

Introduction [cours international d'Adana]

Jouve A.-M., Coulomb P.

in

Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.).
Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb

Montpellier : CIHEAM
Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36

1999
pages 5-9

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=98400027>

To cite this article / Pour citer cet article

Jouve A.-M., Coulomb P. **Introduction [cours international d'Adana]**. In : Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM, 1999. p. 5-9 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Introduction

Le cours international organisé du 9 mai au 5 juin dans le cadre du CIHEAM par l'Université Çukurova (Ziraat Facultesi) d'Adana (Turquie) et l'IAM de Montpellier (France) avait pour objet, l'étude des «politiques foncières et des aménagements des structures agricoles dans les pays méditerranéens».

L'objectif de ce cours était de faire le point, par les moyens de la comparaison et du débat, d'une part sur les politiques foncières agricoles dans les politiques de croissance et de développement, d'autre part sur les politiques d'aménagement foncier. Ce cours s'est adressé à 20 stagiaires de neuf nationalités différentes¹ avec 16 intervenants (dont huit Turcs) de sept nationalités². Les responsables du cours étaient du côté de l'Université Çukurova, le professeur Yurdakul et, du côté de l'IAM de Montpellier, Pierre Coulomb et Anne-Marie Jouve.

I – Définition du champ de l'enseignement : les politiques foncières

Le développement de la production agricole (systèmes de production plus ou moins intensifs en capital par hectare et/ou en travail ; progrès des techniques et investissements) est, pour une large part, déterminé par les formes d'usage social de la terre, c'est-à-dire : tout à la fois, par les systèmes de propriété foncière (droit(s) de propriété, type de propriété, modes d'héritage, mode de faire-valoir, etc.) et par les structures de production (taille des unités de production, parcellisation et morcellement, etc.). Enfin, la question foncière est au centre des raisonnements sur la croissance industrielle et économique de l'économie politique (de Ricardo à Marx ou Walras, etc.)

Dans le cadre des politiques économiques de croissance, deux grandes voies différentes ont été choisies au XX^{ème} siècle : d'une part, celle des politiques foncières visant dans les pays d'économie de marché à réguler l'usage des droits des propriétaires découlant du droit de propriété privé des terres mais sans abolir celui-ci ; d'autre part, celle des réformes agraires abolissant le droit de propriété privé des terres et organisant le plus souvent de grandes unités de production. La ruine de ce dernier système dans de nombreux pays pose aujourd'hui le problème d'une politique foncière de transition vers un retour au droit de propriété privé des terres et à un système productif composé d'unités de production agricoles insérées directement sur les marchés (abandon de la planification centralisée).

On ne considèrera ici que les politiques foncières, c'est-à-dire les politiques de régulation de l'usage des terres dans les pays d'économie de marché. On réfléchira cependant, sur cette base, aux politiques foncières de transition.

Le droit de propriété privé moderne est un droit qui donne à un individu (le propriétaire) le droit d'utiliser sa terre «librement» (*usus*), le droit d'en disposer «librement» (*abusus*), le droit d'être pleinement propriétaire des "fruits" de sa terre ("fructus") et donc de pouvoir les vendre "librement". Ce droit est complété nécessairement par un droit d'héritage (partage ou non, égalitaire ou non). Ce droit, quelles qu'en soient l'origine et les spécificités (du droit islamique le plus ancien à la *common law* anglaise, au code civil issu de la Révolution française, etc.), est, au moins, un droit d'ordre public (s'imposant à tous) et, au plus, un droit «inviolable et sacré» pour des raisons religieuses (islam) ou politiques (déclaration universelle des droits de l'homme de 1789 par exemple).

De ce fait, la transgression de ce droit qu'opèrent les politiques foncières en en limitant ou restreignant l'usage est un acte politique fort, qui ne peut être légitimé par la seule rationalité technique et économique. La légitimation de la Loi et du Droit est là nécessaire. La politique foncière est, au sens fort, une affaire d'Etat.

On définira donc les politiques foncières comme l'ensemble des lois qui permettent la régulation des droits que donne aux propriétaires fonciers le droit moderne de propriété, dans la perspective d'objectifs économiques (par exemple amélioration de l'efficacité des exploitations, etc.), sociaux (équité dans la concentration foncière par exemple), d'intérêt général (expropriation pour d'autres usages, etc.) ou autres (préservation de l'environnement ou de la nature, etc.).

On distinguera alors dans la régulation du droit de propriété deux aspects juridiques différents. Lorsque les lois de politiques foncières modifient fondamentalement l'exercice du droit de propriété, la loi est nécessairement d'ordre public, c'est-à-dire qu'elle s'impose à tous et partout. Lorsque, au contraire, la loi autorise les propriétaires à des «stratégies» ou des actions nouvelles (s'associer avec d'autres pour constituer une exploitation plus grande, échanger des parcelles, etc.), la loi ne fait que créer des opportunités qu'utiliseront ou non les intéressés. Elle s'apparente alors à une «boîte à outil» et peut être accompagnée de mesures incitatives pour en encourager l'emploi.

Enfin, les politiques foncières peuvent être considérées sous trois aspects qui s'imbriquent naturellement mais qu'il convient de distinguer dans l'analyse d'une part, dans les formes de l'action publique, d'autre part :

- l'action de l'Etat en tant que «propriétaire éminent» du territoire national, qui légitime la politique fiscale (impôt foncier) et les politiques d'expropriation (réformes agraires, expropriation au nom de l'intérêt public, aménagement du territoire, etc.) ;
- la constitution du droit de propriété et la politique de régulation des systèmes de propriété limitant les droits du propriétaire (par exemple : statuts du fermage limitant les pouvoirs du propriétaire face au fermier, expropriation pour intérêt général, obligation de remembrement, organisation du marché des terres, politique de régulation du partage héréditaire, etc.) ;
- la politique des structures de production organisant les unités de production (taille minimum et maximum des exploitations et/ou des «ateliers» de production, régulation de la croissance des exploitations, etc.

II – Objet du cours : les politiques de structures et la politique de remembrement

L'enseignement a examiné plus précisément les politiques foncières visant à améliorer l'efficacité des exploitations agricoles au vu d'objectifs fixés par les Etats : accroissement (ou limitation) de la production nationale, intensification (ou extensification), accroissement de la productivité du travail, amélioration des revenus du travail, etc. Ces politiques concernent : la taille des unités de production, la parcellisation des terres et le morcellement de la propriété par le jeu des héritages, les modalités d'accès au marché foncier (politiques de crédits, conditions exigées pour cultiver, etc.), les rapports entre exploitants et propriétaires selon les modes de faire-valoir (*land tenure*) et, plus particulièrement, le niveau des loyers (fermage), la création de sociétés d'exploitation en commun des terres ou la mise en société de la propriété foncière. L'ensemble de ces mesures sera ici désigné par l'expression «politique des structures (de production agricole)». Cet ensemble, qui constitue cette politique des structures, représente un arsenal de moyens qui apparaît très complexe à un observateur non initié.

Ces politiques reposent d'abord sur des systèmes de normes implicites ou explicites qui définissent les conditions techniques, économiques et sociale d'«efficacité» des exploitations agricoles. L'établissement de ces normes dépend bien sûr d'un calcul technico-économique mais aussi des spécificités des sociétés agricoles de chaque pays et des choix politiques et sociaux.

Elles outrepassent plus ou moins le droit de propriété (par exemple le remembrement peut ne concerner que les biens en toute propriété d'une exploitation, ou toutes les parcelles de l'exploitation y compris celles qui sont louées, etc.).

Enfin, les dispositions peuvent être obligatoires ou au contraire laissées aux choix des intéressés

III – Problématique du cours et organisation générale

La question foncière agricole est de plus en plus cruciale dans la période actuelle de libéralisation des échanges internationaux (compétitivité des exploitations agricoles) mais aussi, pour certains des pays concernés, dans la phase de transition vers la propriété privée des terres et l'économie de marché.

Si les pays riverains de la Méditerranée sont, à l'évidence, divers, la question foncière agricole les réunit cependant, d'une part dans des caractères géographiques proches (climat à pluviométrie irrégulière, risque d'érosion des sols, etc.) mais aussi dans une unité historique, sinon commune du moins analogue :

- ❑ importance de la grande propriété foncière dans les plaines issues depuis cinq siècles soit du modèle de latifundia ibérique (qui s'élargit à l'Italie) soit de celui du Timar, puis Ciflik de l'empire ottoman. Au XIXème siècle et dans la première moitié du XXème, la grande propriété se développe de nouveau avec l'empire colonial français (Maghreb), anglais (Moyen-Orient) mais aussi italien (Lybie) ;
- ❑ importance des communautés agraires dans les montagnes, qui dans une très grande diversité culturelle, conservent une autonomie pour l'organisation foncière de l'agriculture et de l'élevage entre la propriété privée et les usages collectifs des terres.

Dans les cinquante à trente dernières années, la restructuration de l'organisation foncière s'est opérée selon des modalités différentes (différents types de réforme agraire ou de redistribution foncière sous différents régimes politiques et économiques).

Mais aujourd'hui, l'ensemble de ces pays réorganisent leurs agricultures sur la base d'exploitations ou d'entreprises unipersonnelles quant à la propriété et «familiales» quant au travail.

Pour les pays du sud et de l'est méditerranéen s'ajoute le poids d'une population rurale en croissance, entraînant une forte pression foncière, un morcellement de la petite propriété et un parcellement des exploitations.

Autour de ces questions, le cours a été organisé en quatre séminaires d'une semaine chacun :

- ❑ le premier concernait les problématiques et théories de la question foncière agricole dans la croissance industrielle, le (et les) droit(s) de propriété, l'analyse des systèmes de propriété et de leur évolution (héritage etc.) ;
- ❑ le second concernait la diversité des systèmes de propriété et des systèmes de structures de production dans les pays méditerranéens. : les politiques foncières (propriété et structures), le statut du droit public dans chaque état étudié, enfin les problèmes spécifiques de la transition vers le droit de propriété privé et de la redistribution des terres collectivisées ;
- ❑ le troisième était plus centré sur les problèmes de remembrement des propriétés et des exploitations liés ou non au développement de l'irrigation ;
- ❑ le quatrième et dernier séminaire a permis de réfléchir sur les blocages fonciers auxquels se heurtent les politiques de modernisation des agricultures méditerranéennes dans l'ensemble des pays riverains (nord, sud et est).

IV – Organisation pédagogique et réalisation du cours

L'objectif premier était de clarifier la problématique complexe des questions foncières d'abord en relativisant, les uns par rapport aux autres, les débats théoriques et politiques sur cette question ; ensuite en relativisant les situations et les cas « locaux » (nationaux, régionaux, micro-locaux, etc.) par le moyen de l'analyse comparée des évolutions de l'usage social des terres ; enfin en relativisant les politiques foncières mises en oeuvre par la comparaison de ces politiques et des moyens qu'elles ont créés.

Le second objectif était de réfléchir sur les choix socio-politiques d'évolution des systèmes productifs agricoles et, plus particulièrement, sur le (ou les) type(s) d'exploitation agricole qu'il « convient » d'encourager.

Enfin, toujours par comparaison, on voulait étudier plus particulièrement la diversité des moyens qui permettent d'éviter le morcellement des propriétés et le parcellement des exploitations (par ex. : diversité des régulations du mode d'héritage) ou de corriger ce morcellement et ce parcellement (par ex. : par le remembrement).

Dès lors cette formation devait s'appuyer avant tout sur les méthodes de l'analyse comparée. En ce sens, elle a naturellement fait appel à des experts nationaux pour dégager les leçons de situations spécifiques et de politiques particulières. Mais alors il a fallu dépasser le caractère monographique d'études de cas par un effort de synthèse qui a été réalisé dans le cadre de discussions et de débats. En ce sens, chaque séquence de ce cours s'est conclue par un débat-séminaire entre tous les intervenants de la séquence et les auditeurs.

Une telle formation ne peut être que multidisciplinaire : de la sociologie rurale à l'économie de la production agricole, du droit des sciences juridiques à la science politique et au politique. De ce point de vue aussi, il était nécessaire d'avoir des séquences de débat et de travail en groupe (séminaires).

Enfin, l'étude de quelques situations concrètes sur le terrain (étude de deux ou trois petites régions très différentes) a été un point d'appui nécessaire à ces débats.

L'organisation du cours en quatre séminaires successifs d'une semaine impliquait que tous les intervenants assistent à l'ensemble des cours et participent à un débat collectif organisé par les stagiaires (quatre groupes de stagiaires, responsables chacun de l'animation d'une semaine). Enfin, P. Coulomb et/ou A.M. Jouve ont été constamment présents afin de maintenir l'unité de l'ensemble. Cette organisation a permis une intégration des intervenants présents et des stagiaires et un niveau élevé des débats. Les stagiaires devaient présenter, avant le cours, un texte sur un aspect de la question foncière ou de la politique de leur pays : ils ont pu, de ce fait, faire eux-mêmes des interventions de qualité.

L'ensemble des textes des conférences des intervenants comme des textes des stagiaires ont pu être réunis en deux volumes³ et distribués à chacun dès le début du cours, cela a facilité les problèmes de communication : l'enseignement réalisé en français (et quelquefois en turc) était mieux compris par les quelques stagiaires malhabiles en français (deux Turcs).

Outre ses interventions dans l'enseignement et dans l'organisation pédagogiques, notre collègue S. Akdemir (U. d'Adana) a été l'animateur permanent de la vie quotidienne du groupe. Grâce à son action, ce cours a pu se poursuivre sans interruption en dépit de l'arrêt des services de l'université lors des congés de la Fête Nationale de la République et de la Fête Religieuse du Sacrifice.

Enfin des visites ont été organisées (villages dans un périmètre irrigué, serres, usine textile (coton)). Trois sorties, le week-end, ont permis à la fois de mieux connaître la richesse du patrimoine turc (Cappadoce, Antakya, côte de Pamphylie, etc.) et la beauté de ses sites (Cappadoce, Antalya).

L'organisation de l'enseignement en séminaire a été essentielle dans la réussite de ce cours : cela a permis de dépasser le caractère nécessairement monographique et étroitement national des exposés, en obligeant à la comparaison et à la confrontation des divers cas présentés. Des conclusions plus générales et donc plus scientifiques ont pu ainsi se dégager.

La préparation des documents avant le cours a permis aussi à chaque auteur de se préparer à des modifications ou à des adjonctions en vue d'une publication collective future.

Deux perspectives ont pu en effet être dégagées :

- ❑ la première est que le coût élevé de ces enseignements doit obliger à une publication de référence, pérennisant l'effort financier mais aussi intellectuel ! Les conditions du travail collectif réalisé à Adana permettaient d'envisager une publication rapide de cet ensemble cohérent de quatre séminaires ;
- ❑ la seconde est que ce cours peut être repris, mais en se renouvelant autour d'un nouveau thème concernant aussi la question foncière (par exemple : «l'exode agricole et rural et la croissance agricole»).

Notes

1. Cinq Turcs, un Palestinien, deux Tunisiens, deux Algériens, trois Marocains, un Portugais, deux Espagnols, deux Français, deux Albanais.
2. Huit Turcs (des universités d'Adana, Ankara, Izmir et Antalya), un Marocain, un Algérien, un Tunisien, un Albanais, un Bulgare et trois Français.
3. Un troisième volume a été publié ensuite rassemblant quelques textes en retard.

Pierre Coulomb et Anne-Marie Jouve