



HAL
open science

L'accès à la terre et ses usages : présentation introductive

François Collart Dutilleul

► **To cite this version:**

François Collart Dutilleul. L'accès à la terre et ses usages : présentation introductive. L'accès à la terre et ses usages : variations internationales Access to land and its use: Differing international approaches, Jun 2009, Nantes, France. hal-00718095

HAL Id: hal-00718095

<https://hal.science/hal-00718095v1>

Submitted on 16 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

L'ACCES A LA TERRE ET SES USAGES : PRESENTATION INTRODUCTIVE*

François COLLART DUTILLEUL¹

Professeur à l'Université de Nantes
Membre de l'Institut Universitaire de France
Directeur du programme Lascaux
www.droit-aliments-terre.eu

L'ensemble des contributions, issu d'un congrès mondial sur « L'accès à la terre et ses usages », est au croisement de deux chemins : celui d'une ambitieuse politique de recherche du CNAM des Pays de la Loire dans le champ du droit immobilier, ouverte sur les professionnels et sur l'international, et celui d'un vaste projet de recherche internationale qui s'appelle LASCAUX², qui vise à éclairer le lien entre le droit, les aliments et la terre et à analyser les crises alimentaires en recherchant les causes juridiques, notamment celles qui sont liées aux questions foncières.

En réalité, si ces deux chemins se croisent, ils ont aussi une origine commune. En effet, une véritable révolution foncière est intervenue dans l'Angleterre d'Elisabeth I lorsqu'on est peu à peu passé d'un système de terres non délimitées ni appropriées, organisées sous la forme de *commons*, à un système foncier support de propriétés individualisées, personnelles et privées. Dominait jusqu'alors un régime de biens communaux, de terres communes, de terres à la disposition collective des paysans, notamment pour le pacage et l'élevage. Puis le parti a été pris de délimiter, de cadastrer, d'approprier et de créer un droit foncier dit « moderne ». On est ainsi passé d'un droit foncier solidaire à un droit foncier solitaire. Ce même phénomène se reproduira souvent dans l'histoire de très nombreux pays. Aujourd'hui encore, la place du droit coutumier est contestée, notamment en Afrique, au profit du droit « moderne » qui est censé plus propice au développement économique.

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-NonCommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ Introduction présentée oralement lors de l'ouverture du colloque.

² Sur ce programme, v. <http://www.droit-aliments-terre.eu>



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

Ce grand mouvement, que l'on peut considérer comme ayant présidé à la naissance du capitalisme, a déroulé ses conséquences dans ce que Karl Polanyi a analysé comme « *la grande transformation* »³. Cette transformation a commencé par ce qu'on a appelé et qu'on appelle encore les "*enclosures*". Cela a consisté à délimiter, à clore et, ce faisant, à ouvrir la voie de l'appropriation individuelle des terres. On est alors passé d'un système de communaux à un système de propriété privée par le moyen de cette délimitation et de ce "cadastrage". Il en est résulté, dans l'Angleterre d'Elisabeth I, que des masses importantes de paysans qui n'avaient pas les moyens d'acheter ces terres nouvellement appropriables en ont été expropriés. Ils sont alors venus grossir les villes où ils ont fourni la base de la main d'œuvre de l'industrie textile naissante qui a prospéré grâce aux *enclosures*. En effet, dans cette Angleterre de la fin du XVIIème et du début du XVIIIème, cette industrie a pu se développer grâce aux élevages de moutons que mettaient en œuvre les industriels du textile dans les propriétés foncières dont ils venaient d'acquérir le contrôle.

De leur côté, les masses de paysans essayant de devenir ouvriers sont passés par une longue phase d'adaptation de l'offre et de la demande d'emploi. Il en est résulté une crise sociale d'une très grande gravité, accompagnée par des phénomènes d'extrême pauvreté, qui ont conduit à l'élaboration d'une politique publique – on peut l'appeler ainsi – qui s'est déroulée en trois étapes.

La première étape a eu lieu en 1601, à la fin du règne d'Elisabeth I, avec l'adoption de ce qu'on a appelé la première loi sur les pauvres. Il s'agissait de donner aux paysans qui ne trouvaient pas de ressources une allocation de type "RMI" – pour adopter un langage d'aujourd'hui –, évidemment moins élevée et s'apparentant à une allocation de survie.

La pauvreté s'étendant, y compris parmi les paysans qui avaient trouvé à s'employer dans l'industrie textile, une nouvelle étape a été estimée nécessaire par quelques juges d'un comté proche de Londres, le comté de Berkshire. Ces juges qui, à l'époque, avaient un rôle politique important, ont eu l'idée d'une innovation très importante. Ils se sont réunis le 6 mai 1795 à l'auberge de Speenhamland et ont décidé à la fois d'étendre la loi sur les pauvres et de faire varier le montant de l'allocation. C'est ainsi que cette allocation devait profiter non seulement à ceux qui n'avaient pas d'emploi, mais également à ceux qui avaient un emploi insuffisant pour vivre. Les juges de Speenhamland ont également créé une échelle, un barème, en fonction du nombre d'enfants dans la famille et du prix du pain. Sur la base de cette échelle, le montant de l'allocation distribuée était calculé de la manière suivante :

- si quelqu'un était sans emploi, il recevait la totalité de l'allocation ;
- si quelqu'un avait un emploi mais avec un salaire inférieur au plafond de l'allocation, il recevait une allocation complémentaire jusqu'à hauteur de ce plafond ;

³ K. Polanyi, *La grande transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Ed. Gallimard, 2009.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

- si quelqu'un avait un emploi et percevait un salaire supérieur à ce plafond, il ne percevait pas d'allocation.

C'est un peu ce qu'on appelle aujourd'hui le "RSA". Mais c'était dans l'Angleterre de 1735, à Speenhamland. Il en est résulté un phénomène social très important, dont Karl Polanyi fait un acte central dans *La grande transformation* qu'il analyse⁴, qui a permis aux industriels de tirer profit du système. Puisque, sur la base des impôts, les ouvriers qui ne gagnent pas assez bénéficient d'une allocation complémentaire de survie, il est alors possible de les payer un peu moins qu'avant. Les salaires peuvent diminuer puisque la perte est compensée. A l'inverse, puisqu'il était possible d'obtenir cette allocation en travaillant ou non, certains ouvriers ont pu en profiter en ne cherchant pas à travailler. D'où un dérèglement complet du marché de l'emploi et de l'industrie textile.

Cela a duré jusqu'à ce que, en passant par les théories économiques de Malthus, Ricardo et autres, on franchisse alors une troisième étape en décidant d'abroger la loi de Speenhamland pour créer une nouvelle loi sur les pauvres⁵.

Cette nouvelle loi distingue seulement entre, d'une part, les indigents qui ne peuvent pas travailler et qui reçoivent une allocation et, d'autre part, ceux qui sont susceptibles de travailler et dont le sort sera réglé par ce qu'on appelle aujourd'hui le marché du travail et par la loi de l'offre et de la demande.

Cette histoire, qui a commencé sous le règne d'Elisabeth I et dont a découlé le développement de l'industrie et du capitalisme, s'enracine ainsi dans une évolution du droit foncier et dans le changement des règles sur la délimitation et l'appropriation du sol. Délimiter le sol est un acte éminemment politique. L'histoire récente de Madagascar, avec la révolte survenue au tournant des années 2008 et 2009 et les changements politiques qui en sont résultés, montre aussi comment les nouvelles lois foncières de 2005 et 2006⁶, mettant fin au droit coutumier et à la propriété communautaire au profit d'*enclosures* et d'appropriation individuelle, ont porté atteinte aux racines mêmes de la société. C'est dans la terre qu'une société s'enracine et cela devrait donner à réfléchir au moment où les projets fleurissent pour remplacer le droit foncier coutumier dans les divers pays d'Afrique par un droit dit « moderne », en réalité individualiste, qui convient mieux à la forme de développement économique des pays industrialisés.

Voici un autre exemple, lié cette fois aux richesses incorporelles, qui montre bien les mêmes mécanismes juridiques en œuvre lorsqu'il s'agit de récompenser les personnes les plus inventives et créatives. De quoi s'agit-il ? Il s'agit du droit de la propriété intellectuelle qui permet d'identifier très précisément une innovation dont une personne est l'auteur et qui

⁴ Op. prec., chap. 7, p. 128 et s.

⁵ Op. prec., chap. 8, p. 139 et s.

⁶ Loi-cadre n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres et loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

donne à cette personne un titre de propriété sur cette innovation. Au fond, il s'agit là encore de créer des « *enclosures* », c'est-à-dire de délimiter et d'individualiser des biens – ici incorporels – afin d'en permettre l'appropriation. C'est ainsi que de grandes entreprises, aujourd'hui, grâce au génie de leurs ingénieurs, ont pu créer des variétés végétales qui vont permettre de desserrer la pression du pétrole sur nos économies en créant des biocarburants à partir de plantes génétiquement modifiées que l'on va cultiver dans de grands espaces pour le bien de tous les citoyens des pays du Nord.

Mais les « *enclosures* » additionnent parfois leurs effets. En effet, les entreprises en question choisissent parfois, par le moyen de contrats permettant l'accaparement de terres⁷, de prendre la maîtrise de la terre cultivable afin d'y (faire) produire les variétés issues de semences sur lesquelles elles ont un droit de propriété intellectuelle.

Évidemment, la médaille a un revers. C'est ainsi qu'il a pu en résulter, notamment au Mexique en 2007-2008, que le prix du maïs a été décuplé parce qu'avec ces innovations, il n'y avait plus assez de maïs destiné à l'alimentation humaine. A l'origine de la crise alimentaire qui en a été la conséquence, il y a donc eu un mécanisme juridique qui n'était certes pas de nature foncière, mais qui avait une origine dans la délimitation d'un objet appropriable et qui a eu, en l'occurrence, comme pour le mécanisme de Speenhamland, une conséquence foncière et ensuite alimentaire.

On pourrait multiplier les exemples et rappeler comment le développement de l'appropriation foncière à l'aide de prêts bancaires risqués, joint à la création de titres dérivés eux-mêmes spéculatifs et risqués, a conduit à la crise des *subprimes* aux USA, puis à la crise immobilière, puis financière, puis économique qui se sont ensuite répandues dans le monde entier.

Il est donc important de s'intéresser à cette thématique, non seulement en raison des problèmes liés à la mise en œuvre du droit foncier, mais aussi parce que cela touche à des questions qui sont vitales dans tous les secteurs de notre vie. Mais comment peut-on s'y intéresser et surtout comment développer l'économie foncière en évitant la surchauffe et les catastrophes sociales ?

Si la voiture foncière roule trop vite et si elle cause trop d'accidents parce qu'elle est trop puissante, nous avons des choix possibles. Il n'y a pas qu'un droit possible, au surplus réduit au minimum, pour accompagner une économie libérale, contrairement à ce que professait Friedrich Hayek⁸. Max Weber⁹ a, en effet, depuis longtemps montré que l'économie libérale peut s'accompagner d'une diversité de modèles juridiques. Il y a d'ailleurs dans le monde des systèmes juridiques d'une très grande diversité : de droit civil, de *common law*, de

⁷ V. not. O. de Schutter, « Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme ». Rapport présenté au Conseil des droits de l'homme de l'ONU [A/HRC/13/33/Add.2].

⁸ F. A. Hayek, *Droit, législation et liberté*, Quadrige, PUF, 1995.

⁹ V. not. M. Coutu, *Max Weber et les rationalités du droit*, LGDJ, 1995, p. 123 et s.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

droit musulman, de droit coutumier... qui tous s'accommodent fort bien d'une économie libérale¹⁰.

Il n'y a donc pas de fatalité et dire que la promotion d'une économie libérale suppose l'élaboration d'un droit comme une boîte à outils à son service est une contre-vérité. En réalité, si la voiture libérale cause des accidents, ce n'est pas le moteur qu'il faut incriminer. Pour réussir notre révolution foncière, nous avons développé des outils puissants. Nous savons, avec l'aide des géomètres, délimiter un terrain au millimètre ; nous savons définir avec une très grande précision l'objet d'un brevet ; nous savons créer un titre financier au dix millième de centimes, le tout au service d'un secteur d'activité – l'immobilier – qui s'appuie sur des biens limités et non extensibles. La délimitation et l'appropriation constituent le moteur du foncier comme de beaucoup d'autres biens tant corporels qu'incorporels.

Or, on ne réglerait pas les problèmes en décidant de jeter la propriété privée aux orties et en revenant à d'autres formes de propriétés, communes ou autres. Ce moteur là, cette puissance-là, ont permis à chaque fois de développer une richesse considérable. C'était vrai dans l'Angleterre du XVIII^{ème}, avec la naissance de l'industrie textile. C'est également vrai pour des entreprises internationales ou multinationales qui acquièrent de grands espaces dans les pays étrangers et qui y développent des variétés végétales innovantes. Il y a derrière cela une puissance financière colossale.

Il est vrai que les crises que cette puissance ne manque pas d'engendrer finissent toujours par être payées par la collectivité publique et par la fiscalité, tandis que les richesses produites avant ces crises ne profitent pas dans la même proportion à la collectivité.

Alors que faire quand on constate que les voitures roulent trop vite et qu'elles provoquent des accidents ? Cela n'est pas en soi un mal de permettre à tout le monde d'avoir une voiture. C'est même un bien. Mais on n'évitera pas les excès en se contentant de se mettre d'accord sur des valeurs éthiques. Il faut un code de la route contraignant. Il faut aussi savoir choisir entre des routes municipales, départementales, nationales ou des autoroutes à quatre voies, six voies et des échangeurs. Il faut savoir choisir si l'on met ou non des radars sur la route pour ceux qui roulent trop vite avec cette propriété là. Il faut enfin se demander si on ne pourrait pas aussi limiter un peu la puissance des moteurs en réduisant la portée de l'absolutisme de la propriété privée sur la terre agricole.

C'est donc par un jeu de délimitation et d'appropriation que dans l'Angleterre du 18^{ème} siècle, les paysans qui élevaient des moutons pour vivre et les industriels qui voulaient les élever pour la laine se sont trouvés en conflit sur l'usage de la terre. Pour aménager les effets de tels conflits, avec leur lot de conséquences foncières, environnementales, sociales, on ne peut pas faire l'économie de politiques publiques adaptées.

¹⁰ V. notamment le travail réalisé par le Groupe de recherche sur les systèmes juridiques dans le monde (JuriGlobe), Section droit civil de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa (L. Perret, A-F. Bisson, J. Fathally, N. Mariani) : <http://www.juriglobe.ca>



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

Dans ce contexte, quels sont les problèmes ? Quelle(s) politique(s) a-t-on à disposition pour l'aménagement des espaces urbains comme des espaces ruraux ? Quels sont les ressorts de ce moteur d'une extrême puissance qu'est la propriété privée, générateur d'une richesse colossale et de crises d'une extrême gravité ? Comment délimiter le sol, comment organiser son appropriation en évitant les conflits d'usages ? L'enjeu de toutes ces questions est de pouvoir vivre ensemble sur la même terre. Ce n'est pas rien. Ce sont ces questions qui font la matière de la réflexion collective dont l'ensemble des contributions rend compte.