dispositif.

La France de l'après-guerre connaît le plein emploi : les personnes qui abandonnent l'agriculture peuvent trouver du travail dans d'autres secteurs. Le prix de la terre est en forte hausse, en lien avec la progression des revenus agricoles qui résulte de la politique des prix garantis. L'Etat et le syndicat des jeunes agriculteurs partagent l'objectif commun de préparer l'agriculture française à rentrer dans le marché commun de l'Europe, alors composé de 6 pays.

Le choix de société qui est alors fait consiste à chercher à moderniser les unités familiales de production agricole plutôt que de s'appuyer sur de grandes exploitations à salariés. Un consensus est construit autour d'un modèle de développement fondé sur une exploitation familiale de taille moyenne à deux actifs, le producteur (appelé désormais « l'exploitant ») et son conjoint. La loi d'orientation agricole de 1960 prévoit de définir pour chaque région, au niveau local, « la superficie que devrait normalement avoir une exploitation mise en valeur directement par deux unités de main d'œuvre » (LOA 1960).

1 • Cette fiche reprend largement des extraits de deux textes antérieurs, écrits en 2015 et en 2016.

Ce choix est fondé sur la conviction des décideurs et de la fraction la plus dynamique du syndicalisme agricole que la production à petite échelle, lorsqu'elle dispose de terres et de moyens financiers et techniques, constitue la meilleure façon de servir l'intérêt général. Le redressement et le développement impressionnant de l'agriculture française en deux décennies confirmera le bien-fondé de cette analyse.

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) sont créées par la loi d'orientation agricole d'août 1960 pour pouvoir acheter des terres agricoles et des sièges d'exploitation afin de favoriser l'installation de jeunes agriculteurs sur de bons outils de production, la restructuration du parcellaire et l'agrandissement d'exploitations trop petites pour être rentables.

Dans les années 60, les jeunes ruraux ont de grandes difficultés à s'installer comme exploitants. Ils souffrent de la concurrence des producteurs plus aisés, qui peuvent cumuler des terres et de non-agriculteurs qui disposent de ressources abondantes et achètent des terres. C'est dans un contexte de forte mobilisation sociale qu'est votée la loi complémentaire d'orientation de 1962, suite à un accord entre le Cercle des Jeunes Agriculteurs et l'État pour impulser une modernisation rapide de l'agriculture française. La pression sociale a permis la mise en place d'une législation contre les cumuls et les SAFER obtiennent l'attribution d'un droit de préemption qui ne leur avait pas été accordé par la première loi d'orientation agricole. Cela va leur permettre de réorienter une partie des biens fonciers mis librement sur le marché vers les bénéficiaires prioritaires de la politique des structures.

Description détaillée des mécanismes.

Nature juridique.

Les SAFER sont des sociétés anonymes sans but lucratif qui sont investies d'une mission de service public concernant le foncier agricole et rural. Leur conseil d'administration rassemble, entre autres, les collectivités locales, les organisations professionnelles agricoles, la banque Crédit Agricole et des représentants de l'État.

Les SAFER couvrent l'ensemble du territoire français. Chacune est en charge d'un territoire, où elles ont le droit d'intervenir sur les marchés d'achat / vente des terres rurales. Leur mission initiale, comme nous l'avons vu, est d'améliorer les structures agricoles, d'accroître la superficie de certaines exploitations et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs.

Modes opératoires.

La SAFER peut intervenir sur les marchés sans faire usage de son droit de préemption, comme tout autre acheteur. La plus grande partie de ses acquisitions se font de cette façon, sur la base d'un accord avec le vendeur.

Le droit de préemption permet à la SAFER, si elle l'estime souhaitable, de prendre la place de l'acheteur lors de la vente d'une terre agricole. Si la SAFER considère que le prix est trop élevé par rapport au marché, elle peut même proposer un prix revu à la baisse. Le vendeur peut soit accepter, soit retirer le bien de la vente, soit demander au tribunal de fixer le prix. Toute préemption doit être justifiée et recevoir l'accord des 2 commissaires représentant l'Etat (Ministères de l'Agriculture et des Finances), qui disposent au Conseil d'administration d'un droit de veto sur toutes les décisions de la SAFER.

Une fois la terre achetée par la SAFER, elle est remise à la disposition des producteurs. L'agriculteur qui veut l'acquérir doit répondre à un appel à candidatures. Les candidatures sont étudiées par un comité regroupant des représentants des organisations de producteurs, des élus locaux et des personnes qualifiées. Le Conseil d'administration décide, mais ses décisions doivent recevoir l'accord des 2 commissaires du Gouvernement.

Conditions de base de l'efficacité des SAFER.

La loi oblige les notaires à communiquer à la SAFER tout projet d'achat-vente d'exploitations ou de terres agricoles situées dans son périmètre d'intervention, ainsi que le prix auquel la transaction est proposée. Cette mesure fait de la SAFER un observatoire privilégié du marché foncier rural et lui permet d'agir contre la spéculation.

Les SAFER doivent disposer des ressources nécessaires pour pouvoir acheter des terres, et pour les entretenir jusqu'à leur revente. Les acheteurs finaux auxquels la SAFER choisit de revendre ces biens doivent aussi pouvoir les acquérir. Les banques prêtent pour cela à la SAFER et aux acheteurs finaux.

Les organisations de producteurs qui intègrent le conseil d'administration de la SAFER doivent être suffisamment représentatives pour éviter qu'une minorité ne soit le principal bénéficiaire des réattributions des biens qu'elle effectue.

Financement des opérations des SAFER.

Les SAFER achètent et revendent la terre globalement au prix du marché. Une partie de leur financement provient de subventions de l'État. Lorsque la tendance des prix du foncier est à la hausse, elles peuvent financer en partie leurs activités grâce aux plus-values qu'elles réalisent. Au contraire, lorsque les prix sont stables ou a fortiori lorsqu'ils baissent, elles auront de réelles difficultés de fonctionnement si les financements publics n'augmentent pas².

2• En France, la tendance de l'évolution des prix des terres agricoles en monnaie constante a été à la hausse de 1950 à 1980, puis fortement à la baisse jusqu'en 1997, puis de nouveau à la hausse jusqu'à présent.

Impact et limites.

En France, en 60 ans, le nombre d'actifs agricoles a été divisé par cinq et la taille des exploitations agricoles multipliée par trois. Les unités de production les plus petites ont disparu mais, dans l'ensemble, les exploitations n'ont pas évolué vers de grandes unités de production capitalistes à salariés. Le système de régulation des marchés fonciers a permis d'éviter une forte concentration des terres. Le recours à la préemption est resté très minoritaire dans les interventions des SAFER. En 2011, les acquisitions des SAFER ont ainsi porté sur 18% du marché global de l'espace rural en hectares, dont seulement 0,7% avec utilisation de la préemption. Les SAFER ont donc globalement rempli le rôle qui leur avait été confié.

Mais leurs actions privilégient au fil des années l'agrandissement des unités de production plutôt que l'installation des jeunes. Cette évolution est directement liée à la nature des organisations paysannes française et à leur relation avec le pouvoir de l'Etat. Avant 1981, seule une organisation agricole était reconnue comme représentative, la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) et sa « filiale » regroupant les jeunes agriculteurs. Il faudra attendre 2012 pour que les SAFER mettent à disposition de toutes les organisations de producteurs, et plus seulement des organisations dites majoritaires, les déclarations d'intention d'aliéner un bien agricole qui lui sont envoyées par les notaires. C'est une information essentielle pour pouvoir faire pression pour des actions visant à réguler la taille des exploitations dans chaque région.

Le manque de transparence des SAFER a été souvent critiqué par les organisations qui n'étaient pas considérées comme des interlocuteurs privilégiés par les pouvoirs publics.

Évolutions du dispositif.

Les SAFER ont aujourd'hui une mission de service public qui va bien au-delà de leur raison d'être initiale. Elles contribuent à l'aménagement du territoire en constituant des réserves foncières pour des infrastructures (autoroutes, voies ferrées). Elles sont devenues progressivement à partir de 1990 un instrument d'aménagement local qui permet aux communes de gérer les aménagements publics nécessitant l'expropriation et le déplacement de certaines exploitations. Elles peuvent aussi orienter vers des usages non agricoles des terres, bâtiments ou exploitations, en vue de favoriser le développement ou de contribuer à la protection de l'environnement. Les finalités de l'intervention sur les marchés fonciers agricoles ont donc changé.

Par ailleurs, avec le développement des formes d'agriculture sociétaire, une proportion de plus en plus importante des agrandissements des exploitations ne passe plus par l'achat de terres, mais par l'achat de parts sociales, qui échappent totalement au « contrôle des structures » en vigueur. Les SAFER sont depuis 2015 informées de ces transactions, mais ne peuvent exercer leur droit de préemption que si 100% des parts sociales sont vendues, ce qui les prive de toute possibilité d'action.

Le dispositif qui avait plutôt bien fonctionné pendant plusieurs décennies demande aujourd'hui à être modifié et ce, d'autant plus que le contexte économique, social et environnemental a profondément changé par rapport aux années d'après-guerre. De nouvelles finalités sont à définir, autour d'un nouveau projet de société.

Intérêt de l'outil pour l'Afrique de l'Ouest.

Si cette expérience ne peut être transférée à l'identique en Afrique de l'Ouest, elle permet de souligner plusieurs idées importantes, qui peuvent être source d'inspiration pour la définition d'outils adaptés à la région et au contexte actuel.

Tout d'abord, il s'agit de la création d'un nouvel acteur, collectif, dans les marchés d'achat / vente de terres, et celui-ci a la possibilité d'exercer un droit de préemption sur les ventes de terres agricoles qui ont lieu dans son territoire d'intervention. Une forme juridique ad-hoc est utilisée, une « société anonyme » sans but lucratif, mais elle est dotée, et c'est cela qui est fondamental, d'une mission d'utilité publique. La SAFER regroupe les producteurs du territoire, représentés par une structure syndicale, diverses organisations professionnelles et l'Etat. Dès lors, le « droit d'aliéner » n'est plus uniquement détenu par le propriétaire : il est de fait partagé avec l'ensemble des parties prenantes de la SAFER. Si cette modification est fondamentale, elle ne se fonde pas sur la suppression du fonctionnement de marché.

Ensuite, l'expérience mobilise différents outils de régulation, établis dans le cadre de la « politique des structures » et sans lesquels la SAFERne pourrait opérer.

- Les décisions de la SAFER d'intervenir ou pas sur le marché s'appuient sur des limites minimales et maximales de la superficie souhaitée des exploitations agricoles dans la région concernée.
- La SAFER ne pourrait pas fonctionner comme acteur collectif de régulation si elle n'avait pas accès à un crédit foncier pour acheter des terrains et si les futurs acheteurs à qui elle les revendra n'y avaient pas accès. Cette situation illustre l'interdépendance des marchés de la terre et d'une partie des marchés financiers.
- La SAFER ne pourrait pas non plus fonctionner si un outil d'augmentation de la transparence des marchés n'avait pas été mis en place : l'obligation faite aux notaires de l'informer de toutes les intentions de vente de terrains agricoles et du montant des transactions. Forte de cette connaissance historique des marchés, la SAFER peut intervenir sur les prix des terrains, en proposant d'acheter à un prix conforme aux registres existants. Le vendeur ne sera pas obligé d'accepter, mais ne pourra vendre le terrain à l'acheteur initial.
- Les procédures de cession de terres par la SAFER aux exploitants considérés les mieux à même de répondre au projet de société qui a été défini exigent d'avoir clairement identifié quels sont les producteurs prioritaires. Le fonctionnement de marché peut alors céder la place à des choix raisonnés non marchands, voire laisser la place à des attributions critiquables s'il n'y a suffisamment de transparence

et si les syndicalistes ne représentent pas l'ensemble des producteurs. L'incorporation récente des différents courants syndicaux dans le fonctionnement des SAFER constitue un changement positif, dont il faudra évaluer l'efficacité dans la durée.

L'analyse de l'expérience des SAFER permet de mettre clairement en évidence le lien qui relie les choix politiques et les outils, ainsi que l'importance des rapports de force pour l'établissement de nouvelles règles ou de nouvelles lois, ou même simplement pour permettre l'application de celles qui existent déjà. Il ne faut donc pas négliger les interventions indirectes qui permettent de consolider les positions des secteurs sociaux qui constituent les principaux alliés des décideurs pour la mise en œuvre du projet de société qui a été choisi. Ces observations s'appliquent bien évidemment également en Afrique de l'Ouest.

Principales sources utilisées.

- AGTER (2013). Dossier Politiques foncières agricoles en France. Disponible sur le site de ressources http://www.agter.org/bdf/fr/thesaurus_dossiers/motcle-dossiers-32.html. Et en particulier la fiche Merlet M. & Levesque R. (2008) FRANCE. La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat.
- Merlet M. (2015) Les SAFER : un outil de régulation du marché foncier rural en France utilisé depuis plus de 50 ans. Fiche pédagogique du Comité Technique Foncier et Développement.
- Merlet, M. (2016). La politique des structures en France. Document de synthèse préparé à la demande du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux - CNCR - Sénégal (AGTER, GRET).

4 Les lois sur le fermage dans plusieurs pays d'Europe

Un aperçu de la diversité des expériences de régulation des marchés de location des terres agricoles

Michel Merlet (AGTER)

Janvier 2017

Introduction.

Dans de nombreux pays, dans une proportion plus ou moins importante, des terres agricoles sont utilisées par des producteurs qui n'en sont pas propriétaires, au travers de leur mise à disposition pour une période déterminée et moyennant, le plus souvent, une contrepartie en travail, en nature ou en espèces au propriétaire. On parle alors de faire-valoir indirect, par opposition au faire-valoir direct, dans lequel le propriétaire utilise lui-même ses terres.

Les modalités les plus courantes en Europe de faire-valoir indirect peuvent se regrouper en deux ensembles : *le métayage et le fermage*.

- Un contrat de métayage est un bail à part de fruits. Il implique que le propriétaire du sol mette à disposition du métayer une parcelle et, le cas échéant, des moyens de production, dont la nature peut varier ; la production est ensuite divisée entre le propriétaire et le métayer en deux parties (égales dans le métayage à moitié, ou dans des proportions distinctes fixées à l'avance dans d'autres configurations). Ce type de contrat est souvent associé avec une exploitation importante du travail du paysan, mais il opère un partage des risques, et permet à des producteurs ne disposant pas de capital propre de pouvoir travailler.
- Un contrat de fermage, au contraire, implique le paiement d'un loyer pour un montant fixé à l'avance, en général au début de la période et indépendamment de la récolte qui sera obtenue.

L'existence de rapports sociaux impliquant le versement d'une redevance fixe ou proportionnelle à la production n'implique pas nécessairement l'existence de marchés. Ceux-ci apparaissent lorsque les liens de dépendance personnelle se réduisent et que plusieurs preneurs potentiels se trouvent être en compétition pour accéder à un contrat. Ces marchés portent alors sur certains droits d'usage, sur les « droits de cultiver », pendant un certain temps, contrairement aux marchés de droits de propriété, qui eux n'ont pas de limite de durée et portent sur la plupart des droits sur la terre dont jouit le propriétaire, sous réserve des limites imposées par les lois et règlements en vigueur.

De nombreux pays ont établi des mécanismes de régulation des marchés de location (entendus dans un sens large, incluant les contrats de métayage) des terres agricoles. Ceux-ci peuvent être très différents suivant les régions et les époques.

C'est de la régulation de ces marchés que traite la fiche IV, au travers de plusieurs expériences qui sont présentées dans trois documents distincts :

- Le premier (IV-a) détaille le statut du fermage en vigueur en FRANCE depuis les années 1940, qui a joué un rôle clef dans l'évolution de l'agriculture de ce pays.
- Le second (IV-b) expose la mise en place des lois sur le fermage en ESPAGNE. Il permet de prendre conscience, en comparaison avec la situation française, que des lois au contenu très semblables peuvent avoir des résultats très différents lorsqu'ils s'appliquent dans des contextes distincts.

- Le troisième (IV-c) introduit, beaucoup plus brièvement, d'autres expériences de régulation du faire-valoir indirect en Europe, avec pour objectif de mieux appréhender la nature des politiques de régulation des marchés de location et l'importance de leur insertion dans des politiques agraires cohérentes répondant à un projet de société clair.

Le dossier entend ainsi faire émerger les principaux enjeux de la régulation de ce type de marchés en lien avec les modèles de développement agricole, afin de contribuer à la réflexion des États et des organisations de la société civile d'Afrique de l'Ouest.

IV-a. Les lois sur le fermage en France. 1945 – aujourd'hui.

Antécédents et contexte.

Tout comme celles des autres pays d'Europe, les structures agraires de la France ont été marquées par leurs origines féodales. Sur les territoires qu'ils contrôlaient et en échange de travail et du paiement de redevances, les seigneurs accordaient des droits d'usage aux paysans (serfs) et assuraient leur protection. Les droits sur la terre étaient de natures distinctes ; ils appartenaient à différents ayants droit et se superposaient sur les mêmes parcelles : le droit des paysans de cultiver la terre était appelé propriété utile et les droits du seigneur propriété directe. D'autres terres étaient utilisées par des communautés. Les droits d'usage des serfs sont, en France, devenus progressivement héréditaires : le seigneur n'a pas pu continuer à disposer des terres de ses vassaux ou de ses serfs à leur mort comme il le voulait. Le fermage qui se mettra en place en France dans la seconde partie du XXe siècle reprendra certaines caractéristiques de ce régime de tenure héréditaire qui permet un transfert de l'unité de production d'une génération à la suivante sans que celle-ci soit propriété du producteur.

La révolution française modifia radicalement le droit féodal : la bourgeoisie qui voulait en finir avec les droits des seigneurs mit en avant « La propriété » (au singulier) et privatisa la plupart des terres communes. Si le code civil napoléonien a bien reconnu l'existence de limites aux droits du propriétaire, la propriété absolue et exclusive devint un élément politique et idéologique central, qui s'exportera dans de nombreuses autres parties du monde.

Le développement industriel du XIXe siècle va commencer à vider les campagnes des personnes qui ne travaillaient pas dans l'agriculture, artisans, ouvriers à domicile, par exemple. Au début du XXe siècle, la moitié de la population active nationale restait encore agricole. La révolution avait aboli les privilèges des seigneurs, mais n'avait pas fait disparaître les rapports d'exploitation entre propriétaires fonciers et paysans sans terre, qui se traduisaient le plus souvent par des baux à partage de fruit, du métayage. Les métayers,

1• Caractérisée par l'amélioration des assolements, l'introduction de cultures fourragères, le développement de la mécanisation avec traction animale, mais aussi l'amélioration des transports pour l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits.

très nombreux dans certaines régions, restaient pratiquement attachés au domaine de leur propriétaire. La France comptait alors entre 2 et 3 millions d'unités de production agricoles dont 85% avaient moins de 10 ha. La plupart d'entre elles combinaient plusieurs cultures avec de l'élevage. Les petites unités ne disposaient que de 30% de la surface agricole totale, le reste étant occupé par des exploitations moyennes et grandes employant une main-d'œuvre permanente salariée. Au début du siècle, un peu moins de la moitié des terres étaient travaillées en faire-valoir indirect, fermage et métayage. Métayers et petits fermiers étaient maintenus dans la précarité ou la pauvreté. (Gauvrit, 2012).

Le prélèvement d'une partie des revenus de l'unité de production par le propriétaire du sol, par le biais du fermage ou du métayage, bloque en partie le développement agricole. La révolution agricole amorcée au 19e siècle avance lentement. Les rendements augmentent sans que le pays réussisse à atteindre l'autosuffisance alimentaire. Les premières unions de coopératives se constituent, ainsi que les premières organisations syndicales agricoles et paysannes, mais le monde agricole reste dominé par les grands propriétaires. Les pertes humaines considérables de la Guerre de 14-18 ont entraîné une pénurie de main-d'œuvre dans les campagnes françaises. Entre 1921 et 1936, 1,8 millions d'actifs agricoles, dont beaucoup de salariés permanents, ont quitté l'agriculture. Les petites fermes de moins de 5 ha et les grands domaines ont été les plus touchés, alors que les exploitations de 10 à 50 ha ont progressé, disposant d'organisations de plus en plus structurées pour les représenter. (Gauvrit, 2012).

Une des principales revendications paysannes est alors d'obtenir la réglementation du fermage et du métayage.

La mise en place de la régulation du faire-valoir indirect, le statut du fermage.

Une première version du cadre juridique qui définit les relations contractuelles entre le bailleur (le propriétaire foncier) et le fermier (l'agriculteur qui loue la terre), connu en France sous l'appellation « statut du fermage », est conçue sous le gouvernement du Front Populaire (1936). Elle est votée par la Chambre des Députés mais refusée par le Sénat, où les propriétaires terriens étaient bien représentés (Coulomb, 1999). Ce n'est que dans années 1940, pendant et juste après la seconde guerre mondiale, que sera votée la loi sur le fermage et le métayage : modification du Code Civil du 4 septembre 1943, puis ordonnance du 17 octobre 1945 et loi du 13 avril 1946, qui concerne également le métayage.

Les premières dispositions légales ont été prises en 1942 et 1943 par le régime de Vichy. Le statut du fermage figurait également parmi les mesures prévues par le Conseil National de la Résistance dès mars 1943. C'est sous le gouvernement du général de Gaulle que les textes concernant le statut du fermage ont été finalisés (Courleux, 2011, p 42 et 43).

Le rapport de force politique a alors basculé en faveur des paysans au niveau national. Ces lois en sont le reflet et elles vont inscrire dans la durée le déclin du pouvoir des grands propriétaires-bailleurs.

Les finalités : sécuriser les producteurs face aux propriétaires.

«Le sens des statuts du fermage et du métayage est double : il s'agit de limiter le pouvoir social du propriétaire-bailleur sur ceux qui étaient alors « ses » fermiers et, corrélativement, de limiter le montant de la rente foncière, c'est-à-dire du revenu du propriétaire foncier prélevé sur les revenus de l'exploitation agricole». (Coulomb, 1999).

Il s'agit aussi de permettre aux producteurs qui ne sont pas propriétaires de pouvoir en toute sécurité améliorer leurs unités de productions, par leur travail et leurs investissements. Sécuriser le « droit de cultiver » présentait aussi l'avantage de limiter les problèmes posés par le morcellement des unités de production au travers des héritages.

Les principales dispositions du statut du fermage.

Elles s'imposent à tous, chaque fois que des terres agricoles sont cédées en faire-valoir indirect en France.

Un accès à la terre garanti dans la durée pour l'exploitant.

- Les contrats sont écrits ou verbaux. La durée minimale légale du bail est de 9 ans. Des baux à long terme de 18 ans, 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, c'est-à-dire le locataire, a droit au renouvellement automatique pour 9 ans, sauf en cas de résiliation pour motif grave ou exercice du droit de reprise du propriétaire. Toutefois, ce dernier est très limité : le bailleur ne peut reprendre le bien loué que pour le travailler lui-même (ou son conjoint ou un descendant majeur ou mineur émancipé de plein droit sous les mêmes conditions) ; le preneur (l'ancien bailleur) devra participer aux travaux de l'exploitation de façon effective et permanente et occuper personnellement les bâtiments d'habitation du bien repris, ou habiter dans le voisinage ; il doit disposer du cheptel et du matériel nécessaires ou des moyens pour les acquérir ; enfin, il doit avoir les compétences et l'expérience minimales pour devenir exploitant.
- En cas de décès du preneur, le bail est transféré 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.
- La loi prévoit que le fermier peut céder son bail à son conjoint ou à un de ses descendants. Par contre, un bail n'est pas cessible en dehors du « cadre familial », ni à titre gracieux ni à titre onéreux (Courleux, 2011, p 44)
- Si le propriétaire souhaite vendre la terre, le locataire est prioritaire pour l'acheter (droit de préemption du fermier), 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.
- Si le propriétaire vend la terre sur laquelle un agriculteur est locataire, et si ce dernier ne souhaite pas l'acheter, le statut du fermage prévoit la continuité du bail.

Des dispositions qui protègent les investissements du fermier, tout en assurant au propriétaire la préservation de son bien.

- Le preneur qui a apporté des améliorations au fonds loué, par son travail ou moyennant des investissements complémentaires, a droit à une indemnité du bailleur à l'expiration du bail².
- Peuvent être indemnisées les améliorations apportées aux bâtiments, les plantations, mais aussi l'amélioration du potentiel de production.
- Réciproquement, si le bien loué a été dégradé, le propriétaire peut recevoir une compensation.

Un niveau de rente foncière contrôlé par l'État.

Depuis sa mise en place, le statut du fermage intervient en régulant les montants des loyers.

- Le principe de régulation des loyers a été au début de fixer ceux-ci en nature, sous forme d'une quantité de produit par hectare qui avait été en général établie juste avant la seconde guerre mondiale, la « référence 1939 ». Celle-ci a été conservée dans ses grandes lignes jusqu'en 1975, sans actualisation. Les montants des loyers étaient donc indexés de fait sur les prix agricoles. Mais comme dans la même période les rendements ont beaucoup progressé, les montants des loyers ont baissé par rapport au produit brut par hectare.
- Des minima et des maxima entre lesquels le loyer peut varieront ensuite été établis au niveau départemental, fixés par arrêté préfectoral pour chaque petite région agricole, tant pour les terres que pour les bâtiments d'habitation et d'exploitation. Les modalités de calcul ont évolué, avec l'abandon de la référence à une quantité de produits et le passage à l'adoption d'indices basés sur l'évolution du revenu brut des entreprises agricoles au niveau national, sur celle des revenus des différentes productions, et sur l'évolution des prix (Courleux, 2011). Ces évolutions n'ont pas été le seul fait de l'État, elles ont toujours été négociées avec les diverses instances de représentation des agriculteurs³.

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 : les tribunaux paritaires des baux ruraux. Ils 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, 2 producteurs preneurs et le juge d'instance, qui en assume la présidence.
- La complexité des procédures pour les indemnisations mentionnées précédemment entraîne souvent des litiges qui sont réglés par ces tribunaux paritaires.

2• C'est une des premières mesures qui ont été adoptées en faveur des fermiers, dès 1942 (Courleux, 2011)

3• Avec « la profession », pour reprendre le terme couramment utilisé en France pour les désigner.

Régulation du métayage.

Un statut du métayage a été défini dès les années 1940. Il plafonnait à 1/3 la part de la récolte qui pouvait revenir au propriétaire, et supprimait ses prérogatives dans le choix des productions et l'achat et la vente de bétail.

Par ailleurs, la loi de 1945-46 prévoyait un droit de conversion des contrats de métayage en contrats de fermage à la seule demande de l'agriculteur. Cette disposition a été très largement utilisée, provoquant la quasi disparition du métayage. (Maspétiol, 1959, cité par Courleux, 2011).

Articulation avec les autres politiques de régulation des marchés fonciers.

En France, on appelle « politique des structures » un ensemble de mesures qui ont pour objectif de réguler la taille des exploitations agricoles et ont été développées à partir des années 1960. Ces mesures s'appuient sur des lois ou sur des règlements administratifs, elles peuvent être directes ou indirectes. Elles visent à ce que la taille des unités de production agricole soit conforme aux besoins de la société dans son ensemble dans une période donnée. (voir Merlet, 2016).

- Le contrat de bail a été soumis à partir de la mise en place de cette politique au « contrôle des structures ». La validité du contrat de location est liée au respect de la réglementation sur l'évolution de la taille des exploitations et à l'obtention par le preneur de l'autorisation d'exploiter.

Impact et limites de l'application de la loi sur le fermage.

Un rôle central dans la « modernisation » de l'agriculture française.

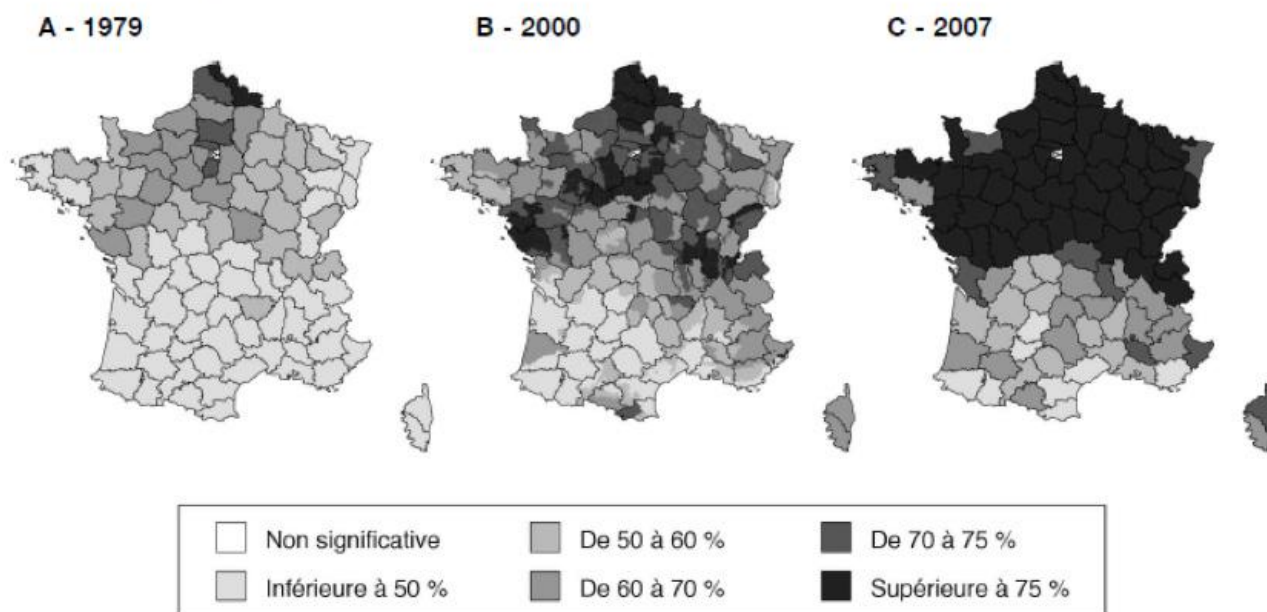
1. Le métayage a pratiquement disparu et les surfaces en fermage ont augmenté de façon significative depuis la mise en œuvre du statut du fermage.

Alors que dans les années 1930, environ 60 % des terres étaient cultivées par leur propriétaire, ce ne sont plus que 51 % qui sont en faire valoir direct en 1970. Ensuite, le phénomène s'accélère. Les terres en fermage représentent en 2007 74% de la SAU. C'est surtout dans la moitié Nord du pays que cette évolution a été la plus poussée, là où traditionnellement le fermage avait toujours été plus important⁴ (voir illustration ci-dessous. Source Levesque Et al 2011).

4• Cela s'explique par l'histoire, mais aussi en partie par la nature des productions. Le fermage est beaucoup plus important dans les régions de grandes cultures annuelles, céréales, betteraves, et beaucoup moins répandu dans le Sud, dans les zones de cultures pérennes comme la vigne, pour lesquelles il est difficile d'évaluer l'amélioration ou la détérioration de la plantation à la fin d'un bail.

Figure 1. Évolution des surfaces en fermage en France. Source Levesque et al 2011.

Part du fermage dans la SAU



Lecture : moyenne nationale : 49 % en 1979, 63 % en 2000 et 74 % en 2007.

Champ : départements ou petites régions agricoles (PRA) regroupées de France métropolitaine.

Source : Terres d'Europe-Scafr d'après SSP.

2. Le statut du fermage a largement contribué à accroître la productivité du travail de l'agriculture familiale dans les régions où le faire-valoir direct n'était pas dominant.
 - a. Le statut du fermage a facilité l'agrandissement des unités de production et permis de faciliter le transfert des terres entre générations.
 - b. Il a clairement contribué à créer un « cadre incitatif à l'investissement productif, notamment par l'amélioration de la fertilité du sol » (Courleux, 2011). La rente foncière sur les terres agricoles a été réduite à un minimum, parfois symbolique⁵, et les exploitants ont obtenu les garanties nécessaires pour pouvoir investir dans la durée. Cela a été possible sans avoir à réunir les conditions nécessaires pour une réforme agraire qui redistribue des terres aux paysans sans terres en affectant directement les propriétaires terriens.
3. La mise en place de la loi sur le fermage a été possible en France du fait de l'existence d'organisations paysannes puissantes et d'un rapport de force favorable au niveau national.

5• Les propriétaires gardent la propriété de leurs terres. Ils peuvent toujours les revendre, ce qui n'est pas le cas après une réforme agraire qui implique une expropriation ou une confiscation des terrains. Le prix de revente évolue avec le marché. Le prix de vente sera inférieur si elles sont occupées par un fermier à celui de terres agricoles « libres » (-25% en 2014 en France, selon les données des SAFER)

Des limites et une tendance à favoriser surtout les grandes exploitations.

Les pas-de-porte.

Selon le statut du fermage, le propriétaire décide seul à qui il loue ses terres. La loi a rendu le recours aux contrats de location très attractif pour les preneurs, en créant comme nous l'avons vu des conditions très favorables pour ceux-ci. Souvent, un entrepreneur agricole locataire a constitué son entreprise en louant des terres à plusieurs propriétaires, et il dispose des bâtiments, des machines et/ou du cheptel adaptés à leur mise en valeur. S'il décide d'arrêter d'exploiter, « le partant va chercher à céder son exploitation en totalité ou en parties cohérentes pour ses différents repreneurs, indépendamment de l'organisation de la propriété. Il va organiser et monnayer auprès de ses repreneurs la cession des baux que ses différents propriétaires ne sont pas en mesure d'organiser » (Levesque, 2013, p. 54).

Afin d'augmenter ses chances d'obtenir les terres qu'il souhaite cultiver, le locataire entrant accepte alors de verser une somme d'argent parfois importante à l'exploitant sortant lorsque celui-ci l'a aidé à convaincre les propriétaires de lui accorder la reprise des baux. C'est une pratique illégale, que l'on appelle les « pas-de-porte ».

Dans certaines régions, ces pratiques informelles et illégales qui reviennent à un transfert des baux sur les terres agricoles entre locataires sortant et locataires entrant moyennant rémunération se sont beaucoup développées. Les « pas-de-porte » peuvent alors constituer une composante significative du prix d'accès du foncier⁶. Leur importance dépend des revenus que l'on peut attendre des terrains et du rapport de force existant entre propriétaires et exploitants.

LES DEUX SENS DU MOT « RENTE »

Les économistes classiques appellent « rente foncière » la part de la richesse produite qui n'est pas liée au travail investi ni aux intrants utilisés, mais principalement à la fertilité naturelle du sol ou à la localisation d'une parcelle agricole. C'est un sens différent de celui qui est utilisé dans la vie courante, où le mot rente est pris comme équivalent du loyer. Selon Ricardo, qui a développé le concept de rente différentielle, le propriétaire du sol peut exiger du fermier le paiement de cette « rente foncière », sans que celui-ci renonce à produire, si ce dernier peut en vendant sa production obtenir une rémunération satisfaisante.

Sans entrer dans les nombreux développements que ce concept a connus, soulignons que c'est bien la répartition du revenu entre propriétaire du sol et producteur agricole qui est ici en jeu. Le loyer exigé par le propriétaire en échange de la mise à disposition d'une parcelle de terre à un producteur peut être égal, inférieur ou même parfois supérieur à la « rente foncière ».

La mise en place du statut du fermage en France, tel que nous l'avons décrit dans cette fiche, a permis aux producteurs agricoles de s'approprier une partie de la « rente foncière » aux dépens des propriétaires fonciers. Une telle situation, maintenue pendant plusieurs décennies, a certainement aidé à augmenter leur capacité d'investissement et de modernisation de leurs exploitations, et contribué au redressement spectaculaire qu'a connu la production agricole en France après la seconde guerre mondiale.

6• Dans certaines zones du département du Nord Pas-de-Calais, le montant du pas-de-porte atteint 50% du prix de la terre libre, c'est-à-dire sans locataire. (Levesque, 2013, p.54)

Un début d'évolution de la régulation des fermages en 2006.

L'impossibilité pour le fermier de céder son bail à autrui que dispose depuis les années 40 la loi sur le fermage a commencé à être remise en cause par une loi de janvier 2006. La loi reconnaît que la capacité d'une exploitation à dégager des bénéfices n'est pas liée au seul droit d'accès à la terre, mais aussi aux équipements, aux droits à produire (quotas laitiers par exemple) aux possibilités de percevoir des aides de la politique agricole, etc. Elle instaure pour cela la possibilité de signer des baux cessibles sous certaines conditions, ce qui revient à créer un cadre légal pour les pratiques jusqu'alors illégales des pas-de-porte, et elle crée une figure assez proche du « fonds de commerce », le « Fonds agricole » qui rassemble le matériel, le cheptel vif, les stocks, les droits servant à l'exploitation du fonds, les baux cessibles, les dénominations, la clientèle, les brevets, (mais pas le foncier ni les baux non cessibles). Les baux cessibles ont une durée minimale de 18 ans. Ils peuvent être cédés par le fermier à un autre agriculteur et doivent être signés devant un notaire. Les montants des loyers peuvent dépasser de 50% le montant maximum autorisé pour les baux non cessibles. Dans la pratique, et peut-être pour cette raison, ils n'ont pas eu beaucoup de succès auprès des exploitants. (Levesque, 2013, p.55).

Le fermage sécurisé favorise l'agrandissement des unités de production.

Le statut du fermage a beaucoup facilité l'agrandissement des unités de production. Celui-ci peut désormais se faire sans nécessiter l'investissement considérable qu'implique l'achat de la terre.

La politique agricole en France et le dispositif des aides européennes de la PAC (politique agricole commune) ont fait de l'augmentation de la taille des exploitations une des priorités ; des contradictions de plus en plus fortes sont apparues entre agrandissement et installation des jeunes agriculteurs. C'est clairement ce que l'on observe à partir des années 1970. La disparition ou la réduction des mesures des politiques des structures visant à réguler la taille des exploitations, à privilégier les unités de productions familiales à deux actifs, à favoriser l'installation des jeunes, et le développement de plus en plus vigoureux d'une agriculture sociétaire modifient en profondeur la portée de la régulation du faire-valoir indirect qui avait été mis en place après la seconde guerre mondiale.

Conclusions.

La régulation des transferts de droits d'usage de la terre pour une durée déterminée par le biais des lois sur le fermage a joué en France un rôle essentiel dans l'évolution de l'agriculture dans la seconde moitié du XXe siècle.

Le statut du fermage a permis de garantir le droit d'usage des producteurs agricoles, c'est-à-dire leur possibilité d'accéder à la terre et de la travailler dans la durée sans en être propriétaires. Il a permis de faire face aux problèmes posés tant par la conception idéologique absolutiste du code civil que par les héritages égalitaires entre les générations. Il a contribué à une gestion des ressources plus durable et compatible avec les intérêts de la société.

Mais c'est parce que le statut du fermage s'est inséré dans une politique agricole et foncière plus vaste et cohérente, qui s'articulait autour de la promotion d'unités de production familiales et parce qu'il existait en France des organisations paysannes puissantes capables de lutter pour exiger que cette politique soit

appliquée et parce que, globalement, les propriétaires fonciers n'étaient pas suffisamment puissants pour pouvoir s'y opposer.

Il a tout de même fallu établir une juridiction spécifique pour que les conflits puissent être résolus et que des paysans disposant d'une capacité financière limitée pour se défendre dans des procès ordinaires face aux propriétaires puissent avoir accès à la justice. Cela a été particulièrement important au début du processus.

Toutefois, les évolutions considérables de l'agriculture au cours des trois dernières générations et des politiques agricoles en vigueur ont beaucoup modifié la donne. Cela montre à quel point il est indispensable de ne pas observer une mesure de régulation des marchés fonciers indépendamment des autres politiques en vigueur et de toujours l'évaluer par rapport au projet de société qui lui donne son sens.

En examinant des lois sur le fermage mises en place dans d'autres pays européens (voir les études de cas correspondantes), parfois très semblables à celle que nous venons de décrire en France, nous verrons que leurs résultats ont souvent été très différents.

Ces deux remarques de conclusion peuvent aider à éviter de tirer des conclusions erronées qui conduiraient à faire des transferts mécaniques inopportuns de ces expériences dans des pays d'Afrique de l'Ouest.

Sources principales utilisées.

- Coulomb, Pierre (1999) La politique foncière agricole en France : une politique foncière à part ? La déstabilisation de la politique des structures. La transmission du patrimoine de l'exploitation agricole familiale en France. In Jouve A.M. (ed.) Bouderbala N. (ed.) Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier. CIHEAM, 1999. P 69-94 (Cahiers Options Méditerranéennes : n. 36)
- Courleux, Frédéric (2011) Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ? Economie et Statistique. N° 444-445. P. 39-53
- Gauvrit, Lisa. (2012) FRANCE. Quelques traits marquants de l'évolution des structures agraires au 20e siècle. In Politique foncière agricole en France. Dossier AGTER. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-132.html
- Levesque, Robert (2013). Le financement du foncier agricole. Cahier DEMETER. 9 p. http://www.clubdemeter.com/pdf/cahier/14/le_financement_du_foncier_agricole.pdf
- Levesque, Robert ; Liorit, Dimitri et Pathier, Guillaume (2011). Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines. Revue Économie et statistique N° 444-445.
- Merlet, M. (2008). Le statut du fermage. Une expérience réussie de sécurisation des droits d'usage du sol des producteurs agricoles. In Politique foncière agricole en France. Dossier AGTER. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-2.html
- Merlet, M. (2016). La politique des structures en France. (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux [CNCR – Sénégal], AGTER, GRET). http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-607.html

IV-b. Les lois sur le fermage en Espagne 1977 - aujourd'hui.

Antécédents et contexte¹.

L'Espagne agraire est très diverse, tant du fait de sa géographie physique que par son histoire. Le contrôle d'une grande partie du territoire par les Maures, puis les 5 siècles de reconquête par les chrétiens ont laissé un héritage féodal complexe et des différences très marquées entre les régions. Dans la perspective de ce document de synthèse et en simplifiant beaucoup, nous retiendrons deux traits marquants des structures agraires espagnoles du XXe siècle, qui contrastent avec celles de la France ou d'autres pays du Sud de l'Europe.

La première est le maintien d'un dualisme agraire très fort, avec un grand nombre de très petites exploitations et un petit nombre de grandes exploitations qui contrôlent une partie importante de la Surface Agricole Utile. Aucune remise en cause profonde des inégalités de l'accès à la terre n'a eu lieu au XXe siècle. L'Espagne n'a pas connu de véritable réforme agraire. Avec la prise du pouvoir par le Général Franco, la Réforme Agraire lancée par la IIe République a été abrogée en 1939 et l'organisation des paysans a été bloquée durant toute la période de la dictature.

La seconde est l'importance du faire-valoir direct. Il concerne en 1962 76% de la superficie totale des exploitations alors que le fermage n'en représente à la même époque que 12% et le métayage 7% (INE, Censos Agrarios de España, cité par Arnalte & Estruch, 2001). Pourtant, au XIXe siècle, le fermage et le métayage avaient un poids considérable au moins dans certaines régions d'Espagne.

Toutefois, il faut utiliser avec prudence les moyennes nationales. A la fin des années 80, dans les plateaux céréaliers du centre et du nord, en Castille et León, les terres en fermage peuvent atteindre 50% de la surface des exploitations alors que ce chiffre descend à moins de 5% à la même époque dans les régions d'arboriculture fruitière méditerranéennes.

La régulation du faire-valoir indirect, une priorité après le retour à la démocratie.

Seulement deux ans après l'adoption de la nouvelle constitution espagnole en 1978, une première loi sur le fermage et le métayage a été promulguée. Trois autres lois seront ensuite votées, en 1995, 2003 et 2005, qui remettront en cause la sécurité accordée aux exploitants par la loi de 1980².

1• Sauf indication contraire, nous utilisons comme source principale le document de synthèse rédigé par M. Merlet en 2011, Les politiques foncières agricoles en Espagne (AGTER, Terres d'Europe SCAFR), qui s'appuie sur une large bibliographie et précise les sources de chaque affirmation

La loi 83, du 31 décembre 1980 sur les « arrendamientos rusticos ».

La loi englobe sous l'appellation d'arrendamiento la plupart des contrats de cession temporaire d'usage, à rente fixe ou proportionnelle. Son contenu s'inspire beaucoup du statut du fermage mis en place en France dans les années 40. Nous reprenons ici ses dispositions principales.

Un accès à la terre garanti dans la durée pour l'exploitant.

La loi fixe une durée minimale de 6 ans pour les locations, pouvant être prorogée plusieurs fois ensuite pendant 15 ans (la première fois pour 6 ans et ensuite par 3 fois pour 3 ans). A moins que le fermier ne souhaite partir, ce n'est donc qu'au bout de 21 ans que le propriétaire pourra reprendre la parcelle et la louer à qui il souhaite, sauf si lui-même, son épouse ou un de ses descendants de plus de 16 ans s'engage à cultiver personnellement la parcelle pendant 6 ans, et à acquérir la condition de faire de l'agriculture sa profession. Le locataire a la possibilité de mettre fin au contrat (qui n'est pas obligatoirement écrit) à la fin de chaque année agricole, à condition de respecter un préavis de 6 mois.

La loi prévoit également les cas de métayage mais les métayers se voient reconnaître moins de droits que les fermiers. Le contrat de métayage doit par contre être obligatoirement écrit.

En cas de décès du fermier, auront par ordre de préférence le droit de continuer à bénéficier du contrat de location, la personne qui travaillait la ferme et que le locataire a désigné dans son testament (le conjoint, l'héritier ou légataire bénéficiaire d'une sous location, n'importe quel héritier), à condition d'être reconnu comme agriculteur de profession.

Toute écriture d'achat-vente de terrain rural doit mentionner si celui-ci est loué, sous peine d'être déclarée nulle et de ne pas pouvoir être inscrite au registre de la propriété.

Possibilités d'accès à la propriété.

Si le propriétaire souhaite vendre sa parcelle, le locataire pourra accéder à la propriété moyennant l'exercice de ses droits de faire une offre et de son droit à l'acquisition préférentielle. Il doit alors la travailler directement pendant au moins 6 ans. Mais, ce droit de préemption est limité par une disposition visant à limiter la concentration des terres : les fermiers qui sont par ailleurs propriétaires de plus de 20 ha irrigués ou de plus de 200 ha non irrigués sur le territoire espagnol ne peuvent l'exercer.

La loi de 1980 dispose par ailleurs que les fermiers qui entrent dans les catégories des fermages dits « historiques »³ peuvent accéder à la propriété des terres qu'ils louent à condition de les travailler eux-mêmes et de les acheter dans un délai maximum d'un an après la fin de la période de location en vigueur légalement.

2• Il existe par ailleurs en Espagne des lois spécifiques au niveau des Communautés autonomes qui régulent le faire valoir indirect, que nous ne pouvons pas aborder pas ici. Certaines d'entre elles visaient très clairement à favoriser l'achat des terres par les fermiers et métayers « historiques ».

3• C'est-à-dire des contrats antérieurs à la loi du 15 mars 1935, ou à la loi du 1er août 1942.

Une volonté de réguler le montant du loyer.

Le montant du loyer est fixé par les parties (en argent ou en nature⁴). Le montant est fixé par an, mais l'accord porte sur toute la durée de la location. Il est interdit de payer des loyers anticipés pour plus d'un an. Les parties peuvent convenir d'une actualisation du loyer sur la base d'un indice de prix des produits agricoles ou d'élevage établi par le Ministère de l'Agriculture. Après une année de contrat, chacune des parties peut demander la révision du loyer, si celui-ci est supérieur ou inférieur à l'usage de la localité dans des exploitations analogues.

Reconnaissance des investissements et baux non cessibles.

Le locataire a le droit, quand il termine son contrat, de faire reconnaître à sa faveur par le propriétaire la valeur des investissements qu'il a réalisés sur la parcelle. La sous location est interdite, ainsi que la cession du bail à autrui, sauf s'il s'agit du conjoint ou de descendants.

Dispositifs de traitement des litiges.

Les instances compétentes pour traiter les litiges qui surgiraient en matière de location et de métayage en milieu rural sont les tribunaux de la juridiction civile ordinaire. Toutefois, la loi prévoit la création d'instances d'arbitrage qui traiteront, à la demande d'au moins une des parties, des conflits et essayeront de trouver une solution avant le recours devant le tribunal.

Des résultats limités.

Au niveau national, entre 1962 et 1989, le pourcentage de surfaces en métayage a été divisé par deux, mais celui des surfaces en fermage est resté stable, passant de 12,3 à 13⁵.

En accordant des droits très importants aux fermiers, la loi de 1980a provoqué de la part des propriétaires une réaction de refus de céder leurs terres en faire valoir indirect. Elle aurait ainsi ralenti le processus d'agrandissement des exploitations, qui était considéré comme prioritaire par le gouvernement espagnol : les petits propriétaires exploitants qui étaient contraints de se retirer de la production n'auraient pas fourni toutes les terres potentiellement disponibles pour l'agrandissement des structures qui restaient rentables, en particulier dans les régions céréalières. (Arnalte & Estruch, 2001).

4• Chaque partie peut alors demander sa conversion en argent.

5• Toutefois, cette stabilité nationale apparente peut en fait cacher une double évolution contradictoire : 1/ la suite de la disparition progressive des petites exploitations en fermage du Sud du pays, Andalousie et Estrémadure qui étaient très nombreuses dans la première partie du XXe siècle, lorsque les grands propriétaires qui cédaient traditionnellement des parcelles en fermage ou en métayage aux paysans sans terre ont récupéré la gestion directe de leurs domaines, en mécanisant et en salariant la main d'œuvre ; 2/ un mouvement d'augmentation des superficies en fermage dans les terres arables des plateaux du Nord lorsque les exploitations familiales de taille moyenne ont repris en fermage pour s'agrandir les terres des petites exploitations qui disparaissaient. (Arnalte & Estruch, 2001)

La politique sur le fermage mise en place en Espagne, bien qu'inspirée par l'expérience française, a donc eu des effets très différents. La faiblesse relative des organisations paysannes espagnoles par rapport aux organisations agricoles en France et le poids des grands propriétaires fonciers en constituent probablement des éléments explicatifs.

Remise en cause de la politique de protection des fermiers et promotion d'une agriculture compétitive.

Les implications de la loi de modernisation des exploitations agricoles du 4 juillet 1995 sur le statut du fermage.

L'objectif fondamental est de « corriger les déséquilibres et les déficiences structurelles qui limitent la compétitivité des exploitations, afin que l'agriculture espagnole puisse faire face à la libéralisation croissante des marchés, que les équilibres écologiques de base puissent être garantis et que s'ouvrent de nouvelles voies pour l'obtention de revenus complémentaires pour les professionnels de l'agriculture ». La loi met en avant le concept d'« exploitation prioritaire, familiale ou de caractère associatif », défini suivant des « critères subjectifs et objectifs » qui permettent de leur accorder des « appuis publics préférentiels ».

Elle part du constat que la « trop petite dimension de nombreuses exploitations » est un problème pour leur viabilité future et propose des mesures pour « dynamiser les marchés fonciers » afin de « rendre plus facile l'accès à la propriété et à la location ». En ce qui concerne le marché de location, il s'agit de le rendre beaucoup moins rigide, en modifiant les lois jusqu'alors en vigueur, afin d'augmenter de façon substantielle l'offre de terres.

La loi établit que les locations qui étaient régularisées par la loi de 1980 auront désormais une durée minimale de seulement 5 ans. Le propriétaire pourra récupérer le terrain à la fin du terme, sans aucune restriction, si ce n'est celle de le notifier au locataire avec au moins un an d'anticipation. Si le propriétaire ne reprend pas les terres, le contrat est tacitement prolongé pour trois années, et ainsi successivement. Le propriétaire peut exercer son droit de reprise au terme de chaque prolongation, à la seule condition de notifier le locataire à temps.

La loi de modernisation met aussi en place une série d'autres mesures, en particulier fiscales, visant à promouvoir des unités de production agricoles compétitives. Elle est votée sous le gouvernement du PSOE, le parti socialiste espagnol.

Lorsque la droite arrive au pouvoir avec l'administration Aznar, une nouvelle loi sur le fermage est votée en 2003, pour assouplir encore plus les contrats de fermage, en réduisant désormais la durée minimale de location à 3 ans et en autorisant la sous-location, sous réserve de l'accord du propriétaire. Le retour au pouvoir du PSOE en 2004 entraînera le vote d'une nouvelle loi un an plus tard, qui revient à une durée minimale de location de 5 ans.

Les exploitations les plus grandes s'agrandissent davantage en accédant à de nouvelles surfaces en fermage.

De 1962 à 1989, en un peu moins de trente ans, le nombre d'exploitations agricoles en Espagne a diminué de 22%, et la Surface Agricole Utile par exploitation a augmenté de 11%. Les surfaces en fermage ont fortement augmenté (+44%) entre 1989 et 1999. A la fin de la décennie 90, les surfaces en propriété représentent 67% de la SAU, alors que le fermage et le métayage concernent respectivement 27% et 3% de la SAU.

Évolution de la SAU par type de faire-valoir. Espagne. 1982 - 1999.

				Évolution en %	
	1982	1989	1989	1982 / 1989	1989 / 1999
Hectares					
Propriété	16 836 231	17 929 461	17 632 290	6,5%	- 1,7%
Fermage	4 826 209	4 901 455	7 073 199	1,6%	44,3%
Métayage	1 285 292	1 174 789	787 295	- 8,6%	- 33,0%
Autres formes *	724 728	734 820	824 003	1,4%	12,1%
TOTAL	23 672 460	24 740 525	26 316 787	4,5%	6,4%
Pourcentages					
Propriété	71,1%	72,5%	67,0%		
Fermage	20,4%	19,8%	26,9%		
Métayage	5,4%	4,7%	3,0%		
Autres formes *	3,1%	3,0%	3,1%		
TOTAL	100%	100%	100%		

* Inclut en 1982 les terres classées en régime «communal»

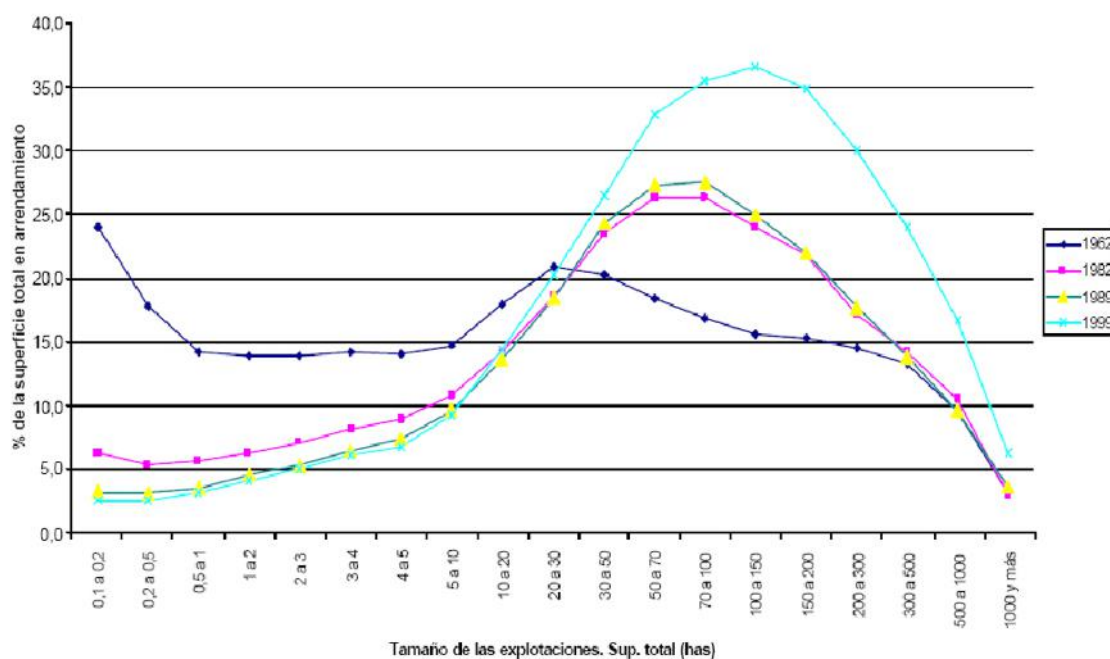
Source : López Iglesias Edelmiro. In Arnalte, 2006. Cité par Merlet, 2011.

Le graphique ci-dessous montre comment évoluent les surfaces en fermage selon la taille des exploitations. L'importance du fermage diminue très vite, entre 1962 et 1982, pour les très petites unités (de moins de 1 hectare). Elle diminue plus lentement pour les unités de 1 à 30 ha de superficie totale. Elle augmente au contraire fortement pour les exploitations de taille moyenne, de 30 à 300 ha. Elle augmente toujours, mais de moins en moins, pour les exploitations les plus grandes.

C'est en particulier dans les régions de production mécanisée de céréales que la flexibilisation du statut du fermage a un impact important. Les évolutions que l'on constate ne sont pas uniquement liées à ce changement législatif. Elles doivent aussi beaucoup à l'application de la politique agricole commune européenne, depuis que l'Espagne est devenue membre de l'Union en 1986⁶.

6• Pour plus de précisions, voir Les politiques foncières agricoles en Espagne (Merlet 2011) et les documents utilisés pour préparer ce document.

Pourcentage de la superficie totale en fermage par taille d'exploitation. Espagne 1962-1999



Taille des exploitations. Superficie totale (ha)

C'est essentiellement par le biais de la location que s'opèrent les agrandissements. La forte demande fait monter les prix des locations. Les conditions de fermage offertes au producteur sont moins favorables, plus onéreuses et moins sécurisées, mais cet inconvénient est compensé par la possibilité de s'agrandir rapidement et de maintenir ainsi l'exploitation. La concentration des exploitations s'opère sur la base de propriétés très fragmentées de plus en plus nombreuses. Cela peut freiner le développement technique et remet à l'ordre du jour la question du remembrement. Ce sont les plus jeunes qui opèrent cette « fuite en avant », avec des équipements de plus en plus lourds et un agrandissement rapide par le recours au fermage, sur les terres « libérées » par les agriculteurs sortants.

Une politique d'exclusion à grande échelle.

L'intégration tardive de l'Espagne à la Communauté Européenne a conduit à la mise en place de mesures d'ajustements des structures agraires accélérés, sans une période suffisamment longue d'uniformisation et de mise à niveau par rapport aux pays déjà intégrés à la Communauté. Les politiques des structures ont été fortement inspirées par les politiques d'autres pays européens, en particulier celles de la France, mais qui ont eu des effets différents (et parfois opposés en ce qui concerne la régulation du fermage). Les explications sont à chercher dans la polarisation très prononcée des structures agraires espagnoles, dans la marche forcée à l'ajustement et aussi sans doute dans la faiblesse relative des organisations et mouvements paysans espagnols par rapport à ceux d'autres pays européens fondateurs de l'Europe des six, comme la France ou l'Italie.

La volonté d'arriver très rapidement à des structures de production susceptibles d'être compétitives au niveau du marché européen a amené les gouvernements espagnols successifs à ne prendre en compte qu'une partie très minoritaire des producteurs en tant qu'exploitations potentiellement viables. En définissant les critères de priorisation pour la distribution des aides (à l'investissement, pour l'installation des jeunes, ou fiscales), les politiques agricoles ont laissé de côté une immense majorité de petites et très petites exploitations, et d'exploitations à temps partiel.

Ainsi, d'après les données et analyses du Ministère de l'Agriculture de l'Espagne, sur un total de 1 656 600 exploitations recensées en 1999, les exploitations réellement inscrites dans un registre spécifique, le Catálogo General de Explotaciones Prioritarias ou susceptibles de l'être compte tenu des critères qui avaient été établis ne représentaient pas même 8% du total des exploitations recensées. Cela revenait à admettre que plus de 90% des exploitations étaient dans leur majorité condamnées à disparaître.⁷

L'accélération volontaire de l'ajustement structurel a eu un effet terriblement déstructurant sur les campagnes espagnoles. Cela a été tout particulièrement le cas dans certaines communautés autonomes qui ne comptaient que très peu d'exploitations remplissant les critères exigés pour être considérées comme prioritaires et qui ne bénéficiaient pas par ailleurs d'autres types d'aides agricoles.

La diversité des situations régionales n'a probablement pas été un facteur favorable à la mise en place d'un projet paysan national, comme cela avait pu être le cas en France après la seconde guerre mondiale.

Sources principales utilisées :

- Arnalte, E. et Estruch, V. (2001) Evolution des structures foncières dans l'agriculture espagnole. In Jouve, Anne-Marie (dir.) Terres méditerranéennes : le morcellement, richesse ou danger ? Karthala CIHEAM, Paris.
- Merlet, M. (2011) Les politiques foncières agricoles en Espagne. AGTER, Terres d'Europe. 47 p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-597.html

7• La loi de modernisation des exploitations agricoles de 1995 était basée sur le principe que certaines exploitations, définies par toute une série de critères, seraient prioritaires pour bénéficier des aides à l'investissement, et auraient accès de façon exclusive aux aides à l'installation des jeunes et aux aides fiscales.

Parmi les critères utilisés par la loi pour qu'une exploitation soit considérée prioritaire, on trouvait les trois suivants, qui devaient être remplis de façon simultanée : 1/ nombre total de travailleurs sur l'exploitation supérieur ou égal à 1 UTA, 2/ chef d'exploitation travaillant à au moins 50% de son temps sur l'exploitation, 3/ revenu unitaire du travail sur l'exploitation compris entre 35% et 120% du revenu de référence, variable selon les régions.

Nous ne disposons pas d'information détaillée sur les implications de cette caractérisation, mais, selon les auteurs du Livre blanc de l'Agriculture et du Développement Rural, ces critères de priorisation ont bien été appliqués. L'étude qu'ils utilisent avait porté sur les exploitations qui s'étaient inscrites de 1995 à 2001. D'autres exploitations potentiellement bénéficiaires, n'étaient pas encore inscrites à cette date. Les exploitations prioritaires inscrites représentaient alors seulement 5% du total des exploitations, mais 16% de la SAU (surface agricole utile) nationale, 21% des Unités Gros Bovins et 12% des Unité de Travail Agraire). (Chapitre Las estructuras agrarias du Libro Blanco de la Agricultura y del Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Espagne. 2003. Cité dans Merlet, 2011)

IV-c. La régulation des marchés de location en Europe. Autres expériences

Les deux cas précédents nous ont permis de découvrir l'expérience de régulation des marchés fonciers locatifs en France et en Espagne. Cette troisième et dernière partie a pour objet de montrer qu'il existe beaucoup d'autres situations de régulations de ce type en Europe. Contrairement aux deux documents antérieurs, nous ne ferons qu'illustrer de façon très rapide quelques autres exemples.

La location des terres est régulée depuis longtemps dans certains pays.

C'est au Danemark que pour la première fois en Europe des lois « modernes » sur le fermage ont défini au niveau national les droits et les devoirs des fermiers et des propriétaires. Dès 1786, la monarchie de ce pays a décidé avec l'appui de la bourgeoisie marchande l'abolition des obligations féodales et leur remplacement par un loyer fixe en argent des terres. La classe dirigeante avait pris conscience des possibilités de la production paysanne lorsque celle-ci disposait des moyens nécessaires. Elle a fait le choix de construire le développement de son pays en s'appuyant sur une petite paysannerie aisée plutôt que sur de grandes exploitations comme il s'en développait alors en Angleterre. (Servolin, 1989).

En Irlande, au XIXe siècle, alors occupée par l'Angleterre, les conflits entre les grands propriétaires anglais souvent absentéistes et les fermiers ont occupé une place importante dans le combat pour l'indépendance. En 1870, 96% des surfaces étaient en fermage. Les révoltes pour exiger la baisse des fermages et une plus grande sécurité pour les fermiers aboutirent au « Fair Rent Act » de 1881, qui introduisit des procédures de révision des montants des fermages, fixa à 15 ans la durée minimale des baux, et établit un programme de financement public pour permettre le rachat des terres par les fermiers ». Ces politiques eurent un effet rapide : « en 1921, lors de l'indépendance de l'Irlande, le taux de faire valoir direct atteint 75% et près de 94% en 1933 ». (Courleux, 2011, p 43).

En Irlande et dans une moindre mesure au Danemark, la politique a été de favoriser le développement du faire-valoir direct et non le fermage. Cela n'a pas été le cas dans d'autres pays européens comme en France (voir l'étude de cas précédente) ou en Belgique, qui a adopté une législation similaire à celle de la France. On trouve des mécanismes de régulation des marchés locatifs dans de nombreux autres pays européens, en Italie, en Espagne, aux Pays Bas, en Allemagne, en Angleterre, etc. Mais d'autres pays dans lesquels une part importante des surfaces agricoles est cultivée en faire-valoir indirect, comme la Roumanie ou de l'Ukraine, n'ont pas mis en place de telles régulations. Afin d'illustrer cette diversité, nous nous intéresserons à l'Angleterre et à la Roumanie, dont les systèmes agraires et fonciers diffèrent beaucoup de ceux des pays de l'Europe de l'Ouest continentale.

Des effets très différents suivant les contextes.

La régulation des marchés de location en Angleterre¹.

En Angleterre, le droit féodal a évolué sans une remise en cause brutale comme en Europe continentale. À la fin du XIXe siècle, le système agraire était dominé par de grandes propriétés foncières aux mains des Landlords qui étaient louées à des fermiers. Dans la première partie du XXe siècle, la suppression du protectionnisme agricole et la mise en place d'un impôt sur les successions très élevé va inciter une partie des grands propriétaires à vendre à des agriculteurs exploitants. La mise en place d'une sécurisation très poussée des droits des fermiers en 1947 va contribuer à renforcer ces ventes.

« L'Agriculture Act de 1947 et par la suite celui de 1948, ont posé un cadre détaillé sur la sécurité de tenure des fermiers, le montant des loyers, les termes des contrats de location et le règlement des différends entre fermiers et propriétaires par le recours à un système d'arbitrage, généralement favorable aux fermiers. (...) L'Act de 1948 avait une portée d'application rétroactive. Il garantissait aux fermiers une sécurité de tenure pendant toute leur vie aussi bien pour les baux réalisés avant qu'après la date d'application de la loi. Il était devenu impossible pour le propriétaire d'expulser un locataire qui faisait son travail correctement sauf si ce dernier manquait au paiement du loyer. L'Agriculture Act (...) de 1976 a étendu la sécurité de la tenure du Full Agricultural Tenancy jusqu'alors limitée au seul tenant aux deux générations de ses descendants. (...) Cette législation était rétroactive. Elle s'appliquait aussi bien aux contrats conclus après 1976 qu'à ceux conclus antérieurement. » (Jaubertie, 2011, p.24).

Des législations ultérieures (1984, 1986) ont considérablement réduit la sécurité des fermiers. En 1995, un nouveau type de bail rural le « Farm Business Tenancy » qui laisse une grande liberté aux parties de convenir des conditions devient obligatoire pour tout nouveau contrat de location. Toutefois, aucune de ces nouvelles lois n'ayant été rétroactive, on trouve donc aujourd'hui en Angleterre différents types de contrat de location qui coexistent. D'autres dispositions relevant du droit privé, des contrats d'affaires, fondés sur des partenariats ou des prestations de services ont permis d'échapper aux limites imposées par les lois sur le fermage.

De 1990 à 2007, la part des terres agricoles mise en valeur en faire valoir indirect est restée stable, de l'ordre de 42%. Les formes contractuelles se sont développées, mais sont restées minoritaires (14% de la SAU en 2007). (Jaubertie, 2011, p. 24 à 31).

La structure agraire de l'Angleterre est toujours très polarisée. En 2007, les exploitations de plus de 100 ha (10% du nombre total d'exploitations) contrôlait 67% de la Surface Agricole Utile. Ce qu'il faut noter, c'est que « la location est privilégiée dans les exploitations de grande taille. Seulement 12,7% de la surface exploitée en faire valoir direct appartient à des exploitations de plus de 100 ha alors qu'elles occupent 40,7% des surfaces en Farm Business Tenancy » et une part importante des surfaces sous des formes de location non conventionnelle. Les plus grandes exploitations ont largement utilisé les Farm Business Tenancy et les baux non conventionnels pour augmenter leurs surfaces.

1• Cette partie est écrite sur la base de Jaubertie, 2011.

La situation du fermage dans les régions de grande culture en Roumanie².

Plus de 40 années de collectivisation imposée par le régime communiste après la seconde guerre mondiale ont profondément transformé l'agriculture roumaine, et mis fin aux efforts d'une paysannerie en quête de son propre modèle de développement (Batagoiu, 2016, p 25). Les processus de décollectivisation qui ont eu lieu après la chute du régime de Ceausescu en 1989 vont recréer un très grand nombre de petits propriétaires fonciers. Parmi ceux-ci, dans les régions de grande culture du Sud, et dans une moindre mesure dans d'autres régions, beaucoup n'ont ni l'expérience, ni les outils ou les ressources financières pour devenir producteurs. Ils restent toutefois très attachés aux terres qu'ils ont pu récupérer. Par ailleurs, l'extrême fractionnement des terres rend leur vente difficile. Ils vont ainsi conserver leurs terres comme assurance pour l'avenir, garder l'usage d'un lopin traditionnellement travaillé comme jardin pour la consommation familiale, et louer les terres agricoles à des entrepreneurs, nationaux ou étrangers, qui disposent de moyens. (Batagoiu, 2016).

Dans certains cas, des sociétés agricoles se constituent, pouvant réunir des propriétaires et des associés non propriétaires, qui vont louer de la terre aux bénéficiaires de la réforme foncière (Amblard & Colin, 2006). Malgré la très forte redistribution de la propriété du sol, l'agriculture roumaine reste extrêmement polarisée, mais la plupart des grandes exploitations sont constituées sur la base de la location de milliers de parcelles à de très petits propriétaires foncier. Les trois plus grandes d'entre elles dépassent chacune les 50 000 ha, et il ne s'agit pas de pâturages extensifs, mais de terres agricoles d'excellente qualité. Dans cette situation qualifiée de tenure inversée (Amblard & Colin, 2009), ce sont les preneurs qui sont puissants et les propriétaires qui sont en situation de faiblesse. Cela permet aux entrepreneurs fermiers de louer à des prix très bas les terres qu'ils exploitent.

En 2013, en Roumanie, le fermage est ouvert à des personnes physiques et à des entreprises étrangères, il n'y a pas de réglementation en matière du prix du fermage, il n'existe pas de période minimale imposée pour les contrats. En cas de ventes, le preneur a un droit de préemption³. La sous-location est interdite. Le preneur est obligé d'assurer ses récoltes et il peut, si tout ou partie de la récolte a été détruite avant la moisson, demander une réduction proportionnelle du bail. Le paiement en produits reste préféré par les villageois qui ont une basse-cour et un petit élevage. Les propriétaires qui habitent en ville préfèrent recevoir le loyer en espèces. (Batagoiu, 2013).

En Roumanie (Batagoiu, 2016) comme en Ukraine où on retrouve une situation encore plus caricaturale sur les terres noires qui sont parmi les meilleures au monde (Jaubertie & al, 2010), la richesse créée par hectare par les très grandes exploitations est inférieure à celle qui est créée par les très petits producteurs sur leurs lopins.

2• Cette partie est essentiellement basée sur Batagoiu, 2016.

3• Ce droit de préemption a été réintroduit dans la législation roumaine après avoir été supprimé pendant sept ans. (Batagoiu, 2013)

La location des terres reste un sujet de débat très important en Roumanie car elle contribue au maintien de la polarité de l'agriculture roumaine. Tant que les petits propriétaires seront contraints de louer leurs terres du fait des conditions socio-économiques et que l'agriculture sera perçue comme une activité dévalorisante par les jeunes qui cherchent plutôt du travail en ville, ce seront les grands exploitants, propriétaires ou pas, qui en profiteront pour agrandir leurs surfaces. Les aides de l'Union Européenne au travers de la Politique Agricole contribuent de façon importante à cela, puisqu'elles sont proportionnelles au nombre d'hectares des exploitations.

L'examen rapide de la situation du fermage en Roumanie permet d'avoir un regard différent sur les politiques qui favorisent le faire valoir indirect. Les réglementations dont font l'objet les marchés locatifs ne sont pas totalement inexistantes, comme nous l'avons expliqué, mais elles restent très limitées.

Sources principales utilisées :

- Amblard, Laurence ; Colin, Jean-Philippe (2006) Dimension organisationnelle et pratiques contractuelles foncières. Les sociétés agricoles en Roumanie. In *Économie rurale*. # 293. 17 p.
- Amblard, L. ; Colin, J- Ph. (2009) Reverse Tenancy in Romania: Actors' rationales and equity outcomes, *Land Use Policy*, 26 (1): 828 - 836
- Batagoiu, Raluca (2013) Les spécificités du marché foncier roumain. AGTER. 3p. (inédit)
- Batagoiu, Raluca (2016) Histoire agraire et politiques foncières en Roumanie. AGTER, ASP. 66 p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-591.html
- Jaubertie, Clément (2011) Histoire et politiques foncières de l'Angleterre. *Terres d'Europe*. AGTER. 45p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-600.html
- Jaubertie, C.; Pardon, L; Cochet, H.; Levesque, R.. (2010) Ukraine, une approche comparée des dynamiques et performances économiques des structures agricoles. *NESE* 34. http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_nese101234A2.pdf
- Levesque Robert (Coordinateur) (2015) Evolution des structures agricoles en Europe. Politique, régulation et instruments fonciers. AEIAR, SAFER. 45 p.
- Courleux, Frédéric (2011) Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ? *Economie et Statistique*. # 444-445, p. 39-53
- Levesque, Robert ; Liorit, Dimitri et Pathier, Guillaume (2011). Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines. *Revue Economie et Statistique* N° 444-445.
- Levesque, Robert (2013). Le financement du foncier agricole. *Cahier DEMETER*. 9 p. http://www.clubdemeter.com/pdf/cahier/14/le_financement_du_foncier_agricole.pdf
- Servolin, C. (1989) *L'agriculture moderne*. Ed. du Seuil. Cité par Merlet, M. (2002). *Cahier de propositions. Politiques foncières et réformes agraires*. IRAM, APM. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-267.html

Conclusion.

Nous terminerons ce travail comparatif par quelques mots de conclusion sur les enjeux qui se nouent aujourd'hui autour de la régulation des modalités de faire valoir indirect.

Faire valoir direct ou faire valoir indirect, attention aux simplifications excessives !

Avant même de s'interroger sur les outils de régulation des marchés locatifs, il convient naturellement de se poser la question suivante :

Est-il préférable dans l'intérêt de la collectivité nationale de privilégier le faire valoir direct ou le faire valoir indirect ?

Les quelques exemples que nous avons développés nous indiquent que la réponse n'est pas aussi simple que l'on aurait pu le penser. Les différents pays que nous avons évoqués ont fait des choix très différents en la matière. Ils ont tous mis en place des mécanismes de régulation des marchés locatifs, mais ceux-ci ont été de natures distinctes, et/ou ont évolué de façons différentes selon l'option qu'ils privilégiaient.

Il serait dangereux d'opposer des situations de faire valoir indirects et une situation de faire valoir direct fondée sur une « pleine propriété » qui ne connaîtrait aucune limite. Une telle situation n'existe nulle part, puisque qu'il existe toujours des limites aux droits du propriétaire, qui correspondent en partie à la reconnaissance de droits collectifs qui s'expriment dans des lois ou des règlements.

Ces restrictions ne sont pas liées au niveau de développement d'un pays. Elles ont même clairement tendance à se développer dans les pays développés. C'est ainsi que la Suisse a mis récemment en place un cadastre des Restrictions de Droit Public à la Propriété Foncière (RDPPF), qui permet de savoir en toute transparence quelles limites existent sur chaque parcelle (pour en savoir plus sur le RDPPF, voir www.cadastre.ch). Une telle mesure renforce les véritables droits du propriétaire, en les caractérisant avec précision et en en précisant les limites.

Cette observation est importante pour les décideurs et pour les organisations de la société civile d'Afrique de l'Ouest. L'expérience montre que l'on arrive souvent à des conclusions erronées en n'examinant qu'un seul cas de réussite (success story) : c'est la raison pour laquelle nous avons pris en compte plusieurs situations. En Afrique de l'Ouest, où la coexistence sur une même parcelle de droits différents détenus par différents ayants droit est extrêmement courante, il faut tout particulièrement veiller à ne pas sombrer dans une caricature de droits exclusifs d'une propriété absolue, qui imprègne souvent un certain nombre de textes juridiques (ou leurs interprétations), pour des raisons historiques (Merlet, 2010). Il n'existe pas le plus souvent un seul « propriétaire » et un seul « détenteur de droits d'usage ». L'opposition entre faire valoir direct et faire valoir indirect est alors très réductrice.

La reconnaissance de droits trop exclusifs à un propriétaire revient à nier les droits de ceux que l'appelle souvent les « tiers », un terme révélateur des conceptions dominantes qui d'emblée les place à un niveau de reconnaissance inférieur par rapport aux ayants droit qui sont privilégiés. Ce faisant, ce sont parfois des

systèmes de production régionaux dans leur ensemble qui sont menacés, et en premier lieu ceux mis en place depuis des siècles par les pasteurs nomades qui ont pu valoriser des ressources dans des conditions particulièrement difficiles (Cf. Merlet 2011). Il en va de même des droits de culture et d'élevage des femmes, dans les systèmes familiaux complexes et très diversifiés.

La mise en place de mécanismes de régulation des marchés fonciers implique d'avoir clairement et précisément identifié les ayants droit et les droits qui sont concernés par les échanges marchands. La reconnaissance de certains droits à une collectivité locale, un village, une communauté, un lignage, revient à lui conférer un rôle dans la régulation des transferts de droits fonciers des habitants.

Privilégier le propriétaire ou le producteur ?

Historiquement, les enjeux principaux autour de la régulation du fermage ont porté sur l'appropriation de la « rente foncière », dont nous avons rappelé la définition dans la partie de cette fiche consacrée à la France. Ce n'est donc pas par hasard que le même vocable désigne aussi le loyer, au moins en français et en anglais. Dans les contextes de sortie de la féodalité, il s'agissait d'une question absolument essentielle.

Avec la généralisation des discours néolibéraux, on oublie que la terre n'est pas un bien marchand comme un autre, ce que toutes les écoles d'économie reconnaissent jusqu'alors. Il y a toujours une part de bien commun dans la terre. La « rente foncière » est l'expression économique de cette part de bien commun, que le propriétaire est en mesure de s'approprier, sans que cela soit vraiment profitable à la société dans son ensemble. Rappelons que cette position était partagée par les économistes classiques (Smith, Ricardo, en particulier) et marxistes, mais aussi par des économistes comme John Stuart Mill (économiste britannique libéral du XIXe siècle), Henry Georges (économiste américain de la fin du XIXe) et plus tard Léon Walras, considéré comme un des initiateurs de l'économie « néolibérale ». Ce dernier était partisan de la nationalisation des terres. Ce qu'il écrivait résonne d'une façon extrêmement moderne aujourd'hui, comme en atteste l'extrait suivant :

« L'État étant propriétaire des terres sera propriétaire des rentes, et propriétaire des fermages ainsi que des produits, revenus consommables ou capitaux neufs, acquis par lui avec ses fermages. Il subsistera au moyen de ces revenus, sans demander à l'individu ni à titre d'impôt ni à titre d'emprunt et en outre laissera aux générations postérieures, des capitaux, non seulement entretenus, mais agrandis, accrus et multipliés, comme les générations antérieures en auront laissé à lui-même. »

Les terres n'appartiennent pas à tous les hommes d'une génération ; elles appartiennent à l'humanité, c'est-à-dire à toutes les générations d'hommes. Si la société était un fait conventionnel et libre, les individus contractant pour l'établir pourraient décider un partage égal des terres entre eux ; mais, si elle est un fait naturel et nécessaire, toute aliénation des terres est contraire au droit naturel parce qu'elle lèse les générations futures. En termes juridiques, l'humanité est propriétaire, et la génération présente est usufruitière des terres. » (Léon Walras, *Études d'économie sociale : théorie de la répartition de la richesse sociale*, « Théorie de la propriété », éd F. Pichon, Paris, 1896. p 218-219, cité par Mertz, G, AGTER, 2009).

C'est ce type de réflexion sur l'appropriation non désirable de la « rente foncière » par les propriétaires qui a été à la base d'un certain nombre de régulations des marchés de location, et en particulier la loi sur le fermage dans les années 40 en France, qui privilégiait clairement le producteur par rapport au propriétaire. La promotion de la transformation des fermiers en propriétaires a relevé d'une démarche différente, mais qui visait également à faire en sorte que la « rente foncière » ne soit plus accaparée indument par un propriétaire « rentier », mais revienne au producteur lui-même. C'est ce qui a motivé la politique fiscale anglaise du début du XXe siècle.

Fermage et grandes exploitations agricoles.

Donner la priorité au fermage avait beaucoup d'avantages dans des situations où la propriété était de plus en plus fractionnée par les pratiques d'héritage égalitaire. Il permettait, nous l'avons vu dans le cas de la France, de garantir la continuité des exploitations. Le droit de cultiver était conservé même si la propriété était divisée par héritage. De plus il pouvait, lui, se transmettre à un seul descendant. Une telle approche était compatible avec le projet de maintien d'une agriculture familiale à deux actifs, qui ne développait pas le recours au travail salarié tout en permettant sa « modernisation ». Dans une situation de plein emploi, l'élimination d'une grande partie des petits producteurs, à l'occasion principalement des changements de génération, pouvait être considérée comme compatible avec l'intérêt général⁴.

Mais le statut du fermage facilite aussi les agrandissements des exploitations.

En France, jusque dans les années 1980-1990, l'ensemble des politiques visant à réguler la taille des exploitations, le « contrôle des structures » va permettre d'éviter une remise en cause du projet social initial basé sur l'agriculture familiale. Cela n'est plus vraiment le cas aujourd'hui, avec le développement de l'agriculture sociétaire et du fait de l'impact de la politique agricole commune.

En Espagne, où un tel ensemble cohérent de politiques foncières agricoles n'avait pas été mis en place, cela n'a pas été le cas, comme nous avons pu le voir.

En Angleterre, où les grandes exploitations étaient historiquement dominantes depuis très longtemps, la protection des fermiers a aussi favorisé les agrandissements.

Les nouveaux scénarios qui se développent en Europe de l'Est après la chute du bloc soviétique nous montrent qu'aujourd'hui, la grande exploitation agricole est le plus souvent basée sur la location de centaines ou de milliers de très petites parcelles aux petits propriétaires qui ont été créés par les politiques de décollectivisation et pas sur des achats de terre.

Les deux cartes publiées par l'AEIAR et la SAFER pour illustrer l'ensemble de ces évolutions que nous reproduisons sur la page suivante sont particulièrement parlantes. Elles montrent la très forte correspondance des régions où le fermage est dominant avec celle où les exploitations de grande taille sont le plus développées.

4• Force est de constater aujourd'hui sur la base des dommages écologiques croissants et des évolutions du marché du travail et de la société que ce n'était pas vrai pour les générations futures !

La régulation des marchés locatifs répond à des finalités qui s'insèrent toujours dans un choix de société.

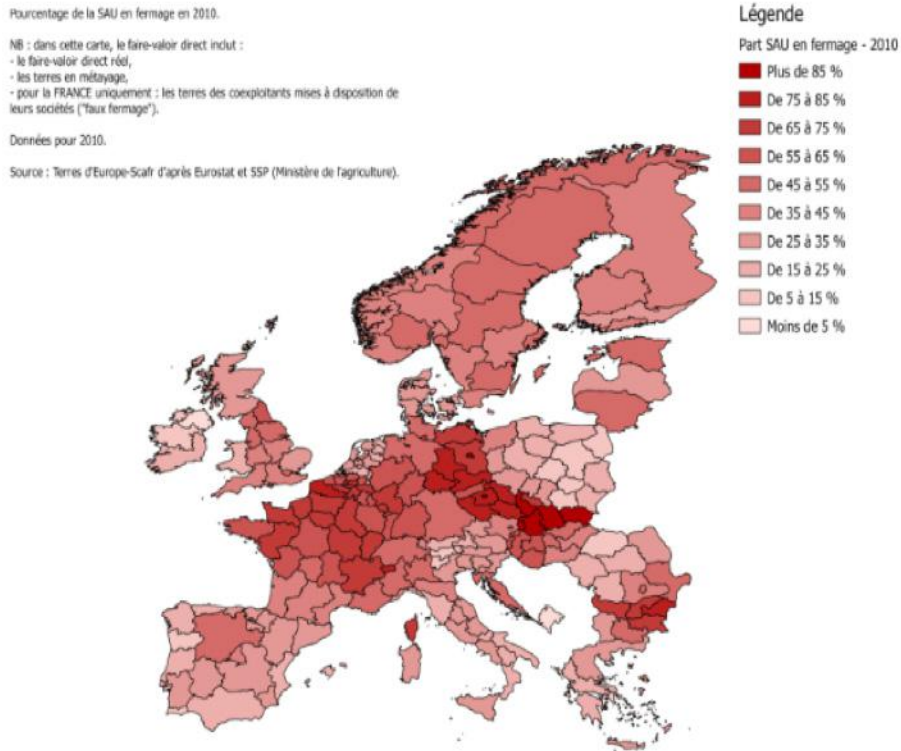
Si la Roumanie (ou l'Ukraine) adoptait aujourd'hui une loi sur le fermage inspirée de celle de la France des années 40, les effets seraient diamétralement opposés à ceux du statut de fermage français.

Nous souhaitons terminer cet examen comparatif de plusieurs expériences de régulation des marchés locatifs des terres agricoles sur ce constat pour attirer l'attention des lecteurs sur plusieurs points tout à fait essentiels qu'il convient constamment de rappeler :

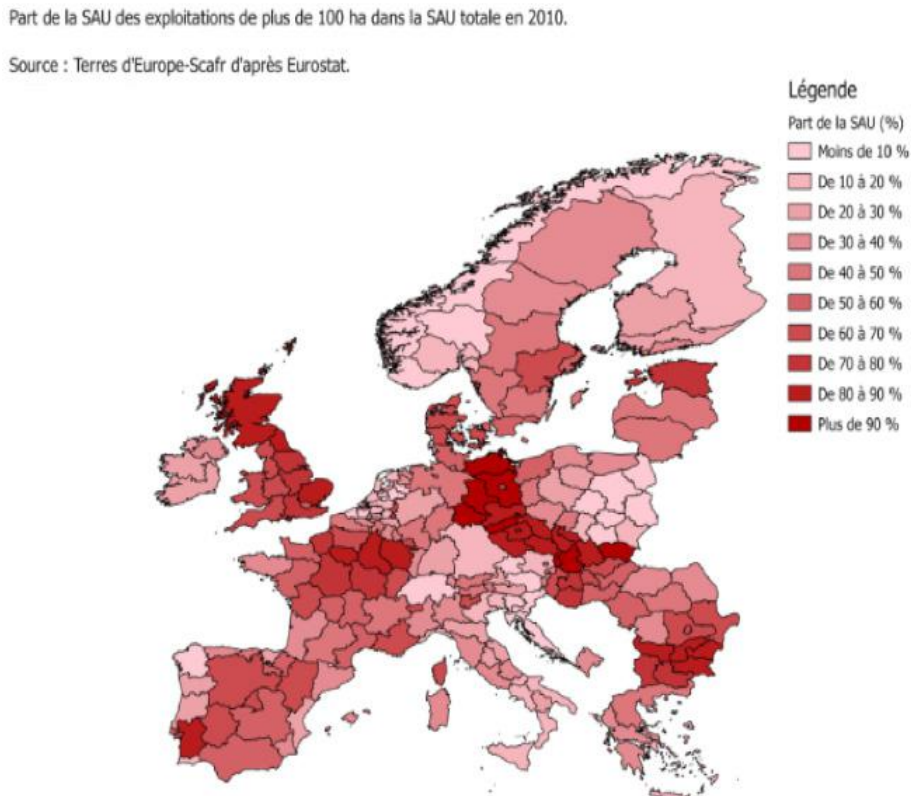
1. Les régulations des marchés fonciers sont toujours nécessaires, la terre n'étant pas par sa nature même une marchandise dont le marché pourrait s'autoréguler.
2. Tout dispositif de régulation doit explicitement s'inscrire dans un projet de société clairement défini, et si possible, accepté par la majorité de la population.
3. Les lois votées par les Etats ne peuvent pas à elles seules changer les rapports de force préexistants. Ceux-ci vont largement déterminer l'impact qu'elles pourront avoir et l'analyse de ces rapports de force dans chaque situation doit occuper une place centrale dans la construction de tout projet de transformation de la société.
4. Le rôle des organisations de la société civile, des institutions locales sont déterminants pour rendre possible des évolutions des rapports de force⁵.
5. Les changements demandent du temps. Des régulations effectives, opérationnelles, des marchés fonciers ne peuvent naître d'un seul décret ou d'une loi.
6. Le renforcement des organisations qui défendent le projet de société qui justifie une politique foncière et des régulations des marchés fonciers est absolument essentiel à considérer. Mettre les moyens nécessaires pour appuyer les différentes organisations de producteurs et les instances de gouvernance locale ne constitue pas un plus que l'on pourrait ou pas ajouter à des mesures visant à établir une régulation des marchés efficace. C'est un élément constitutif et absolument fondamental d'une politique foncière rurale.

5• C'est aussi ce que nous apprenons de la comparaison entre l'expérience française et l'expérience espagnole.

Pourcentage de la SAU en fermage en Europe en 2010.



Pourcentage de la SAU des exploitations de plus de 100 ha en 2010 en Europe



Sources principales utilisées :

- Levesque Robert (Coordinateur) (2015) Evolution des structures agricoles en Europe. Politique, régulation et instruments fonciers. AEIAR, SAFER. 45 p.
- Courleux, Frédéric (2011) Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ? Economie et Statistique. # 444-445, p. 39-53
- Levesque, Robert ; Liorit, Dimitri et Pathier, Guillaume (2011). Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines. Revue Economie et Statistique N° 444-445.
- Levesque, Robert (2013). Le financement du foncier agricole. Cahier DEMETER. 9 p. http://www.clubdemeter.com/pdf/cahier/14/le_financement_du_foncier_agricole.pdf
- Merlet, Michel (2010). Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles. Fiche pédagogique. Comité Technique Foncier et Développement, AGTER. 4 p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-38.html
- Merlet, Michel ; Yobouet, Kouadio André (2011). Diversité des ayants droit et des droits sur la terre et sur les ressources naturelles en Afrique de l'Ouest : quelques exemples. Fiche pédagogique. Comité Technique Foncier et Développement, AGTER. 4 p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-41.html
- Mertz, Gwénaelle (2009). Léon Walras (économiste français du XIXe siècle), le premier des «néoclassiques», était favorable à la nationalisation des terres. AGTER. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-351.html
- Servolin, C. (1989) L'agriculture moderne. Ed. du Seuil. Cité par Merlet, M. (2002). Cahier de propositions. Politiques foncières et réformes agraires. IRAM, APM. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-267.html