

QUESTIONS FONCIÈRES AGRICOLES, QUESTION(S) DE TOUS LES CITOYENS

[J. Pluvinage \(D\)](#), [Sjoerd Wartena](#)

GREP | « Pour »

2013/4 N° 220 | pages 31 à 35

ISSN 0245-9442

DOI 10.3917/pour.220.0029

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-31.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour GREP.

© GREP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Introduction

J. PLUVINAGE

Directeur de recherches honoraire à l'INRA

S. WARTENA

Ancien agriculteur et cofondateur de Terre de Liens

Questions foncières agricoles, question(s) de tous les citoyens

On assiste à un déséquilibre croissant entre d'une part l'agriculture industrielle/productiviste pour les grands marchés nationaux ou internationaux, et d'autre part l'agriculture de proximité (en interaction avec son entourage social immédiat).

On constate d'un côté un espace agricole de plus en plus convoité par des agriculteurs en perpétuelle croissance, investissant leur revenu et leurs profits dans une prise de position pour l'avenir en achetant ou en louant des terres, ce qui interdit à de nouveaux agriculteurs de s'installer ; d'un autre côté, l'espace disponible pour une agriculture de proximité est progressivement stérilisé par les constructions et les infrastructures urbaines, à l'image des anciennes ceintures maraîchères des grandes villes.

Ceci nous conduit à poser une question, d'où découle un constat.

La question : est-ce que nous sommes vraiment d'accord pour produire notre nourriture le plus près possible de notre lieu de vie, si le climat et la terre fertile disponible le permettent ? Est-ce globalement préférable du point de vue social (emploi, relations ville-campagne, éducation), écologique (paysage, biodiversité), économique (transport, « footprint »), ou cela ne concerne-t-il qu'une minorité militante ?

Si nous répondons par l'affirmative, un constat s'impose. La législation foncière est opaque et incapable de maîtriser une marchandisation de la terre conforme aux souhaits des citoyens et prenant en compte les multi-usages de l'espace. Malgré SCOT¹, PLU², ZAP³, PAEN⁴ et autre CDCEA⁵, la terre a des propriétaires qui,

1 Schéma de Cohérence Territoriale.

2 Plan Local d'Urbanisme.

3 Zone Agricole Protégée.

4 Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

5 Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles.

dans la plupart des cas, décident à qui ils vendent, à quel moment et à quel prix ! Les conclusions du rapport Boisson (CES⁶ 2005) sont toujours d'actualité, comme d'ailleurs celles du programme foncier du Parti Socialiste de 1975. Dans ce dernier, la législation foncière est décrite comme « un maquis inextricable, constamment épaissi pour le plus grand profit des professionnels du foncier et pour la plus grande satisfaction des spécialistes ». On peut aussi y lire que « jamais dans ce travail législatif ne sont mis en cause les principes philosophiques, moraux, politiques et juridiques qui fondent le mythe de la propriété en même temps que le "pouvoir" des possédants ».

Le travail politique est par nature lent, insatisfaisant et contradictoire. Le programme socialiste qui prônait une acquisition dans le temps de la terre par l'État, accompagnée par un système démocratique de concession, n'a pas été mis en pratique. Et le cri d'alarme du rapport Boisson, défendant une législation plus claire de la destination du foncier en le considérant comme un bien commun, n'a pas été écouté.

Nous devons procéder à une analyse lucide de l'efficacité des différentes procédures censées favoriser la protection du foncier agricole et sa capacité à accueillir une agriculture conforme aux souhaits des citoyens, lesquels comprennent bien, intuitivement, que l'usage partagé de cette ressource ne peut pas être régulé par les seules lois du marché. En effet, le caractère limité du bien « terre » donne trop facilement à ceux qui la possèdent un pouvoir de nature monopolistique quant à l'usage qu'ils souhaitent en faire, à leur seul profit.

C'est le rôle de la société civile de signaler injustices et déséquilibres, et de proposer des améliorations, des changements, ou des adaptations. Cependant, pour être écouté, il ne faut pas crier trop fort ou se mettre en colère. Il faut essentiellement montrer par des exemples comment ces modifications peuvent être bénéfiques et améliorer la situation. On sait alors de quoi on parle, et on se rend compte des obstacles et contradictions inévitables. En même temps, il faut rendre visibles les changements possibles du rapport de force entre propriétaires fonciers et utilisateurs, tout en s'appuyant sur les grands principes démocratiques de nos sociétés. Ainsi, des acteurs collectifs, fruits de dynamiques sociales et très largement issus du mouvement associatif, suivent et soutiennent ces évolutions. Terre de Liens, la NEF, Énergie Partagée, Habicoop, AMAP, et un grand nombre d'autres, sensibilisés aux difficultés de la transition, scrutent les différentes initiatives, locales ou plus larges, laboratoires des changements possibles. Ensemble, ils peuvent convaincre les décideurs politiques nationaux, régionaux

⁶ Conseil Économique et Social.

ou locaux de la nécessité de ces expérimentations sociales et de leur rôle bénéfique pour l'ensemble de la société. Aucune entreprise ne peut se pérenniser sans recherche. Aucun état ne peut fonctionner sans une société civile critique, attentive, et force de proposition.

Ce numéro de POUR est écrit dans cet esprit de recherche et d'analyse, de bilan de ce qui existe, tenant compte des grandes inquiétudes sur l'avenir des usages partagés du foncier agricole, mais aussi des espoirs suscités par les réflexions et les expérimentations en cours. Nous indiquons des chemins, suivant les conclusions du travail de terrain et de la recherche. L'analyse du foncier agricole est complexe, la multiplicité des regards avec lesquels il peut être observé en est ici la preuve.

Quatre temps dans ce numéro.

La première partie nous permet de rentrer dans les intrications du sujet, en montrant que les questions foncières agricoles sont une combinaison résultant de lois humaines et aussi de la manière dont est géré un bien matériel dans un temps long. L'usage agricole et alimentaire d'un sol découle aussi bien d'histoires de partage entre humains, susceptibles de générer à la fois de la justice sociale et de l'efficacité productive, que d'une prise en compte de la dynamique d'un sol considéré comme milieu vivant. Consciemment ou pas, l'agriculteur peut améliorer ou dégrader le sol qu'il cultive selon qu'il se satisfait de son bénéfice à court terme, ou bien vise la durabilité d'un milieu aux multiples facettes, trop souvent considéré sous le seul angle de son adéquation technico-économique à une activité agricole donnée. Ceci est d'autant plus flagrant quand se combinent à grande échelle la concentration foncière et la spécialisation de productions évaluées à l'aune marchande des profits immédiats. Cette première partie s'attache à expliquer les grandes logiques à l'œuvre et les dynamiques sociales qui ont produit la situation actuelle du foncier agricole. Si l'essentiel des analyses porte sur la situation française, celle d'autres pays est abordée pour éviter des automatismes nous conduisant à considérer comme inéluctables et universelles nos réponses aux problèmes fonciers.

La seconde partie aborde la difficile question de la marchandisation du bien « terre » dans les conditions des économies marchandes, qu'elles soient héritées de pratiques sociales centenaires ou issues de la dynamique capitaliste actuelle. Cette question est récurrente ; de l'histoire des pâtures et terres cultivées en montagne aux parcours d'aujourd'hui, les sociétés ont utilisé des règles d'usage complétant largement les droits de la propriété privée, voire les contournant. Du coup, actuellement, la mise en œuvre de nouvelles pratiques, basées sur la reconnaissance de la terre comme bien commun, doit se combiner ou se

substituer, selon les cas, à la logique marchande de l'offre et la demande. Cela conduit à des « arrangements » entre les deux logiques, dont quelques exemples sont exposés : il s'agit de compromis, noués au nom d'un réalisme de l'action, qui, s'ils ne satisfont pas tout le monde, sont nécessaires pour progresser.

La troisième partie se fonde sur un constat : si l'on veut exercer une activité agricole et s'installer, l'accès au foncier est toujours un exercice doublement difficile. D'abord parce que la terre est un bien physiquement limité, et aussi parce que l'accaparement produit des inégalités permanentes, qu'il soit marchand ou par la violence. Ceci a amené les états à intervenir de multiples façons dans les modalités d'accès à la propriété agricole, allant parfois jusqu'à une réglementation de l'accès à l'activité d'agriculteur. La pénurie croissante de sol agricole est accentuée par l'emprise urbaine, dont on estime en France qu'elle soustrait à l'activité agricole 1 % de la superficie tous les trois ans, et de plus il s'agit généralement des meilleures terres. L'intervention publique est d'autant plus délicate qu'elle apparaît paradoxale dans les sociétés dont un des principes fondateurs est le droit à la propriété privée du sol, comme pour les autres biens marchands. Pourtant l'histoire nous montre que, dans ce cas comme dans d'autres, les sociétés interviennent à différentes échelles en transgressant progressivement et pour de multiples raisons, le principe de la propriété privée du sol au profit des agriculteurs et de la production alimentaire. Ces régulations sont d'autant plus intéressantes qu'elles revêtent de nombreuses formes, qu'il s'agisse de réformes agraires dans le cadre de révolutions sociales ou, plus tranquillement, d'un rôle de facilitation d'échanges et de partages des usages entre différents types d'utilisateurs selon des consensus locaux. Les politiques françaises nous offrent un éventail particulièrement riche de pratiques, par exemple l'intervention de l'État régissant de manière stricte les rapports entre propriétaires et fermiers tout en intervenant aussi au moment des mutations de propriété, de l'installation d'agriculteurs, ou de l'agrandissement des fermes. Enfin, la décentralisation du pouvoir de l'État vers les régions, comme l'histoire politique spécifique des différents territoires, révèlent aujourd'hui des innovations dans les politiques de régulation foncière dont nous ne pourrions rendre compte qu'en partie.

L'émergence de toutes ces innovations dans le cadre d'une gestion sociale renouvelée du foncier n'est pas un processus linéaire, uniquement imaginé et réfléchi dans la sphère politique, puis appliqué. Il s'agit, et c'est l'objet de la quatrième partie, d'une entrée dans l'arène de nouveaux acteurs citoyens, agriculteurs ou non, se saisissant de cette question du foncier agricole car ils se sentent concernés, à des titres divers et au-delà de leur intérêt personnel, par ce qu'ils estiment être une insuffisance de l'intervention de l'État dans son rôle de régulation, ou

par les abus dans les conditions du partage entre foncier agricole et non agricole. Prise de conscience (prise en compte ?) en général associée à la revendication d'une meilleure adéquation entre le mode de production et des objectifs écologiques locaux ou plus globaux. Parallèlement à l'intervention politique, les mouvements qui regroupent ces nouveaux acteurs, s'appuyant sur une opinion citoyenne assez largement partagée (en tout cas numériquement supérieure à ce que représentent aujourd'hui les agriculteurs), ont très souvent le souci de montrer, concrètement et localement, que d'autres répartitions et usages techniques et sociaux du foncier sont possibles et pourraient être généralisés avec une intervention foncière adaptée. C'est donc l'articulation entre des expérimentations sociales concrètement vécues et une vision citoyenne plus globale qui fonde la revendication d'une réforme de l'intervention publique sur le foncier pour l'avenir et le profit de tous les citoyens. ■