
Terres agricoles au Nord et au Sud. Quelles transformations pour l'action publique ?

Introduction

Nathalie Bertrand et Romain Melot



Édition électronique

URL : <http://economierurale.revues.org/4891>
ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2016
Pagination : 3-8
ISSN : 0013-0559

Distribution électronique Cairn



CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

Référence électronique

Nathalie Bertrand et Romain Melot, « Terres agricoles au Nord et au Sud. Quelles transformations pour l'action publique ? », *Économie rurale* [En ligne], 353-354 | mai-juillet 2016, mis en ligne le 30 juin 2016, consulté le 03 novembre 2016. URL : <http://economierurale.revues.org/4891>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

© Tous droits réservés

INTRODUCTION

Terres agricoles au Nord et au Sud Quelles transformations pour l'action publique ?

Nathalie BERTRAND • Université Grenoble Alpes, IRSTEA
Romain MELOT • INRA

Pour conduire une réflexion comparative sur la gestion des terres agricoles dans les pays du Nord et du Sud, la grille de lecture offerte par l'analyse de l'action publique apparaît pertinente à plusieurs égards. L'action publique, entendue comme un mode de régulation susceptible d'articuler plusieurs échelles de décision (locale, nationale et supranationale), rend compte à la fois de la diversité des agencements institutionnels impliqués dans la gestion foncière (Chia *et al.*, 2008)¹ et des transformations que subissent les référentiels de l'agenda politique en la matière, en particulier au regard des enjeux d'urbanisation, d'accès à la terre ou de risques environnementaux.

Dans le domaine des politiques foncières et d'aménagement, ces transformations sont liées à des modalités nouvelles de coordination collective à l'échelle des territoires, à la montée en puissance d'enjeux de légitimité, ainsi qu'à l'expérimentation d'innovations dans le domaine de la négociation et de la contractualisation. À cet égard, une lecture des évolutions au prisme de l'action publique implique une attention au caractère circulaire de certains processus institutionnels. Les référentiels d'action sont tout à la fois produits par les acteurs et s'imposent à eux (Muller, 2005)². Or ces référentiels apparaissent de plus en plus mouvants en matière de gestion des terres agricoles, pour des raisons qui, au-delà des différences existantes, sont parfois convergentes au nord et au sud.

Les recherches présentées ici, issues d'un colloque international organisé à Lyon par la Société française d'économie rurale en 2014, illustrent la place singulière que tient la ressource foncière, au croisement de différents enjeux à l'agenda des politiques publiques dans les territoires ruraux et périurbains. En premier lieu, la conception comme la mise en œuvre de l'action publique en matière de gestion des terres apparaît profondément liée à la nature des revendications locales en matière d'accès aux droits, envisagés dans leur multiplicité (propriété, usage, administration). Les revendications qui ont pour support les droits fonciers portent en outre sur des usages à

1. Chia E., Torre A., Rey-Valette H. (2008). Conclusion : vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Noréis*, n° 209, pp. 167-177.

2. Muller P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155.

INTRODUCTION

finalités diverses, souvent contradictoires (mise en valeur productive, usages résidentiels, préservation de l'environnement).

L'action publique est par ailleurs fortement déterminée par le degré de complexité des interventions, qu'il s'agisse de la superposition des échelles d'action ou du croisement des politiques sectorielles. La gestion des terres dans le cadre d'arrangements entre acteurs usagers de la ressource est enchâssée dans des politiques locales et des agendas de réforme nationaux, eux-mêmes soumis à des enjeux globaux (flux migratoires, investissements spéculatifs et dynamiques des marchés mondiaux, impacts des conflits internationaux). Le « problème foncier » est de plus traversé par des enjeux d'environnement, de logement et de développement territorial, pour lesquels se pose la question des outils adéquats d'action publique, entre incitation, réglementation contraignante et dispositifs hybrides.

Enfin, les référentiels mobilisés pour promouvoir des agendas de réforme foncière constituent en soi un objet de recherche pour les sciences sociales, dans la mesure où ils cristallisent sous la forme de récits politiques des conceptions parfois réifiées des processus économiques et des trajectoires d'évolution des sociétés. Un examen réflexif sur les conditions dans lesquelles se fabriquent de tels référentiels participe d'un travail de déconstruction du discours politique qui interroge la place du chercheur dans les dispositifs d'évaluation de l'action publique.

Pour appréhender ces enjeux aux multiples facettes, les recherches mobilisées dans le cadre de ce numéro spécial plaident pour le croisement des regards disciplinaires (économie, géographie, sociologie et anthropologie) et des méthodes (entretiens qualitatifs, questionnaires quantitatifs, analyse bibliographique et documentaire, étude cartographique, observation de jeux de rôle). Elles traitent successivement de ces questions en partant d'analyses au contenu empirique détaillé et en révélant en filigrane la convergence d'enjeux de régulation, au-delà de la spécificité des contextes nationaux dans les pays développés et en développement.

1. Revendications et conflits autour de l'accès aux droits fonciers

La multiplication des revendications autour de l'accès à la terre se traduit par des reconfigurations de l'action publique. Si les réactions locales contre les formes d'accaparement revêtent une importance particulière dans les pays en développement, les mobilisations visant l'exploitation des ressources du sous-sol ou la réalisation de grandes infrastructures au détriment des terres agricoles cristallisent les conflits dans les territoires ruraux des pays du Nord comme du Sud. Dans tous les cas, ces tensions accompagnent de nouvelles formes d'action publique (implication d'acteurs internationaux dans la négociation locale, porosité des frontières entre gestion publique et privée). Les recherches présentées ici illustrent deux cas de figure des tensions autour de l'accès au foncier : les conflits sur l'allocation de droits à construire pour les exploitants agricoles et autres résidents des espaces ruraux d'une part et, d'autre part, la sécurisation des droits d'usage des terres dans un contexte de pluralisme normatif.

À propos des enjeux d'allocations de droits à construire, la recherche collective menée dans un village du Liban par **Cynthia Gharios, Saker El Nur, Martha Mundy et Rami Zurayk** souligne que les revendications autour des droits fonciers doivent être expliquées au regard de l'évolution des structures de propriété. Or cet héritage historique est très souvent la résultante complexe d'une succession dans le temps de systèmes fonciers. Dans le cas du Liban, les conflits autour des droits à construire sont le reflet d'une concentration ancienne de la propriété au sein de l'aristocratie foncière ottomane, par la suite consacrée sous la forme de droits privés par la tutelle coloniale. Le recours croisé à l'observation diachronique et l'analyse quantitative

de l'occupation des sols (étude cartographique comparée sur le temps long) d'une part, et l'enquête directe auprès des acteurs locaux d'autre part, offre l'exemple d'un croisement de méthodologies susceptible de mettre en évidence ces dynamiques complexes. Les auteurs montrent ainsi que les revendications visant les terres agricoles dans le contexte libanais sont le fruit de pressions multiformes liées au renouvellement des populations rurales (conséquences de flux migratoires importants) et à l'accélération de l'étalement urbain (favorisé par l'absence de planification d'urbanisme dans les zones rurales). Ils soulignent que la capacité des populations sans titres fonciers à imposer la cession négociée de terres aux grands propriétaires passe par des stratégies d'illégalité (occupations de fait).

La régulation de l'accès au foncier touche plus directement aux modalités de mise en valeur des terres pour l'activité agricole. Sur la base d'une enquête approfondie conduite dans deux zones rurales sénégalaises, l'article d'**Hermine Papazian, Patrick d'Aquino, Jérémy Bourgoïn et Alpha Ba** explore la complexité des ajustements normatifs auxquels se livrent les exploitants face à une diversité de registres juridiques disponibles, entre régulation par la « tradition », par les arrangements locaux ou encore par la validation administrative des titres fonciers faisant l'objet d'enregistrement. Pour révéler ces jeux normatifs complexes, les auteurs mobilisent des techniques d'enquêtes originales, mêlant questionnaires et observation expérimentale des acteurs en situation de jeux de rôle. En s'appuyant sur la notion de portefeuille de droits, la recherche souligne la plasticité des comportements suivis par les exploitants agricoles, qui privilégient par mimétisme empirique les référents normatifs les plus fréquemment mobilisés au niveau local. La nature de la norme (et son degré de formalisme) importe moins que sa diffusion comme référence susceptible de la plus large reconnaissance possible auprès des usagers locaux du droit.

2. Complexité des modalités et des échelles d'action publique

L'action publique foncière tend vers davantage de complexité à la fois du point de vue de l'imbrication des échelles de décision et de l'entrecroisement des politiques sectorielles qui impactent la gestion des terres. L'intervention publique ne se conçoit plus de manière privilégiée au niveau national (celui des grandes réformes foncières). Dans de nombreux pays en développement, les défaillances de l'administration étatique conduisent à mettre en œuvre des dispositifs institutionnels de gestion foncière adossés aux collectivités ou aux communautés locales. Dans les pays du Nord et en Europe notamment, la généralisation des compétences décentralisées en matière d'aménagement suscite des montages complexes entre instances de décision locale, nationale et supranationale. Dans des contextes très différents (en Europe et en Afrique subsaharienne), les recherches présentées ici traitent de ces dynamiques complexes de gouvernance foncière en examinant leurs conséquences sur les usages observables.

Sophie Legras, Elsa Martin et Camille Régnier, en proposant un état de la recherche en économie, s'attachent à montrer que l'action publique foncière est étroitement connectée à des enjeux environnementaux plus globaux, comme ceux concernant la qualité, l'approvisionnement et la répartition de la ressource en eau. En agissant sur l'occupation du sol plutôt que sur les usages, les politiques foncières permettent en effet des interventions spécifiques sur les problèmes de pollution environnementale générés par les activités agricoles. L'action publique hésite cependant entre différents mécanismes de régulation, en privilégiant, suivant les contextes nationaux et institutionnels, soit des arrangements volontaires soit la réglementation contraignante par le zonage. Les dispositifs d'incitation (compensations, enchères) ou de coercition posent dans les deux cas des questions d'évaluation des coûts qui font débat en

INTRODUCTION

économie. En particulier, l'appréciation des effets d'aménité ou de restriction est fortement controversée dans la recherche académique. Une mise en discussion des différents coûts envisageables (au-delà des seuls coûts directs), adossée à une prise en compte de la pluralité des méthodes, apparaît comme la condition d'une évaluation réaliste des mesures envisagées par le décideur public.

À propos de la mise en valeur de la région du lac Tchad (partagée entre le Cameroun, le Tchad, le Niger et le Nigeria), l'étude de **Charline Rangé** montre que les équilibres régionaux entre pays frontaliers, les changements politiques nationaux et les arrangements locaux entre usagers des terres se combinent pour transformer en profondeur les modalités de gestion des ressources foncières. Au niveau local, la flexibilité des arrangements entre acteurs a permis la coexistence d'activités complémentaires intensives (« multi-usage ») agricoles, halieutiques et pastorales, à rebours des conceptions identifiant allocation exclusive de droits et intensification de la mise en valeur des terres. Les transformations issues du contexte interrégional (migrations internes et émanant des pays voisins), ainsi que les réformes politiques nationales (clientélisme induit par une démocratisation encore fragile des instances locales) aboutissent aujourd'hui à une remise en cause de la régulation égalitaire de l'accès à la terre. Les arrangements fonciers locaux apparentés au modèle des « communs » peuvent-ils survivre dans un contexte d'instabilité politique et de superposition des échelles de gouvernance ?

Carole Barthès et Nathalie Bertrand analysent quant à elles les changements organisationnels et institutionnels de la gouvernance foncière des espaces agricoles périurbains, à l'échelle de régions urbaines (communauté d'agglomération du Pays Voironnais et projet franco-suisse transfrontalier du Grand Genève). Les intercommunalités s'invitent aujourd'hui au contrôle des destinations du foncier agricole au nom d'un renouveau des relations agriculture-urbain dans le cadre de projets métropolitains, révélant parfois des désaccords sur le projet agricole ou tout du moins la façon de le mettre en œuvre. Pour autant, l'implication de l'échelon intercommunal sur ces questions se traduit par des changements dans la gouvernance foncière à maints égards : formes d'institutionnalisation, renouvellement des scènes d'échanges et d'accords politiques, évolution du partenariat avec la profession agricole, convergence vers une vision commune de l'agriculture métropolitaine. La maturité des politiques publiques foncières locales mises en place varie toutefois et l'instrumentation pour un contrôle des destinations foncières sur le long terme et des formes d'agriculture viables peut se révéler complexe. Si la dimension productive des espaces agricoles et économique de l'activité agricole s'impose au bénéfice de la construction d'un projet agri-urbain et d'une filière agroalimentaire locale capable d'approvisionner en premier lieu le territoire urbain, un risque est cependant bien présent : celui d'en oublier les filières plus longues et de subir les critiques de la profession agricole, celles d'une agriculture « rêvée » et « administrée ».

3. Pluralité des référentiels portés par les discours politico-économiques

L'action publique en direction du foncier agricole évolue également au niveau des référentiels que produisent les discours politiques et techniques. Les injonctions en faveur d'une gestion locale de la ressource foncière, portées par les gouvernements centraux ou les organismes internationaux, se heurtent aux carences des institutions territoriales en moyens et expertise pour prendre en charge la gestion de ces enjeux, ainsi qu'aux attentes divergentes des populations sur la question de l'accès à la terre et du statut de celle-ci, et de l'encadrement administratif de la gestion foncière.

Philippe Lavigne-Delville et Jean-Yves Le Meur se penchent sur ces contradictions en questionnant la place de l'expertise produite par les sciences sociales dans le contexte des réformes foncières. Ils concluent que la recherche empirique orientée sur les pratiques concrètes des acteurs peut contribuer à remettre en cause des catégories réifiées (comme celles de coutume et de communauté) et à déconstruire des récits politiques évolutionnistes qui rigidifient des transformations sociales complexes. En partant de leur propre expérience de « chercheurs-experts » impliqués dans des dispositifs de recherche-action (au Bénin et en Nouvelle-Calédonie), ils questionnent la nature profondément hybride du travail d'expertise sur les pratiques foncières et la position ambivalente dans laquelle se situe la recherche académique au regard des exigences des décideurs publics.

Emmanuelle Bouquet, Ward Anseeuw et Perrine Burnod s'intéressent en tant qu'économistes aux voies qu'empruntent aujourd'hui les politiques de sécurisation foncière dans les pays du Sud. Assimilée à une formalisation de droits de propriété privés et individuels, cette vision de la sécurisation foncière est soumise à de nombreuses critiques quant à son application dans les pays du Sud et son apport au regard des régimes coutumiers existants. L'article donne des éléments d'analyse à un débat en cours sur les fondements théoriques et la pertinence opérationnelle d'une telle approche. Par une analyse comparative des registres de justification de trois projets nationaux de formalisation foncière, au Mexique, à Madagascar et en Afrique du Sud, les auteurs décryptent le lien causal entre formalisation des droits, sécurisation foncière, développement économique (modernisation de l'agriculture), en montrant les interprétations diverses qui en sont faites et l'écart des pratiques de terrain, au-delà de l'importance qu'il y tient dans le discours socio-politique. Si la formalisation se pose avec une « acuité renouvelée », les travaux permettent aussi semble-t-il un retour réflexif sur la diversité et les évolutions actuelles du rapport propriété-usage telles qu'elles peuvent se poser en Europe, et en France en particulier.

*

* *

L'importance de la gestion des terres agricoles s'affirme aujourd'hui comme un champ majeur de l'action publique. À l'échelle mondiale, le foncier agricole croise différents enjeux qui ont contribué à mettre au centre des débats l'agriculture et la terre nourricière comme nouveaux « biens communs ». L'artificialisation des sols, la pression grandissante sur les ressources naturelles, le changement dans les modalités d'accès au foncier, ou encore les concurrences sur les destinations foncières des terres, sont autant de thèmes qui justifient un tel intérêt. Ce numéro spécial croise différents regards de chercheurs sur les contextes Sud et Nord. Il apporte des pistes de réflexion sur ce qui aujourd'hui se joue aux échelons régionaux et locaux, au niveau international et national. Trois enseignements peuvent ainsi être soulignés ici.

Le premier est celui de dimension transversale et intégrative de la question foncière, transcendant la seule approche sectorielle. Car c'est bien par sa participation aux transformations sociétales et son inscription dans des dynamiques de développement, que la gestion des terres agricoles s'inscrit aujourd'hui, participant des, et aux, transformations de l'action publique. Le deuxième enseignement concerne les principes d'intervention publique et le système d'acteurs mobilisés. S'il est question d'action publique, les témoignages rapportés dans les contextes Sud et Nord montrent les voies empruntées – arrangements locaux, formes de mobilisation d'acteurs privés (associations et simples citoyens, professionnels et habitants) –, qui contribuent à l'échelle locale à des types de régulation collective des espaces et des activités, et à des formes

INTRODUCTION

d'organisations complémentaires voire alternatives au marché. Enfin, ces contributions dressent un parallèle instructif entre pays développés et en développement, concernant la diversité des dynamiques de gestion foncière. Accès au foncier agricole et renouvellement du rapport entre droits de propriété et usages, concurrences d'usages des terres agricoles portés par des acteurs aux intérêts divergents, susceptibles de se mobiliser pour remettre en cause les décisions publiques, jeux et enjeux de négociation, de compromis et d'alliances formalisées ou non autour de la gestion foncière, changements institutionnels et organisationnels... Autant de questions qui surviennent tant au Sud qu'au Nord sous des déclinaisons différentes. ■