HAL
open science

La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière

Dominique Potier, Pierre Blanc, Benoît Grimonprez

To cite this version:

Dominique Potier, Pierre Blanc, Benoît Grimonprez. La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière. Fondation Jean-Jaurès, 90 p., 2019, 978-2-36244-123-3. hal-02156695

HAL Id: hal-02156695

https://hal.science/hal-02156695

Submitted on 28 Apr 2020

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.

LA TERRE EN COMMUN

Fondation Jean Jaurès

LA TERRE EN COMMUN

PLAIDOYER POUR UNE JUSTICE FONCIÈRE

DOMINIQUE POTIER
PIERRE BLANC
BENOÎT GRIMONPREZ

planet A

Fondation Jean Jaurès

LA TERRE EN COMMUN
PLAIDOYER POUR UNE JUSTICE FONCIÈRE

DOMINIQUE POTIER
PIERRE BLANC
BENOÎT GRIMONPREZ

Dominique Potier est agriculteur, député socialiste de Meurthe-et-Moselle et responsable de l'Observatoire de l'agriculture et du monde rural de la Fondation Jean-Jaurès. Il travaille notamment sur les enjeux d'une société civique, d'un nouvel âge de la mondialisation et de la transition écologique.

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, docteur en géopolitique (HDR), **Pierre Blanc** enseigne la géopolitique à Bordeaux Sciences Agro et Sciences Po Bordeaux. Il est également professeur invité dans plusieurs universités françaises et étrangères. Chercheur au laboratoire Les Afriques dans le monde (Sciences Po/CNRS), il est rédacteur en chef de *Confluences Méditerranée*.

Benoît Grimonprez est docteur en droit et professeur à l'Université de Poitiers, où il enseigne le droit de l'agriculture et de l'environnement. Auteur de plusieurs études et ouvrages sur les politiques agricoles et alimentaires, il cherche à penser un véritable système juridique de la transition agroécologique.

Photographie de couverture : © Thongsuk Atiwannakul / Shutterstock

INTRODUCTION

Dominique Potier

« On a l'impression qu'on marche à l'aveuglette.
Il n'y a pas de lieu où l'on se pose les problèmes
synthétiquement pour essayer de savoir comment les résoudre.
On parle, on continue à réfléchir nationalement,
on ne pense pas mondialement alors que le problème
de l'équilibre alimentaire est un problème mondial. »

Edgard Pisani

Les « partageux », c'est sous ce nom que l'on désigna les hommes et les femmes qui, dans le monde rural après guerre, tissèrent ce lien indéfectible entre justice et développement. De la vulgarisation technique à la commercialisation des produits : tout est solidaire, à la façon des Équitables Pionniers de Rochdale qui fondèrent en 1844 les principes de la coopération moderne. Dans cette dynamique, le partage de la terre joue un rôle capital. À l'opposé des « partageux », la figure du « cumulard » symbolise dans l'imaginaire commun la rupture avec un contrat social qui s'écrit en toutes lettres dans la loi. Au fond, notre génération est celle d'une transition entre cinq décennies d'utopie foncière et rurale et la perte subreptice de sa substance dans la majeure partie du territoire à l'aube du siècle.

J'ai grandi dans cet entre-deux, tout près du lieu de naissance de Georges Guérin (« La vie d'un jeune travailleur vaut plus que tout l'or

du monde »), fondateur de la Jeunesse ouvrière chrétienne, accompagné par le récit des pionniers (premier tracteur, premier hangar, remembrement…), l'éducation populaire au sein du Mouvement rural de jeunesse chrétienne et avec la dignité humaine comme fil conducteur de l'engagement civique. J'ai grandi avec une profonde gratitude pour cet héritage humaniste qui a fait germer « toutes ces aventures qui commencent à l'aurore ».

Et notre génération y a pris sa part ! Je me souviens de spectacles vivants dans les cours de ferme, de la naissance de l'intercommunalité moderne, de la création des coopératives d'utilisation de matériel agricole, du premier groupe « Agriculture durable », du passage de la ferme familiale à un groupement agricole d'exploitation en commun accueillant des associés « hors cadre », de la conversion en agriculture biologique et de nos échanges avec des paysans du bout du monde.

Commune, communauté de communes, pays, schéma de cohérence territoriale… changement de paradigme et même combat ! Ces mandats locaux inscrits dans le cadre des lois Grenelle et de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ont été le creuset d'innovations publiques, l'espace d'une coopération qui « unit sans absorber[1] » les communautés rurales du Sud Lorrain et la métropole du Grand Nancy, ou encore le lieu d'initiatives pour la reconquête de nos friches industrielles et de nos coteaux. Plans climat, alimentaire ou circulaire, la seconde vie des terres et la question des sols sont au cœur de la fabrique d'une nouvelle économie des ressources dont notre territoire devient un laboratoire vivant.

Mon premier mandat législatif de 2012 fut marqué par la remise au Premier ministre du rapport de mission *Pesticides et agroécologie. Les*

1. Devise du doyen Jacques Parisot (1882-1967), un des inspirateurs de la santé publique.

champs du possible[2], celui de 2017 par la présidence d'un des ateliers des États généraux de l'alimentation : au fil du temps, des rencontres et des colloques (notamment ceux organisés avec la Fondation Jean-Jaurès, « Cinq leviers pour nourrir la terre[3] » en 2016 et « Vers une Europe sans pesticide » en 2018), j'ai noué des relations solides avec les organisations agricoles et les associations environnementales dans leur diversité. À travers cet itinéraire, la question foncière a traversé mes engagements nationaux tel un fil de vie.

Le combat législatif que j'ai entamé dès 2013 avec une poignée de parlementaires s'est apparenté à un parcours du combattant ! Deux propositions de lois, des dizaines d'amendements sur divers véhicules législatifs et deux censures du Conseil constitutionnel… Ce parcours patient en dialogue avec la société civile n'a permis *in fine* que des avancées partielles, laissant des brèches béantes (c'est notamment le cas du détournement du travail à façon et de celui du droit des sociétés qui demeurent des angles morts des régulations attendues).

En 2017, à l'aube d'un nouveau mandat législatif, une vision élargie et renouvelée de ce combat s'est imposée. C'était le sens de la mission parlementaire sollicitée et conduite en 2018 afin de dresser un état des lieux des solutions et de les hiérarchiser[4]. Cette mission s'est inscrite, par sa nature, dans le temps long mais n'a pu ignorer l'urgence d'arrêter des processus aux conséquences que nous savons irréversibles. Elle a jeté les bases d'une grande loi foncière pour le XXIe siècle. Cette mission constitue une somme de données économiques, sociales et environnementales qui actualisent et synthétisent nos connaissances sur les

2. Dominique Potier, député de Meurthe-et-Moselle, rapport au Premier ministre Manuel Valls, *Pesticides et agroécologie. Les champs du possible*, novembre 2014.
3. Colloque « Cinq leviers pour nourrir la terre », 13 décembre 2016.
4. Anne-Laurence Petel et Dominique Potier, *Rapport d'information sur le foncier agricole*, rapport de l'Assemblée nationale, décembre 2018.

enjeux du partage et de la protection du foncier agricole. C'est sur la base de cet état des lieux que nous avons fondé les réflexions qui suivent.

Dans ce combat au long cours, j'ai rencontré deux éclaireurs hors normes. J'ai été impressionné par la force du discours de Benoît Grimonprez, « La terre, un bien hors du commun[5] », prélude à des échanges fructueux. Ma première rencontre avec Pierre Blanc a répondu à une curiosité réciproque : sa géopolitique du foncier n'est en effet pas une terre vue du ciel mais vue des hommes et des passions qui les animent. L'approche géopolitique et géohistorique du foncier qu'il propose permet d'identifier l'inégalité du partage de la terre et les processus d'accapa-rement comme des facteurs d'instabilité politique et sociale. L'histoire nous éclaire donc sur les risques que représentent actuellement les dérives du libéralisme et de l'individualisme à l'œuvre dans l'accaparement. En présentant la terre comme un bien commun, Benoît Grimonprez invite quant à lui à poser les bases juridiques d'un nouvel équilibre entre puissances publique et privées, seul garant sur le temps long du contrat social et d'une nouvelle alliance avec la nature.

Au moment où nous publions cet ouvrage, l'Observatoire national des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) nous alerte sur le caractère exponentiel des dérégulations en cours alors qu'un tiers des agriculteurs prendront leur retraite dans la décennie à venir. Au même moment, l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) nous dit l'urgence d'adopter des indicateurs de politique foncière combinant intelligemment les enjeux climatiques, de souveraineté alimentaire et de santé des sols.

5. Benoît Grimonprez, « La terre : un bien hors du commun », intervention au colloque de l'Institut de droit rural de Poitiers : « La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible », 15 et 16 mars 2018.

À l'heure où la bataille culturelle que nous avons engagée semble porter ses fruits et afin de contribuer au grand débat politique qui s'annonce sur le foncier agricole, l'idée est née de croiser nos regards de géopolitiste, de juriste et de paysan-législateur. L'essentiel de nos réflexions porte sur les enjeux propres à l'accaparement, tant ceux liés à l'artificialisation semblent aujourd'hui partagés. Cet ouvrage est habité par l'état d'urgence écologique et social. Il peut contribuer à poser quelques jalons en vue d'une politique juste et soutenable à la hauteur de l'espérance des « partageux » d'aujourd'hui.

TERRES ET INÉGALITÉS : GÉOHISTOIRE D'UNE INJUSTICE EXPLOSIVE

Pierre Blanc

L'actualité de la question foncière montre que la terre arable est convoitée. Non seulement par des agriculteurs autochtones, mais également par des investisseurs étrangers, qu'ils soient intéressés par l'agriculture ou par les possibilités d'extraction minière. Du Pakistan à l'Indonésie, des forêts amazoniennes à l'Afrique, de l'Europe de l'Ouest à la Russie, des investisseurs à fortes ressources se saisissent de pans importants de terres arables. Cette externalisation foncière qui confine parfois à l'accaparement avait pourtant semblé remisée sur les étagères de l'histoire depuis le basculement déjà ancien vers un monde postcolonial. Il n'en est rien. Qui plus est, ce phénomène contribue à concentrer davantage un bien qui s'est toujours caractérisé par une mauvaise distribution.

Cette inégalité foncière n'a jamais été anodine dans l'histoire : des révolutions, des rébellions et des dérives autoritaires ont souvent pris racine dans une terre mal répartie. Dans des sociétés rurales où le bien premier était le foncier, l'odeur de la terre a parfumé les vents de l'histoire au point que l'on peut parler d'agropolitique[1]. Ce qui se passe aujourd'hui oblige donc à revenir sur ce qui s'est déjà produit dans la période

1. Voir Pierre Blanc, *Terres, pouvoirs et conflits. Une agro-histoire du monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

contemporaine, en termes de violences et de conflits, à chaque fois que la concentration foncière s'est emparée des campagnes du monde.

LE SOL COMME EMPREINTE DE LA DOMINATION

« Enlève le droit – et alors qu'est-ce qui distingue l'État d'une grosse bande de brigands[2] ? » Saint Augustin a montré très tôt que le pouvoir suprême a parfois emprunté le chemin de la prédation. Certes, ce pouvait être en vertu même d'une norme juridique, mais elle consacrait dans ce cas plus un rapport de force qu'elle ne cherchait à défendre le droit des hommes à la dignité. Il en a été ainsi pour s'approprier la terre. Par la violence directe ou par la violence juridique qui offrait les atours « convenables » d'une violence brutale, le colonialisme a pu de la sorte produire de l'inégalité d'accès à la terre partout où il s'est exercé. Mais l'accaparement déséquilibré de la ressource foncière n'a pas emprunté à ce seul colonialisme. Le rapport de force interne aux sociétés, souvent consacré par les autorités politiques, a également contribué à cette situation d'inégal accès à la terre. Le droit à la propriété, théorisé notamment par le libéral John Locke (1632-1704), a de fait surtout profité à ceux qui avaient les moyens économiques et politiques de l'acquérir.

L'accaparement foncier s'est donc opéré de façon exogène et endogène, avec parfois hybridation des phénomènes, le colonialisme s'appuyant sur les rapports de force internes pour accentuer la bipolarisation foncière au cœur des sociétés concernées. Avant de voir les répercussions politiques que cette situation a eues du XXe siècle

2. *La Cité de Dieu* (livre IV, 4).

jusqu'à maintenant, effectuons un rapide tour du monde des processus d'accaparement qui, s'ils diffèrent en fonction des contextes, renvoient à des mécanismes assez similaires.

Le colonialisme a peu opéré sur le Vieux Continent, sauf en Irlande où la terre a été en grande partie saisie par les *landlords* anglais et anglo-irlandais protestants, surtout après la campagne de Cromwell en 1649-1650. Partout ailleurs, c'est le rapport de force interne qui a imposé le maillage foncier dans les campagnes. En Angleterre, le régime des *enclosures* lancé dès le XVIe siècle s'est accéléré à partir du début du XIXe siècle. Ainsi, des *open fields* laissés à l'usage collectif ont été enclos par les propriétaires, obligeant les paysans éleveurs à offrir leurs bras aux industries. Ailleurs, on aurait tort de penser que la grande propriété n'a jamais été que la perpétuation des régimes féodaux qui avaient transformé les paysans en sujets. Ainsi, en Europe méditerranéenne, une sorte de changement de propriétaire a contribué à la polarisation foncière au début du XXe siècle. En Espagne, les anciens grands domaines féodaux, établis après la reconquête musulmane, ont été en partie dissous au XIXe siècle avec le processus de *parcelación*. Mais la vente des lots de terre a favorisé la bourgeoisie économique émergente. Un même « embourgeoisement de la terre » a pu s'observer en Italie après le processus d'unification achevé en 1871. Le démantèlement des grands domaines de l'ancien régime, sous forme de *quotizzazione*, a en effet profité à une élite économique solvable.

En Europe orientale, la grande propriété de l'ancien régime qui avait eu tendance à laisser des marges aux paysans tenanciers, sous la forme du métayage et du fermage, n'a en revanche pas vraiment changé de main. Pire, un « néoservage » émerge à partir du XVIIIe siècle, les paysans étant davantage assignés à la grande propriété du fait d'un renforcement de leurs corvées. Le besoin de céréales pour une Europe de l'Ouest en

cours d'industrialisation avait renforcé l'intérêt des propriétaires (*junkers* allemands, boyards austro-hongrois, seigneurs russes, etc.) pour l'exploitation directe de leur terre, la main-d'œuvre devenant dès lors indispensable.

Dans l'ensemble européen, la France est ainsi l'un des seuls pays à avoir à peu près échappé à une surconcentration foncière observable presque partout à partir de la fin du XIXe siècle. Pourtant, après la Révolution française où la paysannerie s'était mobilisée pour dénoncer le fardeau fiscal, la bourgeoisie avait profité des mesures révolutionnaires (vente des biens nationaux et des biens des émigrés partisans du roi) pour accroître sa mainmise sur le foncier. Mais, avec l'avènement de la IIIe République, les paysans, considérés par Gambetta comme les meilleurs défenseurs de la République et de ses frontières[3], devaient accéder plus fortement à la propriété, grâce à une politique d'appui très active (créations du ministère de l'Agriculture et du Crédit agricole). De leur côté, les bourgeois propriétaires ont pu trouver dans la vente de leurs terres un moyen de réinvestir leur patrimoine dans l'industrie. Bien sûr, la grande propriété a continué d'exister, et parfois de façon inique, au point qu'une loi a été votée en 1946 pour protéger les fermiers. Mais la France n'était alors pas autant marquée par le *latifundium* que le reste de l'Europe ou que les anciennes colonies sud-américaines.

Sur le nouveau continent, Espagnols et Portugais avaient établi des régimes fonciers qui empruntaient aux systèmes latifundiaires de la péninsule Ibérique. Dans l'Amérique espagnole, deux régimes de grandes exploitations s'étaient succédé. Dans les *encomiendas*, sortes de circonscriptions foncières dévolues en usage à un dignitaire espagnol, le

3. Rappelons ces deux formules bien connues de Gambetta : « Il faut faire chausser aux paysans les sabots de la République » (cité dans Bertrand Hervieu, *Les Orphelins de l'exode rural, Essai sur l'agriculture et les campagnes du XXIe siècle*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2008, p. 32) et « Ceux qui défendent les bornes de leurs champs défendront les bornes de la Patrie » (discours du 30 août 1885 à Bordeaux).

travail des paysans indiens devait permettre d'assurer l'approvisionnement alimentaire des ouvriers des mines. Mais, avec l'effondrement de la population indienne sous les coups de boutoir de la colonisation, ces structures avaient dû être progressivement remplacées par la grande propriété dès le XVIe siècle. Dans ces *haciendas*, les maîtres étaient désormais propriétaires et les paysans, souvent originaires d'Espagne, s'employaient comme *peones* (ouvriers de ferme) ou travaillaient les terres comme métayers. Au long des trois siècles qui ont conduit ce continent à la rupture avec l'Espagne, ces domaines se sont multipliés au fur et à mesure de la pénétration intérieure tandis que le droit d'aînesse a préservé leur intégrité.

Selon des modalités différentes, le Brésil a également connu un régime de grande propriété. Il était lui-même inspiré de ce qui s'était passé au Portugal dans le cadre de la reconquête du Sud où un régime très pyramidal – le régime *sesmarial* – avait été imposé. Après la conquête du Brésil, de hauts dignitaires de la couronne portugaise s'étaient ainsi vu octroyer de vastes bandes de terres d'est en ouest, chacune de ces capitaineries étant découpée ensuite en *sesmarias* que géraient des notables de second rang.

Après trois siècles de statu quo politique, ces grandes familles terriennes du Brésil et de l'Amérique espagnole n'ont plus supporté le fardeau fiscal des couronnes d'Espagne et du Portugal, ce qui les a conduites à soutenir le processus d'indépendance entre 1810 et 1825. Cette oligarchie foncière qui allait tant influencer le destin du continent par la suite n'a eu aucun équivalent en Amérique du Nord. Fait remarquable, c'est sans doute la seule région au monde où un régime de propriété ne s'est pas accompagné d'un accès inégalitaire. Aux États-Unis, le Homestead Act voté en 1862, en pleine guerre de Sécession, a permis une allocation très égalitaire de la terre dans le cadre de la

conquête de l'Ouest. Il en a été de même dans les grandes plaines canadiennes avec le Dominion Lands Act établi en 1872. Notons tout de même que, si cette distribution s'est faite de façon égalitaire, c'est en excluant les Indiens et les Afro-Américains, y compris après la fin de l'esclavage.

En Asie, les phénomènes endogène (rapports de force internes) et exogène (colonisation) ont œuvré, parfois en se combinant. Dans le nord de l'Inde, les Britanniques ont transformé les *zamindari*, sortes de collecteurs d'impôts établis par les Moghols lors de leur passage, en grands propriétaires terriens. Ceux-ci sont ainsi devenus les relais de la puissance britannique. Mais, comme l'espace était grand, les Britanniques ont trouvé d'autres modalités pour adapter leur gouvernance aux différents contextes culturels et politiques. Le résultat a été le même : un régime de grande propriété a été consacré depuis l'actuel Pakistan jusqu'aux États du sud de l'Inde.

En Chine, la grande propriété s'est également établie au cours du XIXe siècle. L'ordre ancien des campagnes s'était institué autour des mandarins et autres dignitaires représentants de la dynastie Qing. Mais, alors que l'économie chinoise était de plus en plus monétarisée et que les échanges économiques s'intensifiaient, cette élite a profité de sa force économique pour acheter des terres aux nombreux paysans ruinés.

Le même phénomène s'est produit au Japon où, après le début de l'ère Meiji en 1868, des lois foncières visant à moderniser le secteur ont permis aux paysans de devenir propriétaires de terres qu'ils tenaient jusqu'alors en usage, l'empereur étant le propriétaire en dernière instance. Mais, dans la foulée de cette privatisation de la terre entamée en 1871, beaucoup de paysans accablés par le poids des taxes foncières et les aléas agricoles ont dû laisser leurs terres à leurs créanciers, qui sont ainsi devenus de grands propriétaires.

Si le Japon et la Chine ont donc vu se déployer la grande propriété en dehors de tout cadre colonial, il n'en a en revanche rien été pour l'Indochine, les Philippines et la Corée. Dans le premier cas, la marque de la colonisation française à partir des années 1860 est apparue au travers de concessions dans le delta du Mékong situé en Cochinchine. Les Chinois y ayant expulsé une partie de la population lors de leur passage, il demeurait alors beaucoup moins peuplé que le delta du fleuve Rouge dans le Tonkin, où le régime de concessions coloniales a été moins poussé. La transformation de ces terres peu cultivées en nouveau front pionnier a profité autant à des Français qu'à des notables locaux. De même, la privatisation des terres communales et le développement de l'usure leur ont bénéficié dans le Tonkin et l'Annam. De leur côté, les provinces indochinoises du Cambodge et du Laos, demeurées au rang de protectorat, sont restées à l'écart de ces dynamiques d'accaparement. En Corée et à Formose (Taïwan), c'est la colonisation japonaise, à partir du début du XXe siècle, qui a fait basculer des pans entiers de territoires entre les mains d'investisseurs venus de l'Empire du Soleil levant. Aux Philippines, c'est la plus ancienne colonisation espagnole qui avait tissé son réseau d'*haciendas* sur la plupart des îles de l'archipel, à l'exception de la grande île de Mindanao au sud.

Le Moyen-Orient n'a pas non plus échappé à cette appropriation déséquilibrée, en particulier sous l'effet des politiques de privatisation de la terre mises en œuvre par les Ottomans. Les contestations dans certains territoires de ce vaste empire, à commencer par la révolte grecque des années 1820, et, par conséquent, le besoin de rehausser ses ressources financières pour renforcer son armée avaient poussé ses autorités à changer le système foncier à partir de la moitié du XIXe siècle. Dans le cadre des réformes (Tanzimat), des titres de propriété ont été distribués à ceux qui, jusqu'alors, détenaient la terre en usage, le sultan étant le propriétaire. Mais ce processus de privatisation a profité aux

notabilités, qui ont pu inscrire beaucoup de terres en leur nom, ou encore aux commerçants qui, tôt ou tard, ont pu reprendre la terre aux paysans endettés auprès d'eux. En Égypte, les mêmes mécanismes à l'œuvre au XIXe siècle (privilèges fonciers donnés aux dignitaires, privatisation et endettement profitant aux commerçants) ont conduit à une extrême concentration de la terre.

L'Afrique a également été concernée par cette dynamique de concentration foncière dans le cadre colonial. En fait, il faut distinguer l'Afrique des extrémités (Maghreb et Afrique australe), où la colonisation de peuplement a largement contribué à déposséder les populations autochtones, et l'Afrique de l'ouest à l'est, où la colonisation a été moins prégnante en termes de peuplement allochtone. Dans le premier cas, des régimes fonciers le plus souvent violents (Lands Acts de 1913 et 1936 en Afrique du Sud, Land Apportionment Act en Rhodésie – Zimbabwe –, mise sous séquestre des terres des tribus révoltées et loi Warnier en 1873 en Algérie, etc.) ont abouti à la concentration de la terre essentiellement entre colons. Ailleurs, dans les territoires moins exposés à la colonisation de peuplement, c'est le régime coutumier et souvent égalitaire qui a continué à prévaloir, en dehors de quelques exceptions comme la grande Éthiopie où, entre le tournant du XIXe siècle et les années 1950, les rois Ménélik II et Hailé Sélassié ont développé un régime de grande propriété féodale, surtout dans les territoires conquis au sud (ceux des peuples Oromo, Somali et Afar).

UNE VIOLENCE AGROPOLITIQUE

Ce tour d'horizon de l'appropriation inégalitaire doit maintenant nous conduire à accomplir le même voyage dans l'espace pour voir comment

ce déséquilibre de l'accès à la terre a finalement produit de l'instabilité politique du XXe siècle jusqu'à maintenant. Disons-le tout de suite, l'écho de cette question sociale a été d'autant plus bruyant que la société était encore très rurale. De même, cet écho est d'autant plus puissant que la paysannerie marginalisée croise des formulations idéologiques : les paysans sans terre ou précaires ont parfois pu trouver dans le marxisme, le socialisme ou le nationalisme un creuset de mobilisation quand les oligarchies foncières installées au pouvoir ont pu s'appuyer sur des régimes répressifs pour maintenir cet état de fait. Ces moments de rébellions agraires et de dérives autoritaires, nous les appelons des moments agropolitiques.

L'Europe a été très tôt marquée par ces séquences. Durant la seconde moitié du XIXe siècle, le nationalisme irlandais s'est nourri du sentiment d'humiliation des paysans dépossédés de leur terre et de leur religion par les Anglais. Pour sa part, le pouvoir britannique qui s'est vu défier, notamment durant la guerre agraire de 1879-1882, a dû finalement admettre cette tonalité agronationaliste puisqu'il a décidé en 1903 de redonner la terre aux paysans, espérant ainsi calmer leur irrédentisme. Mais il était trop tard : le nationalisme était enraciné sur l'île émeraude.

En Europe méditerranéenne, les tournants autoritaires, allant de la prise du pouvoir par les fascistes italiens en 1922 à celle de Franco en 1939, en passant par la mise en œuvre de l'Estado Novo en 1933 au Portugal, se sont opérés avec un fort arrière-plan agraire. Particulièrement inquiètes devant le répertoire de mobilisations des paysans affamés de terres (occupations de terres, violences, grèves), les oligarchies foncières se sont en effet retrouvées derrière Mussolini, Franco et Salazar qui n'ont eu de cesse ensuite de résoudre la question foncière en bonifiant de nouvelles terres et en envoyant des paysans dans

les colonies, tout cela épargnant leurs alliés de la grande propriété terrienne. Pire, en Espagne où les républicains avaient engagé une grande réforme dès 1932, avant de l'accélérer en 1936, les terres ont été redonnées à leurs anciens propriétaires. Il a fallu attendre l'effondrement de ces pouvoirs pour assister à de grandes réformes agraires.

L'Europe orientale n'a pas échappé à cette soif de revanche paysanne. Comment ne pas voir en particulier que la révolution russe a aussi été paysanne ? La fin du néoservage décidée en 1861 par le tsar Alexandre II n'avait pas transformé pour autant le sort des paysans. Un premier coup de semonce a eu lieu en janvier 1905 avec la tentative de révolution paysanne, qui a en partie été désamorcée par les réformes foncières de Piotr Stolypine. Cependant, le malaise paysan s'est encore invité dans le nouveau processus révolutionnaire, engagé à partir de février 1917 et porté également par les ouvriers et par les mutins d'une armée découragée. Lénine, arrivé en plein milieu de ce mouvement, a lui-même fait le constat que l'ardeur des paysans sans terre avait été un « tournant » dans la révolution[4]. Il n'a eu de cesse ensuite d'opérer une redistribution des terres qui a été remplacée par la collectivisation systématique voulue par Staline à partir de 1929.

Dans la vieille Europe, des pays comme l'Angleterre et la France se sont exonérés de ces moments agropolitiques massifs : l'Angleterre, parce que l'industrialisation avait offert des possibilités pour des paysans dépossédés par les *enclosures* ; la France, du fait des politiques de Gambetta, mais aussi à cause de la Première Guerre mondiale qui, en détruisant beaucoup de vies, a limité par la suite la faim de terres.

Dans les Amériques, les trajectoires ont été très contrastées sur le plan agropolitique. Aux États-Unis et au Canada, la distribution

4. Lénine, *Œuvres complètes*, tome 26, Paris, Éditions sociales, 1976, p. 71.

égalitaire de la terre a contribué à la stabilisation de la démocratie avant la Seconde Guerre mondiale, alors que ces territoires étaient encore fortement ruraux. En revanche, la bipolarisation foncière a largement contribué à l'instabilité chronique de l'Amérique latine où, longtemps après les indépendances, des oligarchies à forte teneur foncière se sont durablement imposées dans le paysage, tandis que les paysans constituaient une majorité paupérisée. Ainsi, entre 1910 et 1920, le Mexique a basculé dans une guerre civile à forte odeur de terre. Il suffit de rappeler le rôle joué par les leaders paysans, Pancho Villa et Emiliano Zapata, ainsi que le lancement d'une réforme agraire dès 1917 pour s'en convaincre. On pourrait aussi citer l'engagement d'Augusto Sandino et de Farabundo Marti dans les années 1930, éponymes de guérillas paysannes très actives au Nicaragua (Front sandiniste de libération nationale) et au Salvador (Front Farabundo Marti de libération nationale) à partir des années 1960-1970 sur fond de confiscation de la terre par une élite foncière. « *Nicaragua es mi finca*[5] », avait même prétendu le dictateur Anastasio Somoza. Dans cette évocation, comment oublier la révolution cubaine dont le second souffle a été trouvé en 1956 dès lors que Che Guevara et Fidel Castro se sont appuyés sur les paysans de la Sierra Maestra ?

Poursuivons cette liste décidément très longue des conflits agropolitiques sur ce continent. Au Brésil, le coup d'État en 1964 qui a installé la dictature s'est fait au détriment du président Goulart alors que ce dernier venait de lancer une réforme agraire. Notons aussi qu'après le retour à la démocratie en 1985, rien de vraiment déterminant n'a été entrepris en termes de redistribution foncière, le lobby de l'agrobusiness (la *bancada ruralista*) restant très actif dans l'arène politique jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro en janvier 2019. La guerre civile

5. « Le Nicaragua est ma ferme. »

en Colombie (Violencia) entre 1948 et 1960 avait aussi ce parfum d'une terre mal distribuée, tout comme le combat des Forces armées révolutionnaires colombiennes (FARC) qui ont été constituées dans la foulée de ce conflit. On sait d'ailleurs que le processus de paix engagé en 2016 entre les FARC et le pouvoir demeure en grande partie conditionné par la question de la justice foncière. Évoquons enfin le Paraguay, pays le plus inégalitaire au monde en termes fonciers, où le président Fernando Lugo, élu en 2008 sur un programme de réformes sociales, a été éconduit quatre ans plus tard alors qu'il s'apprêtait à lancer une réforme agraire.

L'Asie qui, elle aussi, avait hérité de structures agraires déséquilibrées, a également constitué une arène d'instabilité agropolitique. Faut-il rappeler que la révolution communiste (1927-1949) prônée par Mao était avant tout paysanne ? Moins connue a été sa réplique en Inde où les maoïstes ont lancé une guérilla paysanne en 1967, qui demeure encore ancrée dans certains États de la fédération indienne où la question agraire reste centrale. L'avènement de régimes socialistes en Corée du Nord et au Vietnam a également été permis par la pauvreté rurale née d'une très mauvaise distribution des terres. Pour éviter ce scénario, certains pays ont lancé des réformes agraires ambitieuses, ce qui montrait en creux la centralité de cette question. Le Japon en 1946, Taïwan en 1953, la Corée du Sud en 1960 ont de la sorte désamorcé les risques de rébellion des zones rurales alors encore très pléthoriques. Ils ont réussi sans trop d'opposition parce qu'au Japon l'humiliation de la guerre a contribué à la recomposition politique et que les propriétaires ont pu investir dans l'industrie, tandis qu'à Taïwan et en Corée du Sud le départ des Japonais a libéré des terres coloniales.

D'autres pays ont gardé en revanche ce problème épineux. Ainsi, aux Philippines, au Pakistan et au Bangladesh, le *statu quo* voulu par les

oligarchies foncières les a conduites à soutenir des régimes autoritaires qui se prolongent encore et, avec eux, la pauvreté rurale… Au Pakistan, le maintien d'une stratification politique et foncière est connu pour entretenir le mal-développement des zones rurales et la violence sociale et politique. Aux Philippines, c'est bien l'envoi de paysans catholiques sans terre de l'île de Luçon et de l'archipel des Visayas, marqués par l'héritage espagnol des *haciendas*, qui a induit consécutivement le nationalisme, l'islamisme et le djihadisme sur l'île musulmane de Mindanao. Se débarrasser des paysans sans terre, notamment au long de la dictature de Marcos (1965-1986), c'était une façon de diminuer la pression sur les grands propriétaires, mais c'était aussi créer un problème sur une île qui n'avait pas été colonisée par les Espagnols.

L'incidence de l'inégalité d'accès à la terre a été également prégnante au Moyen-Orient. La question de la terre était bien au cœur de la question sociale au moment des indépendances. Est-il surprenant que Nasser en Égypte et le parti Baas en Syrie aient érigé le principe de réformes agraires dès leur prise de pouvoir, respectivement en 1952 et 1963 ? Il en allait de leur stabilité. *A contrario*, le Liban, qui a choisi la voie d'une économie de services, n'est pas revenu sur le déséquilibre foncier. Il a récolté en retour une instabilité des régions agricoles (Bekaa, Sud) où les paysans chiites ont trouvé dans le mouvement des déshérités un porte-parole politique avant que, de radicalisation en radicalisation, certains forment le Hezbollah en 1982. En Turquie, le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), mouvement marxiste et nationaliste kurde créé en 1978, doit aussi être interprété par ce prisme socio-agraire. Dans un pays très déséquilibré sur le plan de l'accès à la terre, les paysans kurdes ont trouvé dans les promesses d'une société égalitaire une raison de s'enrôler par-delà le projet irrédentiste. Le fait que les premières cibles du PKK ont été des propriétaires fonciers kurdes accusés de collusion avec Ankara constitue un indice parmi d'autres de

l'importance de la question agraire dans cette mobilisation. Autre moment agropolitique, la révolution iranienne en 1979 a été particulièrement soutenue par les « paysans dépaysannés[6] ». Pourtant, la réforme agraire de 1963 leur avait offert la possibilité d'accéder à la terre. Mais beaucoup n'en avaient pas les moyens, ce qui les a obligés à grossir fortement les villes. Là, ils ont constitué la caisse de résonance du discours islamiste, qui a pris le dessus par rapport aux autres alternatives politiques portées également au moment de la révolution.

Même si, comme on l'a vu, l'Afrique a été globalement moins touchée par l'inégalité foncière du fait de la prédominance du droit coutumier et collectif, certains pays beaucoup plus hiérarchisés sur le plan foncier ont connu aussi une forte violence agraire. En Éthiopie, très marquée par la grande propriété, la révolution de 1974 conduite par Mengistu Hailé Mariam a été soutenue par les zones rurales qui avaient subi le joug des notabilités foncières. Au Maghreb et en Afrique australe, marqués par la colonisation de peuplement, est-il étonnant que les processus de décolonisation aient été particulièrement violents dans ces espaces où les colons européens avaient beaucoup de terres à perdre tandis que les paysans dépossédés avaient beaucoup à en récupérer ? Les paysans algériens – « damnés de la terre », selon Frantz Fanon[7] – ont ainsi été perçus par le Front de libération nationale (FLN) comme une armée de réserve. Il en a été de même pour l'African National Congress (ANC) en Afrique du Sud, le Zimbabwe African National Union (Zanu) au Zimbabwe, le Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) au Mozambique qui ont fait de la question de la récupération de la terre un élément central de leur agenda révolutionnaire.

6. Farhad Khosrokhavar, « Les paysans dépaysannés et la Révolution iranienne », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 27, 1999, pp. 159-179.
7. Frantz Fanon, *Les Damnés de la terre*, Paris, Maspero, 1961.

La terre a parfois ensuite été étatisée (Algérie, Mozambique) ou laissée aux anciens propriétaires européens, en échange d'une sortie de conflit au Zimbabwe ou d'un apaisement de la nation arc-en-ciel que voulait construire Nelson Mandela en Afrique du Sud. Mais ces choix ont été remis en question. D'abord, au Zimbabwe, où en 2000 le régime Mugabe, très décrédibilisé, a cru bon de reprendre l'intégralité des terres aux Blancs sans préparation aucune, qui plus est, en servant ses clientèles. Outre la violence contre les fermiers blancs, le pays a alors connu une famine et un exode d'une partie de sa population. Ensuite, en Afrique du Sud, qui avait misé sur une réforme agraire volontaire assistée par le marché. La question d'une réforme agraire coercitive s'est de plus en plus posée après la disparition de Mandela, garant de la nation arc-en-ciel. Sous la pression d'une partie de l'opinion, le président Cyril Ramaphosa a ainsi appelé en 2018 à une réforme constitutionnelle permettant la mise en œuvre d'une redistribution foncière. Si elle est totalement légitime car les Blancs possèdent encore 72 % de la terre arable[8], les autorités sud-africaines ont conscience qu'elles doivent éviter le scénario du Zimbabwe où, avec la réforme agraire particulièrement violente de 2000, ni la justice ni la sécurité alimentaire n'avaient été au rendez-vous. Épargné par les dynamiques de concentration foncière induites par la colonisation, le reste de l'Afrique pourrait cependant être affecté par un nouveau cycle de concentration foncière, avec toute la violence dont atteste l'histoire que nous venons de décrire à grands traits.

8. *Land Audit Report*, Rural Development and Land Reform, Republic of South Africa, novembre 2017.

UNE NOUVELLE CONCENTRATION À RISQUE

En Afrique mais aussi dans le monde, un nouveau cycle de concentration foncière est bien à l'œuvre. Il s'effectue dans le cadre d'une nouvelle forme de capitalisme agricole où émerge une agriculture de firme en rupture avec le modèle d'agriculture familiale[9]. Certes, cette dernière n'est pas étrangère à cette dynamique de reconcentration de la terre mais, avec la firme caractérisée notamment par une déconnexion entre capital et travail et une forte financiarisation, les leviers d'expansion foncière sont plus puissants.

Cette firme s'est surtout révélée avec l'ample vague d'investissements internationaux dans la foulée de la crise alimentaire de 2007-2008. L'explosion soudaine des prix agricoles en 2007-2008, sur fond de double transition alimentaire et démographique, d'événements climatiques et de spéculation, a alors accéléré la mondialisation foncière et, ce faisant, la concentration foncière sous la pression des firmes agricoles dont les moyens demeurent sans commune mesure avec ceux des formes d'agriculture familiale. Jamais démentie depuis, cette offensive internationale est parfois le fait d'États en quête de souveraineté alimentaire qui facilitent les investissements dans les terres agricoles. Ainsi pour la Chine, dont la volonté de puissance l'oblige à sécuriser ses approvisionnements, la recherche de terres à l'extérieur de son territoire est d'autant plus importante que ce pays est soumis à la pression foncière de sa population et à l'aridification de ses terres. Il en est de même pour les pays du Golfe dont l'environnement instable et la forte aridité semblent guider cette stratégie externe. Par-delà cette approche

9. François Purseigle, Geneviève Nguyen et Pierre Blanc (dir.), *Le Nouveau Capitalisme agricole. De la ferme à la firme*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

« souverainiste », cette offensive foncière concerne surtout des investisseurs privés, sans mandat stratégique de leur État, mais qui sont attirés par la terre comme actif de plus en plus rentable dans un contexte d'accroissement des besoins alimentaires et d'agrocarburants. La liste est longue de ces pays émetteurs d'investissements, depuis les États-Unis jusqu'à la Malaisie avide d'huile de palme. Mais cette mondialisation foncière au cœur de la concentration de la terre ne saurait faire oublier un troisième acteur, celui que constituent des investisseurs nationaux qui interviennent dans leur propre pays.

Quelle que soit la motivation (recherche de sécurité alimentaire de certains États ou d'opportunités économiques pour les investisseurs internationaux et nationaux), c'est à la faveur de contextes géopolitiques et démographiques favorables que des espaces arables se sont progressivement ouverts à ces investissements. Ainsi, l'effondrement de l'URSS et la fin de son emprise sur les pays d'Europe centrale et orientale ont offert des millions d'hectares aux investisseurs fonciers. En l'espèce, il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une concentration de terres, mais d'une reconcentration privative après des décennies de collectivisme agraire. Les processus de privatisation de ces espaces fonciers engagés au tournant du XXe siècle ont certes profité à des agriculteurs familiaux mais, tôt ou tard, ce sont des firmes nationales ou internationales qui se sont saisies de pans considérables de terres arables, parfois avec une forte odeur de prédation clientéliste. De l'Ukraine à la Roumanie, de la Russie à l'Asie centrale, partout l'État de droit a été souvent supplanté par l'état de liens et des millions d'hectares ont été absorbés dans des conditions à tout le moins opaques. Plus à l'ouest de l'Europe, la dynamique est beaucoup plus modeste car il n'y a pas eu de rupture aussi intense, mais la lente érosion des actifs agricoles doublée de la crise de certaines filières donne lieu à ce phénomène de concentration.

Ailleurs dans le monde, cette dynamique est aussi à l'œuvre depuis le tournant du XXe siècle. Quand bien même les contextes diffèrent d'une région à l'autre, un même facteur géopolitique a pesé dans les pays du Sud : sur fond de dislocation progressive de l'URSS, c'est bien le lancement de la révolution néolibérale menée par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, au début des années 1980, qui y a marqué le début d'une réorientation économique propice à une reconfiguration des mondes agricoles. Cette victoire de la doxa libérale, consacrée après 1989 par le consensus de Washington[10], a infusé au sein des grandes organisations internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international) un discours qui déconsidérait les anciens modèles d'intervention étatique. Les prescriptions de ces institutions établies aux États-Unis ont trouvé d'autant plus d'échos que les États du Sud, pour la plupart récemment indépendants, s'étaient fortement fragilisés par une dette difficilement soutenable. La libéralisation externe (ouverture commerciale) et interne (diminution des soutiens publics à l'agriculture vivrière) devait ainsi faciliter l'émergence d'une agriculture exportatrice supposée valoriser les avantages comparatifs des pays endettés pour réduire le service de la dette. Dans ce cadre, tout ce que les pays du Moyen-Orient et d'Asie pouvaient compter d'instruments de régulation foncière a aussi été remis en question, y compris les acquis des réformes agraires : l'idée était que seules des exploitations de taille importante pouvaient s'adonner à l'agriculture d'exportation. Tout cela devait donc permettre l'ancrage de l'agriculture de firme au sens large, c'est-à-dire allant du commerçant investisseur à l'entreprise sociétaire très capitalistique.

10. Il s'agit d'un ensemble de mesures portées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, basés à Washington, qui visent à diminuer la dette des États. Les mesures préconisent de combiner privatisation, discipline budgétaire, dérégulation, déréglementation et libéralisation des marchés.

Même en Chine, où la terre appartient à l'État depuis la révolution maoïste de 1949, ce même mécanisme de concentration foncière s'opère : les paysans sont encouragés à déposer leurs droits d'usage dans des banques foncières qui les agrègent et les louent à des investisseurs en agriculture.

En Amérique du Sud, les pays qui avaient opéré des réformes agraires (le Nicaragua, notamment) sont eux aussi revenus sur les acquis révolutionnaires afin de faire émerger un secteur supposément moderne et productif. Quant à ceux qui n'ont jamais opéré de réforme agraire, comme le Brésil et le Paraguay, leurs anciennes terres d'élevage extensif sont transformées en terres de soja et autres cultures d'exportation. Les grands propriétaires sont ainsi devenus des agro-businessmen quand ils ne louent pas leurs terres à des firmes agricoles en quête de foncier.

En Asie et en Amérique latine, la concentration de la terre s'opère aussi dans le cadre des fronts pionniers dont l'avancée se fait au détriment des grandes réserves de terres qu'offrent les forêts tropicales. C'est notamment le cas en Indonésie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Philippines, au Laos, au Cambodge, au Brésil et en Colombie où la présence des peuples premiers est partout menacée malgré les textes onusiens supposés les protéger. Rappelons au passage l'élection en 2018 du national-populiste Jair Bolsonaro au Brésil, qui s'est notamment faite sur la promesse adressée à l'agrobusiness d'ouvrir de nouveaux espaces en Amazonie.

L'Afrique, enfin, offre un réservoir de terres très important avec un potentiel de production certain, du fait de la présence d'eau en quantité et d'un statut de la terre qui facilitent les acquisitions, pour ne pas dire les prédations. Pour comprendre le risque d'emprise massive, il faut revenir à l'organisation foncière, notamment en Afrique centrale et de

l'Ouest où le droit coutumier prévaut. Il s'agit d'un droit égalitaire où les paysans usagers de la terre la reçoivent des chefs de village. Néanmoins, les États ont souvent domanialisé ces terres après les indépendances, ce qui fait qu'ils sont les propriétaires en dernière instance. Ainsi, dans le contexte de mondialisation foncière, des États peuvent traiter directement avec des investisseurs, sans tenir compte des communautés paysannes. Le cas de Sénhuile-Sénéthanol au Sénégal, qui s'est vu octroyer 20 000 hectares en 2012, est idéal-typique de ces politiques d'éviction dès lors qu'un investisseur, en collusion avec un État, jette son dévolu sur des terres.

Cette situation se produit également dans des pays africains qui avaient adopté le collectivisme agraire. C'est le cas de l'Éthiopie et du Mozambique qui ont étatisé la terre, respectivement après la révolution marxiste de 1974 et l'indépendance acquise en 1975 contre le pouvoir portugais. La mystique égalitaire du collectivisme agraire ayant depuis longtemps quitté la scène, ces deux États ont récemment contourné les intérêts des paysans en contractualisant directement avec des investisseurs. En Éthiopie, des populations ont ainsi été récemment évincées de leurs terres dans les régions de Gambella et du Nil bleu, au profit d'investissements dans les cultures commerciales. Au Mozambique, les paysans de la région de Nacala ont en revanche réussi à s'opposer à un projet qui prévoyait la mainmise foncière d'une entreprise brésilo-mozambicaine sur 14 millions d'hectares.

Devant ces dangers d'éviction en Afrique, des organisations internationales appellent à la sécurisation foncière via la privatisation des terres, supposée permettre aux paysans de protéger les biens qu'ils cultivent. Mais l'histoire agropolitique que nous venons d'évoquer montre que, si les paysans ne sont pas accompagnés par des politiques agricoles fortes, ils finissent par quitter leurs terres, avec tout ce que cela

comporte de risques pour eux. Et ce n'est pas avec la pression des investisseurs nationaux ou internationaux qu'on peut être rassuré.

***

Ce tour du monde a permis de montrer la portée profondément déstabilisatrice de la question foncière. Sans convoquer Jean-Jacques Rousseau qui faisait de la propriété de la terre les prémices de la violence, force est de constater qu'une violence agropolitique s'est invitée sur tous les continents à chaque fois que la terre a été appropriée de façon très inégalitaire. S'il n'explique pas à lui seul l'histoire de la violence politique, ce prisme foncier doit avoir toute sa place dans l'analyse de cette violence. C'est donc un enjeu pour l'historien. C'est aussi une question importante pour ceux qui se soucient de la paix, surtout à un moment où la terre arable est soumise à des dynamiques de reconcentration. On pourrait certes se dire que les effets de cette reconcentration sont aujourd'hui minimisés car, le monde étant plus urbanisé, le centre de gravité de l'instabilité politique quitte les campagnes. Mais rappelons que certains ensembles gardent encore une très forte population paysanne, à commencer par l'Inde, plus grand pays du monde avec la Chine, et l'Afrique qui comptera 2,5 milliards d'habitants en 2050. Ailleurs, si cette question de la reconcentration foncière ne se pose plus en termes de violence politique, tout doit être mis en œuvre pour la contenir car c'est l'équilibre des territoires et le bien-être des sociétés qui sont en jeu. Il s'avère donc impérieux que le droit foncier offre des pistes de régulation et que le politique s'en saisisse.

LE DROIT DE LA JUSTICE FONCIÈRE DU XXIe SIÈCLE

Benoît Grimonprez

« C'est une triste chose de songer que la nature
parle et que le genre humain n'écoute pas. »
Attribué à Victor Hugo

ATTERRISSAGE D'URGENCE

Le monde souffre d'un « mal de terre » identifiable à deux grands symptômes. Le premier, révélé par Pierre Blanc dans toute sa dimension géohistorique, est l'inégal accès aux surfaces productives. À notre époque, c'est le libre-échange, partout triomphant, qui favorise la concentration du capital foncier. Vue de très loin, l'accumulation des hectares est supposée doper la compétitivité des agents économiques, en augmentant leurs capacités de production et de pénétration sur le marché. Mais « la faiblesse de la force est de ne croire qu'à la force[1] », écrivait Paul Valéry. Ce qui peut expliquer l'aveuglement de l'orthodoxie libérale sur les externalités négatives ici-bas. De fait, l'agrandissement ininterrompu des structures agraires entraîne la diminution du nombre

1. Paul Valéry, *Mauvaises pensées et autres*, Paris, Gallimard, 1942, p. 159.

d'exploitations, donc de paysans. Il empêche le renouvellement des générations d'agriculteurs. Il favorise l'industrialisation des pratiques agricoles, au détriment de l'aménagement du territoire, du lien social et de l'emploi, de la biodiversité et de la qualité des produits. Le bilan est si lourd que la mainmise sur les ressources foncières, que ce soit par des étrangers ou des « autochtones », compte parmi les fléaux à combattre au nom de l'intérêt général[2].

Le second grand dommage tellurique se dévoile progressivement. Il s'agit de l'anthropisation du milieu naturel qui altère les qualités des sols. Face émergée du phénomène, l'urbanisation des terres se propage à travers l'étalement des villes, mais aussi le mitage des espaces ruraux par la multiplication des constructions en tout genre. Chaque jour, le béton avale les meilleures couches arables des pays. Plus discrète, parce que longtemps occulte, la dégradation des sols par les techniques culturales est maintenant avérée. Pratiqués à doses intensives, labourage et pâturage sont des formes d'artificialisation, en ce qu'ils dénaturent les terres, victimes de tassement, d'érosion, de perte de fertilité et d'acidification. Chaque année, des sols meurent sous les coups répétés des hommes, atteintes à leur vie biologique qui ont des conséquences considérables sur le fonctionnement des écosystèmes et les grands équilibres naturels.

2. Voir CESE, « L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale », *Journal officiel de l'Union européenne*, Bruxelles, 21 janvier 2015 ; « Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, Bruxelles, n° C 350, 18 octobre 2017, p. 5.

ADAPTATION DU DROIT AUX CHANGEMENTS ÉDAPHIQUES[3]

Face à ces dérèglements contemporains, les remèdes du droit sont, pour l'heure, bien maigres. Non pas que tout progrès social doive passer par la solennité du juridique. Un peu partout dans nos campagnes, les initiatives locales se multiplient pour imaginer et organiser des solutions particulières à chaque situation, témoignages d'une renaissance des démarches communautaires longtemps restées en sommeil. Mais ces actions expérimentales, volontaires et sporadiques, restent exceptionnelles. Loin de couvrir l'ensemble du territoire, elles abandonnent des régions entières, des populations, à leur triste sort. À défaut d'être généralisées, ces dynamiques renforcent le constat d'une société fragmentée, myriade d'archipels entre lesquels les écarts ne cessent de se creuser[4]. Surtout, ce type de réponse apparaît clairement sous-dimensionné par rapport à l'importance des enjeux. Plus personne, ou presque, parmi la communauté scientifique ne tourne autour du pot : seule une transformation profonde de notre rapport au vivant et de notre modèle agricole permettrait de parer au désastre annoncé[5]. Assurément, l'accélération de la transition agroécologique passe par une rupture conceptuelle et opérationnelle avec les modes de pensée et d'action qui ont jusqu'alors prévalu.

Une bonne fois pour toutes, la neutralité du droit n'existe pas. Aussi, le sens d'une authentique politique foncière devrait être de définir le

3. Édaphique : qui a rapport avec la nature du sol.
4. Voir Jérôme Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019.
5. Voir, au-delà du travail du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) sur l'effondrement catastrophique de la biodiversité, 6 mai 2019.

cadre d'un commun – un droit commun, donc – qui reflète les valeurs partagées par une nation, une Europe, même ! Aux conservateurs qui récriminent, nous pouvons seulement dire qu'il ne serait pas question d'une réglementation tatillonne et kafkaïenne à laquelle le prince, faute de vision systémique, nous a malheureusement habitués, mais de grandes dispositions – du genre de celles qui habitent encore le Code civil – posant les bases d'un nouveau contrat (enfin naturel) avec l'entité « terre[6] ». Cette matrice générale, apanage de la loi, n'empêche absolument pas de décliner les règles au plan local, de les adapter aux circonstances de la cause, voire d'envisager une coproduction de la norme avec les acteurs chargés de l'appliquer. Forte de cet esprit neuf, la politique juridique doit désormais se déployer dans deux directions jusque-là fermées – pour absence de travaux ! – à la réflexion : le droit du sol et le droit au sol.

DROIT DU SOL

La terre comme marchandise

Du sol, nos codes civil et rural ne retiennent que la représentation spatiale abstraite, autrement dit le fonds immobilier (*fundus*). La Révolution française, influencée par la pensée des physiocrates, a inscrit la terre dans la logique marchande, en en faisant même la principale source de richesse. L'action législative fut donc de cantonner le sol à un rôle purement économique, comme une manière de liquider la tradition d'Ancien Régime où la glèbe était le siège du pouvoir comme de l'inféodation des individus.

6. Voir Michel Serres, *Le Contrat naturel*, Paris, Le Pommier, 2018.

Fondamentalisme propriétaire

Le législateur français du XIXe siècle nous a légué la terre (aussi appelée « héritage ») comme un simple bien : un objet susceptible d'appropriation. Ainsi s'explique que le droit du sol est surtout un droit sur le sol, entièrement confondu avec les prérogatives du propriétaire foncier : user de la chose (*usus*), en retirer les fruits (revenus périodiques) (*fructus*) et en disposer (*abusus*). Ce dernier terme renferme une ambiguïté puisqu'il signifie aussi bien transmettre à un autre le droit sur la chose (aliénation juridique), que modifier la substance même de celle-ci (aliénation matérielle). Comme tous les droits peuvent *a priori* transiter entre les personnes, la faculté d'altérer les qualités de la chose, de la consumer, a fini par devenir la marque de fabrique de la propriété. En m'appropriant la chose, je peux décider d'en épuiser le capital, de me séparer de certains de ses attributs. « Propre » signifie également « exclusif » et s'oppose à « commun » : le propriétaire détient, par principe, l'ensemble des utilités de la chose, et peut conséquemment refuser de les partager avec autrui. Des restrictions à ce monopole sont toutefois formulées par l'article 544 du Code civil lui-même : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. » Mais, pour un juriste classique, ces limites demeurent conjoncturelles et extérieures à la propriété, car imposées par le juge (abus de droit) ou par la puissance publique (servitudes d'utilité publique).

Propriété mutante

La propriété, dans sa version immobilière, traverse aujourd'hui une grave crise existentielle, qui révèle les bases erronées – essentiellement idéologiques – sur lesquelles elle a fait fortune. L'attribution au

propriétaire de toutes les utilités de la chose se fracasse sur une législation urbanistique et environnementale d'une ampleur inédite. Zonages et polices administratives réduisent en effet à peau de chagrin les pouvoirs du maître des lieux. Le roi est maintenant nu ! Les limites sont, cette fois, structurelles et si profondes qu'elles questionnent l'objet même de la propriété. Suis-je toujours propriétaire de la chose matérielle ? Du droit que j'ai sur celle-ci ? Des usages que je suis autorisé à en faire ?

La propriété ne peut exister que dans des bornes qui la séparent de celle du voisin. D'où le mouvement dit des *enclosures*, en Angleterre puis en France, consistant à compartimenter les ressources pour mieux les privatiser. Mais il faut dire que les temps ont changé, que les frontières de la propriété, autrefois tracées, se sont effacées. D'un côté, le propriétaire foncier a allègrement débordé de sa parcelle pour empiéter sur l'espace des autres et du public. Intensifiant ses activités, il génère des émissions chimiques et gazeuses qui envahissent et modifient l'environnement de tous. D'un autre côté, des composantes de plus en plus substantielles des terrains échappent désormais au pouvoir de disposition du propriétaire. Il n'a plus la maîtrise de l'eau, des arbres, de la faune, et plus largement de la biodiversité domestique pourtant présents chez lui. L'autorisation de la collectivité est devenue nécessaire pour exploiter ces éléments. La responsabilité environnementale du propriétaire peut même être engagée s'il les détruit fautivement[7]. L'explication tient dans la nature de ces biens[8], intégrés par la loi au patrimoine commun de la nation[9], et qui n'appartiennent donc plus complètement à leur terrain d'assise. La réflexion vaut pour les services écosystémiques rendus par les terres (filtration des eaux, recyclage de la

7. C. civ., art. 1246 ; C. envir., art. L. 163-1.
8. Benoît Grimonprez, « Les "biens nature" : précis de recomposition juridique », *in* Benoît Grimonprez (dir.), *Le Droit des biens au service de la transition écologique*, Paris, Dalloz, 2018, p. 13.
9. C. envir., art. L. 110-1.

matière organique, stockage de carbone) qui ne sont, à l'évidence, pas réservés au propriétaire foncier et dont il ne peut priver autrui.

L'approche environnementale travestit le sens de l'appropriation, laquelle porte moins sur la matérialité de la chose que sur ses fonctions. Or « la fonction économique n'est que l'une des nombreuses fonctions vitales de la terre[10] ». Même privative, cette dernière reste une chose complexe dotée d'utilités plurielles. C'est dorénavant autour de ces différentes utilités que le droit s'architecture, les concevant comme autant de biens distincts possédant chacun leur propre régime juridique. Ainsi assiste-t-on à une dissociation des fonctions individuelles (économiques) des immeubles, plus ou moins laissées au propriétaire, et de leurs fonctions communes, placées sous la garde de la collectivité. Une vision « transpropriative » nous rappelle que la terre représente un fragment du paysage, une portion du territoire auquel les hommes appartiennent. À cette aune, le propriétaire n'apparaît plus que comme un ayant droit, parmi d'autres, sur l'espace qu'il occupe. Si bien que l'accès qu'il aura aux attributs de la chose est complètement relatif à la nature même des lieux.

Archétype du «bien nature»

La propriété n'est plus ce qu'elle était. L'a-t-elle d'ailleurs été un jour ? Le droit du sol ne peut alors se réincarner dans une prérogative vidée de son contenu et presque de son sens. La propriété du sol reléguée à l'arrière-plan, nous allons enfin pouvoir nous intéresser aux propriétés du sol, c'est-à-dire aux qualités qui lui sont propres.

Le sol se démarque des biens ordinaires par des caractéristiques hors du commun. Intrinsèquement d'abord, la pédologie (science du sol)

10. Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 1983.

dévoile, sous nos pieds, un milieu vivant d'une extraordinaire complexité. Le sol est constitué d'éléments minéraux (issus de la roche mère ou des processus de transformation : la pédogénèse) et d'éléments organiques (composés humiques), liés ensemble sous la forme d'un ciment : le « complexe argilo-humique ». La structure du sol abrite aussi une quantité phénoménale d'organismes : la microflore des bactéries, champignons, algues, et la microfaune des insectes, acariens, mollusques, crustacés, sans parler des mammifères (taupes, etc.). Rien que dans un mètre carré, on dénombre (hors micro-organismes) en moyenne 260 millions d'individus en climat tempéré, soit une biomasse de 1,5 tonne par hectare. Cette importante biodiversité, par son interaction, participe du fonctionnement dynamique du sol. On prête à la vie intraterrestre quatre grandes actions : la structuration des sols créée par les galeries et déjections de la faune ; la transformation de la matière organique et le recyclage des nutriments ; la régulation des populations de ravageurs ; et la dégradation des contaminants d'origine agricole ou industrielle. Autant de services rendus directement aux hommes et dont les effets sont tangibles sur la circulation de l'eau, l'érosion, les pollutions et la fertilité des terres.

Ce sont donc, au-delà de sa composition, les caractéristiques extrinsèques du sol qui le hissent au-dessus de la masse informe des biens. Sa dimension fonctionnelle est par essence collective, dépassant l'horizon du seul propriétaire ou exploitant. Prenons l'exemple de la parcelle située au cœur d'une zone humide. L'éleveur en a besoin pour y faire pâturer son troupeau ; mais le bien procure, par sa richesse environnementale, des bénéfices plus larges comme la dépollution des eaux, la préservation de la biodiversité endémique, la fourniture d'habitats aux nombreuses espèces d'oiseaux, la garantie de l'authenticité d'un paysage et de l'identité d'un territoire, etc.

Pour l'agronomie moderne, le sol n'est pas un simple support inerte. La notion de géodiversité indique un véritable écosystème au centre des relations physiques, chimiques et biologiques de l'environnement. Selon le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, « on entend par géodiversité la diversité géologique, géomorphologique, hydrologique et pédologique ainsi que l'ensemble des processus dynamiques qui les régissent, y compris dans leurs interactions avec la faune, la flore et le climat ». Reste que les sols et la géodiversité ne font pas que concourir – comme le dit timidement l'article L. 110-1 du Code de l'environnement – à la constitution du patrimoine commun de la nation, ils en forment la trame. Il appartient au droit de se mettre au diapason des connaissances scientifiques, de sortir d'un obscurantisme qu'il cultive uniquement par peur d'effaroucher une économie minière qui épuise le capital de nos ressources naturelles. « Chaque pensée, écrivait Paul Valéry, est une exception à une règle générale qui est de ne pas penser[11]. »

Deviens qui tu es

Avec l'air et l'eau, le sol est à l'origine même de la vie. C'est en cela un bien précieux et singulier. Le droit l'a pourtant toujours conjugué au pluriel, ne saisissant l'objet qu'à travers le prisme de ses usages. Ici l'on régit le fait de bâtir ou d'aménager, là de cultiver, là encore de préserver, de se promener, ou encore de puiser de l'énergie. Ces multiples activités ont fini par former autant de branches vigoureuses et anarchiques du droit. Au point qu'il n'existe pas d'approche globale et cohérente du substrat foncier, tenant compte à la fois de sa valeur productive et de sa valeur écosystémique. Or, il faut en finir avec cette vision éclatée ; lui

11. Paul Valéry, *op. cit.*, p. 5.

substituer, comme pour la ressource aquatique, une conception unitaire qui transcende la diversité des utilisations.

À ce travail d'unification doit s'ajouter un travail de qualification (juridique). Le sol est encore rangé, en vrac, dans la catégorie générique des immeubles, affiliation qui ne tient pas compte de son idiosyncrasie, à savoir qu'il est une pièce essentielle du territoire, qu'il fournit des services d'intérêt collectif (logement, alimentation, transport) et qu'il représente, à lui seul, un pan majeur de la biodiversité. Point n'est besoin, pour le sacrer, de lui conférer la personnalité juridique. Non, il suffirait à une future loi foncière d'énoncer la formule magique suivante : « Le sol fait partie du patrimoine commun de la nation. »

Cultiver, ou comment rendre un culte[12]

Un patrimoine, pour être transmis indemne aux générations suivantes, doit être soigneusement entretenu. La ressource foncière appelle une gestion qui soit à la fois quantitative et qualitative. Quantitativement parlant, la priorité absolue doit être de préserver l'intégrité du capital foncier. L'action passe par une sanctuarisation des espaces agricoles et naturels – surtout aux abords des villes – et la lutte résolue contre l'artificialisation des sols. L'objectif ne cesse d'être scandé. Sauf qu'il ne représente pas, dans la loi et pour les décideurs locaux, un intérêt supérieur à ces autres enjeux (légitimes) que sont les besoins de logement, d'infrastructures de communication, de zones commerciales, etc. Cependant, la menace pour notre avenir que constitue la perte de sols nourriciers oblige à réformer notre droit de l'urbanisme. Primo, les espaces agricoles et naturels ne doivent plus pouvoir être librement

12. Originellement le latin *cultura*, qui a donné « culture », entremêlait l'idée de « s'occuper d'un lieu, le mettre en valeur » et celle d'« honorer comme sacré ».

déclassés[13]. Seul un motif impérieux d'utilité publique, apprécié par une autorité indépendante, devrait pouvoir commander leur changement d'affectation. Secundo, il faut affirmer un principe général dit de « zéro artificialisation nette des terres ». Cela implique, concrètement, que l'autorisation de construire contienne des mesures de compensation – par reconversion et restauration des sols –, dès lors qu'il n'est absolument pas possible d'éviter ou de réduire la consommation de surfaces vivantes.

Pour être complète, la révolution doit aussi être qualitative. On entend ici la volonté farouche de préservation des caractères et des fonctions écosystémiques des terres. Cela suppose préalablement de recenser, sur des bases fiables, les qualités des sols et leur état biologique. À la suite de quoi il incomberait aux autorités nationales et/ou locales de définir les usages, notamment économiques, compatibles avec les attributs agronomiques et écologiques de ces sols. Le droit, tout particulièrement agricole, doit promouvoir les techniques de conservation des sols qui auront été scientifiquement établies. Elles s'articulent actuellement autour des principes agronomiques suivants : limitation du labour[14] ; couverture végétale permanente ; semis directs sous couverts vivants[15]. Ces modalités de gestion pourraient intégrer les conditions d'octroi des aides de la politique agricole commune (au titre de la conditionnalité, du « paiement vert » ou d'une mesure agro-environnementale spécifique). Elles pourraient faire partie des critères de la bonne exploitation du fonds dans le cadre d'un bail rural, ou encore des ordres de priorité définis par le contrôle des structures des exploitations agricoles (dispositif administratif classant les candidats

13. Jean Viard, *Redessiner la France. Pour un nouveau pacte territorial*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2018.
14. Entendu comme un travail profond de la terre visant à la retourner, ce qui n'est pas le cas des interventions plus superficielles (griffage, etc.).
15. Même limité aux intercultures, le désherbage chimique ne paraît pas devoir en faire partie dès lors qu'il détruit l'ensemble de la vie biologique des terres.

potentiels à la jouissance des terres). Les signes de la qualité et de l'origine des produits, quintessence paraît-il de l'expression du terroir, devraient enfin tenir compte, dans leurs cahiers des charges, de la manière dont la terre est traitée.

La lutte contre le réchauffement climatique rendra possible ce qui doit, de toute façon, advenir. Formalisée par l'accord de Paris en décembre 2015, la COP21 a été l'occasion de lancer un programme de recherche international, dit « 4 pour 1 000 », visant à développer les moyens d'accroître la restitution de matière organique des sols de 4‰ par an. Les agroécosystèmes sont les premiers concernés par les questions de stockage et de déstockage du carbone dans les sols. Ils ont, à cet égard, un rôle décisif à jouer pour parvenir à l'objectif de neutralité en matière d'émissions de gaz à effet de serre. La solution passera, on le sait, par une modification des conditions du travail de la terre, qu'il s'agisse de sa couverture végétale, de sa fertilisation (amendements organiques plutôt que minéraux), de son retournement par labour, de l'épandage des produits phytosanitaires ou du maintien des infrastructures naturelles (prairies, haies, talus, etc.). Ces nouvelles pratiques fixatrices du carbone pourraient donner lieu à rétribution en tant que services environnementaux rendus au public : on paierait à l'avenir nos agriculteurs pour qu'ils compensent les rejets de gaz à effet de serre de l'ensemble de la société.

« Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en former un marché[16]. » La vérité, qui n'a jamais été aussi crue, est qu'à aucun moment les valeurs d'usage et d'échange d'un tel

16. Karl Polanyi, *op. cit.*

bien ne peuvent rester étrangères aux considérations sociales, alimentaires ou écologiques.

DROIT AU SOL

Faire société avec le lion[17]

S'il est un milieu, le sol est également une ressource pour les êtres humains. Ceux-ci, de tout temps, se la sont disputée. « Qui terre a, guerre a[18]. » En économie, on parle d'un bien limité et rival dès lors que l'occupation par l'un exclut presque toujours l'autre. Le problème, on l'a vu, est de taille planétaire. À chaque endroit du globe, l'impossibilité d'accéder au foncier constitue un frein à l'installation de nouveaux paysans. Même dans l'Hexagone, il est certaines régions où aucune terre n'est disponible sur le marché, y compris pour quelques malheureux hectares de maraîchage. C'est un obstacle, bien sûr, à l'émergence de nouvelles structures, mais aussi au développement d'une partie de celles existantes (pour l'épandage des effluents, la mise à l'herbe des animaux, etc.). Grâce ou à cause des aides publiques distribuées à proportion de la surface, les grandes exploitations s'étendent inexorablement. Frappées d'obésité, elles ne parviennent plus à trouver de repreneurs parmi la communauté des agriculteurs. Force est alors de se tourner vers les fameux investisseurs qui, de financeurs, deviennent vite donneurs d'ordres pour le cultivateur ravalé au rang de simple exécutant.

Il n'est possible de briser cet engrenage qu'en préservant une certaine disponibilité spatiale des sols, par leur équitable répartition entre les

17. Jean de La Fontaine, *Fables*, livre I, « La génisse, la chèvre et la brebis, en société avec le lion ».
18. Molière, *L'Amour médecin*, acte I, scène 1.

différents candidats à l'usage. Le sol est certes un bien sur lequel s'exercent la propriété privée et le commerce juridique, mais il obéit à un mode particulier de gouvernance, destiné à garantir tant la conservation durable de ses attributs que l'accès à sa jouissance. C'est dire que la ressource foncière n'est ni un bien privatif entièrement approprié, ni un bien public placé d'office dans le patrimoine de l'État. Ses caractéristiques la rapprochent de la fameuse catégorie (économique) des « communs » remise à l'honneur par l'économiste américaine Elinor Ostrom[19].

Gouvernance : attention chantier !

Qui dit commun, dit nécessité d'organiser le partage de la terre. Le droit au sol se présente donc essentiellement comme un droit de la concurrence spatiale. Celui-ci prend acte de l'existence d'un marché relatif à la terre, tout en affirmant la nécessité de le réguler dans l'intérêt général. Pour que l'on puisse assurer cette régulation, le droit foncier doit absolument devenir plus économique, au sens où il développe une analyse critique plus substantielle et moins formelle de la vie juridique. Il lui incombe de discerner, par-delà les subterfuges du droit, qui concrètement exploite ou contrôle une entreprise ou un marché... Le rôle d'un droit économique est de porter au cœur du système marchand les valeurs sociales que celui-ci a tendance à évacuer.

Avant la moindre régulation, se joue la grande dramaturgie de la gouvernance. Quelle(s) autorité(s) devrai(en)t se voir confier la gestion du patrimoine foncier rural ? Le sujet est d'autant plus épineux que la terre est un bien unique, mais support d'activités multiples. D'où jusqu'à

19. Elinor Ostrom, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2010.

présent une gouvernance éclatée de l'espace correspondant, peu ou prou, à la typologie des usages de la ressource. C'est ainsi que, dans une cacophonie totale, les compétences des acteurs privés et publics, nationaux et locaux, urbains et ruraux, se superposent, pour toujours plus de complexité et moins d'efficacité. Sont susceptibles de s'en mêler : les collectivités (communes, départements, régions) et leurs établissements publics fonciers, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), la Direction départementale des territoires, le Conservatoire du littoral, les agences de l'eau, les associations (conservatoires d'espaces naturels, Terre de Liens), etc. Émiettée entre toutes ces mains – pas toujours expertes –, l'actuelle gouvernance du territoire souffre d'un déficit de cohérence et de lisibilité.

Des agences pour le territoire

Au lieu de ce paysage pittoresque, mais foutraque, nous plaidons pour une gouvernance unifiée, campée par une autorité unique. Cet effort de rationalisation suppose de trouver la bonne échelle et la bonne structure pour représenter la communauté des usagers – tous les usagers – du territoire. Autrefois avancée par Edgard Pisani dans *Utopie foncière*[20], la création d'une autorité publique spécifique permettrait d'assurer les missions de planification territoriale, de régulation du marché et de délivrance des autorisations d'exploiter (la terre, la nature, les bâtiments, les transports, etc.). Le caractère public de l'établissement n'est pas un dogme, mais une nécessité pragmatique pour garantir son autonomie financière, donc l'impartialité de ses décisions. En prime, la nouvelle gouvernance abattrait l'ancien clivage de l'urbain et du rural, devenu géographiquement obsolète. C'est à un niveau territorial global qu'il faut

20. Edgard Pisani, *Utopie foncière*, Paris, Gallimard, 1977.

désormais penser les politiques, avec des documents de planification qui ne soient plus seulement d'urbanisme !

« Agence du territoire » pourrait être le nom de baptême de la nouvelle autorité. Elle aurait des compétences élargies pour tout ce qui touche à l'occupation de l'espace. Ainsi serait-elle habilitée à contrôler tant les mutations de la propriété que celles de la jouissance des sols. Son domaine d'intervention couvrirait tous les types d'usages des terres, agricoles ou autres. Le temps est fini où la sphère agricolo-agricole gérait, dans l'entre-soi, la ressource foncière sans aucune vision territoriale (embrassant l'eau, l'environnement, le voisinage, etc.). Il reviendrait également à l'agence, et non plus à la commune ou à la Direction départementale des territoires, de délivrer les autorisations d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager) ou environnementales (installations classées pour la protection de l'environnement, police de l'eau, défrichement, etc.). L'avantage indéniable serait la fusion de tous les dossiers de demande en un, traité par les services d'une même instance. Ainsi, les citoyens se verraient offrir un guichet unique auprès duquel accomplir toutes les formalités requises. L'agence aurait, de son côté, une vision globale du projet avec l'ensemble de ses impacts (sur la biodiversité, les populations, l'économie locale, etc.).

Pour mailler l'ensemble de l'espace territorial, un réseau d'agences locales serait installé. Ces antennes décentralisées (à un échelon départemental ou cantonal, par exemple) sont la pierre angulaire d'une réelle politique d'aménagement du territoire. L'organisation interne des agences doit leur donner la légitimité nécessaire. La direction serait assurée par un conseil d'administration composé, pour l'essentiel, des dirigeants des communes comprises dans le périmètre de l'agence. Mais il faudrait y adjoindre deux autres organes, garants de la représentativité de l'institution. Le premier est une instance démocratique, à l'image du

comité de bassin ou de la commission locale de l'eau existant en matière de gestion de la ressource aquatique. Regroupant des membres (élus ou tirés au sort) de la société civile, mais aussi des représentants des associations, de l'agriculture, des usagers, des entreprises, etc., cette assemblée délibérative aurait pour rôle essentiel de définir le projet de territoire fixant les orientations fondamentales de la politique locale pour les années à venir. Le second organe de l'agence viendrait appuyer le conseil d'administration dans ses prises de décision. Il s'agirait d'une instance exécutive où siègent les représentants qualifiés des différents intérêts en cause, et qui serait consultée sur toutes les demandes d'autorisation. Elle rendrait, selon les cas, un avis consultatif ou conforme, avec la possibilité de formuler des recommandations ou des prescriptions.

Les agences locales rempliraient leurs missions sur la base d'un projet propre à chaque territoire exprimé dans un document programmatique. Celui-ci pourrait ressembler, dans son esprit, aux actuels schémas de cohérence territoriale (SCoT) (C. urb., art. L. 141-1 et s.). Ces chartes d'un nouveau genre devraient ainsi déterminer les priorités à suivre en termes d'aménagement, de répartition spatiale des activités, d'équilibres territoriaux, de préservation des milieux naturels et des paysages, de développement économique, etc. En regard de ces directives, l'agence pourrait juger de la pertinence de certains travaux ou aménagements fonciers, ou arbitrer entre des demandes concurrentes.

La fin justifie les moyens

La nouvelle gouvernance foncière doit disposer de moyens, et pas seulement financiers, pour mener à bien sa mission d'intérêt général. La satisfaction des besoins – ou des désirs – de terre passe par un contrôle des opérations qui la prennent pour cible. Le marché a évidemment sa

place pour répondre à la demande sociale. Il mérite cependant d'être corrigé – et sévèrement ! – en cas d'échec dans l'allocation optimale des ressources. Et plus les terres disponibles se raréfient, plus la loi du plus fort doit être amendée. Proclamer – comme beaucoup le font – le droit au sol est bien, le garantir est mieux. L'effectivité de ce droit suppose en effet un arsenal technique de pointe, calibré par rapport aux différents types de marchés en présence[21]. Deux d'entre eux posent aujourd'hui difficulté : celui des parts de sociétés et celui du travail délégué.

Mouvements de parts sociales : l'heure de la transparence

Le curseur de la régulation du marché foncier s'est déplacé, ces dernières années, vers les échanges de titres sociaux. Qu'elles détiennent la terre directement ou par l'intermédiaire des entreprises qu'elles possèdent, les personnes morales posent un problème de transparence. La stratégie consiste pour une société à acquérir du foncier, puis à en céder le contrôle via la transmission des parts sociales. En France, si la Safer n'a pas exercé son droit de préemption au stade de l'apport de l'immeuble à la société, elle perd ensuite la faculté de préempter, à moins que la totalité des titres ne soit aliénée (C. rur., art. L. 143-1). On comprend alors l'obstination du législateur à étendre le domaine de la préemption à la cession partielle des parts. Adoptée en droit de l'urbanisme (C. urb., art. L. 213-1, 3°), cette méthode a failli être mise en place en matière rurale. S'il a été censuré par le Conseil constitutionnel pour une raison technique, le dispositif génère des imbroglios juridiques que les textes sont bien en peine de régler. L'arme ne semble, à vrai dire, pas faite pour ce genre de combat. La raison fondamentale en est que les droits sociaux

21. Sur les instruments de régulation de la propriété et de la jouissance des terres : Benoît Grimonprez, « Nouvelle utopie foncière : pour une autre régulation de la maîtrise du foncier », *Revue de droit rural*, avril 2017.

sont juridiquement des créances que les associés détiennent contre la société ; qu'y sont attachés des droits financiers et politiques corollaires de l'intention de collaborer *(affectio societatis)*. Aussi ne représentent-ils jamais exactement les éléments qui composent le patrimoine de la personne morale. Il faut être lucide, si l'on n'a pas intercepté la propriété de l'immeuble au moment où il entre dans le patrimoine de la société, c'est alors le contrôle, non plus des biens, mais des personnes prenant les commandes du groupement qui s'impose. Au mécanisme de la préemption sera donc préféré un système d'agrément de la prise de participation sociétaire, inspiré de ce que dit déjà la législation sur les structures agricoles (C. rur., art. R. 331-1).

Par rapport au droit existant, on devrait pouvoir aller jusqu'à interpeller la prise de participation purement financière. On observe que la mesure existe déjà, dans certains secteurs stratégiques, pour les investissements étrangers dans le capital de sociétés françaises (C. mon. et fin., art. L. 151-3). Si la proposition ulcérera ceux qui pensaient, par le jeu des écrans sociétaires et des holdings, échapper à toute surveillance, elle se justifie rationnellement par le fait que les opérations visées conduisent, indirectement, à transférer à de nouvelles entités l'usage du foncier.

À nos détracteurs, on fera remarquer que contrôler ne signifie pas forcément empêcher ; que les formalités pourraient très bien être allégées – voire supprimées – pour les projets d'exploitation de surfaces raisonnables qui satisfont à un cahier des charges environnemental et social innovant (en termes de méthodes culturales, d'emplois créés, de valeur ajoutée, etc.). Ceux qui prennent le virage agroécologique doivent voir les barrières administratives se lever – et non se fermer comme aujourd'hui. Une législation moderne doit cibler les situations les plus problématiques et envoyer un signal fort pour accélérer la transformation du modèle agricole.

Travail agricole délégué : formaliser pour contrôler

L'acte par lequel l'exécution du travail de la terre est déléguée à un tiers ne cesse de se développer en milieu agricole. Ce marché du travail à façon est source de dérives lorsqu'il se substitue aux modes traditionnels de faire-valoir des biens (le fermage, la propriété). Il interroge quand, pratiqué pour la totalité de l'exploitation, il dissocie complètement le statut de chef d'entreprise de celui qui intervient concrètement sur le cycle biologique végétal ou animal. L'agriculture déléguée bascule dans l'illicite lorsque le donneur d'ordres conserve, aux yeux des autres, son titre d'exploitant alors qu'il abandonne en fait à des prestataires la conduite intégrale de la ferme. Outre la volonté délibérée de contourner les instruments de l'ordre public agricole, de telles pratiques, non maîtrisées, ouvrent la voie à une agriculture débarrassée des agriculteurs.

La régulation en la matière doit se montrer fine et non grossière. C'est pourquoi le législateur pourrait commencer par prescrire une formalisation des contrats de prestation de services agricoles. Un nouveau contrat nommé verrait le jour dans le Code rural et de la pêche maritime. Obligatoirement passé par écrit, il devrait détailler le contenu des obligations respectives des parties (maître de l'ouvrage et entrepreneur). Ce document permettrait de sortir de l'opacité actuelle dès lors qu'il pourrait être réclamé par les organismes publics (Mutualité sociale agricole, Agence des services et de paiement, Agence du territoire que l'on propose de créer, etc.) ou en cas de contentieux (notamment bailleur/preneur). À partir de là, chacune des branches du droit (rural, social, fiscal, européen, etc.) tirerait les conséquences du degré de délégation observé. Pour caricaturer, le recours au travail à façon intégral serait de nature à remettre en cause la qualité d'agriculteur actif et donc le droit aux aides économiques européennes…

***

Les tremblements qu'enregistre notre terre comme patrimoine commun appellent un changement complet de paradigme. Le droit du sol ne doit plus être celui du sujet, de la personne qui exploite la ressource. Il doit avoir pour matrice l'objet « sol », partir de ses utilités et qualités, pour déterminer la manière de les répartir et de les protéger. Le droit au sol en est le complément direct et nécessaire : il est la clé qui ouvre l'accès aux champs, rend possibles le renouvellement des agriculteurs et le renouveau d'une agriculture enfin en symbiose avec le vivant et les aspirations de la société.

POUR UNE RELÈVE GÉNÉRATIONNELLE : ÉTHIQUE ET POLITIQUE DU FONCIER

Dominique Potier

Le renouvellement des générations est vital pour assurer la sécurité et la qualité de notre alimentation, produire de la valeur ajoutée économique et environnementale dans l'agriculture et aménager l'ensemble du territoire. Cette priorité nationale repose sur un outil majeur : la régulation du marché foncier. Les règles qui le régissent doivent rendre possible la liberté d'entreprendre pour tous et garantir l'usage du foncier comme celui d'un bien commun dans la durée. Une politique des structures responsable doit privilégier le facteur humain par rappport au jeu des capitaux, favoriser la diversité au détriment des monopoles. C'est le sens du « pacte foncier » qui, depuis les années 1960, établit un équilibre entre la propriété et le travail, qui unit la France à son terroir.

Fondée sur la dérive individualiste de la course à l'agrandissement, un relâchement du contrôle, des failles législatives et l'arrivée de fonds spéculatifs à partir de 2008, une libéralisation est à l'œuvre dans notre pays depuis une décennie. Ces désordres deviennent exponentiels et ont d'ores et déjà un effet sur la compétitivité de notre agriculture. L'enrichissement de quelques-uns se traduit par un appauvrissement collectif et les spécialisations excessives qui en découlent ont des effets négatifs sur le plan agronomique.

Ma conviction profonde est qu'il n'y aura pas d'agroécologie sans relève et qu'une relève est impossible sans une politique foncière juste. Avec prudence, je plaide pour une égale vigilance sur les usages et la propriété du sol. Sur le temps long, la structure de la propriété foncière comme les concentrations d'usage ont inéluctablement des conséquences sur l'équilibre de notre société et notre rapport à la nature : il existe un lien entre l'accaparement – compris comme une démesure – et l'appauvrissement de la terre.

Il est heureux que la mission d'information parlementaire sur le foncier ait été élargie à la question de l'artificialisation des sols. Face à ce dernier phénomène, la prise de conscience et l'empilement des lois n'ont pas empêché une forme d'incurie collective. Le caractère tragique des enjeux écologiques enjoint la puissance publique de prendre des mesures radicales pour combattre ces trois maux que sont l'accaparement, l'appauvrissement et l'artificialisation, et préserver ainsi notre « assurance vie ».

Notre pays a besoin d'outils nouveaux et surtout d'une boussole. Contrairement à d'autres politiques publiques agricoles, celles concernant les filières par exemple, le foncier est une politique « mère » pour l'économie des ressources. Renoncer aux régulations ou les réinventer, nous avons un devoir de vérité : ici comme pour les paysanneries du Sud, notre société doit choisir entre la marchandisation des terres et une renaissance rurale.

Edgard Pisani, grand architecte des politiques foncières modernes, né il y a un siècle, faisait déjà figure d'éclaireur il y a près de quarante ans, déclarant : « Le maintien des biens de la nature parmi les biens marchands nous conduira à l'accélération des phénomènes menaçants dont nous sommes déjà les témoins. »

Cinq idées ont façonné la fabrique de mes propositions en vue d'une authentique réforme foncière.

NOURRIR LA TERRE

Les grands travaux scientifiques, comme l'étude prospective Agrimonde-Terra élaborée en 2016 par des scientifiques de l'Inra et du Cirad avec l'appui d'experts internationaux, mettent en avant l'enjeu capital de la sauvegarde et de la partition des sols pour nourrir 10 milliards d'êtres humains en 2050 : tous les scénarios étudiés « impliquent de garantir un accès à la terre pour toutes les structures agricoles et de prendre en compte les dynamiques de développement rural[1] ». Ce combat pour la terre est aussi une réponse à l'état d'urgence formulé dans le rapport sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2018 de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui tire la sonnette d'alarme quant aux conséquences dramatiques du changement climatique sur la faim dans le monde et la progression de la sous-nutrition[2].

Olivier De Schutter avait dans le même esprit tiré les conclusions de son mandat de rapporteur pour le droit à l'alimentation aux Nations unies : « […] notre modèle agricole, fondé sur des intrants intensifs (engrais et pesticides) et dépendant de l'industrialisation toujours plus

1. Chantal Le Mouël, Élodie Marajo Petitzon, Olivier Mora et Marie de Lattre-Gasquet, « Résumé français de leur étude *Agrimonde-Terra foresight: Land use and food security in 2050. Hypotheses about the future of the drivers of the "land use and food security" system and their translation into quantitative hypotheses* », 2016.
2. FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF, *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2018. Renforcer la résilience face aux changements climatiques pour la sécurité alimentaire et la nutrition*, 2018.

poussée de l'agriculture, est à bout de souffle. […] la question de l'alimentation ne pourra pas être résolue par la concentration de la production dans les régions les plus efficientes, l'aide alimentaire et le commerce international. […] Il y a une prise de conscience de ce que l'agriculture familiale apporte en matière de réduction de la pauvreté rurale, de gestion raisonnée des écosystèmes ou de diversité des productions agricoles et des systèmes alimentaires. […] Idéalement, je vois à l'avenir coexister deux grands systèmes alimentaires : d'un côté une chaîne d'approvisionnement mondialisée, où le paradigme du commerce équitable, rémunérateur pour les producteurs et respectueux de l'environnement, doit devenir la règle, et de l'autre des systèmes agroalimentaires locaux. Cela me paraît être la voie à suivre[3]. » Mireille Delmas-Marty, dans ses travaux de recherche fondamentale sur une gouvernance propre à prendre en compte le phénomène majeur que constituent nos interdépendances, suggère dans une belle formule le passage d'une « souveraineté solitaire » à une « souveraineté solidaire ».

UN ÉLOGE DES LIMITES

Je suis convaincu qu'un renouveau de l'esprit d'entreprise passe par la régulation de la puissance publique. La conciliation de ces deux mouvements ouvre la voie à une nouvelle fabrique de la norme. C'est le sens, par exemple, de l'idée d'un label public de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et, dans l'alimentation, de l'extraordinaire levier que peut constituer la Haute Valeur environnementale (HVE)[4]

3. Gilles van Kote, « Olivier De Schutter : "Notre modèle agricole mondial est à bout de souffle" », *Le Monde*, 29 avril 2014.
4. Dominique Potier, « S'engager pour la haute valeur environnementale », *La France agricole*, 6 avril 2018.

comme moteur de l'agroécologie. En matière d'accès aux moyens de production, nous posons le principe que c'est la limite même qui génère la valeur ajoutée. Sur une terre aux ressources finies, la véritable révolution est celle du partage qui, dans le cas présent, s'incarne dans la possibilité d'une relève.

Nos territoires ruraux comme nos filières ont moins besoin de concentration que d'innovation et de coopération : de ce que les Québécois nomment joliment « l'empuissancement », et qui est tout le contraire de la prédation. L'histoire de l'agriculture et de la terre est une leçon de choses sur le double écueil d'un libéralisme sans foi ni loi et d'une administration sans âme. La prospérité au sens premier – celui d'un état de bien-être – tient à chaque instant à cet équilibre où la liberté est contenue dans deux limites qui en disent long sur le fil éthique qui nous relie les uns aux autres. La première limite – dans l'espace – est celle de la place laissée à l'autre, expression toujours imparfaite de « la République des égaux ». L'autre limite a trait au temps, la conscience d'être de passage – héritier et passeur – dans un cycle de fertilité que nous redécouvrons fragile comme la vie.

UNE TROISIÈME RÉVOLUTION

À la fin du XVIIIe siècle, le mouvement d'émancipation de la féodalité passe par l'accès à la propriété et cet enracinement contribue à l'ancrage de la paysannerie dans la République. Et Gambetta de prophétiser que c'est ainsi que « ceux qui défendent les bornes de leurs champs défendront les bornes de la Patrie ». Le sociologue Bertrand Hervieu nous enseigne que la deuxième Révolution – celle des « jours heureux » – a vu l'alliance entre le courant moderniste et humaniste de la Jeunesse

agricole catholique et des hommes d'État comme Edgard Pisani ou des parlementaires tels que François Tanguy-Prigent. Les forces issues de la Résistance ont libéré l'esprit d'entreprise en établissant un équilibre inédit entre le travail et le capital. Et les lois successives qui ont privilégié le travail par l'intermédiaire du fermage et le partage de la propriété par la régulation publique du marché étonnent encore par leur audace.

Une troisième révolution est en gestation. Le temps est venu d'inscrire symboliquement dans la loi le principe selon lequel le sol fait partie du patrimoine commun de la nation et d'en tirer toutes les conséquences pratiques. Le temps est également venu d'inscrire le bien commun dans notre Constitution. C'est le sens de la tribune que nous avons portée avec cinquante intellectuels en réaction notamment à la censure par le Conseil constitutionnel de la loi contre l'accaparement des terres « décidée […] au nom du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre [...]. Au XVIIIe siècle, ces principes ouvraient aux nouveaux citoyens la possibilité de s'affranchir de toute forme de despotisme. Étonnante déformation de ces droits nés pour émanciper le sujet, devenus, par l'interprétation qui leur est donnée, des moyens offerts aux plus puissants de s'opposer au bien commun et à l'exercice de leurs libertés par les plus humbles ! Rien ne justifie de se complaire dans l'impuissance publique. En ce début du XXIe siècle, l'urgence est de donner leur pleine mesure à la justice et à la liberté. Face à la démesure, il appartient à l'État de droit de prévenir cette distribution inégale des droits et devoirs […][5]. »

5. Collectif, « Bien commun : "Une réforme sage et mesurée de notre Constitution est devenue une urgence" », *Le Monde*, 29 mai 2018.

UNE SEULE SANTÉ

En 2017, les États généraux de l'alimentation ont renouvelé nos regards : travail prospectif et écoute ont permis de sortir des querelles picrocholines qui minent notre société. Au vu des espérances suscitées, la loi comme les débats parlementaires sont apparus comme particulièrement décevants. Restent les idées, entre autres, celles de l'atelier 11 de ces États généraux, « Réussir la transition écologique et solidaire de notre agriculture en promouvant une alimentation durable », qui a adopté ce préambule à 12 propositions, dont la première est une réforme foncière : « C'est en s'appuyant sur un modèle agricole respectueux de l'environnement, de la santé publique et des paysanneries du monde que la France pourra participer au défi alimentaire mondial [...]. La santé dans son acception la plus large (« One Health » […]) doit être protégée ainsi que l'environnement dans ses différents compartiments (eau, air, sol, biodiversité) […][6]. »

Cette idée que la santé humaine dépend de celle d'un monde animal, donc végétal, et, en fin de compte, de celle du sol est à mon sens une des plus enthousiasmantes qui soit ! Loin de la tentation panthéiste, elle indique avec simplicité la visée humaniste de l'écologie telle que nous l'avions développée en introduction du rapport *Pesticides et agroécologie. Les champs du possible* :

> […] une étude de l'Inra […] a évalué à 150 milliards d'euros le service rendu par les insectes pollinisateurs. Cette information est sensible car elle brise l'opposition traditionnelle entre économie et environnement. Utiliser de façon inconsidérée des pesticides pour produire plus peut se révéler contre-productif. Tirer profit de la nature en respectant son équilibre relève donc

6. États généraux de l'alimentation, conclusion de l'atelier n° 11, « Réussir la transition écologique et solidaire de notre agriculture en promouvant une alimentation durable », janvier 2018.

simplement du bon sens. Ce respect a aussi une dimension éthique. Notre interdépendance à un même écosystème crée, de fait, une responsabilité. Nos actes, ici et aujourd'hui, ne sont pas innocents quant à leurs conséquences au bout du monde et pour la génération qui vient. « Être responsable, c'est l'être de ce qui est fragile », nous dit le philosophe Paul Ricœur.

Nous évoquons les abeilles, symbole universel de la biodiversité, mais la même démonstration vaut pour d'autres êtres vivants de « la terre et du ciel ». Si nous avons bien pris la mesure de l'eau quant au mauvais usage des pesticides, l'air et le sol demeurent en grande partie des « *terra incognita* » que nous suggérons de mieux explorer. Nous sommes donc invités à changer de paradigme : la nature produit des « pestes » qu'il est légitime de combattre pour vivre mais il serait absurde que ce combat se retourne contre nous en détruisant les conditions mêmes de la vie.

Aux concepts de nature sacralisée dans un Eden improbable ou *a contrario* instrumentalisée à courte vue, nous préférons, ici, celui d'une nature « alliée ». Devant les impasses techniques, le plafonnement des performances techniques, le monde paysan est la première sentinelle des désordres actuels. Face à la voie sans issue que constitue une « course à l'armement » des solutions agrochimiques, l'agroécologie est d'abord une réponse réaliste[7].

UN NOUVEAU PACTE RURAL/URBAIN

Passer d'une politique des lieux à une politique des liens… C'est le sens de la tribune que Carole Delga et moi avons publiée en 2013[8]. Les concepts de polycentrisme maillé, le retour à une planification stratégique fondée sur une nouvelle dynamique de projet apparaissent comme la base d'un urbanisme économe des ressources.

7. Dominique Potier, député de Meurthe-et-Moselle, rapport au Premier ministre Manuel Valls, *Pesticides et agroécologie. Les champs du possible*, novembre 2014.
8. Carole Delga et Dominique Potier, « Pour une nouvelle ruralité », *Libération*, 7 août 2013.

Aujourd'hui coexistent dans nos esprits deux visions du monde rural, deux visions qui courent le risque d'être aussi stériles l'une que l'autre pour l'avenir. Pour les uns, l'espace rural doit renoncer à la croissance démographique qui a caractérisé ces dernières décennies. Or, cette croissance est un leurre car elle est alimentée aux trois quarts par l'étalement urbain. Dit autrement, les « nouveaux habitants » sont d'abord des personnes qui font un pas de côté à la fois par choix d'un mode de vie, d'« une parcelle d'autonomie », et par la contrainte du coût de l'habitat dans les centres où elles travaillent. Pour les autres, la poursuite de la croissance démographique est le mouvement « naturel » de l'espace rural, la marque de sa vitalité. Elle alimente le cycle vertueux qui, selon les cas, maintient ou développe les services utiles à une bonne qualité de vie des habitants. Arrêter ce mouvement, c'est « chuter » et ouvrir le spectre de la désertification.

Ces deux discours puisent des arguments dans des réalités extrêmement contrastées. Quoi de commun entre ces lotissements champignons qui poussent dans l'entre-deux des champs et des villes et le semis des villages enracinés loin des mobilités périurbaines ? Quoi de commun si nous élargissons notre regard pour embrasser les espaces ruraux des régions en croissance – arrière-pays de l'arc atlantique ou piémont lyonnais – et ceux des diagonales arides – Cantal ou Ardennes postindustrielles ?

Au-delà des contextes, nous pressentons que les deux postures actuelles sont des écueils. Écueil de la poursuite d'un urbanisme de la demande qui artificialise les sols, masque le coût des réseaux et de la mobilité et capte de nouveaux résidents sans liens solides avec leur environnement naturel et humain. Écueil également d'une société qui, fascinée par le fait urbain, semble oublier que le maintien des fonctions vitales du monde rural ne résiste pas au retrait de ses forces vives. La

vérité est qu'une troisième voie est possible qui concilie l'urgente obligation de préserver les biens communs – ressources naturelles et moyens publics – et celle de renouveler les générations rurales.

En ce début de XXIe siècle, un changement de paradigme s'impose. L'image de l'arbre peut nous aider à le saisir. Lorsqu'il est vu du ciel, sa représentation met au même plan racines et feuillage et illustre le maillage géographique français dans sa diversité. Comme un seul arbre, nous sommes devenus citoyens d'espaces dépendants les uns des autres. Il s'agit de rompre avec la limite du cadastre rural comme avec une certaine folie des grandeurs urbano-centrique. L'équilibre entre la « vie moderne » et un écosystème durable passe par un nouveau pacte d'aménagement du territoire. Il doit contribuer à réduire les fractures territoriales qui, ajoutées aux inégalités sociales, fragilisent la citoyenneté et par là même la promesse républicaine.

***

Partager, protéger et anticiper sont les trois jalons d'une loi foncière à venir.

PARTAGER

Définir l'actif agricole, ce qu'est un agriculteur aujourd'hui, est la pierre angulaire d'un écosystème rural qui permette le développement d'un entrepreneuriat fondé sur une agriculture « à hauteur d'homme ». Il est urgent de mettre fin au désordre actuel – ce sentiment délétère qu'il y a

« deux poids deux mesures » – démultiplié par l'opacité du phénomène sociétaire et la dérive du travail délégué. De nouvelles régulations s'imposent en même temps que la modernisation des instruments de leur mise en œuvre. Le choix de « tenir bon » sur les principes fondateurs du statut du fermage suppose un ajustement des droits et devoirs pour les deux parties. Nous devons enfin inventer les indicateurs d'une « bonne économie » comme alternative à un mouvement spéculatif contraire à l'intérêt général comme à l'esprit d'entreprise. Ces indicateurs doivent se traduire dans trois taux interdépendants : celui du fermage, celui d'une épargne dédiée à l'agriculture et celui d'un système de financement privilégiant une catégorie d'acteurs.

Définir l'actif agricole pour permettre une relève générationnelle

L'autorisation d'exploiter doit être liée au respect de critères comme l'obtention d'une capacité professionnelle diplômante, la détention d'une part du capital, la participation effective au travail sur l'exploitation et une limite d'âge. Il faut inscrire le contrat de prestation de services agricoles dans le Code rural afin qu'il sorte de la clandestinité actuelle et pour permettre aux autorités compétentes d'en tirer les conséquences dans tous les compartiments du droit (rural, social, fiscal, européen, etc.). Le contrôle de l'État doit pouvoir donner lieu à des sanctions financières en cas d'absence d'autorisation d'exploiter : astreinte journalière, suspension des aides nationales et européennes. La même rigueur doit s'exercer pour sanctionner les versements camouflés de pas-de-porte.

Tous les moyens de la formation au parcours d'installation sont à mobiliser pour l'accueil d'une relève, du financement à l'agriculture de groupe, dans l'esprit des opérations groupées d'aménagement foncier

(OGAF) qui ont été d'authentiques outils d'animation jusqu'au début des années 2000. L'augmentation du nombre de femmes candidates au métier d'agricultrice est à ce titre une chance particulière pour le renouvellement attendu.

Rétablir l'égalité de droit

Un observatoire du foncier doit être à même de créer la transparence sur l'ensemble des transactions, mais aussi sur les données relatives au prix du fermage et sur l'ensemble des opérations immobilières liées à l'urbanisation. L'urgence aujourd'hui est le contrôle de la cession des parts sociales, soit par la levée du verrou constitutionnel pour étendre le droit de préemption des Safer aux cessions partielles de parts sociales de sociétés dont l'objet est agricole, soit, à Constitution égale, en prenant appui sur la législation relative au contrôle des structures ou du droit de la concurrence pour contrôler la prise de participation sociétaire par les personnes au sein des sociétés détenant du foncier. De façon complémentaire, il faut étendre au foncier agricole le contrôle public des investissements étrangers, soumis à autorisation préalable.

Moderniser les instruments publics

Deux pistes doivent être sereinement évaluées. La première est celle d'une autorité publique foncière rurale regroupant les fonctions de contrôle de l'usage et de la propriété, à travers notamment la préemption et le portage. Cette option, la plus radicale dans l'expression de la puissance publique, aura pour contrepartie l'institution d'une authentique concertation avec les collectivités territoriales et la société civile, et en premier lieu la représentation agricole. La seconde piste est

d'élargir le champ d'action des Safer à l'instruction du contrôle des structures, ce qui suppose en contrepartie un renforcement du contrôle effectif de l'État. Même discernement quant au périmètre : il faudra rendre obligatoire l'établissement de conventions d'objectifs et de moyens entre les Safer et les établissements publics fonciers, ou fusionner ces institutions en garantissant une équité par la médiation d'un collège rural et d'un collège urbain. Quels que soient les scénarios retenus, il conviendra d'affecter aux futurs instruments les ressources fiscales et budgétaires garantes de l'effectivité de leur mission.

Un livret vert au service d'un portage diversifié et durable

Cet instrument financier doit permettre une politique de prêts bonifiés fléchés sur les trois familles de porteurs que nous voulons privilégier : l'accès à la propriété des agriculteurs tels que nous les avons définis, les collectifs citoyens organisés sur la base des règles démocratiques propres à l'économie sociale et solidaire et enfin les collectivités territoriales. Concernant la première catégorie, nous proposons son élargissement aux groupements fonciers agricoles (GFA) familiaux et posons l'hypothèse d'un volume financier permis à chaque actif équivalent à la moitié de la valeur de la surface moyenne des fermes françaises et indexé sur l'évolution du prix médian de la terre. L'expérimentation d'une société d'économie mixte pour le portage transitoire de foncier à vocation agricole pourrait être envisagée comme variante à celle de la création du GFA territorial. Un tel livret pourrait, outre le renouvellement des générations, financer des investissements utiles à la transition agroécologique et au déploiement d'une politique préventive de santé publique centrée sur l'alimentation.

Le fermage : une idée toujours neuve !

Engager une conférence du consensus pour un nouvel équilibre du statut du fermage est nécessaire. Le principe d'un revenu minimum du capital foncier en contrepartie de la sécurité de l'exploitation par un fermier suppose de mieux mobiliser les grilles d'évaluation de la valeur agronomique et un allègement partiel de la fiscalité foncière. La planification de la décote, l'évitement des révisions de loyers en cours de bail et la question sensible de la liberté de choix au moment de la succession du preneur font partie des éléments d'un accord national renouvelé à trouver.

PROTÉGER

Au nom de l'intérêt général, il revient à l'État de fixer un cadre normatif clair visant l'arrêt de la dégradation des terres et aux territoires d'être le creuset des solutions de mise en œuvre de cette politique. Une démocratie foncière suppose le dépassement du face-à-face entre l'État et le monde agricole : des instruments de mesure communs et modernes doivent éclairer le débat citoyen. Les nombreuses règles d'urbanisme doivent être rendues cohérentes et prescriptives, à l'instar de la fiscalité, qui doit décourager la rente foncière. Nos politiques publiques doivent se réinventer autour d'un nouveau pacte entre le monde urbain et les espaces ruraux, ces derniers ne pouvant plus être considérés comme des périphéries.

Prendre la mesure : une vision commune

L'action publique à toutes les échelles territoriales passe par un instrument universel de comptabilisation des usages des sols et de leurs

qualités avec en parallèle un inventaire du gisement d'habitat dans le tissu urbain et un état des lieux des friches économiques. Nous pouvons imaginer une cartographie interactive pédagogique qui serve au débat public territorial et à la prospective, afin d'élaborer des projets de territoires reposant sur une vision partagée des sols et mesurant les conséquences locales et planétaires des décisions publiques et privées.

Vers une neutralité en termes de dégradation des terres

Outre l'inscription du sol à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement afin qu'il soit reconnu élément du patrimoine commun de la nation, à l'instar des espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, des sites, des paysages diurnes et nocturnes, de la qualité de l'air, des êtres vivants et de la biodiversité, l'enjeu est ici de poser un principe supérieur de neutralité en termes de dégradation des terres (NDT). La proposition émane directement de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) et rejoint l'idée de la neutralité carbone prescrite par l'accord de Paris. Dans le même esprit, la zone agricole protégée (ZAP) pourrait devenir la règle en matière d'urbanisme, hors zones naturelles, et non plus l'exception.

Des règles d'urbanisme cohérentes

L'intégralité du territoire national doit pouvoir être couverte par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) à l'horizon 2025 et leurs autorisations d'urbanisme doivent être mieux articulées avec celles de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. La procédure d'avis conforme, quant à elle, pourrait être étendue *a minima* aux appellations d'origine et indications

géographiques protégées et autres signes officiels de la qualité et de l'origine. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) deviendraient ainsi les acteurs des procédures relatives aux biens sans maître, aux ZAP ou encore aux périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ils doivent devenir les vigies contre les consommations de foncier nourricier à l'usage de l'urbanisme commercial ou à celui exclusif des énergies renouvelables.

Effacer l'effet spéculatif

La mise à plat des taxes existantes doit éviter l'appât d'une plus-value et les mécanismes spéculatifs qui en découlent avec, par exemple, la suppression des abattements prévus pour la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus à bâtir et l'augmentation significative de son taux. Créer un fonds dédié à un programme Agence nationale pour la rénovation urbaine et rurale (ANRU), pour partie alimenté par la nouvelle dynamique fiscale, viserait à rendre économiquement attractif le patrimoine existant pour le parc locatif ou la primo-accession.

Innover pour un *new deal* rural/urbain

La priorité est évidemment la couverture intégrale du territoire national par des projets alimentaires territoriaux (PAT). Au-delà et en complément, nous devons ranimer la dynamique de projet, en expérimentant d'une part des contrats de territoire, lieux de dialogue entre le monde agricole et les autres parties prenantes de la ruralité, conçus dans une logique de prévention des conflits et de recherche de solutions concrètes autour des enjeux communs de l'eau, de l'air, de santé publique, d'environnement, de voisinage, et plus largement de partage de l'espace.

D'autre part, des contrats de coopération rural/urbain prenant appui sur l'ensemble des plans et projets communs (alimentaires, circulaires, climat-air-énergie, mobilité) sont à imaginer.

Dans le même champ, nous devons mieux éclairer la décision publique par un programme de recherche et développement pour la remédiation des sols et l'atteinte de la performance économique dans les opérations de rénovation du bâti ancien ; et par une étude globale permettant de mesurer l'impact des choix d'urbanisme commercial sur les filières agroalimentaires et les territoires ruraux en matière d'emploi, de valeur ajoutée, d'environnement et de consommation foncière.

D'autres sujets d'étude apparaissent nécessaires : l'évaluation des moyens disponibles pour la dépollution et la restructuration par rapport aux besoins de recyclage des sites anthropisés ; et un grand inventaire du foncier détenu par l'ensemble de la puissance publique afin d'identifier des espaces vacants et sans enjeux stratégiques pour l'État. Une rétrocession après remise en état de ces biens sous la forme d'un grand remembrement permettrait de libérer des espaces au bénéfice d'acteurs publics et privés sur l'ensemble des territoires.

ANTICIPER

De façon transversale, nous proposons quatre évolutions qui s'inscrivent dans le temps long et prennent en compte l'interdépendance de notre « maison commune ». Le territoire est paradoxalement le grand absent des orientations sur la vocation des sols agricoles. Nous proposons de le placer au centre du dialogue ancien entre l'État et le monde paysan. Cette triangulation moderne fait du SCoT le cadre et le creuset des

arbitrages sur les usages du sol. Dans une logique de simplification, il devient l'instrument majeur d'une nouvelle planification démocratique.

Inscrire le « bien commun » dans la Constitution permet non seulement de lever les censures récentes, mais aussi d'ouvrir la voie à des réformes rendues indispensables par le risque d'effondrement de notre civilisation. Enfin, la France doit plaider de façon solidaire pour un renouveau européen et de nouveaux droits dans la mondialisation en liant l'enjeu alimentaire à celui du sol.

Une nouvelle géographie de la gouvernance : le territoire au centre

C'est peut-être la réforme la plus systémique : élargir les compétences des SCoT à celles d'un schéma directeur de l'usage des sols naturels et agricoles. Celui-ci comprendrait des objectifs socioéconomiques, en termes d'emploi (productions et filières) et de besoins alimentaires. Sur le plan environnemental, il peut inclure la protection du patrimoine rural singulier (prairies, vergers, sols en agriculture biologique…) et la promotion des systèmes les plus vertueux en matière de lutte contre le changement climatique et de protection de l'eau et de la biodiversité. Ce schéma doit être conçu comme une déclinaison territoriale des documents directeurs tels que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA) et les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Le schéma servirait également de référence pour la délivrance des autorisations d'exploiter. Le SCoT deviendrait ainsi le nouveau périmètre d'arbitrage de la protection et du partage du foncier entre l'État, les collectivités locales et la société civile – incluant en premier lieu la représentation du monde agricole.

Une Constitution garante du bien commun

Dans l'esprit de ce que d'autres pays européens (l'Italie et la Suisse, notamment) connaissent déjà, cette réforme pourrait prendre la forme d'une précision au sein de l'article 34 de notre Constitution : « La loi détermine les mesures propres à assurer que l'exercice du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre respecte le bien commun. Elle détermine les conditions dans lesquelles les exigences constitutionnelles ou d'intérêt général justifient des limitations à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété. »

Une politique alimentaire commune

Tout doit être mis en œuvre dans la future politique agricole commune pour éviter la « prime à l'agrandissement » par le recouplage, les aides différenciées et un plafonnement prenant en compte les actifs et la surface. L'autre priorité est de relancer le processus législatif communautaire en vue de l'adoption du projet d'une directive-cadre sur la protection des sols, qui vise à lutter contre la régression et la dégradation des sols à l'échelle européenne, et de lancer un grand programme de recherche européen One Health sur la santé des sols et leur rôle dans le stockage du carbone, dans la continuité de l'initiative « 4 pour 1000 ».

Le déploiement de la transition agroécologique dans la nouvelle politique alimentaire commune suppose un renouvellement profond des approches actuelles, comme le verdissement ou la conditionnalité au bénéfice de dynamiques plus entrepreneuriales comme les contrats agroenvironnementaux ou la Haute Valeur environnementale.

Vers un traité onusien : une seule terre en partage

La France doit plaider pour un traité onusien visant à lutter contre l'accaparement des terres par les sociétés étrangères et faire de la protection des terres et de la souveraineté alimentaire deux des principes protégés par la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres. Notre pays peut à court terme porter un partenariat avec les pays en voie de développement pour la construction d'un droit du sol protecteur de l'agriculture familiale et garant du bien commun. Ce partenariat doit devenir une priorité des politiques conduites par l'Agence française de développement, en premier lieu sur le continent africain.

REGARDS CROISÉS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FONCIÈRE

Au terme de nos réflexions géopolitiques, juridiques et politiques, un échange entre nous a été animé par Marion Bézard et Clara Ruault qui ont repris nos propos. Nous les en remercions vivement.

COMMENT EN ÊTRE VENUS À RÉFLÉCHIR À LA QUESTION FONCIÈRE ET QUELLE IDÉE FORTE EN RETENIR ?

Pierre Blanc

C'est une origine familiale, des voyages et des recherches qui m'ont conduit à approfondir cette question des violences politiques nées d'une terre mal répartie. Fils et petit-fils d'agriculteur, je viens d'un département, les Landes, dans lequel la question foncière a été assez prégnante à travers le métayage. Et ce qui m'a toujours frappé, c'est la mémoire active de cette histoire sociale qui remonte tout de même à la première moitié du XXe siècle. Dans certains cantons où les métayers et fermiers ont particulièrement souffert des conditions imposées par les propriétaires, cette injustice foncière est encore racontée et elle constitue toujours une empreinte dans certains positionnements politiques.

Mes voyages et mes recherches m'ont permis ensuite de voir que ce problème est presque universel à l'échelle de la planète. Je me souviens en particulier de ces paysans sans terre du Paraguay, pays au monde le plus inégalitaire sur le plan agraire, qui étaient considérés comme le

rebut de la société par une élite foncière encore au pouvoir. Et, pour travailler en particulier sur la violence politique en Méditerranée et au Moyen-Orient, je mesure combien on peut aussi en faire une histoire au travers de cette question de l'inégalité d'accès à la terre. Mais s'arrêter à l'histoire ne suffit pas. La reconstruire doit surtout permettre de nous renseigner sur ce qui peut se produire aujourd'hui avec le mouvement de concentration foncière qui est de nouveau à l'œuvre comme il l'a été jusqu'au XXe siècle. On peut déjà conjecturer, voire identifier les effets sociaux, écologiques et politiques de ce processus de concentration foncière lié notamment aux avancées du libéralisme dérégulateur, pour ne pas dire prédateur.

Benoît Grimonprez

De mon côté, je suis arrivé à la terre par le hasard des rencontres, celles de paysans hors normes. Jean-Marie Gilardeau était mon professeur à la faculté de Poitiers. « Juriste-paysan », comme il se définit, il a été celui qui m'a fait découvrir et aimer le droit rural. C'est un esprit brillant et visionnaire qui avait posé sur la table, avant tout le monde, les sujets auxquels on se brûle. Il y a deux autres personnages clés dans mon itinéraire, René et Agnès Mosse, qui m'ont fait voir l'envers du décor agricole. Vignerons en Anjou, ils ont cultivé leurs vignes en biodynamie et réalisé des vins naturels à une époque où personne ne croyait cela possible. J'allais régulièrement chez eux tailler, décavaillonner, vendanger, palisser, comme une respiration durant ma thèse de doctorat. Ils m'ont ouvert sur toute une galaxie de viticulteurs géniaux, exprimant la quintessence de leur terroir. Sillonner la France à la recherche de produits agricoles d'exception est une passion qui ne m'a plus quitté.

Ma vision du droit et de la terre a forcément été imprégnée par ces expériences humaines. J'ai pu constater à quel point le système juridique favorisait les uns et non les autres, et surtout occultait les connaissances scientifiques : la terre est une chose vivante ! Toute ma proposition est d'inverser le regard, de passer d'un droit sur le sol (pris uniquement à travers les prérogatives du propriétaire) à un droit du sol, modelé à partir de ses propriétés. C'est également l'idée du professeur Collart-Dutilleul[1] qu'il faut ajuster les besoins des hommes à la ressource disponible (et non l'inverse).

Il y a aussi un volet social à ma proposition : le droit au sol. C'est une garantie que les personnes puissent accéder à cette ressource fondamentale. À la logique actuelle de l'exclusion succéderait une logique de l'inclusion à travers un système de gouvernance spécifique.

Dominique Potier

J'ai grandi avec comme modèle la figure d'Henri Burin des Roziers, dominicain engagé auprès des paysans sans terre au Brésil pour défendre leurs droits contre les grands propriétaires. Être sans terre, c'est être sans droits. Le combat pour la terre est donc un combat pour les droits humains. Il s'agit d'un combat politique et social fondamental. J'ai redécouvert l'universalité de ce combat politique majeur avec Pierre Blanc : il y a des Henri Burin des Roziers sur la terre entière. La présentation par Benoît Grimonprez de la terre comme le lieu du fragile et du vivant a fortement résonné avec mon expérience personnelle. Désormais, nous savons tous qu'un effondrement écologique entraînerait

1. François Collart Dutilleul, « Un nouvel horizon de recherche : les moyens juridiques d'un ajustement des ressources et des besoins alimentaires » in *Penser une démocratie alimentaire*, volume 2 – *Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux*, 2014.

une explosion des inégalités, des humiliations et des violences qui en découlent. Tout le chemin qui est devant nous consiste à découvrir comment la dignité humaine, les droits humains, la justice sont la source même de la préservation de notre capital commun qu'est la terre. Le principe même de la justice est de poser des limites. Il devrait en aller de l'accès à la terre comme de la limite entre deux parcelles. La rupture avec ce principe de justice correspond à un mouvement idéologique libéral, qui a dominé pendant des décennies. Le cri de la terre est le cri des pauvres.

LA NOTION DE LIMITE EST-ELLE AU CŒUR DE LA POLITIQUE FONCIÈRE ?

Benoît Grimonprez

L'ironie de l'histoire est que, après la Révolution française, la fixation des limites était une des missions de la propriété foncière. C'est le symbole des communaux qu'on partage, des champs qu'on clôture. Mais ces bornes ont été oubliées quand nous sommes entrés dans une économie débridée. La propriété n'a plus respecté ses propres frontières : c'est tout le problème de la pollution (visuelle, sonore, chimique, etc.) qui endommage ce qui est à tous (l'eau, l'air, la nature, etc.). C'est bien parce que la propriété n'assumait pas sa fonction sociale que la puissance publique est venue la lui imposer.

Pierre Blanc

Je suis d'accord avec Dominique et Benoît sur la centralité de la notion de limite, en particulier concernant la question foncière. Mais, si c'est

un enjeu de dignité et d'équilibre social, la limite constitue aussi en l'occurrence une condition de l'essor économique. Des études ont montré qu'il existe une corrélation claire entre l'égalité d'accès à la terre et la croissance économique et le développement. En Asie, la redistribution de la terre a été décisive dans l'essor économique de certains pays (Taïwan, Corée du Sud, Japon) quand d'autres, comme les Philippines, le Pakistan ou le Bangladesh, tous marqués par une forte concentration foncière, ont connu des fortunes bien plus médiocres. De même, on peut opposer l'Amérique du Nord qui a été égalitaire (au moins pour les *White Anglo-Saxon Protestants*) et l'Amérique latine aux terres très concentrées. Ainsi, dès 1928, l'intellectuel péruvien José Carlos Mariategui imputait la différence entre le développement de l'Amérique du Nord et l'immobilisme de l'Amérique du Sud à la mise en place de limites : leur absence a débouché en Amérique du Sud sur un système extensif peu productif quand la distribution équilibrée de la terre en Amérique du Nord y a permis le développement d'une agriculture familiale productive[2]. En forçant à peine le trait, on peut dire que c'est en quelque sorte la limite imposée de 64 hectares pour chaque *farmer* qui a permis l'essor économique des États-Unis dès la fin du XIXe siècle.

Dominique Potier

C'est l'intuition de l'après-guerre : dans le même mouvement, la puissance publique modernise l'exploitation agricole et régule le marché foncier.

2. José Carlos Mariategui, *Sept essais d'interprétation de la réalité péruvienne*,1928.

PEUT-ON ENCORE PARLER DE MODÈLE POUR L'AGRICULTURE À VENIR ?

Benoît Grimonprez

Le modèle agricole de type familial portait en lui-même ses propres limites (humaines, spatiales). La crise des limites que nous évoquons est en fait la crise du modèle. Or ce n'est pas une fatalité. Il doit être possible de réinventer un modèle du XXIe siècle, peut-être moins refermé sur la famille et certainement plus en phase avec l'environnement au sens large. Dire qu'il n'y aurait plus de modèle, comme on l'entend souvent, est une façon de rejeter tout cadre, de refuser de reconnaître ce que les agricultures doivent avoir en commun.

Dominique Potier

La pensée la plus commune est celle de ne pas opposer les modèles. La vérité est qu'à défaut de choisir une option, un modèle devient le prédateur des autres. Dans un monde aux ressources finies, le temps est venu de choisir entre l'« agriculture de firme », pour reprendre l'expression de François Purseigle, et une agriculture à taille humaine. L'expérience concrète nous montre que cette dernière est le choix le plus réaliste et le plus humaniste. Ce fut un des grands débats des États généraux de l'alimentation. En tant qu'animateur, j'espère avoir convaincu qu'un modèle de référence était nécessaire, même si nous savons que celui-ci ne peut pas être unique et homogène.

Benoît Grimonprez

L'enjeu de l'actuelle transition est de réconcilier l'homme et la nature, le risque étant qu'il n'y ait, à l'avenir, plus d'hommes (avec l'agriculture de firme) et plus de nature (avec l'éradication de la biodiversité). Je vois bien certains projets qui feraient le pari de l'écologie (des productions « propres »), mais sur le mode industriel, déshumanisé. Or, une agriculture « sans » (sans pesticides, sans nuisances, sans âme ?) n'est pas forcément une agriculture « avec », capable d'apporter une richesse sociale, patrimoniale, culturelle.

Dominique Potier

Au XXIe siècle, la survie de l'homme passe par l'expérience du partage, qui est à la fois notre issue de secours et une fenêtre ouverte sur d'autres possibles.

Benoît Grimonprez

Il y a une soif de terre !

Pierre Blanc

Cette soif, on la note dans les pays occidentaux, en particulier chez les jeunes. Même si le signal est faible, je ne serais pas surpris que leur envie d'un retour à l'agriculture se confirme dans un avenir proche. Or, comment offrir un débouché à ce désir si, au travers de divers montages juridiques et financiers, la terre bascule entre les mains d'investisseurs beaucoup plus puissants ? Dans des pays comme la Roumanie, où la dislocation des terres collectivisées a fait la part belle aux agro-

investisseurs à grande échelle, des jeunes ont dû renoncer à leurs projets. Est-ce la bonne manière de préparer l'avenir et tout simplement de construire le présent ?

Dominique Potier

La soif de terre correspond à une soif de sens, de lien à la nature et aux autres. Le scandale serait que notre société n'organise pas politiquement l'accès à la terre pour cette nouvelle génération d'entrepreneurs.

Benoît Grimonprez

C'est certain, il ne faudrait pas que la terre devienne, pour la nouvelle génération, l'« inaccessible étoile » de Jacques Brel : il faut qu'elle reste dans le champ des possibles. Un autre danger que je vois poindre est qu'on se satisfasse d'une petite part d'agriculture convenable aux yeux de la société (biologique, en circuit court, etc.), mais qu'elle soit le paravent d'une immense majorité d'agriculture industrielle. Je redoute que ce qu'il reste de l'agriculture de ferme devienne la caution de l'essor de l'agriculture de firme.

Dominique Potier

Il existe un lien entre le partage de la terre et un égal accès à une alimentation de qualité. Je suis fier d'un combat mené sur notre territoire : « De la dignité dans les assiettes » est une expérimentation nationale d'ATD Quart Monde. L'idée est que les personnes qui sont aujourd'hui exclues ne doivent pas seulement être « alimentées », mais accéder à la dignité en devenant actrices d'une nourriture de toutes les

qualités. Il s'agit d'un beau projet politique, qui mobilise militants associatifs, élus, paysans, travailleurs sociaux, etc. C'est devenu le fil conducteur de notre plan alimentaire territorial. C'est la justice de la fourche à la fourchette : partager la terre et permettre à tous l'accès à une alimentation-santé.

QUELLES SONT LES ÉCHELLES PERTINENTES POUR AGIR ?

Benoît Grimonprez

Plusieurs niveaux d'action sont possibles, mais aujourd'hui l'échelon qui distribue le plus massivement les subventions publiques est celui de l'Union européenne. Si l'on n'agit pas au plan européen sur la répartition des soutiens publics, si l'on n'oriente pas le chemin que l'on veut que l'agriculture prenne, alors certes on va créer des instruments nationaux, mais les acteurs s'ingénieront à les contourner parce qu'il sera toujours plus intéressant pour eux de cumuler les aides comme les hectares.

Dominique Potier

J'ajouterais à celle de l'Europe les échelles territoriale et onusienne. À l'échelle du territoire, nous avons le projet d'expérimenter avec l'Université de Lorraine une cartographie permettant d'ouvrir le dialogue entre l'État et le monde paysan aux élus et aux citoyens. L'idée est de créer une représentation commune de la qualité des sols, de leurs usages, de leur destination et de mesurer les conséquences de nos choix.

Ce changement de regard est plein de promesses à l'heure où la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) estime dans son

rapport 2019 sur la biodiversité qu'une espèce sur huit, animale et végétale, est aujourd'hui menacée d'extinction, ce qui n'a jamais eu lieu auparavant dans l'histoire de l'humanité. Les choix locaux doivent être envisagés également dans leur incidence sur la planète. Cette carte du futur doit être le démonstrateur d'une nouvelle démocratie foncière. Le développement territorial ne peut faire l'économie de la question de la terre !

Il faut faire en sorte que les citoyens entrent dans le débat en se projetant sur les conséquences d'une agriculture dont les pratiques leur échappent largement aujourd'hui. Il y a une légitimité des citoyens d'un territoire à dire le paysage humain, social, économique et naturel qu'ils souhaitent pour faire grandir leurs enfants. Cela n'est pas contradictoire avec la liberté propre au génie paysan. L'enjeu est bien de se doter d'un cahier des charges qui pourrait prendre ici la forme de la Haute Valeur environnementale ou encore du maintien des infrastructures écologiques majeures que sont les prairies permanentes.

Pensons le territoire comme un lieu de réconciliation entre les citoyens et leur agriculture et comme participant à un récit planétaire. J'aimerais que le citoyen du XXIe siècle n'oppose pas le local au global et qu'il vive cette interdépendance non pas comme une fatalité, mais comme une occasion de participer à la marche du monde sur un mode coopératif.

Benoît Grimonprez

De nouveaux outils territoriaux sont nécessaires pour réconcilier le monde agricole avec la société civile. C'est dans cet esprit que j'ai proposé l'invention d'une autorité foncière unique. Elle serait le chef d'orchestre capable de mettre en musique toutes les initiatives au niveau local. Surtout, elle permettrait d'éviter la cacophonie actuelle !

Dominique Potier

L'autre échelle est planétaire. Une nouvelle génération de traités doit viser à ne pas fragiliser, par nos exportations, les paysanneries des pays en voie de développement et refuser, à travers nos importations, d'offrir aux citoyens les plus défavorisés des produits de moindre qualité sanitaire.

Or, la politique agricole commune a cassé les politiques de régulation des prix – ce qui est un non-sens – au nom de la conquête de marchés mondiaux, qui sont d'ailleurs parfois des chimères. Les aides publiques sans limites sont un signal à l'agrandissement : il est urgent de bâtir une politique alimentaire qui tienne ces deux objectifs, la dignité dans l'assiette pour tous et la juste rémunération des producteurs.

L'Europe serait bien inspirée d'adopter une directive sur les sols ainsi que d'investir dans un grand programme de recherche et développement que nous pourrions baptiser One Health. Cette même Union européenne doit plaider à l'échelle onusienne pour interdire l'accaparement des terres. L'ONU estime que celui-ci est une cause de violence supérieure à celle des guerres. Si notre sens commun est heurté par le fait que des étrangers viennent acheter des terres ici, nous devons par décence nous interdire nous-mêmes d'être accapareurs sous d'autres latitudes.

Benoît Grimonprez

Le lien que tisse Dominique entre le local et le global paraît fondamental pour lever un malentendu : le projet que, pour ma part, j'imagine n'est pas celui d'une agriculture rabougrie sur elle-même, qui ne regarde plus vers l'international. Ce n'est pas l'arrêt de l'agriculture exportatrice. Cependant, l'exportation ne devrait plus être vue comme une impasse (beaucoup d'agriculteurs n'ont guère d'autre alternative), mais comme un projet, un lien, par lequel un pays se met au service d'un autre pays.

Les producteurs ont vocation à alimenter leur territoire à travers des filières relocalisées. Ils ont aussi pour mission de fournir des contrées plus lointaines qui ne peuvent pas, pour des raisons politiques, climatiques, naturelles, produire chez elles. Edgard Pisani, indépassable, parlait d'une agriculture « marchande et ménagère[3] ».

Dominique Potier

La question que nous devons nous poser est la suivante : qu'est-il juste d'échanger ? Globalement, échanger du lait contre de la viande bovine par-dessus l'Atlantique n'a pas beaucoup de sens… C'est ce que j'appelle une mondialisation « shadok ». En revanche, les échanges internationaux sont nécessaires pour des questions d'équilibre entre démographie, terres arables, productions spécifiques, etc. Il faut identifier ce qu'il est juste d'échanger, et l'échanger de façon juste. Les systèmes les plus résilients sont ceux qui sont enracinés à la fois dans un écosystème territorial dense et dans l'« économie monde », comme nous l'apprend Fernand Braudel[4].

EXISTE-T-IL UNE TROISIÈME VOIE, ENTRE ÉTAT ET MARCHÉ, POUR UNE POLITIQUE COMPATIBLE AVEC L'IDÉE DE BIEN COMMUN ?

Pierre Blanc

Dans son périple américain au XIXe siècle, Alexis de Tocqueville avait été frappé de constater la vitalité de la démocratie américaine fondée

3. Edgard Pisani, *Pour une agriculture marchande et ménagère*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1994.
4. Fernand Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1949.

sur ce qu'il appelait l'égalité des conditions. Nous l'avons déjà dit, l'égalité de l'accès à la terre a été en particulier un stabilisateur démocratique puissant et elle l'est encore. Réciproquement, je constate aussi que la nature des régimes politiques n'est absolument pas neutre en termes de distribution foncière. Autrement dit, la soumission de la terre à des logiques de prédation et de concentration coïncide peu ou prou à des régimes autoritaires. Il n'y a pas de partage possible s'il n'y a pas d'implication de la société civile et, partant, de démocratie : il existe un lien profond entre démocratie et justice foncière, entre nature du régime politique et régulation foncière. Le despotisme éclairé n'existant pas, le conflit d'intérêts surgit très vite dans les régimes autoritaires.

Benoît Grimonprez

Les théories économiques sur les communs montrent – et c'est heureux ! – qu'il existe une voie autre que le tout-marché et le tout-étatisme, que l'ultra-libéralisme et le collectivisme. L'idée neuve est que les usagers doivent s'organiser à leur échelle pour partager la ressource. Pour des ressources particulières – et le foncier en est une –, il faut des politiques particulières, qui enjambent l'opposition binaire marché/État.

Dominique Potier

Despotisme économique et despotisme politique sont les adversaires du bien commun. La terre en commun n'est pas la collectivisation, mais un espace de régulation démocratique. L'opposition archaïque entre puissance publique et puissance privée est désuète au XXIe siècle. Il nous faut aujourd'hui associer ces deux forces. Le monde paysan peut être pionnier dans cette démonstration, applicable aux connaissances et au

vivant : dans trop de domaines, la privatisation génère un monopole, synonyme de perte de valeur ajoutée.

Pierre Blanc

Je viens de dire que la démocratie, parce qu'elle favorise l'État de droit et les contre-pouvoirs, constitue un rempart plus grand que les régimes autoritaires. On pourrait me rétorquer que des régimes autoritaires ont imposé un système d'accès très égalitaire à la terre, par exemple l'URSS, la Chine et le Vietnam. Mais le collectivisme agraire a conduit à l'effondrement écologique, économique, politique et géopolitique. Sur ce dernier point, remarquons que tous les pays qui l'ont pratiqué au XXe siècle ont vu leur position dans l'arène internationale s'affaiblir. C'est une autre dimension de la terre, ce lien entre son usage et la puissance. On pourrait d'ailleurs écrire une histoire de la puissance internationale à la lumière de la question de la terre. Par exemple, durant la guerre froide, la Russie, qui était le grenier à céréales jusqu'en 1914, a perdu sa capacité d'influence derrière les États-Unis qui étaient capables de distribuer leur aide alimentaire partout où ils le voulaient.

De son côté, le libéralisme agraire, avec pour figures idéal-typiques le Brésil, l'Indonésie ou encore le Pakistan, a également provoqué un effondrement écologique et social, et a été source d'instabilité. Au Brésil, même Lula, soucieux de développer l'agro-exportation, n'a pas affronté l'agrobusiness pour imposer une réforme agraire en faveur des paysans sans terre. Et maintenant, avec le crypto-fasciste Jair Bolsonaro, le retour du pire est à craindre, l'agrobusiness exigeant, en échange du soutien qu'il lui a accordé, une libéralisation de l'accès à l'Amazonie et la criminalisation du mouvement des sans-terres.

Entre le collectivisme et la prédation agraires, l'Union européenne a proposé une troisième voie, celle de la régulation. Le choc de la Seconde Guerre mondiale a provoqué cette prise de conscience. Certains parmi ceux issus de la Résistance avaient bien compris qu'un monde sans régulation conduisait à la guerre. D'où le besoin de la mettre en œuvre à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, y compris sur la terre. Il semble aujourd'hui qu'on ait perdu de vue ce sens donné alors à cette régulation foncière établie en France dans un dialogue entre les autorités et les agriculteurs.

Alors que l'Europe est frappée de nouveau par ce risque de reconcentration, il faut retrouver ce chemin de la régulation par la voie délibérative et collective. Mais, plus qu'en Europe, c'est en Afrique que ce risque de concentration sous la pression des investisseurs est le plus urgent à écarter. Pour garantir une sécurisation foncière des paysans, la Banque mondiale préconise la privatisation des terres que les États n'hésitent parfois pas à louer ou vendre à des investisseurs au détriment des paysans. Mais cette préconisation n'est en rien efficace si les paysans ne sont pas accompagnés par des politiques agricoles ambitieuses. Car si tel n'est pas le cas, les agriculteurs feront faillite, vendront la terre aux investisseurs nationaux ou locaux et migreront vers les villes.

Dominique Potier

Un autre signe positif est l'intérêt des citoyens pour la question foncière. C'est une chance pour le monde paysan. La société civile, au fond, est la première alliée du monde agricole. L'émergence d'une nouvelle génération, d'une relève, est un signe d'espoir. Autre espérance : celle que les combats humanistes se rencontrent et s'additionnent. Ainsi, la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises

donneuses d'ordres adoptée en 2017 en France de façon pionnière permettra demain de dénoncer l'accaparement des terres au bout des chaînes de production. Il pourra ainsi contribuer à donner naissance à un nouveau compartiment du droit dans des régions du monde où il est dramatiquement absent. Au chapitre des la lutte contre l'artificialisation, nous observons aujourd'hui une sorte de compétition vertueuse des grandes collectivités pour mettre en œuvre le principe de non-dégradation des terres avant même qu'il ne soit inscrit dans la loi. À travers ces quelques exemples, nous voyons qu'il ne faut pas désespérer. Comme le mal, le bien peut être contagieux !

Benoît Grimonprez

Le grand bond en avant sur le plan juridique fait à l'évidence peur à beaucoup de responsables politiques. Il faudrait n'effaroucher personne, ne froisser aucun intérêt. Mais peut-on vraiment changer sans que rien ne change ? Face à l'urgence de la situation écologique, nous avons besoin d'audace, d'États pionniers qui osent agir et entraînent les autres dans leur sillage.

LA PROTECTION DE LA TERRE EST-ELLE UN CONSERVATISME ?

Pierre Blanc

Je crois que notre vision n'est pas conservatrice au sens où l'on s'attacherait à une civilisation paysanne révolue. En faisant un plaidoyer pour une régulation de la terre, il s'agit de conserver et protéger un commun dans un souci de justice : justice qui consiste pour ceux qui

travaillent la terre à ne pas être soumis aux rapports de force d'un marché dérégulé, quand il n'est pas entaché de corruption. Justice aussi pour ceux qui consomment et qui doivent disposer des fruits sains d'une terre choyée. Justice sociale et justice environnementale sont liées. « Tout est lié », comme l'a souligné l'encyclique *Laudato si* du pape François !

Benoît Grimonprez

La pensée binaire oppose le conservatisme au progressisme. Mais on peut, selon moi, être à la fois attaché à des valeurs immuables et rechercher l'innovation. C'est ainsi que beaucoup d'agriculteurs travaillent. Le plus important me semble être le rapport que l'on a à une connaissance qui change et de savoir au service de quel intérêt on la place.

Dominique Potier

L'attachement à la terre n'est pas un conservatisme. Il est constitutif de l'homme, tout comme la soif de justice. Nous avons besoin de retrouver un lien entre l'homme et la nature au sein d'une société civique, c'est-à-dire de nous enraciner. Le même mot « humanité » désigne la dignité de la personne et notre maison commune. Notre intime conviction est que nous ne pourrons pas réparer la terre sans réparer l'homme et que, pour la génération qui vient en ce début de XXIe siècle, la vraie révolution est celle du partage. Celui d'une terre en commun.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 5
Dominique Potier

Terres et inégalités : géohistoire d'une injustice explosive 11
Pierre Blanc

Le droit de la justice foncière du XXIe siècle 33
Benoît Grimonprez

Pour une relève générationnelle :
éthique et politique du foncier 55
Dominique Potier

Regards croisés pour une nouvelle politique foncière 75

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-123-3

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS

12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS

www. jean-jaures.org

AVERTISSEMENT : Planet A s'associe à cette publication sans pour autant reprendre à son compte chacune des analyses ou des propositions qui y sont présentées.

Réalisation : REFLETS GRAPHICS

Imprimé en France par CAVA BURELOR PRINT

Juin 2019

DOMINIQUE POTIER
PIERRE BLANC
BENOÎT GRIMONPREZ

LA TERRE EN COMMUN
PLAIDOYER POUR UNE JUSTICE FONCIÈRE

La concentration, la dégradation voire parfois la prédation sont des menaces qui pèsent sur les terres agricoles. À cette problématique sociale, économique et écologique, cet essai répond avec trois éclairages – la géopolitique, le droit et la réflexion politique. Trois regards qui permettent, de manière indépendante et complémentaire, de poser les bases d'un projet politique fondé sur la redéfinition de la terre comme bien commun.

Les auteurs proposent ainsi d'instaurer un système agricole qui soit juste, humaniste et équitable, capable de faire face aux enjeux mondiaux de l'alimentation pour tous et du changement climatique.

Dominique Potier est député socialiste et responsable de l'Observatoire de l'agriculture et du monde rural de la Fondation Jean-Jaurès.
Pierre Blanc est professeur de géopolitique à Bordeaux Sciences Agro et Sciences Po Bordeaux.
Benoît Grimonprez est professeur de droit à l'Université de Poitiers.

ISBN : ISBN : 978-2-36244-123-3
9 782362 441233
6 €

planet A

Fondation Jean Jaurès
www.jean-jaures.org