



République du Niger
Comité National du Code Rural
Secrétariat Permanent du Code Rural
Cellule Communication et Formation



Les politiques foncières

Qu'est-ce qu'une politique foncière ? A quoi sert-elle ? Quelle forme peut-elle prendre ? Voici quelques éléments de réponse.

Une politique foncière adaptée peut être un outil puissant pour augmenter la production tout en favorisant l'emploi, la répartition équitable des revenus et la paix sociale et en protégeant les ressources naturelles. A contrario, le foncier peut aussi être utilisé au service d'intérêts particuliers, voire être source de conflits ou de guerres civiles.

Les politiques foncières sont le fruit d'un arbitrage entre différents usages du sol et différents intérêts pour définir une affectation « optimale ».

Elles poursuivent généralement un ou plusieurs objectifs propres, notamment :

- Intervenir sur la répartition des terres ;
- Définir les droits fonciers et les sécuriser, mettre en place des structures chargées de reconnaître ces droits et d'arbitrer les conflits ;
- Protéger et gérer les ressources naturelles.

Plus largement, les politiques foncières sont au service des politiques économiques et sociales et visent des objectifs communs à ces politiques :

- La croissance économique,
- La répartition des revenus,
- L'emploi,
- La sécurité (sécurité alimentaire et paix sociale),
- La souveraineté,
- La préservation du cadre de vie,
- La « durabilité ».

1. La répartition du foncier agricole

La politique foncière joue sur la répartition du foncier agricole : elle peut favoriser la concentration des terres aux mains de quelques propriétaires ou au contraire l'accès de tous à la terre.

La question qui se pose est de savoir quelles sont les structures qui représentent l'optimum pour l'intérêt général.

Pourquoi répartir le foncier agricole de manière équitable?

La distribution équitable du foncier agricole permet d'abord d'augmenter la production agricole. En effet, ce ne sont ni les « grandes » exploitations agricoles, ni les « petites » qui sont les plus productives (cf. note 6 : Trois mythes sur le développement agricole <http://www.reca-niger.org/spip.php?article460>).

Les agriculteurs dont les exploitations sont petites cherchent à maximiser le revenu par rapport à la surface en intensifiant au maximum le système de culture. Ces exploitants travaillent beaucoup, mais gagnent peu, car leur trop petite surface ne leur permet pas de produire beaucoup, même si leur production à l'hectare est élevée. Ainsi, ces petites exploitations ne dégagent pas d'excédents qui leur permettraient d'investir et d'améliorer leur système de production.

Les propriétaires de grandes exploitations investissent non pas du travail mais de l'argent dans leurs exploitations : ils cherchent par conséquent à maximiser le revenu du capital, c'est-à-dire leur taux de profit, qui doit être comparable à celui qu'ils pourraient obtenir dans d'autres activités économiques. Les systèmes de production qui maximisent le taux de profit sont des systèmes extensifs, souvent très spécialisés, qui nécessitent peu de main d'œuvre et peu d'investissement à l'hectare. Ces systèmes sont rentables, car ils se développent sur de grandes surfaces, mais peu productifs. A l'échelle du pays, ils ne contribuent pas à augmenter les rendements et de plus ils empêchent aux jeunes ruraux d'accéder à la terre.

Les agriculteurs qui disposent d'exploitations de taille moyenne cherchent à maximiser le revenu du travail. Ils cherchent à augmenter leurs revenus, et donc leur production, en gérant leur force de travail au mieux et ils disposent d'une surface suffisante pour dégager des revenus et investir, contribuant ainsi à la croissance économique.

Ce sont donc les exploitations de taille moyenne qui représentent l'optimum économique en plus d'être un optimum social : elles permettent en effet un accroissement de la production agricole, une meilleure répartition des revenus, le maintien de l'emploi en zone rurale, ce qui contribue à atteindre la sécurité alimentaire et à préserver la paix sociale.

Bien entendu, cette « taille moyenne » est une notion relative. Elle dépend notamment du système de production : de la main d'œuvre présente sur l'exploitation, de l'outillage, des cultures pratiquées, etc.

Obtenir des exploitations agricoles de taille comparable peut se faire soit via une réforme agraire, soit en utilisant des mesures préventives.

La réforme agraire

La réforme agraire est une redistribution équitable des terres aux agriculteurs par l'Etat. Différents pays du monde, en Amérique centrale et en Amérique du Sud, mais aussi en Afrique du Nord ou australe ont fait une « réforme agraire ».

Les réformes agraires autoritaires dans le monde se passent selon les étapes suivantes :

- L'expropriation des grands propriétaires, avec compensation ou non des terres ainsi récupérées ;
- La redistribution des terres aux paysans qui la cultivent ou aux paysans sans terre. Des critères de redistribution sont à élaborer. Bien souvent, cette étape, effectuée trop lentement, nuit à l'efficacité de la réforme.
- La sécurisation. La question se pose de donner ou non des titres de propriété aux bénéficiaires. La possession d'un titre peut favoriser la vente et donc la reconcentration des terres, par contre cela permet aux exploitants d'avoir accès au

crédit. Attribuer des titres de propriété peut d'ailleurs s'accompagner de lois anti-cumul pour éviter la reconstitution de grandes exploitations.

La réforme agraire s'accompagne aussi parfois de mesures complémentaires, comme l'accès au crédit, aux intrants, à l'outillage... et/ou d'une collectivisation des terres, qui a rarement donné de bons résultats.

Au niveau pratique, une réforme agraire autoritaire est difficile socialement à mettre en œuvre. Depuis une vingtaine d'années, les institutions internationales ont promu des « réformes agraires assistées par le marché », l'Etat achetant les terres des propriétaires acceptant de vendre, pour les donner ou les vendre aux petits exploitants. Ces réformes se sont enlisées : peu de propriétaires veulent vendre, et le coût est insoutenable. Quelle que soit sa modalité, une réforme agraire nécessite une volonté politique forte et un environnement favorable : il vaut donc mieux prendre des mesures pour prévenir la concentration des terres.

Prévenir la concentration des terres

On peut imaginer différentes politiques pour prévenir la concentration des terres agricoles. En France, la « politique des structures », c'est-à-dire la politique régulant la taille des exploitations, a permis d'éviter la constitution de grandes exploitations agricoles et de maintenir des exploitations de taille à peu près homogène.

Cette politique repose sur plusieurs outils, dont :

- La mise en place d'une surface minimum d'installation. Cette surface représente la dimension que devrait avoir une exploitation mise en valeur directement par deux personnes.
La mise en place de la surface minimale d'installation est accompagnée d'un contrôle des cumuls, c'est-à-dire de l'établissement de seuils (de un à trois fois cette surface minimum d'installation) que les exploitations agricoles ne peuvent pas dépasser.
- Les SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural) qui ont pour mission d'améliorer les structures agricoles et de faciliter l'installation de jeunes agriculteurs.
Concrètement, les SAFER peuvent intervenir sur le marché des terres agricoles, en achetant, en vendant ou en échangeant des terres. Elles disposent également d'un droit de préemption, c'est-à-dire le droit de se substituer à un acquéreur, si la vente ne va pas dans le sens de la politique définie.
La préemption peut être motivée notamment par : l'installation des agriculteurs, le maintien des exploitations dans une certaine fourchette de taille (soit qu'elles deviennent trop petites, soit qu'elles deviennent trop grandes), la conservation d'une exploitation existante, la sauvegarde du caractère familial d'une exploitation.

En Afrique, beaucoup de ventes sont des ventes de détresse. Des politiques agricoles incitatives peuvent accroître les revenus des paysans et limiter ces ventes de détresse. Des seuils peuvent aussi être définis, au niveau des communes ou des départements, pour éviter la concentration des terres par quelques propriétaires terriens.

2. Les types de droits reconnus légalement et la sécurisation de ces droits

Les producteurs ruraux ont besoin que leurs droits fonciers soient sécurisés pour investir dans leur outil de production et être sûrs de bénéficier des fruits de leur travail.

Les droits fonciers sont les droits d'accès, d'utilisation, de gestion et/ou d'aliénation des ressources naturelles, comme la terre, l'eau, la faune, la végétation... Ces droits peuvent être détenus par un individu, une famille ou une communauté.

La sécurisation des droits fonciers favorise l'augmentation de la production agricole et de la production animale, même si cette augmentation dépend aussi d'autres facteurs, comme le prix de vente des produits, l'accès au crédit, la disponibilité des intrants, etc. La sécurité foncière favorise également la paix sociale : une incertitude dans les droits ou dans le processus de règlement des conflits peut en effet susciter facilement des contestations.

Les sources de l'insécurité foncière

Il existe différentes causes d'insécurité foncière :

- La coexistence de différents systèmes de droits (comme le droit coutumier, le droit islamique et le droit étatique) et les contradictions entre ces systèmes ;
- La coexistence de différentes institutions pour faire respecter ces différents droits ;
- L'incertitude sur le contenu d'un accord passé de manière informelle ;
- L'évolution du contexte, qui peut amener certains acteurs à revendiquer des droits dont ils ne disposaient pas traditionnellement ;
- L'apparition de nouvelles formes de transaction qui ne sont pas régulées. Par exemple, la vente d'un champ : si elle n'existait pas traditionnellement, les autorités coutumières ne savent pas forcément comment gérer les contestations qui peuvent survenir.

La sécurité foncière n'est pas synonyme de propriété privée, ni de formalisation.

En effet, la sécurité foncière ne dépend pas de la nature des droits (formels ou informels, permanents ou temporaires, exclusifs ou non, etc.), mais du fait que les droits dont disposent les producteurs ruraux, quels qu'ils soient, ne sont pas remis en cause sans raison. Cela implique que ces droits disposent d'une reconnaissance sociale et d'une légitimité locale. En outre, l'enjeu pour la production agropastorale n'est pas de garantir la propriété privée, mais bien les droits, quels qu'ils soient, qui permettent l'exploitation des ressources naturelles.

Par ailleurs, des droits peuvent être sûrs, mais précaires. C'est le cas par exemple d'un bail d'un an reconductible d'une année sur l'autre. Une faible durée de contrat n'encourage pas les exploitants à investir dans les terres, et notamment dans la fertilisation et l'entretien : il est donc souhaitable de fixer une durée minimale pour les baux agricoles.

Quels droits fonciers protéger et comment ?

Les droits fonciers sont très complexes au niveau du contenu du droit (accès, usage, gestion, aliénation), comme des détenteurs du droit (individu, famille, communauté). Il est donc important de définir quel est le contenu des droits que l'on veut sécuriser et comment les sécuriser.

Plus que le titre en lui-même, c'est le processus par lequel les droits sont reconnus et validés qui garantit ou non la sécurisation.

Il s'agit de construire des systèmes de régulations dans la société impliquant les différents acteurs (légitimes et légaux) chargés de la question foncière pour faire émerger ou pour négocier des consensus ou des compromis autour de principes de base. La mise en place de lieux, formels ou informels, d'échange entre ces acteurs peut faciliter cette concertation et permettre par la suite de proposer des dispositifs opérationnels et des outils de sécurisation.

Le choix des droits fonciers à protéger et des institutions à mettre en place pour ce faire est un choix bien plus politique que technique. En effet certains droits peuvent « disparaître » dans le processus de reconnaissance. Ces choix reflètent donc les rapports sociaux et la vision de la société.

Les procédures de reconnaissance des droits peuvent par exemple privilégier la sécurisation tous les droits existants sur une parcelle ou au contraire la reconnaissance de la propriété privée à la personne qui dispose du droit d'aliénation en niant les droits secondaires des autres usagers. Ou reconnaître à une seule personne des droits qui étaient auparavant familiaux. Tous ces choix sont lourds de conséquence pour certains usagers, et notamment les plus vulnérables.

3. La protection et la gestion des ressources naturelles

La protection et la gestion des ressources naturelles sont indispensables pour :

- Maintenir la fertilité des sols, le potentiel de production agricole et fourragère,
- Protéger la qualité de l'eau et assurer sa disponibilité,
- Conserver la biodiversité, elle-même utile à la production agricole et animale,
- Préserver les forêts, dont les sous-produits (bois de chauffage, bois de construction, plantes médicinales, etc.) servent quotidiennement aux activités humaines,
- Permettre un accès non conflictuel des usagers à ces ressources.

Différents outils peuvent permettre de protéger et de gérer ces ressources naturelles : des textes législatifs et réglementaires, mais aussi des outils à caractère local, comme les conventions locales.

Les conventions locales sont des accords négociés et validés entre des acteurs locaux pour fixer les règles, les droits et les devoirs de chacun dans l'utilisation et la gestion d'une ressource naturelle. Ces conventions permettent d'adopter et mettre en œuvre des solutions consensuelles et adaptées au contexte économique, social, culturel, environnemental local.

Conclusion

Une politique foncière efficace, en cohérence avec une politique agricole globale, peut ainsi contribuer au développement économique, à la justice sociale et à la protection de l'environnement, en proposant un type d'exploitation agricole souhaité, des modalités d'accès et de gestion des ressources naturelles et en sécurisant ces exploitations.

Plus spécifiquement, la politique foncière peut permettre d'augmenter la production agricole, de préserver l'emploi en milieu rural, d'améliorer les revenus des producteurs ruraux, de réduire la pauvreté, de prévenir les conflits, de protéger les ressources naturelles... Mais elle ne peut pas tout. La pression foncière par exemple résulte de la croissance démographique, des changements climatiques, de la faible productivité des terres, de l'absence d'emplois en ville... La solution à ce problème foncier dépasse donc le strict cadre du foncier.

Par ailleurs, la définition d'une politique foncière est un exercice délicat : il faut en effet arbitrer entre des intérêts et des priorités divers et de concilier différents objectifs plus ou moins contradictoires. L'idéal étant bien sûr que cette politique relève d'un consensus pour faciliter sa mise en œuvre.

Une certaine vision de la société, affichée ou non, est ainsi perceptible au travers de la politique foncière, de ses priorités et de ses dispositifs :

- Sécurise-t-elle les droits de tous ? Y compris des plus vulnérables ?
- Favorise-t-elle ou non un accès équitable à la terre ?

- Permet-elle des adaptations locales ? Prend-elle en compte les réalités du terrain ?
- Les producteurs ruraux interviennent-ils dans les décisions et les arbitrages ?

Au Niger, certains choix ont déjà été faits, comme par exemple proposer un service public de proximité, les Commissions foncières, qui délivrent des actes de transaction foncière, peu coûteux et accessibles à tous, reconnaissant les droits fonciers. Par contre, certaines questions se posent encore, comme la reconnaissance des droits secondaires sur les terres ou la répartition équitable du foncier.

Sources

Les politiques foncières, cours de Marc Dufumier, 19 avril 2012, faculté d'agronomie de Niamey.

Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel, Philippe Lavigne Delville. FAO, Réforme agraire, 2006-2.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0790t/a0790t.pdf>

Insécurité foncières et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest-africaines, Philippe Lavigne Delville. FAO, Réforme agraire, 2007-1.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1047t/a1047t02.pdf>

Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements, pour un cadre conceptuel élargi, Philippe Lavigne Delville, Revue des questions foncières, FAO, 2010.

<http://www.fao.org/docrep/013/i1634t/i1634t01.pdf>

France. La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat, Michel Merlet et Robert Levesque.

http://www.agter.asso.fr/article233_fr.html

Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre Blanc des acteurs française de la Coopération, Comité technique « Foncier et Développement », AFD/Ministère des affaires étrangères et européennes, 121 p., 2009.

<http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/gouvernance-fonciere-et-securisation-des-droits-dans-les-pays-du-sud.pdf>