

Quelques éléments pour mieux comprendre les problèmes et les enjeux fonciers en Amérique Centrale.

Michel MERLET

Communication au groupe Urgence Réhabilitation Développement pour la réunion de Stockholm post Mitch. Mai 1999. IRAM.

M. Merlet (m.merlet@agter.org) dirige depuis Décembre 2005 l'association pour l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles AGTER, www.agter.asso.fr

Les problèmes autour de la propriété foncière en Amérique Centrale sont de natures diverses. Pour simplifier, distinguons :

- les problèmes juridiques, et
- les problèmes d'accès aux ressources et de répartition

Quelques éléments juridiques très généraux

Ces éléments sont donnés à titre introductif. Les réalités juridiques des pays sont complexes et les notes qui suivent ne constituent qu'une présentation très schématique et donc réductrice qui n'a d'autre but que d'aider à une première approche des problèmes.

un mode de création de la propriété hérité de la conquête

En Amérique Centrale, la couronne espagnole, du fait de sa victoire sur les peuples indigènes, s'approprie l'ensemble des terres des régions qu'elle contrôle. A l'indépendance, cette propriété est transmise mécaniquement au nouvel Etat. A partir de la conquête, sur le plan juridique, il faut pour être un propriétaire légitime avoir reçu des terres de la couronne ou du gouvernement, et donc avoir un titre qui le prouve. C'est l'attribution d'un titre de propriété qui semble dès lors constituer le seul fondement de la propriété. Les transferts de propriété ou de droits se font ensuite successivement à partir de ce titre initial.

Si ce mode de création de la propriété, caractéristique des anciennes colonies, est dominant dans la région, il n'est cependant pas le seul qui existe légalement en Amérique Centrale. L'autre mode de création de propriété consiste à légaliser à posteriori des situations de fait, c'est le mécanisme de l'acquisition par prescription. C'est le mode dominant de création de la propriété dans les pays européens, où la création des droits s'est surtout fait par prescription des droits antérieurs. Les codes civils des pays d'Amérique Centrale ayant été fortement inspirés des codes civils européens, on y retrouve des articles sur la prescription. Ils sont cependant très peu utilisés dans la pratique, et les périodes d'occupation pacifique et ininterrompue "en qualité

Le titre de propriété semble constituer le fondement de la propriété,

mais les droits de propriété peuvent aussi s'acquérir par la prescription.

de" propriétaire sont longues (10 ans pour la prescription ordinaire, de bonne foi, et 20 ans pour la prescription extraordinaire par exemple au Honduras; à titre de comparaison, ces périodes ne sont respectivement que de 5 et 10 ans au Mexique).

Les ayant-droits les plus pauvres n'ont, de fait, pas les moyens de défendre leurs droits.

Le recours à la prescription implique de passer par un processus judiciaire, et s'avère donc être onéreux et long. En l'absence de services juridiques subventionnés, il est le plus souvent hors de portée des plus pauvres. Souvent les terres nationales ne peuvent pas être acquises par l'intermédiaire de la prescription, mais il existe en général des procédures d'émission de titres supplétoires qui se fondent sur le même principe; notons au passage qu'elles ont souvent fait l'objet d'une utilisation abusive, voire malhonnête.

les différents domaines fonciers

On distingue en général plusieurs types de domaines fonciers.

On peut ainsi regrouper les terres en différents domaines, suivant leur statut juridique.

Les terres nationales sont celles qui n'ont jamais fait l'objet d'un transfert de propriété vers des personnes physiques ou morales.

Le domaine privé regroupe toutes les terres qui ont fait l'objet de l'émission d'un titre de propriété à faveur de personnes physiques ou morales.

- Une partie de ces terres a pu être cédée à des municipalités, ou à des communautés indigènes. Elles ont des statuts particuliers.
- Une autre partie de ce domaine privé peut redevenir propriété de l'Etat, par achat ou cession en paiement de dettes fiscales par exemple.

non coïncidence entre usage et propriété formelle

Mais il convient aussi de distinguer la propriété d'un titre et l'existence de droits.

Les occupants actuels d'un terrain peuvent avoir acquis légalement un certain nombre de droits sans disposer des documents qui en attestent.

Inversement, les tenants d'un titre foncier légitime peuvent avoir perdu en partie ou totalement leurs droits.

Il est fréquent que des terres soient appropriées de fait depuis très longtemps, alors que légalement, elles continuent à être "nationales", "municipales", "de communautés indigènes" ou même enregistrées comme privées au nom de "propriétaires" qui ne sont pas les actuels usufruitiers. Les sites pro indiviso au Honduras en sont une illustration : ce sont des terres que les héritiers n'ont jamais divisées. Ils ont donc un droit correspondant à une certaine surface dans un site, sans savoir exactement à quel endroit cela correspond. Souvent, de nouveaux occupants se sont installés depuis très longtemps sur ces terres sans pouvoir faire la preuve de leur lien avec les propriétaires originaux. Dans ce cas, la propriété formelle (possession du titre) peut être très différente de la propriété de fait sur le terrain.

Ces terres dont la propriété n'est pas légalisée font toutefois l'objet de ventes, de locations, de donations, qui peuvent être enregistrées devant notaire ou rester complètement informelles. Ce sont alors les améliorations et les investissements (*mejoras*) qui sont l'objet des transactions.

Les mécanismes d'enregistrement de la propriété (Registre Général de la Propriété) sont en général archaïques et peu sûrs. Dans de nombreux cas, ces registres ont été détruits lors d'incendies accidentels, de guerres, d'émeutes, et reconstituer la succession de propriétaires légitimes est pratiquement impossible. Il n'existe le plus souvent pas de cadastre et quand il en existe un, il n'est souvent pas du tout actualisé.

L'insécurité foncière n'est pourtant pas toujours sur le terrain aussi forte que le laisserait supposer la situation que nous venons de décrire. Dans les campagnes, la propriété de fait est le plus souvent respectée, et il existe des règles non écrites établies par les habitants au niveau local. Ainsi, la production de café au Honduras, deuxième ou premier produit d'exportation du pays suivant les années, s'est développée essentiellement sur des terres pour lesquelles les producteurs (essentiellement des petits producteurs) ne disposaient pas de titres de propriété légaux. Il y a bien sûr de nombreuses exceptions à cette sécurité non étayée par la loi : il est toujours extrêmement difficile pour un petit exploitant agricole de faire valoir ses droits contre un notable ou un propriétaire puissant qui voudrait le spolier.

Les politiques d'émission de titres favorisées par la Banque Mondiale et de modernisation des systèmes de cadastre et de Registre de la Propriété coûtent très cher, non seulement à mettre en place, mais aussi à entretenir et à maintenir à jour. De plus, il existe souvent des droits multiples sur une même parcelle, (droits de passage, de récolter du bois de chauffe, d'accès à l'eau, ...), alors que les dispositifs proposés pour la légalisation de la propriété privée privilégient une propriété absolue qui s'avère être de plus en plus incompatible avec la gestion durable des ressources naturelles. D'une façon générale, la consolidation juridique des droits acquis par les petits producteurs pose en Amérique Centrale un véritable problème.

Les transformations brusques qui ont eu lieu avec les conflits armés, les réformes agraires, en particulier, au Nicaragua sont venues encore augmenter la complexité des problèmes juridiques liés au foncier.

Les problèmes d'inégalité dans l'accès aux ressources foncières

le problème des terres des communautés indigènes

Il s'agit là d'une situation particulière, qui remonte à l'époque de la conquête, puisque les peuples indigènes avaient à l'évidence des droits antérieurs à ceux des conquérants. Cependant, c'est en général sur la base de titres remis par le roi d'Espagne que les communautés indigènes formulent leurs revendications. Notons qu'il subsiste souvent dans les zones indigènes des systèmes de pouvoir local qui encore aujourd'hui assurent une certaine gestion collective de leur territoire, avec un droit coutumier auquel est venu se superposer le droit officiel.

la persistance de très fortes inégalités d'accès au foncier

Les inégalités foncières ont été en Amérique Centrale à l'origine de nombreux conflits au cours de dernières décennies.

Malgré les importantes réformes agraires mises en place au Honduras, au Salvador, au Nicaragua depuis les années 60 (voir tableau ci-dessous), il persiste un très important secteur de paysans sans terres, ou disposant de très peu de terres.

La sécurité foncière n'est pas seulement liée à la possession d'un titre; elle est aussi le produit de règles socialement acceptées au niveau local.

En Amérique Centrale, les mécanismes qui permettraient de consolider les droits des petits producteurs et qui seraient généralisables à l'échelle des pays restent encore à inventer.

Les problèmes liés à la reconnaissance des droits fonciers des communautés indigènes ne sont toujours pas résolus.

L'accès au foncier reste très inégalitaire, et est toujours à l'origine de nombreux conflits.

Estimation rapide de l'impact des réformes agraires dans 3 pays d'Amérique Centrale

	Nicaragua	Honduras	El Salvador	
			réforme agraire	P.T.T ¹
# bénéficiaires	90.000	60.000	85.000	36.000
surfaces (ha)	1.120.000	380.000	300.000	100.000
% surf / SAU	20% (13%)	14% (4%)	(14%)	
# ha / famille.	12	6,3	3,5	2,7

En créant un secteur réformé protégé, puis en provoquant sans transition sa réintégration au marché, les gouvernements n'ont pas pu faire profiter leurs pays des effets économiques et sociaux bénéfiques attendus d'une distribution plus égalitaire du foncier.

Les réformes agraires ont dans la plupart des cas cherché à créer un secteur réformé en marge du secteur privé traditionnel. Les Etats ont voulu garder le contrôle de ce secteur, en argumentant vouloir éviter que des reconcentrations foncières n'y aient lieu. De même des organisations paysannes spécifiques ont le plus souvent été mises en place pour s'occuper de ce secteur réformé.

Avec les politiques de libéralisation et d'ajustement, les Etats ont mis fin brutalement aux processus de redistribution foncière via la réforme agraire. Les secteurs réformés, sans y être du tout préparés, ont été intégrés dans le marché et d'importants phénomènes de concentration ont alors eu lieu, tout au moins sur les terres qui présentaient un potentiel agricole, touristique ou autre, sans que cela rien ne soit mis en place pour enrayer le phénomène. Des pans entiers de ce secteur réformé se sont déjà, ou sont en train de disparaître.

le marché devient le seul moyen d'avoir accès à la terre

L'accès à la terre au cours des décennies antérieures était aussi, tant au Nicaragua qu'au Honduras, possible sur des terres encore vierges, grâce à la progression de la "frontière agricole". Ce mécanisme est désormais devenu marginal, bien que les dernières grandes forêts, théoriquement protégées, continuent de faire l'objet de défriches et d'exploitation forestière.

Les réformes agraires ayant été stoppées, la possibilité d'accéder à de la terre dans les zones vierges s'étant épuisée, il ne reste plus que l'accès à la terre par l'intermédiaire du marché.

Il n'est aujourd'hui plus possible d'ignorer le marché, qui est devenu le principal moyen d'accéder à la terre.

Avec les difficultés de réinstallation des déplacés, l'ouragan Mitch n'a fait que révéler un problème structurel tout à fait généralisé. Non seulement les paysans les plus pauvres n'ont pas les moyens d'accéder à la terre par le biais du marché, puisqu'ils ne disposent déjà pas de ressources suffisantes pour vivre, mais la majorité des producteurs petits et moyens se trouvent également confrontés à d'énormes difficultés pour pouvoir développer leurs exploitations et survivre à terme. Les problèmes d'accès à la terre en milieu urbain présentent un certain nombre de points communs avec ceux que nous évoquons dans le milieu rural.

¹ Programme de Transfert de Terres, mis en œuvre après les accords de paix avec la guérilla.

mais, pour que cet accès soit réel pour tous, des interventions des organisations paysannes et de l'Etat sont indispensables

Historiquement, les marchés fonciers ne sont pratiquement jamais parfaits ni transparents. Dans la pratique, il existe des marchés cloisonnés : celui des petites propriétés et celui des grandes propriétés. S'il est possible à un grand propriétaire d'acheter une grande quantité de petites parcelles, l'inverse n'est jamais vrai.

Dans le contexte actuel, lutter pour que les Etats reprennent les processus de réforme agraire semble pratiquement impossible. Dans ces conditions, aménager les marchés pour qu'au travers de ceux-ci, l'accès à la terre soit possible pour les couches majoritaires de la population rurale devient un enjeu considérable.

Cela passe par :

- la création de fonds de terres, de mécanismes permettant la division des grandes propriétés et leur revente en parcelles plus petites à des exploitants qui ont besoin de s'agrandir
- l'établissement de systèmes de crédit pour permettre aux petits producteurs d'acheter du foncier tout en continuant à produire
- mais aussi par l'amélioration des autres marchés, en particulier celui des capitaux, avec la mise en place de systèmes d'épargne et de crédit accessibles aux petits et moyens producteurs
- et enfin, dans certains cas peut-être, par des dispositions légales visant par exemple à éviter les cumuls de terre.

De tels mécanismes ne peuvent fonctionner sans une participation active et permanente des organisations de producteurs et des habitants, en particulier au niveau local. Il ne suffit pas de légiférer, comme ce fut le cas au Honduras avec la loi sur le fonds de terre et les caisses de crédit, qui étaient censées accompagner la loi de modernisation et qui ne furent l'objet d'aucune application. La construction de mécanismes viables demandera du temps et se heurtera à de nombreux obstacles, du fait des intérêts qui sont en jeu.

profiter pendant qu'il est encore temps d'une structure agraire plus démocratique

Les réformes agraires des années passées et les processus de colonisation agraire ont construit au Nicaragua, au Honduras, au Salvador, des réalités agraires dans lesquelles la petite production s'est considérablement renforcée. Ces nouvelles structures agraires constituent un formidable atout pour le développement économique de pays qui avaient été dominés jusqu'à présent par le couple latifundio - minifundio.

Les transformations en cours du fait des politiques d'ajustement et de libéralisation des échanges et des marchés, accélérées par le désastre provoqué par le Mitch, sont en train de remettre en cause ces évolutions. La mise en place de politiques agricoles adaptées et de mesures visant à améliorer le fonctionnement des marchés et les rendre compatibles avec le développement des couches majoritaires de la paysannerie constitue donc une priorité absolue dans le processus de reconstruction.

Améliorer le fonctionnement des marchés fonciers, en leur permettant d'affecter les ressources à ceux qui peuvent en tirer le meilleur parti dans l'intérêt du pays, est dès lors une tâche prioritaire.

Bien que les tensions soient de nouveau en train de croître, le contexte économique global reste encore favorable du fait du poids des petites structures agricoles dans l'économie des pays centra-méricains.