



Propriété foncière : la conquête des terres de l'est de l'Europe

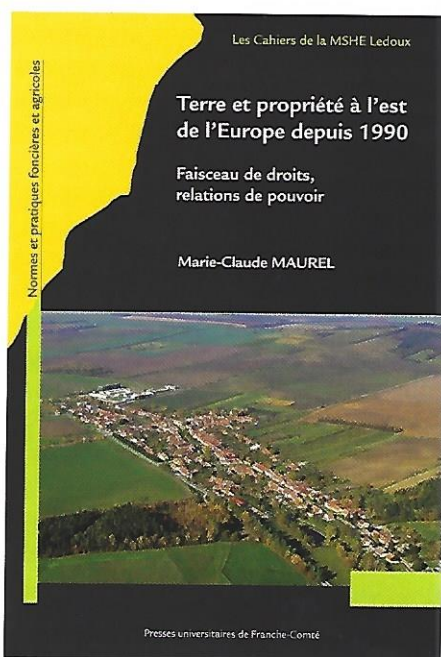
À partir de l'ouvrage que vient de publier Marie-Claude Maurel : *Terre et propriété à l'est de l'Europe depuis 1990*, et dont il livre ici une recension riche et fournie, Hubert Bosse-Platière interpelle sur le rapport à la propriété privée des terres.

L'ouvrage que nous offre Marie-Claude Maurel est un incroyable cadeau pour tous ceux qui se piquent de propriété foncière – mais qui ne s'intéresse pas à elle ? –, qui peut jeter un regard ne serait-ce que distrait à ce vieux mythe fondateur que le grand *Portalis* qualifiait lui-même « *d'âme universelle de toute législation* »⁽¹⁾ ? Car quoi qu'en disent ses détracteurs, ceux qui voudraient la réduire, en France notamment, sous l'avènement d'une nouvelle ère dite de l'*Ecocène*, à n'être plus qu'un bien commun, un patrimoine de l'humanité dépourvu

de toutes formes d'appropriations individuelles, il suffit de lever la tête, de regarder la vie pour s'apercevoir qu'être Propriétaire ne semble pas encore totalement dépourvu de toute forme d'intérêt...

Certes, en France, dès la fin du XIX^e siècle, la notion d'abus de droit, découverte par la Cour de cassation, puis l'émergence, au tout début du XX^e, sous l'impulsion de certains juristes, tels Duguit et Josserand, de l'idée que les prérogatives du propriétaire sont bornées par les utilités sociales de la chose, ont irréductiblement écorné l'image faussement véhiculée par le célèbre article 544 du Code napoléonien d'un propriétaire-libre, propre même à mésuser de son bien. La propriété-subjective est morte ! Vive la propriété fonctionnelle ! La propriété sociale professe-t-on volontiers aujourd'hui. Il n'en demeure pas moins que la propriété demeure, quelles que soient ses vicissitudes, au moins dans nos sociétés de droit continental, un morceau de granit gravé dans le marbre de la loi et au-delà dans l'inconscient collectif, i.e. au plus profond de notre culture⁽²⁾.

Pourtant, personne n'a oublié les journées d'octobre 1917. Sans elles, nous remémore le Doyen Carbonnier, « *l'abolition de la propriété privée des moyens de production n'aurait jamais été prise au sérieux* ». Il poursuit même : « *... sur nos conceptions de la propriété, s'étend désormais – même quand nous nous en défendons, même quand nous n'en avons pas conscience – la grande ombre législative venue de l'Est. Qu'en 1992, l'ombre ne soit plus que chinoise n'ôte rien de sa force à l'effet de l'histoire* »⁽³⁾ ... C'est dire si l'entreprise – l'ouvrage – de Marie-Claude Maurel est à cet égard essentielle : donner à comprendre l'inexplicable, saisir dans toutes ses dimensions, historique, juridique, économique, sociale et en définitive politique, la sortie du collectivisme agraire que vivent les pays d'Europe situés à l'est de l'Elbe depuis 1990. Telle une enquête de sociologie, combinant méthode historique et approche analytique, agrémentant le parcours d'heureux tableaux, graphismes et autres sources statistiques, cet instrument



Terre et propriété à l'est de l'Europe depuis 1990, Faisceau de droits, relations de pouvoir, Marie-Claude Maurel, Presses universitaires de Franche-Comté, 246 pages, février 2021.

de travail se présente d'emblée comme le livre de référence sur le sujet.

Des terres baltes aux terres slaves

Le champ territorial couvert par l'étude est immense, allant des terres baltes aux terres slaves. Une si grande maille agraire paraît de prime abord rétive à toute analyse systémique tant le nombre de pays sous examen est divers. L'auteure réussit cependant la prouesse de démontrer que par-delà leurs identités culturelles, ces États de l'ex-bloc soviétique, ont tous traversé, depuis la chute du Mur, trois périodes distinctes, selon un rythme et une intensité somme toute variables.

La restauration de la propriété privée

Sans surprise, le premier mouvement dépeint a bel et bien été, dès 1990, celui de la *restauration de la propriété privée*, plus rigoureusement un retour de la terre à un grand nombre d'ayants droit, spoliés par le communisme. On s'étonnerait presque que cet aller-retour se soit réalisé, en quelques années, de manière aussi apaisée socialement. Mais l'auteure révèle que dès le départ une disjonction s'est opérée entre d'une part, les propriétaires rétablis dans leurs droits sur la terre mais dont beaucoup étaient manifestement incapables d'en faire usage et d'autre part, les attributaires du capital d'exploitation accumulé par les structures collectivistes. Cette rupture historique – la concordance entre la terre-objet d'appropriation et la terre bien d'usage est rompue – est qualifiée ici d'*irréversible*. Marie-Claude Maurel transpose d'outre atlantique, non sans une certaine malice, comme grille d'analyse, le concept dit du « *Bundle of rights* », qui connaît, en France depuis quelques années un regain d'intérêt⁽⁴⁾. Dans cette acception, la propriété n'est plus considérée comme un droit absolu d'une personne sur une chose, mais relève d'un *faisceau de droits* reliant, par un ensemble complexe de relations sociales et juridiques, le propriétaire à d'autres personnes à propos de son bien⁽⁵⁾. Le faisceau de droits, ce que les juristes français dénommeraient volontiers les utilités d'une chose, se serait dans ces pays décomposé et ses composants éparpillés entre les mains de groupes d'acteurs aux profils, *prima facie*, hétéroclites.



Trois décennies plus tard, l'exploitation de grande taille est la forme sociale dominante, aux mains d'une élite d'entrepreneurs professionnels



Le couple propriété/exploitation

Car, l'auteure pointe ensuite un second temps, un processus de *recomposition du couple propriété/exploitation*, engagée par des acteurs sociaux dotés de la compétence professionnelle ou pour certains du réseau politique nécessaire, ceux qui ont eu en définitive la capacité de rassembler et coordonner les droits réels sur les moyens de production. Comme si l'impératif économique, dans une société désormais de marchés, prenait le pas sur les considérations proprement juridiques. Mais l'auteure indique que cette *reconstitution du faisceau de droits* entre les mains de certaines personnes n'a été le plus souvent que partielle. La propriété sans accès à la terre côtoie encore largement l'accès à la terre sans la propriété du sol. Un grand nombre de petits propriétaires fonciers dépourvus de capital social et économique, et en conséquence des moyens de mettre en valeur leur bien ont laissé l'usage du sol à des groupes qui empruntent des formes juridiques diverses glissant de la coopérative socialiste à l'entreprise sociétaire. La généralisation étonnamment rapide d'un système de *tenure inversée* entérine ainsi une autre forme de disjonction du faisceau de droits entre propriété et usage, plus complète, moins éclatée, où se réalise du côté de l'exploitation, une concentration de l'usage du foncier.

La perspective de l'adhésion à l'UE et l'obligation de la reprise de l'acquis communautaire ont conduit les pays candidats à procéder à une complète réorganisation de leur organisation foncière.

L'hyper-concentration des terres

La troisième séquence, en cours depuis le début des années 2000, serait celle de la sécurisation de cet accès au foncier au profit d'une élite oligarchique, qui de technicienne est devenue, entre-temps entrepreneuriale et dont les liens avec le pouvoir politique semblent consumés. Une stratégie de *reproduction et d'exclusion* voit le jour : il s'agit, à tout prix, de parachever la conquête agraire antérieure. Ces grands groupes agroalimentaires œuvrent pour une stricte limitation de l'accès à la terre pour le plus grand nombre. Mais l'entrée de ces nouveaux États membres (NEM) dans l'UE suggère un autre ennemi, autrement plus redoutable, en la présence d'investisseurs extérieurs. La plupart des pays se dotent d'une législation protectionniste visant à interdire ou limiter « l'accaparement » du foncier par des étrangers. Des agences foncières agricoles voient ainsi le jour (Hongrie 2013, Slovaquie 2014, Lituanie 2013, Pologne 2015-2016) dont la parenté avec nos SAFER et notre législation relative au contrôle des structures paraît patente. La compatibilité de ces législations régulationnistes avec le droit un brin libéral de l'Union européenne soulève immanquablement des tensions non →



→ seulement juridiques mais également politiques. La volonté de limiter le cumul foncier apparaît bien réelle à lire les critères mis en place dans cet exercice de législation comparée mais l'auteure souligne que cette politique n'a pas permis la promotion du modèle de l'exploitation agricole de type familial que semble vouloir défendre l'Europe et certains pays occidentaux. Pire, Marie-Claude Maurel pointe longuement les effets délétères de la politique agricole commune (PAC) qui aura amplifié le phénomène d'hyper-concentration des terres au profit de grandes, voir de très grandes exploitations, dans une logique productiviste et non écologique, et ce au détriment des exploitations agricoles familiales de taille moyenne.

C'est en définitive l'histoire récente de la *conquête de l'Est* dont nous fait ici le récit l'écrivaine de géographie humaine. La mainmise sur les ressources foncières par une élite oligarchique dont les liens d'allégeance avec le pouvoir politique en place, dans une perspective d'agrobusiness a de quoi faire frémir à l'Ouest de l'Europe tous ceux qui espèrent encore dans une construction européenne où le *green deal* énergétique essaierait dans le cadre d'une énième réforme de la PAC. Mais le plus surprenant n'est-il pas ailleurs ? Que l'ouvrage dessine

en creux les indéniables rapprochements à l'œuvre des deux côtés de l'Europe : la dissociation de la propriété et de l'exploitation, le développement de la tenure inversée – *le fermier en France ne confisque-t-il pas grâce au statut du fermage les principales utilités du sol aux dépens parfois d'un partage des utilités écologiques avec des tiers ?* –, la diminution du nombre d'agriculteurs, la concentration excessive des exploitations, le renforcement de législations parapubliques à connotation de plus en plus souverainiste visant à l'exclure « l'autre » de l'accès au sol, la difficulté à défendre le modèle de l'exploitation agricole de type familial, etc., jusqu'à la théorie même du *Bundle of rights* dont l'ambition cachée serait d'obliger les agriculteurs à partager les jouissances du sol pour sauvegarder la planète, ce bien commun. Si la terre de l'Est doit cesser, dans un souci d'apaisement et de respiration sociale, pour un temps de passer de main en main, le livre de Marie-Claude Maurel, lui, doit circuler le plus vite possible, entre toutes les mains. ▶

Hubert Bosse-Platière, professeur de droit à l'Université de Bourgogne, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Notes

- (1) M. Long et J.-CL. Monier, *Portalis, L'esprit de justice*, Michalon, Le bien commun, 2017, p. 40.
- (2) En témoigne le rapport annuel de l'année 2019 que la Cour de cassation française lui consacre : *La propriété*, Études, 218 pages.
- (3) J. Carbonnier, *Le droit de propriété depuis 1914*, Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur, 7^e éd., 1992, p. 257.
- (4) V. B. Travely, *Le retour des communs, quels impacts pour la propriété privée ?* in Les biens communs en agriculture, tragédie ou apologie ? ss. direct. H. Bosse-Platière et J.-B. Millard, Lexisnexis-Agridées, 2019.
- (5) T. W. Merrill, H. E. Smith, « What Happened to Property in Law and Economics? », *The Yale Law Journal*, 2, 2001, pp. 357-398. L'idée est très présente dans la construction, aux États-Unis, de la conception de la propriété comme un Bundle of Rights (faisceau de droits), telle que théorisée à partir de J. Commons, *The Distribution of Wealth*, Londres, Macmillan and Co., 18 À partir de J. Commons, *The Distribution of Wealth*, Macmillan and Co., London, 1893 ; W.N. Hohfeld, « Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning », *Yale Law Journal*, 1913, (23), pp. 16-59.

À l'est, la voie s'est ouverte à l'emprise de l'agrobusiness



« À l'est de l'Europe, en Tchéquie, Slovaquie, Hongrie, plus localement dans les régions occidentales de la Pologne, dans les plaines de la Roumanie et de la Bulgarie, les très grandes exploitations agricoles, en système de "tenure inversée" (c'est-à-dire lorsque les petits propriétaires cèdent leurs terres en location à de grandes structures sociétaires), cultivent une part prépondérante des superficies agricoles.

La renaissance de la propriété privée n'a pas suffi à garantir l'accès à la terre nourricière aux paysanneries. La transformation post-collectiviste a confirmé l'avantage de l'exploitation de grande taille aux mains d'entrepreneurs professionnels et l'inexorable recul de la petite exploitation, victime d'une marginalisation économique.

Les modalités inédites que prennent la concentration foncière, stimulée par le versement des aides directes de la PAC, et l'accumulation du capital sous une forme sociétaire, ont ouvert la voie d'une emprise croissante de l'agrobusiness dans une logique de financiarisation. L'appui que les oligarques, à la tête de puissants agro-holdings à forte intégration verticale, reçoivent du pouvoir politique en est une dimension essentielle. »

Marie-Claude Maurel, géographe, membre de l'Académie d'Agriculture de France