

# La « souveraineté foncière », une alternative? Vers une contre-enclosure populaire

**Saturnino M. Borrás Jr. et Jennifer C. Franco**

Juillet 2012

## La souveraineté foncière

1. La souveraineté foncière est le droit des travailleurs d'avoir un accès effectif à, une utilisation de et un contrôle sur la terre ainsi qu'aux bénéfices associés à son emploi et occupation, avec la terre définie comme ressource, territoire et paysage.
2. La souveraineté foncière est à la fois un appel à agir contre une impulsion mondiale et (trans)nationale renouvelée d'accaparement des biens communs, et une revendication du besoin d'une enclosure de la terre en faveur des populations en vue de soutenir les travailleurs et leur droit humain à contrôler la terre.
3. La souveraineté foncière ne considère pas seulement la terre comme une ressource ; elle la voit également comme un territoire et des paysages. Cela englobe les luttes des mouvements autochtones, des travailleurs ruraux, des activistes urbains et des mouvements sociaux au Nord et au Sud qui sont parfois exclus des campagnes de réforme agraire traditionnelles.
4. La souveraineté foncière englobe une compréhension plurielle des droits de propriété, incluant les droits de propriété collectifs, étatiques, publics et/ou privés, privilégiant les biens communs sans les idéaliser pour autant, et reconnaissant l'importance de la propriété publique tout en confrontant le rôle contradictoire de l'État dans les conflits fonciers.
5. La souveraineté foncière se fonde sur la réforme agraire redistributive, en essayant d'aller plus loin en promouvant la restitution des terres aux personnes bénéficiaires de réformes agraires par le passé qui ont été déplacées et expropriées à la suite d'accaparements de terres récents, ainsi qu'en soutenant d'autres politiques foncières dont le contenu redistributif peut être défini par les luttes de masse : par exemple, des politiques de réallocation de zones forestières, la gestion collective des forêts, la réforme foncière et la réforme de la location à bail.
6. La souveraineté foncière a trait aux revendications et aux mouvements des peuples plaidant pour la souveraineté alimentaire, permettant ainsi un renforcement mutuel et une interaction synergique entre eux.

# La « souveraineté foncière », une alternative ? Vers une contre-enclosure populaire

Saturnino M. Borrás Jr. et Jennifer C. Franco<sup>1</sup>

Juillet 2012

## Introduction

À la suite des changements dramatiques ayant touché l'alimentation, le climat, l'énergie et la finance ces dernières années, les questions sur l'utilisation de la terre et son contrôle se sont retrouvées au centre du discours sur le développement, à un moment où les mêmes conditions incitent à une ruée sans précédent vers la terre et l'eau dans le monde entier<sup>2</sup>. Bien qu'on l'oublie souvent, l'eau est également la proie de ce nouveau cycle d'accaparement de ressources, tant comme levier d'accaparement de terres destinées à l'agriculture industrielle qu'en tant que cible en soi, par exemple dans le cas d'accaparement d'eau destinée à l'hydroélectricité ou à la fracturation hydraulique (dit 'fracking')<sup>3</sup>. Une fusion de l'alimentation agroindustrielle et des sites énergétiques refont de la terre et de l'eau des ressources clés du système capitaliste mondial, lequel alimente à son tour un énorme processus renouvelé d'enclosure connu sous le nom d'« accaparement de terres au niveau mondial ».

Il convient de s'attaquer aux problématiques foncières dans un contexte mondial en évolution et de reconsidérer les éléments pouvant être nécessaires à une mobilisation effective dans un tel contexte. Les principaux cadres de formulation de demandes utilisés par plusieurs universitaires, chercheurs radicaux et activistes de mouvements sociaux présentent quelques limites spécifiques dans le contexte de l'accaparement de terres au niveau mondial. Ni la réforme agraire ni la sécurité foncière ne suffisent à elles seules à présenter des cadres d'analyse ou d'action dans la conjoncture actuelle. La réforme agraire demeure importante, mais ses limitations en tant qu'appel à agir sont mises en évidence par le cycle actuel d'accaparements de terres. La sécurité foncière est elle aussi importante, mais n'est pas suffisante à elle seule : l'incorporation adverse des travailleurs ruraux défavorisés dans le régime mondial de production d'alimentation humaine et animale et d'agrocarburants, régime contrôlé par les corporations, ne nécessite pas nécessairement de les déplacer de leurs terres.

Supposé que, tel que la présente analyse le suggère, il y ait un besoin de transition de la demande de terres des populations de la « réforme agraire » et de la « sécurité foncière » vers

autre chose, alors la « souveraineté foncière » présente un cadre qu'il vaut la peine d'examiner.

## Contexte mondial

Une convergence de crises mondiales (financière, environnementale, énergétique et des prix des denrées alimentaires) ces dernières années a contribué à une revalorisation spectaculaire de la terre et d'autres ressources telles que l'eau ainsi qu'une hâte de contrôler ces dernières. La convergence des inquiétudes liées au « pic pétrolier », du changement climatique (l'agriculture industrielle et le secteur des transports contribuant ensemble probablement à plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre) et de la faim persistante (touchant un milliard de personnes en 2010) se sont conjugués au besoin capitaliste d'accumuler sans cesse toujours plus. Pour la plupart des économistes, il y a un lien criant : des « réserves de terres agricoles » récemment découvertes principalement dans le Sud (Banque mondiale 2010), dont la superficie est comprise entre 445 millions et 1,7 milliard d'hectares (Deininger 2011). Selon eux, ces terres peuvent être transformées en nouvelles zones d'investissement pour l'alimentation humaine et animale ainsi que pour la production de carburants.

Fortement encouragés par de telles déclarations extravagantes faites par des « experts » techniques, des acteurs économiques nationaux et transnationaux issus de divers secteurs d'activité, tels que le pétrole et l'automobile, des secteurs minier et forestier, alimentaire, chimique et bioénergétique, acquièrent ou convoitent de vastes étendues de terres sur lesquelles établir ou étendre des entreprises extractives et agroindustrielles à large échelle. Initialement considérée comme limitée principalement au Sud, cette tendance semble de plus en plus clairement toucher également le Nord et pratiquement toutes les régions et tous les continents. Nombreux de ces accords sont attribuables à des corporations transnationales (TNC) et, dans certains cas, à des gouvernements étrangers, mais pratiquement toujours en partenariat étroit (ou conspiration) avec des gouvernements nationaux. Dans



<sup>1</sup> Borrás est professeur associé aux Études de Développement Rural à l'Institut International des Sciences Sociales (ISS) à La Haye, Pays-Bas, et chercheur au Transnational Institute (TNI). Franco est chercheuse au sein du Programme de Justice Agraire au TNI à Amsterdam. Tous les deux sont professeurs adjoints au College of Humanities and Development de la China Agricultural University à Pékin.

<sup>2</sup> Moins comme universitaires que comme activistes, nous avons écrit ce document de réflexion en présentant la souveraineté foncière en termes normatifs. Cela fait partie de notre voyage politique effectué avec de nombreux camarades depuis de nombreuses années. Il s'agit d'une discussion continue avec des activistes proches, visant à donner sens aux défis dans le domaine agraire, et sur la manière de repositionner les mouvements sociaux radicaux dans le réalignement émergent des forces étatiques et sociales au niveau mondial. Étant une réflexion, ce document est rudimentaire et expérimental à de nombreux niveaux. Nombreuses idées présentées se fondent sur des travaux antérieurs. Dès lors, le lecteur est invité à se référer à trois documents liés dont nous sommes les auteurs, à savoir : Borrás and Franco (2010a), (2010b) et (2010c). Plusieurs parties du présent document se basent sur ces trois documents.

<sup>3</sup> Voir Mehta, Veldwisch et Franco 2012 ; et Franco, Feodoroff et Rey-Martinez 2013.

certains cas, et ce de manière active, les gouvernements nationaux choisissent à leur guise d'éventuels gros investisseurs.

Les raisons qui se cachent derrière cette vague d'accaparements de terres évoluent aussi. On assiste à un changement radical du discours traditionnel sur le développement, passant d'une attitude d'inquiétude vis-à-vis de l'accaparement mondial de terres à une position d'acceptation. L'acceptation se fonde sur la supposition que la crise rurale actuelle caractérisée par la pauvreté chronique persistante et la faim généralisée est en fait une crise liée aux investissements (un manque d'investissements notamment). En conséquence, le regain actuel d'intérêt pour la terre de la part de grands investisseurs constitue une opportunité à saisir à tout prix pour remédier à cette crise. En termes de stratégie, ce raisonnement produit le « besoin », pour de « multiples acteurs », de se mettre d'accord sur les principes de base de la « responsabilité » dans le but de créer des scénarios « triplement gagnant » pour toutes les parties impliquées dans les transactions et investissements fonciers. Cette reformulation du problème de l'accaparement de terres a été reprise fin 2009 par l'Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI) dans son appel en faveur d'un code de conduite en tant que moyen de « faire de nécessité vertu », et est reflété dans les Principes de la Banque mondiale pour un investissement responsable dans l'agriculture, aussi appelés les Principes RAI.

Le point de départ des PRAI est une vision particulière du développement économique capitaliste national et fructueux, vision dans laquelle l'enjeu n'est pas un problème foncier mais un problème d'investissement. Dès lors, « investir » davantage à grande échelle est considéré comme étant la solution à la pauvreté (rurale). Les bénéfiques sont supposés être les suivants : la création d'emplois agricoles et non agricoles, l'augmentation des revenus des petits exploitants, le transfert des technologies nécessaires, une hausse de la production alimentaire, la construction d'une infrastructure rurale, un meilleur accès aux services de base ainsi que l'ouverture à l'exportation. L'attention est portée au consentement libre, préalable et éclairé, ou FPIC dans son acronyme anglais, à la divulgation complète des informations pertinentes, à la transparence des transactions ainsi qu'à l'efficacité technique et/ou à la sécurité juridique des instruments tels que l'enregistrement des droits fonciers (habituellement considérés comme étant des droits individuels de propriété privée), les négociations multi-acteurs, des contrats écrits et des partenariats entre les États et la société civile. Derrière tous ces facteurs se cache la foi en une voie vers le développement dirigée et contrôlée par les multinationales.

Cette autorégulation des corporations proposée par la Banque mondiale et par d'autres est une diversion dangereuse des réels problèmes en jeu liés à la terre. Elle détourne l'attention

loin de ce qui ne tourne pas rond dans le modèle de développement économique auquel elle aspire et du rôle clé que joue la terre dans ce modèle. Elle nous empêche également d'assumer le fait que les droits à la terre (et à l'eau), les intérêts et les préoccupations des populations rurales pauvres doivent être priorités et promus, au-delà d'être reconnus et protégés.

Les forces qui revendiquent une telle solution aujourd'hui sont les mêmes qui nous disent depuis des années que les véritables politiques foncières redistributives telles que la réforme agraire et la restitution de terres sont impossibles. Elles nous disent à présent que l'accaparement de terres est inévitable. Face à leur « thèse de l'impossibilité » d'un côté et à leur « thèse de l'inévitabilité » de l'autre, nous n'avons, semble-t-il, pas d'autre choix que de nous résigner et accepter que la voie vers le développement dirigée et contrôlée par les TNC (leur vision de la pauvreté rurale, de la terre et des droits fonciers) est la seule qui reste. Selon nous, ce type de réponse à l'accaparement de terres est susceptible de faciliter davantage l'accaparement de terres et non de le bloquer. Il ne devrait dès lors pas être envisagé, même pas comme seconde meilleure approche. D'aucuns diront que les PRAI, malgré leurs faiblesses inhérentes, constituent l'approche la plus pragmatique au motif que l'accaparement de terres à grande échelle est inévitable dans le climat économique et le contexte politique et institutionnel actuels. Or, l'accaparement de terres n'est pas inévitable, et des efforts concertés peuvent et devraient être entrepris pour y mettre fin.

## La complexité locale

A cet égard, l'analyse minutieuse des points de vue, des stratégies et des alternatives avancées de toutes parts est cruciale. Toutes les personnes qui critiquent les investissements fonciers à grande échelle n'entendent pas nécessairement la même chose par l'accaparement de terres ou ses implications en termes d'actions immédiates et d'alternatives stratégiques. Ces différents points de vue peuvent être fondés sur la catégorie, tel que l'illustre le cas de la Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (FIPA, à présent dissoute) versus La Via Campesina<sup>4</sup>. Ils peuvent aussi être idéologico-politiques, comme dans le cas opposant La Via Campesina à la Banque mondiale ou l'IFPRI. A l'avenir, la recherche, l'élaboration de politiques et l'action politique en matière de questions foncières sont susceptibles d'être fortement influencées par les dynamiques entre ces deux courants. Ces derniers sont susceptibles de poursuivre des agendas de recherche divergents, y compris en ce qui concerne les types de questions posées et les méthodologies utilisées, et mener ainsi à des stratégies concurrentes en matière de propositions de mesures et d'action politique.

4 Officiellement créé en 1993, La Via Campesina, un mouvement international de paysans et de petits agriculteurs pauvres des pays du Sud et du Nord, est une réaction critique à la mondialisation néolibérale, perçue par nombreux groupes ruraux comme une grande menace à leur existence. Aujourd'hui, ce mouvement rassemble plus de 100 organisations nationales et sous-nationales d'Amérique latine, d'Amérique du Nord, d'Asie, des Caraïbes, d'Afrique et d'Europe opposées au néolibéralisme et plaidant pour un développement rural favorable aux pauvres, durable, « fondé sur les droits » et pour une plus grande démocratisation. Il s'agit d'une coalition indépendante et pluraliste sur le plan idéologique. En demande d'une représentation mondiale et populaire, bien que les groupes d'Amérique et d'Europe étaient les plus nombreux et avaient le plus d'influence au sein du mouvement, en tous cas les dix premières années, La Via Campesina est récemment devenu un acteur clé des luttes transnationales populaires actuelles contre le néolibéralisme, demandant des comptes aux agences (inter)gouvernementales, rejetant les politiques foncières néolibérales, résistant et s'opposant au contrôle par les entreprises sur les ressources naturelles et la technologie, et plaidant, entre autres, pour la « souveraineté alimentaire ».

Dans le même temps, il est essentiel de porter son regard au-delà des politiques polarisées et de faire le point sur l'hétérogénéité des positions à l'intérieur des deux pôles, tout comme sur les nombreuses nuances de gris qui les relient. Les mêmes failles liées à la catégorie et à l'idéologie qui séparent la FIPA de La Via Campesina se retrouvent (dans une moindre ampleur et selon une intensité moindre toutefois) dans chaque camp. Reconnaître la diversité entre et à l'intérieur de différents camps constitue un antidote à une tendance forte consistant à trop simplifier les positions dans le discours académique et politique émergent.

L'existence de points de vue variés pourrait illustrer la diversité en ce qui concerne les arrangements actuels de gouvernance foncière, l'usage de la terre et le changement d'affectation des terres sur le terrain aujourd'hui. Une telle complexité peut compliquer l'action politique. Les détails retorts sur la nature, la direction, le rythme et l'ampleur du changement d'affectation des terres ne cadrent pas toujours bien avec les efforts en vue d'élaborer des messages clairs et simples invitant à l'action. Par exemple, le fait qu'on entende beaucoup parler du changement d'affectation des terres non plus pour la production alimentaire destinée à la consommation et aux marchés locaux mais pour la production alimentaire et d'agrocarburants destinés à l'exportation est susceptible d'inciter nombreux individus à protester, mais finit aussi par en exclure beaucoup. Une cartographie plus détaillée des modèles de changements d'affectation des sols est requise. La cartographie devrait faire le point sur les changements concernant : les conditions de l'insertion des travailleurs ruraux dans le complexe agroindustriel émergent visant la production d'aliments et d'agrocarburants ; le contexte plus large des régimes agroalimentaires (McMichael 2009) ; et la manière et les effets causés par le déplacement des moyens de subsistance, les expulsions et la dépossession (que cela soit mené par les TNC ou les gouvernements étrangers) ou destiné à l'exportation ou non. Une analyse des catégories ainsi qu'un cadre politico-économique critique sont essentiels.

Ce processus nécessitera de démonter des expressions toutes faites comme « société civile », « communauté locale » ou « populations locales ». Dans de nombreux cas, « communauté locale » ou « populations locales » incluent des *koulaks*, des *caciques*, des chefs, des propriétaires, des commerçants, le sous-prolétariat et des prêteurs sur gage. Ces derniers pourraient tous être favorables à une évolution vers l'industrie alimentaire et des agrocarburants et les échanges commerciaux, ou vers d'autres activités extractives liées, contrairement à d'autres groupes de la communauté, notamment nombreux petits producteurs et travailleurs sans terre. Les communautés locales se différencient par leur classe sociale, l'ethnicité et le genre, parmi d'autres lignes de fracture, et jouissent d'un accès variable au contrôle et à l'usage de la terre et des ressources d'eau. Les changements d'affectation des terres et des relations de propriété de la terre engendrés par l'intérêt renouvelé pour la terre auront des impacts sociaux, économiques et politiques différenciés. Comprendre ce qui se passe au niveau local nous oblige à répondre à quatre questions clés en matière d'économie politique agraire, tel qu'expliqué par Bernstein (2010) : Qui détient quoi ? Qui fait quoi ? Qui reçoit quoi ? Et que font-ils du surplus créé ?

## Le rôle de l'État

Dans de nombreux cas, les gouvernements centraux sont engagés dans des initiatives politiques et administratives systématiques autour de la notion de « terres marginales disponibles ». Leur rôle de facilitation d'un certain type d'investissement dans ces contextes inclut : (i) invention/justification, (ii) définition, reclassification, quantification, (iii) identification, (iv) acquisition/ appropriation et (v) réallocation/disposition des terres. L'objectif fondamental vise à transformer des terres « rares » et les ressources qui y sont associées en facteurs productifs de production économique, indépendamment de leur véritable statut écologique ou de leur caractère social, et dont la plupart se trouvent formellement sous le contrôle politique, juridique et militaire du gouvernement central.

Avec un peu de recul, on distingue trois dimensions distinctes mais interconnectées de l'action étatique qui caractérisent les accaparements de terres d'aujourd'hui : (i) la simplification des relations sociales liées à la terre, (ii) l'affirmation de la souveraineté et de l'autorité sur la terre, (iii) et le recours, approuvé par l'État, aux forces armées pour garantir le respect, étendre la territorialisation et négocier en vue d'accumuler du capital privé (Scott 1998).

Afin d'administrer et de gouverner, les États s'engagent tout d'abord dans des techniques de simplification qui rendent des processus sociaux complexes plus « lisibles » pour les agents publics de terrain et les bureaucrates. Les cadastres (registres fonciers exhaustifs), les enregistrements et titres fonciers sont des mécanismes visant à simplifier les relations sociales liées à la terre qui, autrement, sont trop compliquées aux yeux de l'administration publique (Scott 1998). Cet aspect est essentiel à la mise en place d'un enregistrement officiel (par exemple, autorisé) du registre foncier et des relations foncières. Il s'agit d'un aspect clé à la base du raisonnement actuel portant sur les terres disponibles peu productives ou inutilisées, et il revient, bien trop souvent, à effacer (c'est-à-dire à rendre « invisible ») la preuve que la nature et des communautés existent côte à côte dans ces espaces. Le discours de l'État vis-à-vis des accaparements de terres a tendance à être le suivant : à défaut d'être formellement privatisée, la terre appartient à l'État ; si d'importantes implantations formelles ne sont pas officiellement recensées, il s'agit de terres inoccupées ; si le même recensement officiel n'indique pas d'activités significatives de production agricole, ces terres sont inutilisées. Deuxièmement, au-delà des bénéfices économiques issus des investissements fonciers, les transactions foncières sont également considérées comme une composante essentielle des processus d'édification de l'État qui élargissent la souveraineté et l'autorité à des « espaces auparavant non étatiques » (Scott 1998). Troisièmement, la police d'État et les forces (para)militaires ont souvent recours à la coercition et à la violence afin de poursuivre l'objectif étatique de simplification, en particulier lorsque des personnes ont refusé d'être effacées par ce processus de « simplification ».

Ces trois dimensions de l'implication étatique dans des transactions foncières sont, en grande partie, mises en œuvre au nom des classes dominantes du capital, étranger ou domestique. Toutefois, le soutien public aux processus d'accumulation de

capitiaux est en partie limité au besoin de garder à tout le moins un degré minimum de légitimité politique. L'accumulation de capitaux et la légitimité politique sont intrinsèquement liées et contradictoires, remplies de tensions, inégales et contestées à travers le temps et l'espace (Fox 1993). Cette contradiction rend les tentatives d'accaparements de terres par la gouvernance internationale difficiles, surtout lorsque c'est l'État qui accapare des terres appartenant au peuple. Pourtant, dans le même temps, sous certaines conditions, cette contradiction ouvre la voie à certaines concessions réformistes en faveur de revendications alternatives venant « de la base ».

Ainsi, au lieu de reproduire la présentation pure et simplifiée de l'usage public de la terre, il est crucial de comprendre la véritable complexité et le « désordre » caractérisant les relations sociales existantes liées à la terre pour en faire le point de départ d'une analyse et d'une action politique alternatives. La volonté d'englober la complexité nous permettra d'approcher les véritables relations sociales existantes liées à la terre et, ainsi, de mieux comprendre les dynamiques politiques liées à la nature, à la direction, au rythme et à l'étendue de l'évolution des relations de propriété foncière résultant des transactions foncières (trans)nationales à grande échelle.

## Revue des limites des revendications en faveur de la réforme agraire

De nos jours, la réforme agraire constitue un appel fort lancé par de nombreux mouvements organisés de travailleurs ruraux. Cet aspect est crucial. En fin de compte, l'accaparement de terres, même si l'on suppose que l'estimation élevée citée par Oxfam de 227 millions d'hectares de terres est correcte, concerne un pourcentage relativement faible des terres agricoles et de la population rurale au niveau mondial. La concentration foncière déjà existante en dehors des endroits faisant actuellement l'objet d'un accaparement doit être traitée avec la même urgence. Dans ce dernier cas, des politiques foncières redistributives telle que la réforme agraire reste l'option politique la plus forte.

Toutefois, la question de savoir si la réforme agraire constitue la « demande générale » appropriée dans le cadre des luttes mondiales en faveur de la terre est encore une autre affaire. A nos yeux, certaines réalités anciennes et nouvelles ont affaibli l'impact et l'efficacité potentiels des revendications en faveur des réformes agraires. Par exemple, des accaparements de terres sont actuellement menés, ou planifiés, en de nombreux endroits où des réformes agraires ont déjà eu lieu par le passé, notamment au Brésil, au Mozambique, aux Philippines et en Inde. La réforme agraire conventionnelle à elle seule ne peut dès lors pas constituer la solution à l'accaparement de terres dans ces situations. La réforme agraire conventionnelle signifie ce que Griffin et al. (2002, 279-80) ont défini comme étant la redistribution de « la propriété foncière de grands propriétaires fonciers privés à de petits paysans et à des travailleurs agricoles sans terres », en soulignant « l'attention particulière portée à la redistribution des richesses ». La tendance est à la redistribution de vastes étendues de terres officiellement privatisées, comme les latifundia d'Amérique latine. C'est ce

qui fait la force de la réforme agraire, mais aussi sa faiblesse. La majorité des terres agricoles dans le monde sont soumises à des arrangements de propriété institutionnelle non privée (étatiques, publics, communautaires, collectifs, etc.). La plupart des terres ciblées par l'accaparement de terres ne sont pas privées et se situent dès lors en dehors des limites de la réforme agraire conventionnelle. Dans ce contexte spécifique, la demande en faveur de la réforme agraire conventionnelle manque de puissance analytique et politique.

En outre, le problème de l'accaparement de terres et de la concentration foncière ne se limite pas au Sud. Là-bas, la revendication en faveur d'une réforme agraire constitue un cadre essentiel et partiellement approprié à la mise en œuvre de campagnes. Le problème de l'accaparement de terres et de la concentration foncière n'est pas moins insidieux et complexe au Nord. Toutefois, élaborer une campagne en faveur d'une réforme agraire au Nord n'est pas envisageable : bien qu'une campagne de soutien à une « réforme agraire » dans l'Europe et l'Amérique du Nord du XXI<sup>e</sup> siècle puisse être une idée défendable sur le plan conceptuel, elle reste problématique sur le plan politique étant donné que le grand public pourrait ne pas comprendre sa logique.

Par ailleurs, de nombreux endroits concernés par les accaparements de terres actuels se situent sur les terres de communautés autochtones dont les relations sociales de propriété et le concept de droits de propriété se différencient fortement de ceux des communautés non autochtones. En général, la réforme agraire voit la terre comme une ressource, un facteur économique de production qui doit être distribué de manière plus équitable. Or, les peuples autochtones ne voient pas la terre comme étant simplement une ressource qui peut être valorisée monétairement et exploitée uniquement à des fins de production et/ou d'extraction, mais comme un territoire destiné à la reproduction de leurs peuples. Voilà une des raisons pour lesquelles, historiquement, des tensions existent entre les mouvements en faveur de la réforme agraire et les communautés autochtones.

Sous de nombreux aspects, le cadre de la réforme agraire traditionnelle internalise les problèmes de la politique foncière publique, en évitant les relations sociales complexes liées à la terre et en s'appuyant sur des mesures conventionnelles des relations de propriété foncière. Par conséquent, ce cadre exclut de nombreux cas de concentration foncière, absents des registres officiels, mais qui devraient pourtant faire l'objet de réformes redistributives. Cette limite devient encore plus problématique dans la conjoncture actuelle, d'autant plus que les terres non privées (« terres publiques ») sont devenues la cible principale de l'accaparement.

Plusieurs des points susmentionnés ont été reconnus par les mouvements sociaux. Certains groupes utilisent implicitement le terme de « réforme agraire » pour inclure plus que les vastes propriétés foncières privées (par exemple, pour inclure les terres étatiques/publiques) et plus que la reconnaissance du caractère légitime d'une possession matérielle (par exemple, pour inclure la reconnaissance de la légitimité du pouvoir d'une personne de décider comment la terre sera utilisée). Pour illustrer, citons une déclaration de La Via Campesina :

*« Nous allons nous battre pour une véritable réforme agraire qui défend les droits des femmes, des peuples autochtones, des paysans, des pêcheurs, des travailleurs, des pasteurs, des migrants et des générations futures et qui permet la coexistence de différentes communautés sur leurs terres. Les droits coutumiers à la terre doivent être reconnus mais adaptés en cas de discrimination à l'égard des femmes ou des communautés marginalisées. La réforme agraire doit assurer la priorité de l'utilisation de la terre, de l'eau, des semences et des races d'élevage, etc. en faveur de la production alimentaire et d'autres besoins locaux plutôt que pour la production destinée à l'exportation » (La Via Campesina, 2008: 10).*

Toutefois, l'ambiguïté demeure, susceptible de masquer le sens et d'atténuer le travail de la campagne. Mis à part le manque de consensus sur la signification du terme « réforme agraire », des problèmes inhérents à la réforme agraire au sens conventionnel émergent également. Un de ces problèmes inclut, comme expliqué plus haut, la contrainte de l'État de toujours vouloir simplifier, « rendre lisible », les relations sociales complexes liées à la terre, ce qui est propre à la logique de l'édification d'un État moderne. Les processus conventionnels des politiques foncières sont davantage en phase avec les « choses » (par exemple, des documents, des titres de propriété), même si celles-ci ne sont pas conformes aux réalités qui existent actuellement sur le terrain (Tsing 2002). Ainsi, en conclusion, bien qu'elles soient pertinentes et importantes dans certaines situations, les limites des réformes agraires conventionnelles les empêchent de servir de cadre d'opposition politique, capable, sans ambiguïtés, de donner la priorité aux droits foncières des classes pauvres de travailleurs ruraux, tant dans l'hémisphère nord que sud, et de les promouvoir.

### Les limites des revendications en faveur de la « sécurité foncière »

Une autre réponse à la vague actuelle d'accaparements de terres est l'appel croissant, par de nombreux groupes, à une sécurité foncière accrue. Cet appel se base sur une hypothèse toute simple : les gens sont dépossédés de leurs terres parce qu'ils ne détiennent pas de droits de propriété formels sur ces dernières. La réponse politique devrait dès lors viser à leur octroyer des droits foncières sécurisés.

A première vue, cet appel plus récent semble bien correspondre aux conditions actuelles. Toutefois, ici aussi, une perspective historique critique des questions foncières et des cadres de politique foncière s'impose. Dans la littérature sur la politique foncière, « sécurité » signifie la fourniture, la promotion et/ou la protection des droits de propriété des propriétaires et/ou usagers exclusifs de la terre ; il s'agit habituellement des droits individuels et privés, y compris le droit d'aliéner. C'est la marchandisation de la terre et le fait de la transformer en quelque chose de commercialisable. Les titres sont l'expression clé de cette sécurité. Ces interprétations renforcent l'aspect conservateur de la terre comme étant une « chose » dotée uniquement d'une valeur

d'usage économique. Toutefois, la notion de « sécurité » présente un problème encore plus profond : elle peut signifier tout et son contraire, que ce soit légitime ou non, qu'elle soutienne réellement les pauvres ou pas.

La « sécurité des droits foncières » peut désigner les sûretés réelles de grands propriétaires foncières vivant dans la capitale et dépendant de locataires ou de travailleurs agricoles pour rendre la terre productive. Il peut aussi s'agir des sûretés réelles de responsables gouvernementaux corrompus, enclins à réclamer de vastes étendues de terres publiques par le biais d'accords incorrects et à des fins spéculatives. La sécurité dans le cadre de la propriété foncière peut également désigner la sécurité des banques qui vendent du capital pour générer du profit, et qui ont besoin de garanties en cas de défaut de paiement. Dans le contexte actuel de l'accaparement de terres au niveau mondial, « sécurité » peut, et c'est en fait toujours le cas, se référer à la sécurité du capital (trans)national investi dans la terre, par exemple, des droits de propriété sûrs pour permettre un bail sécurisé de 99 ans ou effectivement une vente pure et simple. En réalité, dans le discours économique dominant, la sécurité de la propriété foncière désigne pratiquement toujours la sécurité des élites, qu'elles soient propriétaires ou revendicatrices, dont la plupart sont absents et utilisent la terre dans un but qui n'a rien à voir avec le bien-être social général des travailleurs ruraux pauvres. Il n'est peut-être pas exagéré de dire que le terme « sécurité foncière » a été capturé par l'État d'élite, les forces sociales et les institutions à un point tel qu'il a perdu, en grande partie, sa connotation antérieure de soutien des pauvres.

### La souveraineté foncière

A la lumière de ces problèmes, sans pour autant renoncer aux idéaux fondamentaux positifs trouvés dans les concepts de « réforme agraire » et de « sécurité foncière », nous proposons de réorienter le cadre de la « réforme agraire » et de la « sécurité foncière » vers celui de la « souveraineté foncière ». Tout en tenant sérieusement compte des revendications historiques en faveur de la terre émises par diverses catégories de travailleurs, ce qui est nécessaire c'est un cadre alternatif prenant réellement le parti de la classe ouvrière pauvre dans les questions foncières, en particulier l'idée clé selon laquelle les classes ouvrières rurales sont en mesure d'exercer un contrôle total et efficace sur la terre sur laquelle elles vivent et travaillent. Bien que tout terme incluant « souveraineté foncière » ait ses limites, nous pensons que le concept de « souveraineté foncière » est peut-être celui qui peut le mieux saisir l'essence de la revendication en faveur de la terre émise par les travailleurs ruraux.

Le terme évoque un sens d'« appartenance » : la terre appartient aux personnes qui la travaillent, s'en occupent et y vivent, et les personnes appartiennent à une terre particulière en tant que peuple. Ce terme devrait également nous rappeler que les parcelles de terre individuelles et collectives font partie de paysages terrestres et marins plus larges au sein d'une société. Ces paysages reflètent, à leur tour, le type de relation qui a émergé au fil du temps entre les sociétés humaines et

l'environnement en un lieu donné, et qui devrait nous pousser à continuellement entretenir une relation écologiquement saine avec notre environnement. Les questions d'espace, d'écologie, de territoire, d'identité et d'appartenance (dimensions clés d'une conception et d'une demande de terre qui soient véritablement durables et favorables aux pauvres et qui peuvent être privilégiées et promues à l'avenir) peuvent être mieux reflétées par la notion de souveraineté foncière.

Pour nous, la souveraineté foncière est le droit des travailleurs d'avoir un accès effectif à, une utilisation de et un contrôle sur la terre ainsi qu'aux bénéfices associés à son emploi et occupation, avec la terre définie comme ressource, territoire et paysage. Autrement dit, la souveraineté foncière est la réalisation du droit humain des travailleurs à accéder à la terre. L'utilisation du terme « souveraineté » peut sembler étrange. Toutefois, nous optons provisoirement pour ce terme à défaut d'un terme plus approprié pour saisir l'essence de « l'accès, du contrôle et de l'usage effectifs des travailleurs » et comme étant une locution qui pourrait être naturellement liée à un cadre de développement alternatif émergeant plus large, à savoir, « la souveraineté alimentaire » (Martinez-Torres and Rosset 2010).

De la manière dont nous l'utilisons ici, « souveraineté » revêt une double signification. D'une part, il s'agit d'un appel à l'État pour qu'il rende des comptes à ses citoyens sur l'assaut mondial renouvelé des entreprises et des acteurs transnationaux sur la terre, qui prend la forme d'enclosures (trans)nationales. Cette approche doit bien entendu s'attaquer aux problèmes que pose un cadre de politique foncière centré sur l'État. D'autre part, il s'agit d'un soutien aux travailleurs et à leur droit fondamental au contrôle de la terre en tant que ressources, territoire et paysages. Il s'agit en partie d'une réponse aux appels lancés récemment par les peuples en vue de préserver et protéger les biens communs. De même, cette approche doit s'attaquer aux problèmes que posent des cadres (populistes) centrés sur les biens communs et sur la communauté qui ont tendance à désaccentuer, notamment, la classe intracommunautaire et la différenciation des groupes. En s'appuyant sur les forces des approches centrées tant sur l'État que sur la communauté, certaines faiblesses clés propres à chaque approche pourraient être traitées.

Cinq raisons font de la souveraineté foncière un cadre normatif efficace. Premièrement, en termes de systèmes de droits de propriété, elle accepte l'éventuelle pluralité de ces derniers, englobant les droits de propriété collectifs, communautaires, publics et/ou privés. La souveraineté foncière ne privilégie pas les droits de propriété privés occidentaux, mais ne les rejette pas pour autant. Elle privilégie la préservation et la protection des biens communs subsistants, sans toutefois les idéaliser, d'autant plus qu'ils constituent également des espaces d'exploitation intracommunautaire. Elle reconnaît l'importance de la propriété d'État en tant qu'alternative à des droits de propriété pleinement individualisés et privés, mais a également conscience du rôle contradictoire de l'État (lorsque le contrôle sur les ressources foncières et leur utilisation sont contestés) et des dangers de ses processus de simplification.

Deuxièmement, en ce qui concerne les options de politique publique, la souveraineté foncière s'appuie sur les réformes

agraires redistributives, elle les privilégie donc, mais va aussi plus loin. Elle envisage la réforme agraire comme une revendication et un instrument politique primordiaux là où un régime occidental de droits de propriété a été consolidé, menant à la concentration de terres. Toutefois, elle a également conscience des limites de la réforme agraire. Dès lors, la souveraineté foncière mobilise également d'autres politiques foncières redistributives de même importance, incluant la restitution de terres, en particulier là où des personnes ont été déplacées et dépossédées lors de vagues antérieures et actuelles d'accaparements de terres. Les caractéristiques et le contenu redistributif d'une politique foncière ne sont pas automatiquement définis et donnés par le type ou la forme spécifique d'une politique : il existe des réformes agraires redistributives, mais il existe aussi des réformes foncières conservatrices qui favorisent l'élite (pensons ici aux réformes agraires faisant appel aux mécanismes de marché) et ainsi de suite ; le contenu et les caractéristiques sont partiellement formés par les contestations politiques de l'État et de la société. Dès lors, nous pouvons également y inclure diverses autres politiques agraires dont le contenu redistributif peut être façonné et garanti par les luttes de masse, notamment des politiques de réallocation de zones forestières, la gestion collective des forêts, la réforme foncière, la réforme de la location à bail.

Troisièmement, la souveraineté foncière tient nécessairement compte de l'accent mis par la réforme agraire sur la terre en tant que ressource et se fonde sur cette approche. Ici aussi, elle va au-delà en intégrant deux autres approches clés : la terre comme territoire et comme paysage. Ce faisant, la souveraineté foncière constitue un cadre qui ne tourne pas le dos aux tensions existantes entre des approches concurrentes. Au contraire, elle les confronte. Les communautés et mouvements de peuples autochtones du monde entier utilisent rarement la « réforme agraire » comme cadre pour leur lutte, vu qu'ils visent à contrôler leur « territoire ». En outre, la réforme agraire a été et reste un cadre politique qui divise dans des contextes spécifiques, en particulier dans les régions où de nombreux travailleurs ruraux travaillent pour des petits producteurs ou pour de grandes exploitations agricoles. Un cadre de réforme agraire pour une campagne agraire éloigne forcément nombre de ces travailleurs, de nombreux d'entre eux ne souhaitant même pas devenir paysans. Ils pourraient toutefois avoir une préoccupation foncière territoriale, là où la terre se présente sous forme de territoire ou paysage ; les travailleurs pourraient revendiquer non pas des parcelles agricoles mais des terrains d'habitation, par exemple. Enfin, certains petits paysans disposent déjà de parcelles de terre et ne voient donc pas, dans leur cas, l'intérêt d'un appel à la réforme agraire. Et pourtant, ils peuvent aussi être confrontés à des problèmes fonciers persistants, lesquels deviennent plus visibles lorsque la terre se présente en tant que territoire et paysage. La souveraineté foncière peut ainsi être une plate-forme commune aux paysans, travailleurs et peuples autochtones.

Quatrièmement, lorsqu'il s'agit de situer les luttes de masses issues de la base, la souveraineté foncière peut fournir un cadre maître plus global, plus inclusif que la réforme agraire. De manière générale, tel qu'expliqué ci-dessus, la souveraineté foncière peut prêter un discours d'ensemble qui peut réunir,

en tant que personnes défendant la même cause, des mouvements sociaux du Sud et du Nord, des mouvements ruraux et urbains. Cela pourrait résoudre le problème inhérent à une campagne internationale en faveur de la réforme agraire trop centrée sur le Sud et le milieu rural. Résoudre ces divergences perceptibles dans la campagne mondiale menée par La Via Campesina en faveur d'une réforme agraire peut déclencher une force politique globale massive dans le monde entier : Sud-Nord, rural-urbain. Imaginez une campagne agraire commune qui réunit des paysans du Mali, des habitants des forêts d'Indonésie, des paysans du Guatemala, une petite exploitation familiale à temps partiel de France et un jardinier urbain de Detroit. Il s'agit là d'une large coalition inconcevable au sein d'une formulation générale visant la réforme agraire.

Cinquièmement, une lutte agraire inclusive menée au niveau mondial ne peut être efficace que si elle n'est pas considérée comme un problème et une campagne à part. Elle doit, au contraire, être vue comme capable d'être liée, et ce de manière appropriée, aux campagnes et aux projets politiques plus vastes menés par les travailleurs. La terre à elle seule ne présente pas un modèle alternatif de développement ; il s'agit d'une composante nécessaire de ce dernier. Le discours alternatif qui a inspiré des dizaines de milliers de travailleurs, les classes moyennes, des intellectuels et des activistes du monde entier, tant en région urbaine que rurale, tant les jeunes que les personnes âgées, est la souveraineté alimentaire. La souveraineté alimentaire doit reposer sur un pilier foncier, mais la réforme agraire ne peut pas être ce pilier. A l'inverse, la souveraineté foncière requiert une élaboration de fond plus large. Dans ce cadre, la souveraineté foncière sera à même d'être en harmonie avec la souveraineté alimentaire, donnant libre cours à un renforcement mutuel, une interaction synergique entre ces deux cadres et les mouvements sociaux qu'ils contiennent. Toutefois, cela signifie également que la souveraineté foncière est forcément une alliance et un projet politique liant toutes les classes, de la même manière que la souveraineté alimentaire ; internalisant ainsi la synergie et la tension dans ce type d'alliances et de projets politiques.

### La souveraineté foncière : une défense contre l'enclosure des corporations et des élites

Un processus mondial d'enclosure mené par les corporations et les États est en cours, tant au Sud qu'au Nord, tant en milieu rural qu'urbain. Quoique faibles et inégales, des résistances existent dans ces multiples arènes de combat. Ces enclosures affectent de multiples classes et groupes sociaux de diverses façons. Une campagne liant toutes les classes pour lutter contre cette enclosure est devenue urgente et nécessaire. Elle est en cours malgré l'absence d'une formulation globale.

Dans le cadre d'une campagne des peuples contre ces processus, les travailleurs résistent aux processus politiques qui maintiennent le statu quo inégal ou qui vont même jusqu'à (re)concentrer davantage la propriété foncière et le contrôle sur la terre. Dans le contexte international spécifique actuel, c'est une campagne dans laquelle les gens luttent pour résister aux accaparements de terres (trans)nationaux.

### *Une campagne contre les politiques foncières non redistributives*

La caractéristique clé de la politique agraire non redistributive est le maintien du statu quo, généralement marqué par une injustice et une exclusion fondées sur la terre, telles que l'existence de latifundia en Amérique latine, ou le monopole étatique sur la terre en Indonésie. Dans ce cas, la politique agraire la plus typique est l'absence de politique foncière. Dans des contextes caractérisés par de profondes injustices et discriminations fondées sur la terre, une « politique sans politique foncière » plaide effectivement pour la non-redistribution des richesses et du pouvoir liés à la terre. Dans d'autres contextes, un effet similaire est créé en présence d'une politique foncière, voire même d'une politique de réforme agraire redistributive, qui n'est néanmoins pas mise en œuvre. L'existence de ce type de politique foncière favorise et facilite l'accaparement de terres (trans)nationales. Toutefois, il existe également des politiques foncières actives qui sont catégoriquement non (re)distributives.

La formalisation de l'inégalité a lieu dans les sociétés agraires caractérisées par une inégalité socio-économique et des relations de pouvoirs déséquilibrées entre divers groupes et classes de la société, dans laquelle une « formalisation » technique des droits fonciers est mise en œuvre. Formaliser les droits fonciers des ayants droit dans des contextes caractérisés par un haut degré d'inégalité tend à formaliser des revendications territoriales des élites auto-proclamées, voire même de l'État. Dans de tels cas, les politiques de formalisation ont uniquement formalisé l'inégalité et institutionnalisé l'injustice historique. De nombreux programmes antérieurs de titrisation de droits fonciers, menés par les anciennes puissances coloniales, ont dépossédé la population locale et ont facilité l'accaparement de terres par les colonisateurs. Les droits fonciers formels ne garantissent pas la protection des droits fonciers des pauvres en milieu rural. La loi foncière de 1997 au Mozambique garantit les droits fonciers des communautés locales. Or, la même loi a été utilisée par de grands investisseurs transnationaux pour assurer de vastes étendues de terre pour leurs investissements, causant ainsi le déplacement, voire la dépossession, de nombreux membres de la population locale.

Une restitution sans redistribution a lieu lorsque des transferts à grande échelle de richesses et de pouvoir liés à la terre sont effectués au nom des populations pauvres qui, en réalité, n'ont pas d'accès effectif considérable aux terres transférées et ne les contrôlent pas. Les situations d'après-guerre illustrent, entre autres, ce cas de figure, lorsque des restitutions de terres étaient mises en œuvre par l'octroi de vastes étendues de terres à des communautés ou à l'État, sans passer par aucun processus de démocratisation de l'accès à cette ressource foncière et de son contrôle. De nombreuses guerres civiles ont partiellement été causées par des luttes pour le contrôle de ressources foncières ou de territoires. Ainsi, de nombreux accords de paix incluent des politiques foncières. Toutefois, les réformes redistributives figurent rarement dans les accords de paix, en partie parce que les forces opposées à toute perspective redistributive dans les politiques foncières

se situent souvent dans les factions belligérantes. Dans les cas où la démocratisation de la terre a été tentée dans le cadre de processus d'accords de paix, les types de politiques foncières adoptées étaient trop favorables aux marchés, tel en Amérique centrale au milieu des années 90 et l'accord de paix au Zimbabwe en 1980. En conséquence, les politiques ont davantage bénéficié à l'élite et au gouvernement central qu'aux travailleurs.

### *Une campagne contre la (re)concentration*

On peut parler de (re)concentration lorsque des transferts de richesses et de pouvoir fondés sur la terre ont lieu, mais que l'accès à la ressource foncière et le contrôle de cette dernière sont (re)concentrés dans les mains des classes et groupes sociaux dominants au niveau économique et politique : l'aristocratie foncière, les capitalistes, les entreprises, l'État ou d'autres groupes communautaires dominants comme les chefs de village. Ce type de changement peut concerner les terres privées ou publiques. L'organisation du contrôle sur les ressources foncières peut se faire par le biais d'arrangements institutionnels individuels, entrepreneuriaux, étatiques ou communautaires en matière de droits de propriété. Le transfert peut impliquer la propriété foncière totale ou non. Différentes possibilités existent, mais le résultat est le même : les destinataires des transferts de richesses et de pouvoir liés à la terre sont les classes et groupes de la société dominants sur le plan économique et politique, ainsi que les agents de l'État et les bureaucrates.

Il existe au moins trois grands types au sein de la catégorie relative à la (re)concentration. On parle de *redistribution inverse* lorsque les richesses et le pouvoir fondés sur la terre qui avaient été redistribués (de l'aristocratie foncière ou de l'État aux travailleurs pauvres) sont redistribués plus tard à nouveau à l'aristocratie foncière, d'autres élites ou à l'État. Pour donner un exemple dans le contexte actuel d'accaparements de terres au niveau mondial, citons le cas des 30 000 hectares de la plantation de cannes à sucre Procana dans la province de Gaza au Mozambique où la population locale, bénéficiaire d'une réforme agraire antérieure, a été déplacée pour faire place à la plantation. On parle de *redistribution perverse* lorsque les richesses et le pouvoir fondés sur la terre sont transférés des travailleurs pauvres aux classes et groupes dominants sur le plan économique et politique, ainsi qu'aux agents de l'État et aux bureaucrates. Cela peut prendre la forme de politiques diverses, incluant des politiques théoriquement favorables aux pauvres comme la réforme agraire et l'affectation de terres forestières ou la décentralisation de la gestion et via la formalisation et la privatisation des droits fonciers, une variété de contrats d'entreprise commune en relation à la terre et, des contrats de location de terres, etc. Les exemples sont légion dans le contexte actuel d'accaparement : au Cambodge, des terres antérieurement exploitées et occupées ont subitement été appropriées par l'État pour être réaffectées à des investisseurs domestiques et transnationaux. On parle de *distribution inégale* lorsque les richesses et le pouvoir fondés sur la terre sont transférés de l'État ou de la communauté, directement ou indirectement, par le biais de politiques ou via le libre marché,

à quelques entités privées ou publiques, avec comme résultat l'exclusion des uns tout en ne bénéficiant qu'à quelques autres. La manière dont les terres publiques sont en train d'être réattribuées par le gouvernement indonésien à des entreprises privées dans le but de faciliter l'expansion rapide de l'huile de palme constitue un bon exemple de ce type de politiques.

Ces deux derniers types de politiques foncières, la non-(re) distribution et la (re)concentration, sapent les moyens d'existence des travailleurs de multiples façons. Dans de nombreux cas, ces politiques causent la dépossession des populations rurales pauvres. Dans d'autres, elles mènent à l'incorporation défavorable des travailleurs dans les enclaves des plantations dirigées par des entreprises. Les populations ouvrières rurales s'opposent à ces politiques de diverses façons d'ampleurs différentes : contestations politiques organisées et non organisées, ouvertes et couvertes, légales et extralégales et aux niveaux local et transnational. La campagne des travailleurs en faveur de la lutte contre l'enclosure est une lutte défensive. Il s'agit d'une composante essentielle de cette campagne en faveur de la souveraineté foncière, mais elle ne représente que la moitié du tableau de la lutte agraire de nos jours ; l'autre moitié est une campagne plus proactive, la campagne populaire d'enclosure.

### La souveraineté foncière : appuyant la campagne populaire d'enclosure

Une campagne proactive des peuples est tout aussi importante qu'une lutte défensive. Une campagne populaire de contre enclosure est nécessaire mais ne suffit pas ; une campagne d'enclosure par les peuples s'impose.

Dans le cadre d'une campagne d'enclosure, les travailleurs font valoir de manière proactive leur contrôle politique sur les terres qu'il leur reste face aux menaces réelles et potentielles d'enclosure par les entreprises ou l'État. Cette campagne peut être menée soit indépendamment du gouvernement central, via l'enclosure des biens communs par la communauté, soit en dialogue direct avec l'État. Nous allons ici nous concentrer sur le second cas de figure. Il existe deux types de contextes institutionnels liés à la politique foncière dans lesquels une campagne d'enclosure des peuples peut et devrait avoir lieu : des politiques foncières redistributives et distributives.

Le principe de base d'une politique foncière *redistributive* est le suivant : les richesses et le pouvoir fondés sur la terre passent du contrôle monopolistique de l'aristocratie foncière ou de l'État aux peuples ouvriers ne possédant presque pas, voire pas, de terres. Cela change les parts relatives des classes sociales et des groupes au sein de la société. Il s'agit d'un processus de réforme « à somme nulle ». La notion traditionnelle de réforme foncière redistributive, uniquement appliquée à de vastes étendues de terre privées, constitue l'exemple de réforme agraire redistributive le plus communément connu. Toutefois, selon nous, il existe diverses orientations politiques, au-delà de la notion traditionnelle, qui peuvent amener un changement des parts relatives des classes sociales et des groupes au sein de la société. Ces orientations

incluent la réforme agraire redistributive, la restitution de terres, le fermage ou une réforme foncière, l'aménagement du territoire, la reconnaissance des droits fonciers autochtones et la réforme du travail. Cela vaut que la politique soit mise en œuvre sur des terres privées ou publiques. La solution consiste à être capable de déterminer le degré de richesse et de pouvoir redistribué, et dans quelle direction.

En vertu du principe de base de la réforme agraire *distributive*, les travailleurs ne possédant presque pas, voire pas, de terres sont les destinataires des richesses et du pouvoir liés à la terre. Cependant, la source première de richesse et de pouvoir peut être soit l'État ou la communauté, soit une entité privée ayant reçu une compensation totale de la part de l'État. Dans de nombreuses situations, ce type de réforme reviendrait à affirmer et à protéger l'accès préexistant à la terre et son occupation par les paysans pauvres, dont la propriété foncière n'est pas sécurisée. Il s'agit d'un processus de réforme à « somme positive », qui ne prend pas de ressources à une classe ou à un groupe social de la société pour les redistribuer à un autre. En fait, une telle politique est souvent mise en œuvre expressément dans le but d'éviter de devoir recourir à des politiques redistributives (Fox 1993: 10). Imaginons un lopin de terre qui, officiellement considéré comme une forêt publique ou étatique, est en réalité une terre d'agroforesterie occupée et cultivée par des paysans pauvres ou par des habitants de la forêt. Une allocation à long terme de droits d'usage des terres forestières a été octroyée aux pauvres paysans et aux habitants de la forêt afin de formaliser et de sécuriser davantage leur accès préexistant aux terres forestières. C'est ce qu'on appelle une réforme distributive.

Une campagne d'enclosure par les peuples plaidant pour des politiques foncières redistributives et distributives peut être mise en œuvre par le biais de minimum trois grandes stratégies, à savoir : une stratégie centrée sur l'État, une stratégie menée par les mouvements sociaux ou les communautés et une stratégie menée conjointement par l'État et les communautés. Ce n'est pas la simple présence ou absence de l'État ou des communautés qui définissent ces types de stratégies. C'est plutôt le type et l'ampleur du rôle clé joué par chaque acteur qui sont importants.

*Stratégie centrée sur l'État.* Historiquement, les réformes agraires (re)distributives de plus grande envergure furent menées par les États. Comme illustré dans les exemples, des réformes agraires importantes et fructueuses furent mises en œuvre par l'État central, non seulement lors de transitions socialistes, mais également dans des contextes non socialistes. L'État central a joué un rôle moteur clé dans ces vastes réformes agraires redistributives de justice sociale. Cela ne veut pas dire que d'autres acteurs non étatiques furent absents ou n'ont pas joué de rôle considérable. Au contraire ; mais le rôle de l'État central était crucial. Les politiques foncières (re)distributives centrées sur l'État n'ont pas seulement pris la forme de réformes agraires conventionnelles, mais aussi d'autres politiques agraires redistributives, telles que des politiques de (ré)allocation de terres forestières. Diverses expériences de restitution de terres ont également été menées au fil du temps, mais avec un succès limité. Une des leçons à tirer est

la suivante : à chaque fois que c'est possible et approprié, les réformes agraires redistributives menées par l'État devraient être sérieusement considérées et mises en œuvre. Elles ne devraient jamais être rejetées *a priori*. Cette voie reste une des options politiques les plus importantes en matière de politiques foncières redistributives aujourd'hui. En effet, c'est à l'État central que revient le pouvoir de décisions relatif à certaines lois et certains programmes importants faisant autorité dans la société. Il dispose de l'appareil coercitif qui peut être déployé pour répondre aux intérêts des travailleurs.

*Stratégie menée par les mouvements sociaux ou les communautés.* Ces deux sous-types sont à la fois très similaires et très différents. La version la plus connue des deux est la stratégie menée par les communautés. En fait, le même terme est utilisé pour désigner une politique foncière directe à travers le marché. Quand nous parlons ici de stratégie menée par la communauté, nous faisons référence aux acteurs qui font pression en faveur d'une politique foncière réellement redistributive comme la réforme agraire, la restitution de terres, la gestion collective des forêts, etc. Il s'agit d'organisations communautaires diverses, telles que des coopératives de production, des associations de quartier, des comités de village, etc., qui jouent le rôle de moteur dans le plaidoyer en faveur d'une réforme de politique foncière redistributive. Ceci reste une option viable et souhaitable, en particulier dans des contextes où les mouvements sociaux ruraux très organisés sont absents. Toutefois, il est essentiel de ventiler les « communautés », sur le plan analytique et politique, sur la base des multiples lignes de faille qui existent au sein de ces communautés, notamment la classe, le genre et l'ethnicité. En attendant, la version la plus populaire et dramatique de ce type est la stratégie menée par les mouvements sociaux. Ici, nous faisons référence à des mouvements sociaux ruraux très organisés, engagés dans des politiques contentieuses avec l'État en vue de lancer une réforme agraire redistributive. Nous observons cela tant à l'échelle nationale que locale. Au niveau national, la stratégie de réforme agraire redistributive menée par les mouvements sociaux la plus connue est probablement celle menée au Brésil. Là-bas, le Mouvement des Sans Terre (*Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST*) et d'autres mouvements agraires militants, tant au sein qu'en dehors de La Via Campesina-Brésil, font appel à la stratégie d'occupation des terres pour interpréter et mettre en œuvre la loi de réforme agraire de l'État brésilien. Au fil du temps, ces mouvements ont été capables de réinstaller des centaines de milliers de ménages sans terre. Toutefois, un tel modèle est rare. Il n'est pas non plus facilement reproductible ni rapidement exportable. Le type le plus répandu au sein de cette catégorie sont les mouvements sociaux sous-nationaux. En désagrégeant le concept de stratégie de politiques foncières redistributives menées par les mouvements sociaux, nous évitons d'écarter la pertinence et l'importance de nombreux autres mouvements sous-nationaux existants qui ont mis en œuvre avec plus ou moins de succès, ou du moins l'ont tenté, des politiques agraires redistributives tout aussi consistantes sur le plan politique que les cas nationaux plus dramatiques. Des exemples contemporains incluent les initiatives d'occupation de terres en Indonésie où des paysans se sont mobilisés autour

de la Loi agraire de 1960 pour saisir et occuper des terres dans différentes parties du pays, la lutte du Chiapas pour la terre au Mexique ainsi que l'initiative des « banques foncières de village » lancée par les paysans et les communautés autochtones du Nord-Est de la Thaïlande. Les stratégies de politiques foncières redistributives menées par les mouvements sociaux/communautés constituent seulement l'un des trois grands types d'alternatives redistributives, mais ont tendance à recevoir le plus d'attention de la part de la communauté d'universitaires et d'activistes, sans doute essentiellement en raison de leurs actions à caractère plus dramatique. Toutefois, comme nous l'avons signalé, ce type constitue seulement une des nombreuses alternatives redistributives, et est aussi la plus rare et la plus difficile à reproduire dans le contexte politique et économique actuel.

*Stratégies menées conjointement par l'État/les mouvements sociaux, l'État/les communautés.* Le type d'alternatives redistributives le moins populaire et le moins compris sont les stratégies de politiques foncières menées par l'État/communautés ou l'État/mouvements sociaux. D'importantes leçons et expériences sont à tirer du passé, mais aussi du présent. Elles montrent comment et à quel moment un processus mené par un État/communauté ou un État/mouvement social a engendré des résultats favorables aux pauvres. Cette catégorie est en quelque sorte la combinaison des deux premiers types décrits ci-dessus : tant des acteurs étatiques que des acteurs non étatiques ont joué des rôles essentiels plus ou moins tout aussi importants dans un esprit de symbiose. Il existe deux sous-types, mené par l'État/communauté et mené par État/mouvement social ; la différence entre les deux est similaire à la discussion préalable sur les politiques foncières menées par les communautés et les mouvements. Lorsque les mobilisations de la base et des actions venant du haut se rencontrent, une réforme agraire étatique plus radicale peut être mise en œuvre. C'est ce qui s'est passé aux Philippines pendant la période limitée de 1992 à 2000, ce qui s'est plus ou moins produit lors de la réforme agraire sandiniste dans les années 80, durant les réformes d'Allende au début des années 70 au Chili, tout comme à Kerala dans les années 60 - 70. Le même processus a été observé dans le cadre de la réforme du régime de fermage au Bengale occidental à partir des années 70. Dans de nombreux endroits du monde, il existe également plusieurs cas de réallocation et de gestion de terres forestières communautaires, de cartographie communautaire et de restitution de terres réussies au niveau infranational et local, menées conjointement par l'État/la communauté. La stratégie État/communauté et État/mouvement social constitue une alternative importante pour réaliser des changements de politiques foncières redistributives, en particulier à des endroits où l'État n'est pas capable de surmonter tout seul des obstacles structurels et institutionnels à la réforme, ou dans des contextes exempts de mouvements sociaux nationaux puissants. Combiner les forces limitées des acteurs de l'État et de la société est essentiel à toute alternative redistributive.

## Conclusions

Notre intention principale dans ce document de réflexion était de soulever des questions cruciales sur les forces et limites des cadres analytiques et politiques actuels qui sous-tendent les campagnes actuelles de réforme agraire menées par les mouvements agraires et leurs alliés. Nous ne donnons pas de réponses fermes à de nombreuses des questions soulevées, mais nous avançons quelques propositions, présentées de façon normative, pour une discussion sur la manière d'encadrer et d'organiser les campagnes de peuples de toutes classes contre la dépossession des terres et pour la (re)possession, toutes deux étant des luttes de masse proactives et défensives.

Nous lançons un premier débat sur le concept de souveraineté foncière : pourquoi nous devons passer des revendications des peuples pour une « réforme agraire » et une « sécurité foncière » à la souveraineté foncière. Dans notre document de réflexion, la souveraineté foncière repose sur deux piliers inséparables de la souveraineté : l'État et le peuple. Nous expliquons également pourquoi et de quelle manière la souveraineté foncière constitue un cadre d'analyse alternatif qui peut nous aider à mieux saisir la complexité des questions foncières dans le contexte actuel et comment il peut servir de plate-forme politique alternative pour nous aider à relever de manière plus inclusive et effective les défis auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés dans le monde sur le plan agraire. Dès lors, la souveraineté foncière en tant que campagne représente deux luttes interconnectées au niveau politique menées par les travailleurs ruraux : leur lutte défensive, la campagne des peuples de lutte contre l'enclosure, et leur lutte proactive, la campagne d'enclosure par les peuples.

D'une certaine manière, la souveraineté foncière s'inspire du succès relatif de la souveraineté alimentaire en tant que cadre pour un modèle alternatif de production et de consommation alimentaire, une campagne et un mouvement. La souveraineté alimentaire est devenue un cadre global pour toutes celles et ceux qui font face à une « question d'alimentation », qu'ils/elles vivent en milieu rural ou urbain, au Sud ou au Nord. Il s'agit d'un concept interprété et mis en œuvre de manière flexible, en fonction de la situation structurelle et institutionnelle des peuples, et il est réellement devenu un projet politique d'alliance par-delà les classes.

Ce dont nous avons d'urgence besoin à présent c'est un cadre pour notre campagne agraire globale qui présente un impact similaire, c'est-à-dire un cadre auquel toutes celles et ceux qui font face à un problème foncier, qu'ils vivent en milieu urbain ou rural, au Sud ou au Nord, peuvent s'identifier ; un cadre qui puisse être interprété de manière flexible dans différentes situations structurelles et institutionnelles. C'est dans ce contexte que nous proposons le concept de « souveraineté foncière » comme point possible de discussion.

## Références

- Bernstein, Henry (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change*. Halifax: Fernwood; MA: Kumarian.
- Borras, Saturnino Jr. et Jennifer C. Franco (2010a). 'From threat to opportunity?: Problems with the idea of a 'code of conduct' for land grabbing'. *Yale Humans Rights and Development Law Journal*, 13(1).
- Borras, Saturnino Jr. et Jennifer C. Franco (2010b). *Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab: Rethinking Land Issues, Reframing Resistance*. ICAS Working Paper Series 001, publié conjointement par Land Deal Politics Initiative (LDPI) et Transnational Institute (TNI) à Amsterdam.
- Borras, Saturnino Jr. et Jennifer C. Franco (2010c). 'Contemporary Discourses in and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance'. *Journal of Agrarian Change*, 10(1): 1-32.
- Deininger, Klaus (2011). 'Forum on global land grabbing: Challenges posed by the new wave of farmland investment'. *Journal of Peasant Studies*, 38(2): 217-247.
- Fox, Jonathan (1993). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- GRAIN (2008). *Seized: The 2008 Land Grab for Food and Financial Security*. Barcelone : GRAIN.
- Griffin, Keith, Azizur Rahman Khan et Amy Ickowitz (2002). 'Poverty and Distribution of Land'. *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 279-330.
- IFPRI (2009). 'Food scare sparks Third World land rush', selon Reuters, <http://uk.reuters.com/article/idUKTRE53S97420090429?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>
- Franco, Jennifer C., Timothé Feodoroff and Ana-Maria Rey Martinez (2013). *Fracking and the Global Land Grab*. Amsterdam : Transnational Institute.
- McMichael, Philip (2009). 'A Food Regime Genealogy'. *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 171-196.
- Mehta, Lyla, Gert Jan Veldwisch et Jennifer C. Franco (2012). 'Introduction to the special issue: Water Grabbing? Focus on the (re) appropriation of finite water resources'. *Water Alternatives*, 5(2): 193-207.
- Martinez-Torres, Maria Elena et Peter Rosset (2010). 'La Via Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement'. *Journal of Peasant Studies*, 37(1): 149-175.
- Ribot, Jesse and Nancy Peluso (2003). 'A Theory of Access'. *Rural Sociology*, 68(2): 153-181.
- Scott, James (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Tsing, Anna (2002) 'Land as Law: Negotiating the Meaning of Property in Indonesia'. In *Land, Property, and the Environment*, ed. F. Richards, 94-137. Oakland: Institute for Contemporary Studies.
- Via Campesina (2008). 'Food Sovereignty for Africa: A Challenge at Fingertips'. Maputo: Via Campesina.
- World Bank (2010). *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington DC: The World Bank.

## PROGRAMME JUSTICE AGRAIRE

Ces dernières années, divers acteurs, allant de grandes multinationales domestiques et étrangères à des instances financières en passant par des gouvernements, ont initié une ruée mondiale à large échelle vers les terres agricoles, principalement dans les pays du Sud mais aussi ailleurs. Cette ruée a lieu au nom de projets industriels et agro-industriels à grande échelle qui sont souvent présentés comme un investissement à grande échelle favorable au développement rural. Toutefois, au lieu de constituer un investissement bénéficiant à la majorité des populations rurales, en particulier aux plus pauvres et aux plus vulnérables, ce processus constitue une nouvelle vague d'« accaparement » de terre et d'eau. Il s'agit d'un phénomène mondial par lequel l'accès, l'utilisation et le droit à la terre et à d'autres ressources naturelles étroitement liées associées passent sous le contrôle d'entreprises et/ou de capitaux à grande échelle, générant une cascade d'impacts négatifs sur la vie des populations rurales, et sur l'écologie sur les systèmes écologiques, les droits humains et la sécurité alimentaire locale.

Dans ce contexte, TNI vise à contribuer au renforcement des campagnes par les mouvements sociaux agraires afin de les rendre plus efficaces dans leur résistance contre l'accaparement des terres et de l'eau ainsi que dans le développement et la promotion d'alternatives telles que la souveraineté alimentaire, foncière, sur l'eau, et les systèmes agricoles agro-écologiques.



Publié par le Transnational Institute

Fondé en 1974, le **Transnational Institute** est un réseau international d'experts et d'activistes engagés à analyser de façon critique les problèmes d'aujourd'hui et de demain au niveau mondial. TNI vise à fournir un soutien intellectuel aux mouvements qui cherchent à orienter le monde dans une direction démocratique, équitable et durable d'un point de vue environnemental.

[www.tni.org](http://www.tni.org)

Merci d'adresser vos demandes d'informations, suggestions, commentaires ou autres questions à : [agrarianjustice@tni.org](mailto:agrarianjustice@tni.org)