

Synthèse de la séance de l'Académie d'agriculture de France du 29 novembre 2017

LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE : RÉSISTANCE OU ÉROSION ?

Séance préparée par 6 membres de la section IV (Gérard **CHOUQUER**, Bertrand **HERVIEU**, Jean-Pierre **JESSENNE**, Marie-Claude **MAUREL**, Nadine **VIVIER** et Carole **HERNANDEZ-ZAKINE**)

Pourquoi existe-t-il aujourd'hui de vifs débats sur les modalités de propriété et d'exploitation de la terre, dans tous les milieux professionnels, intellectuels et des ONG ? Propriété et exploitation de la terre qui ont pu être étroitement liées, au moins dans une majorité de pays occidentaux, sont en voie de dissociation. Elles sont confrontées, dans un contexte de mondialisation, notamment à des processus de financiarisation qui provoquent des spoliations et expulsions de populations rurales. Les nouvelles conceptions de la propriété foncière et les montages qui l'accompagnent sont à l'origine d'une insécurité croissante affectant ceux qui exploitent la terre. D'autres approches choisissent une autre voie, telle celle qui valorise les communs comme institutions de gouvernement des ressources naturelles aussi bien qu'immatérielles. Quelles régulations peut-on envisager ?

Deux séances successives sont prévues : la première est consacrée aux grandes tendances du droit de propriété, et la seconde le 24 janvier 2018 aux tendances d'évolution des modèles de propriété/exploitation en France.

La première séance a pour ambition d'engager la réflexion par trois éclairages sur l'évolution de la notion de propriété

- En présentant les différentes conceptions de la propriété à travers le monde et leurs conséquences sur l'évolution actuelle
- En réfléchissant à la décollectivisation en Europe centrale, ses modalités et ses conséquences
- En voyant comment le droit de l'environnement prend peu à peu le pas sur le code rural et restreint la liberté du propriétaire

En introduction, Nadine Vivier, a brossé le contexte général des débats sur la propriété foncière. La France a connu dans les années 1761-1800 une première période de turbulence : les modes de propriété et d'exploitation, les droits d'usage étaient des enjeux au cœur de la refondation d'une société moderne. Les ambitions visaient à mieux répartir les terres pour aider les pauvres, à moderniser le droit et à donner la liberté à l'exploitant. Ceci a abouti à la propriété, droit inviolable et sacré. La notion de propriété absolue n'a jamais existé mais l'aspiration est restée ancrée dans l'esprit des gens.

Ailleurs dans le monde, les rapports au foncier sont très divers, entre droit latin et système de la *common law* anglais. Parmi les points les plus litigieux trois sont relevés : la persistance des formes communautaires malgré leur négation par les empires coloniaux ; la collectivisation et décollectivisation des terres, les réformes agraires réclamées dans maints pays.

Aujourd'hui une nouvelle période de turbulence touche l'ensemble des pays : accaparement des terres, nouveaux rapports propriété /exploitation, nouvelle importance attribuée aux communs.

Gérard **Chouquer**, historien des questions foncières, a interrogé la notion même : La propriété foncière est-elle toujours éminemment utile ou joue-t-elle désormais les utilités ?

Les débats autour de la propriété mettent en évidence des ferments de division : opposition entre des régimes de domanialité et des régimes de propriété foncière individuelle ; opposition entre droit latin et droit anglo-saxon ; opposition entre conception institutionnelle plutôt latine et conception économique des droits de propriété, plutôt anglo-saxonne. En réponse, des options très éloignées entre elles sont proposées : les uns plaident pour le développement de la propriété ; certains mettent en avant les restrictions de droit public ; ou estiment qu'il faut éclater la propriété en faisceaux de droits ou d'utilités ; d'autres pensent que la propriété du foncier n'est plus centrale et qu'il faut mettre en avant les droits intellectuels et les brevets ; d'autres encore pensent que la propriété foncière doit se diluer dans une approche plus large, axée sur la gouvernance de l'environnement ; d'autres enfin pensent qu'il faut aller jusqu'à se passer de la propriété et proposent des communs en référence à la fois aux communautés d'ancien régime et celles des pays en développement et à la recherche de décentralisation et de subsidiarité.

Dans ces conditions, les enjeux sont de savoir que penser et que faire devant les basculements de la norme vers la négociation (ou du droit vers la seule jurisprudence) ; du droit et du titre vers la sécurisation informelle ; des politiques publiques vers la gouvernance ; du patrimoine vers l'*equity* ; etc.

Marie-Claude **Maurel**, géographe spécialiste des pays de l'Europe médiane, a présenté les effets de la décollectivisation. « D'une illusoire réappropriation à une inéluctable dépossession foncière : actualité de la question agraire en Europe centrale. »

Engagée après la fin des régimes communistes, la transformation post-collectiviste a déclenché un nouveau temps de restructuration agraire. Les dispositifs institutionnels encadrant le processus de privatisation ont dissocié les trois facteurs de production que sont la terre, le capital et le travail, auparavant assemblés sous une même direction dans le cadre des exploitations collectives. A partir de ce moment-là, une active recomposition a fait surgir de nouvelles formes sociales articulant, selon des modalités diverses, relations de propriété et rapports de production. De manière générale, la redistribution des titres de propriété (sur la terre comme sur le capital d'exploitation) ne s'est pas accompagnée de réelles possibilités d'appropriation tandis que des stratégies de prise de contrôle, émanant des cadres dirigeants, a favorisé la constitution d'entreprises de type sociétaire. L'usage du sol est resté en grande partie concentré au profit de grandes exploitations en faire valoir indirect. À quelques exceptions près, la marque d'un dualisme agraire de longue durée, s'impose à nouveau en Europe centrale.

À partir de l'entrée dans l'UE (2004 ou 2007) et du fait même des dispositifs de la PAC, les structures agraires ont traversé une nouvelle phase de recomposition. D'une part, le processus d'élargissement foncier au profit des grandes exploitations est encouragé par les effets incitatifs du régime simplifié des paiements directs. D'autre part, de rapides mouvements de transfert de la propriété foncière se développent. L'accaparement foncier par les *agro-holdings* d'origine domestique et étrangère est facilité par un marché foncier dont les règles sont aisément contournables lorsqu'elles ne sont pas sciemment modifiées par les gouvernements. De nouvelles lois sur la terre (adoptées par plusieurs pays en 2013) font de la réglementation des droits de propriété et d'usage du sol un instrument de contrôle destiné à contrecarrer la pénétration des investisseurs européens.

Carole **Zakine**, docteur en droit de l'environnement, étudie l'impact de ce droit sur la liberté du propriétaire. « Vers une illusion de droit de propriété ? Ou alors vers un droit de propriété virtuel ? »

Depuis 1976, la protection de l'environnement est d'intérêt général. L'État en tant que gardien de l'intérêt général a décidé l'adoption d'une multitude de textes aboutissant exceptionnellement à l'expropriation des propriétaires au nom de l'environnement. Le plus souvent ils ont abouti à la mise en place de servitudes environnementales qui ont aujourd'hui comme conséquence d'encadrer fortement les usages des propriétaires, sans pour autant les priver de leur propriété et sans prévoir de justes et préalables indemnités.

Depuis les années 90, le droit de l'environnement a en outre décidé de considérer l'ensemble des ressources naturelles comme relevant du patrimoine commun de la nation. Depuis la loi biodiversité de 2016 le sol relève également de ce patrimoine. Ceci permet de considérer que les ressources doivent être transmises aux générations futures.

En réalité sans jamais remettre en cause directement le droit de propriété, le droit de l'environnement le vide de sa substance. Il laisse l'illusion aux propriétaires fonciers d'être encore propriétaires alors qu'ils ne sont que les gestionnaires de ressources pour demain. On observe que le droit des biens est toujours reconnu par la constitution et le droit civil. Mais aujourd'hui s'y superpose le droit des générations futures à disposer d'un patrimoine de ressources naturelles. La question se pose aujourd'hui de bien voir comment les devoirs des propriétaires du temps présent restent équilibrés et acceptables au regard des droits des générations à naître?

Le débat, très nourri a permis de préciser certains points.

La présence de la Chine en Afrique, ses achats massifs de terres (*landgrabbing*) sont le résultat d'une longue présence et coopération antérieure avec les pays africains.

La situation foncière des pays d'Europe centrale a suscité de nombreuses questions. Seuls les pays baltes et la Pologne ont pu revenir à une véritable agriculture familiale. Dans les autres pays, celle-ci a été anéantie et il est impossible de la faire renaître, faute de savoir-faire. Parfois, les nouveaux petits propriétaires ont une parcelle dont ils ne connaissent pas même la localisation. Ils ne peuvent que la louer à la grande exploitation privée qui a repris les terres et pratique une agriculture intégrée. Quelques pays comme la Hongrie interdisent la vente aux étrangers.

Le droit des générations futures : la démocratie participative prend une importance croissante pour décider de la gestion de l'eau. L'article 'responsabilité extracontractuelle' de la loi du 8 août 2016 reconnaît le préjudice écologique pur. Les avocats parlent alors au nom des générations futures.

Paul Vialle, dans sa conclusion a d'abord souligné les acquis de cette séance. Celle-ci a fait prendre conscience des évolutions et de l'éclatement du droit de propriété par les nationalisations et privatisations, faisceau d'utilités qui peuvent être dissociées, droit du propriétaire actuel et droit des générations futures. A une logique économique d'autrefois se substitue maintenant une logique de conservation qui engendre la multiplication des contraintes sur l'utilisation du sol. Les conséquences risquent d'être graves et fatales pour la classe moyenne des agriculteurs.

« Ceux qui, au nom d'idéaux respectables, auront cherché la perfection alimentaire et environnementale risquent fort d'être victimes d'un jeu de dupes. Ils devront alors s'approvisionner sur les marchés mondiaux, avec des normes de qualité incertaines, en se lavant les mains du renvoi sur d'autres continents ou d'autres pays des externalités négatives. Les moyens de se prémunir contre un tel scénario ne devraient-ils pas être au cœur des Etats généraux de l'alimentation et de nos réflexions, pour une recherche de cohérences et de vision globale qui font actuellement défaut ? »