



INTERNATIONAL
LAND
COALITION

Pressions commerciales sur la terre dans le monde.

Problématique et cadre conceptuel pour l'étude de l' ILC

MARS 2009

Document préparé par AGTER

Rédacteurs: Merlet, Michel; Jamart, Clara

avec la collaboration de Perdriault, Mathieu et L'Orphelin, Samuel

PREFACE

1. INTRODUCTION.....	5
2. EN QUOI CONSISTENT CES "PRESSIONS COMMERCIALES SUR LA TERRE" ?	5
2.1. LES MARCHES DE CERTAINS BIENS ET SERVICES, MOTEURS DU PHENOMENE	6
2.2. DES MOTIVATIONS DIFFERENTES SUIVANT LES ACTEURS	7
2.2.1. <i>Acteurs privés, entrepreneurs, investisseurs</i>	7
2.2.2. <i>Etats « investisseurs »</i>	7
2.2.3. <i>Etats « hôtes »</i>	8
2.2.4. <i>Autorités politiques locales</i>	8
2.2.5. <i>Habitants des zones concernées</i>	8
2.2.6. <i>Partenaires du développement</i>	8
2.3. GOUVERNANCE ET NATURE DES REGIMES DE DROITS SUR LA TERRE ET LES RESSOURCES ..	9
2.3.1. <i>Deux situations distinctes, privatisation et concentration</i>	9
a. Situation 1. La vente ou la cession par le biais d'un bail emphytéotique s'opère sur des terres soumises à un régime que l'on qualifiera pour simplifier de "coutumier".....	9
b. Situation 2. La vente ou la cession par le biais d'un bail emphytéotique s'opère sur des terres qui sont déjà soumises à un régime foncier de propriété privée.....	9
2.3.2. <i>Régimes de droits et mécanismes de contrôle et de gestion des sociétés</i>	10
a. Rappel des grands processus historiques de constitution des droits sur la terre et les ressources naturelles	10
b. Il faut du temps pour construire les mécanismes d'une gouvernance durable	11
2.4. LA CAPTURE DES RENTES EST AU COEUR DES ENJEUX	12
2.5. PERTE DE CONTROLE DES TERRITOIRES, DU FONCIER ET DES RESSOURCES PAR LES HABITANTS	12
2.5.1. <i>Les conditions favorables à la perte du contrôle de la terre et des ressources</i>	12
2.5.2. <i>Les différents mécanismes</i>	13
a. Bref rappel des grands systèmes juridiques.....	13
b. L'obtention de droits de propriété.....	14
c. Systèmes de concessions sur le long terme. Land trusts.....	15
d. Des mécanismes qui ne portent pas directement sur le foncier.....	16
2.6. DE QUELLES SUPERFICIES ET DE QUELLES POPULATIONS S'AGIT-IL ?	16
3. QUELS SONT LES PRINCIPAUX RISQUES POUR LA SOCIETE ET QUELLES OPPORTUNITES POURRAIENT APPARAÎTRE ?	17
3.1. OPPORTUNITES	17
3.1.1. <i>Mise en valeur des ressources non utilisées</i>	18
3.1.2. <i>Réduction de la pauvreté</i>	18
3.1.3. <i>Moindre atteinte à la biodiversité naturelle</i>	19
3.2. RISQUES.....	19
3.2.1. <i>Risques liés aux fortes fluctuations des prix</i>	19
3.2.2. <i>Risques de nouveaux conflits</i>	19
3.2.3. <i>Risques pour la sécurité alimentaire</i>	20
3.2.4. <i>Risques environnementaux</i>	20
3.2.5. <i>Risque de destruction massive de agricultures familiales</i>	20
4. COMMENT EVITER DES CRISES ECONOMIQUES, SOCIALES ET ECOLOGIQUES MAJEURES ET COMMENT ALLER VERS UNE OPTIMISATION	

DE L'UTILISATION DES TERRES ET DES RESSOURCES DE LA PLANÈTE ?.... 21

4.1. COMMENT LES "HABITANTS" DES ZONES CONCERNÉES POURRAIENT-ILS BÉNÉFICIER DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS COMMERCIALES ? CLARIFICATION DES ENJEUX.	21
4.2. LES CONDITIONS MINIMALES REQUISES SUR LE COURT TERME	23
4.3. QUELQUES PISTES DE TRAVAIL SUR LE MOYEN TERME	23
4.4. LES EXIGENCES AU NIVEAU PLANÉTAIRE.	24

PREFACE

Au cours de la 11^{ème} session du Conseil de la Coalition en avril 2008, le Conseil de l'IILC, étant fortement préoccupé par les croissantes pressions commerciales sur la terre et par leurs conséquences possibles sur les populations pauvres et vulnérables, décida que cette problématique aurait du faire l'objet d'une action collective de la part de la Coalition.

Ce fut le point de départ d'une initiative globale s'articulant autour de différentes composantes, parmi lesquelles une étude d'envergure mondiale visant à appréhender les impacts actuels et futurs que ces pressions commerciales sur la terre peuvent avoir sur la pauvreté. Cette étude ambitionne également de proposer des solutions si bien politiques qu'opérationnelles visant à réduire les risques liés à ce phénomène, et à analyser les opportunités qu'il pourrait engendrer en faveur des pauvres.

Ce travail n'est qu'une partie de l'étude de cadrage - commissionnée par les membres de l'IILC à AGTER (organisation membre de l'IILC) - pour le *projet de recherche collaborative de l'IILC sur les pressions commerciales sur la terre*. Ce travail est donc une analyse de fond réalisée dans le but d'identifier les problématiques principales et de fournir un cadre conceptuel au Rapport Global des membres et partenaires de l'IILC qui sortira au cours de la deuxième moitié de 2010.

Secrétariat de l'IILC

Avril 2009

1. INTRODUCTION.

Depuis quelques mois, circulent dans la presse et sur le web des informations sur des prises de contrôle de quantités très importantes de terres cultivables dans de nombreux pays par des entreprises, le plus souvent étrangères.

Le rapport élaboré en octobre 2008 par l'ONG GRAIN¹ en répertorie un certain nombre sur la base d'informations glanées sur la toile et dans la presse. Il souligne à juste titre que ces phénomènes ne sont pas en soi nouveaux et il en analyse les spécificités et les implications. Plusieurs études d'envergure² sont en cours ou en préparation pour mieux cerner de quoi il retourne.

Notre objectif est ici de présenter une problématique relativement détaillée, élaborée à partir de concepts cohérents et opérationnels. Un travail préalable de ce type était indispensable pour pouvoir construire une proposition précise de programme de travail sur la base des moyens humains et matériels dont dispose la Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre (ILC).

Nous avons exclu du champ de la réflexion le domaine du foncier urbain, qui n'entre pas pour le moment dans les attributions de la Coalition Internationale pour l'accès à la Terre³.

Nous commencerons par clarifier le sens de l'expression "pressions commerciales sur la terre". Pour ce faire, nous partirons d'une révision des motivations des différents acteurs concernés, puis nous aborderons deux domaines essentiels pour la compréhension des phénomènes, celui des différents régimes de droits sur la terre et sur les ressources et celui des rentes. Nous verrons alors comment les habitants des zones concernées perdent le contrôle des territoires, de la terre et des ressources naturelles et nous nous interrogerons sur l'ampleur des superficies et des populations concernées.

Nous nous interrogerons ensuite sur les principaux risques que ces processus impliquent pour les sociétés concernées et parfois pour l'humanité toute entière : risques sociaux et politiques de conflits, d'exclusion, d'augmentation des inégalités, risques de mise en péril de la sécurité alimentaire, risques écologiques, et risque de consolidation de grandes entreprises agricoles à salariés (agrobusiness) et de disparition des structures familiales de production qui semblent pourtant mieux à même de subvenir aux divers besoins de l'humanité.

Enfin, nous commencerons à explorer quelles pourraient être les conditions pour que les habitants des zones concernées, les pauvres, puissent bénéficier des "nouvelles opportunités commerciales", en distinguant des conditions minimales de court terme pour éviter le pire, des pistes de moyen terme et des exigences de plus long terme à l'échelle de la planète.

2. EN QUOI CONSISTENT CES "PRESSIONS COMMERCIALES SUR LA TERRE" ?

Pressions commerciales, accaparement, investissements, ... les mots diffèrent selon les positionnements de ceux qui les utilisent. De quoi s'agit-il ? Qui sont les principaux acteurs et quelles sont leurs motivations ? Qu'y a-t-il de nouveau dans tout cela ? S'agit-il de feux de paille ou de phénomènes structurels ? Quelle est l'ampleur des phénomènes et leur assise en terme de surfaces et de populations directement concernées par leur développement potentiel ?

Intéressons nous dans un premier temps aux moteurs qui sont à l'origine de ces phénomènes et

¹ Voir GRAIN. Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière. Octobre 2008. www.grain.org

² Voir le texte principal de l'étude de cadrage.

³ Il existe de nombreuses analogies entre les phénomènes de prise de contrôle du foncier urbain et ceux qui ont cours en milieu rural, mais ce n'est pas ici notre propos.

aux motivations des principaux acteurs qui occupent les rôles clés dans ces processus d'achat ou de location par des baux de long terme de grandes quantités de terres en Afrique, en Asie, en Amérique Latine mais aussi en Europe de l'Est.

2.1. Les marchés de certains biens et services, moteurs du phénomène

L'évolution rapide des prix sur certains marchés ou l'anticipation de hausses estimées probables est à l'origine des importantes prises de contrôle ou manifestations d'intérêt d'achat ou de locations de longue durée des terres que l'on constate depuis plusieurs mois. Il s'agit essentiellement des biens suivants.

- Les agrocarburants

Un marché mondial de plus en plus important a émergé autour des agrocarburants, comme produits de substitution aux énergies fossiles. La demande des agrocarburants et leurs prix sont encore largement dépendants des politiques publiques de certains Etats qui rendent obligatoire l'incorporation d'un pourcentage de ces produits dans les combustibles utilisés pour le transport, ou qui les font bénéficier d'avantages fiscaux et de subventions. Le développement des agrocarburants est sinon directement lié au prix du pétrole⁴.

- Les produits alimentaires de base

Les prix des principaux produits alimentaires se sont envolés en 2007 et début 2008, pour différentes raisons, dont notamment le développement des agrocarburants, des problèmes climatiques des années antérieures, la diminution des stocks de sécurité, et l'augmentation de la demande des classes moyennes de certains pays émergents. Cette hausse contrastait avec une longue phase de baisse tendancielle séculaire, qui avait été interrompue au milieu des années 1970 par un épisode éphémère d'envol des prix⁵.

- Les ressources forestières

Il faut distinguer ici deux types de biens de natures très différentes. 1/ Le bois, et les produits non ligneux de la forêt, dont la demande a augmenté tout comme celle des matières premières minérales avec la croissance des pays émergents. 2/ Les services environnementaux, avec la mise en place des marchés de droits à polluer, les crédits carbone, qui créent la possibilité d'obtenir des ressources en échange de la plantation d'arbres ou, par des mécanismes, encore volontaires pour le moment, fondés sur l'engagement à ne pas couper la forêt (mécanismes REDD)

Par ailleurs, un certain nombre d'autres marchés provoquent depuis plus ou moins longtemps des phénomènes de pression sur les terres.

- Les services touristiques

Depuis plus longtemps déjà, le développement du tourisme à l'échelle mondiale a provoqué un intérêt croissant pour les zones côtières, et pour toutes celles qui présentent un intérêt particulier à cause de la beauté de leurs paysages, de la richesse de la faune et de la flore, ou pour la possibilité d'y exercer certaines activités de loisir.

⁴ La baisse du prix du baril de pétrole en 2008 a provoqué la fermeture ou stoppé la construction d'usines de fabrication d'agrocarburants aux USA et en Europe.

⁵ Il faut garder en mémoire les ordres de grandeur. Le prix du blé en monnaie constante a été divisé par 7 en 120 ans. Ces tendances longues sont ponctuées de variations parfois très fortes sur le court terme. En 2007-08, les prix ont été certes multipliés par 2, mais en octobre 2008, ils étaient redescendus au niveau de Juillet 2007. La vraie question est de savoir si des phénomènes de hausse structurelle peuvent prendre forme du fait des nouvelles conditions de concurrence sur les terres, et d'augmentation de la population mondiale.

- Les ressources minières et énergétiques

Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, mais la forte augmentation de la demande des pays émergents a provoqué une augmentation de la pression sur les régions et pays contenant des richesses minérales ou pétrolières.

- L'urbanisation

La forte croissance du pourcentage des populations vivant en ville provoque une expansion des zones urbaines, qui s'étalent le plus souvent sur des terres agricoles. Le phénomène peut donner lieu à des conflits et à des pressions très fortes.

Il faut aussi mentionner les enjeux autour de l'eau et de sa distribution, ainsi que ceux qui s'établissent autour de l'utilisation des ressources halieutiques.

Dans tous les cas, la dynamique propre de certains marchés de biens et de service entraîne une pression sur les ressources qui permettent de les produire et de les mettre en vente⁶.

2.2.Des motivations différentes suivant les acteurs

2.2.1. Acteurs privés, entrepreneurs, investisseurs

Les motivations des acteurs privés, des investisseurs, des entrepreneurs sont claires. Il s'agit de maximiser leurs profits, et de rémunérer leurs actionnaires: faire des affaires, *doing business*⁷. Pour cela, peu importe qu'il s'agisse de produire des agrocarburants, des aliments, d'exploiter des forêts, des mines et d'autres ressources (eau, biodiversité, ...) ou de monter des projets touristiques. Les meilleures options sont sélectionnées en fonction des opportunités et de la conjoncture. Le capital étant mobile par essence, le long terme ne constitue pas une préoccupation pertinente, à condition toutefois que l'investisseur puisse s'assurer de récupérer sa mise, avec les profits espérés en plus. Comme le signale GRAIN⁸, les sociétés d'investissement recherchent maintenant des placements liés à des projets liés à la production agroalimentaire ou d'agrocarburants, et sont prêtes à assumer le contrôle du foncier si cela semble nécessaire pour sécuriser ces opérations.

Les placements immobiliers classiques qui intéressent aussi les institutions financières constituent un cas particulier de la recherche de profit. Celles-ci parient sur la valeur marchande que pourra prendre le bien, en fonction de l'évolution des marchés avec lesquels ses usages sont articulés. Sur la base d'informations qu'elles détiennent et auxquels les autres acteurs n'ont pas accès, ou d'une analyse des évolutions prévisibles, elles anticipent l'apparition des plus-values immobilières.

2.2.2. Etats « investisseurs »

Les motivations des Etats « investisseurs » qui souvent portent ou accompagnent ces entreprises privées à l'étranger est d'une autre nature. Ils affirment qu'ils cherchent à assurer la sécurité alimentaire de leurs propres populations, en produisant hors de leurs frontières des aliments, des matières premières agricoles pour leurs élevages, ou la production d'agrocarburants pour contribuer à leur autosuffisance énergétique (GRAIN, 2008). Disposant de surfaces agricoles réduites par habitant, ils disent vouloir trouver des moyens d'approvisionnement qui soient plus sûrs que les mécanismes classiques du marché mondial. Pour ce faire, ils mettent en place des "politiques de coopération", des accords intergouvernementaux qui prévoient la signature de

⁶ Signalons un type de processus non directement lié à des marchés, celui des politiques de conservation qui sanctuarisent des espaces protégés, provoquant parfois des impacts significatifs au niveau local sur l'accès à la terre des populations.

⁷ Voir l'étude de référence produite chaque année par la Banque Mondiale sur ce grand objectif.

⁸ Op cit.

contrats avec de grandes entreprises privées avec lesquelles ils ont des liens étroits (nationales ou multinationales). La pratique elle-même n'est pas nouvelle, elle ressemble à celles en vigueur depuis longtemps avec les concessions pétrolières, avec le traitement de l'eau. Ce qui est plus nouveau c'est le champ d'intervention qui porte sur l'agriculture vivrière et énergétique et les conflits possibles entre usagers historiques et nouveaux exploitants.

2.2.3. *Etats « hôtes »*

Les motivations des Etats "hôtes", qui accueillent ces projets sont autres. Ils partent du constat qu'ils ont "besoin d'investissements externes" pour pouvoir se développer. Leur analyse repose sur le postulat que les producteurs nationaux traditionnels ne savent pas utiliser les ressources de manière optimale, et / ou que ni les producteurs ni eux-mêmes ne disposent des moyens financiers ou techniques suffisants pour y parvenir⁹. Ils constatent la sous-utilisation ou la non utilisation d'une partie importante des sols cultivables, des ressources en eau, etc. Ils cherchent à conclure des accords qu'ils présentent comme "gagnant - gagnant" pour pouvoir se développer. Ils s'appuient souvent sur le fait qu'ils sont "souverains", qu'ils peuvent disposer des ressources foncières du pays, dont ils ont souvent la « propriété » formelle (domaine national). Leurs gouvernements étant généralement élus, leurs décisions sont censées refléter l'opinion majoritaire.

Toutefois, ces décisions peuvent aussi parfois être motivées par des intérêts particuliers autres que l'intérêt général: enjeu électoral de court terme, intérêts privés des dirigeants (avec ou sans corruption).

2.2.4. *Autorités politiques locales*

Les entités politiques au niveau local peuvent également avoir des motifs d'appuyer et de participer à ces phénomènes. On peut retrouver au niveau d'instances politiques intermédiaires (états, régions, provinces, ...), de chefferies locales ou de gouvernements locaux (municipalités, etc.) quand ils existent et en ont les facultés, des comportements identiques à ceux des gouvernements des pays hôtes.

2.2.5. *Habitants des zones concernées*

D'autres acteurs privés, les occupants ou les ayants droits sur les terres concernées, les "pauvres", peuvent dans certains cas avoir intérêt ou penser avoir intérêt à appuyer l'installation d'entreprises, parce qu'ils reçoivent une indemnisation qui leur semble importante pour la vente ou la location de leurs terres, parce qu'ils espèrent y trouver du travail, parce que l'entreprise s'engage à construire une route pour désenclaver leur village, etc.

Toutefois, il semble que ce ne soient pas pour le moment les acteurs principaux des processus en cours.

2.2.6. *Partenaires du développement*

Certains partenaires du développement (étatiques et non étatiques) affirment depuis longtemps que plus d'investissements doivent être faits dans l'agriculture. D'autres cherchent des investisseurs à appuyer : c'est le cas de bon nombre d'institutions financières de développement.

Ils ont parfois des doutes sur le bien-fondé des mécanismes que l'on observe actuellement, mais beaucoup aimeraient pouvoir appuyer des « bonnes pratiques » ou contribuer à mettre en place de codes de « bonne conduite ». (Banque Mondiale, mais aussi FAO, FIDA, etc.)

⁹ Voir l'analyse caricaturale, mais instructive du Président du Pérou, M. Alan Garcia. "El perro del hortelano".

2.3. Gouvernance et nature des régimes de droits sur la terre et les ressources

Les stratégies des investisseurs s'inscrivent dans des contextes nationaux et locaux, sociaux et juridiques, très contrastés.

2.3.1. Deux situations distinctes, privatisation et concentration

Pour simplifier, il est utile de distinguer deux situations différentes dans ces processus de prise de contrôle de la terre et des ressources naturelles à grande échelle par des entreprises, lesquelles sont le plus souvent, mais pas toujours, liées à des dynamiques externes à la région concernée¹⁰.

a. Situation 1. La vente ou la cession par le biais d'un bail emphytéotique s'opère sur des terres soumises à un régime que l'on qualifiera pour simplifier de "coutumier".

Ces terres sont alors fréquemment considérées comme "domaniales" ou "nationales". Elles ont été le plus souvent rétrocédées aux Etats lors des indépendances par les puissances coloniales. Elles sont habitées depuis des générations, mais les habitants ne disposent pas de documents formellement reconnus attestant de leurs droits. Ils sont considérés comme des squatters, des occupants "illégaux", dans la pure tradition de la colonie. Il arrive que la situation soit un peu plus complexe et plus nuancée du fait des rapports de force.

Certains droits d'usage sont reconnus, mais ils sont faiblement sécurisés et l'Etat estime pouvoir, ou peut légalement, récupérer ces terres moyennant une indemnisation¹¹. De nombreux "droits de propriétés" sont pourtant socialement reconnus à des individus et/ou à des communautés au niveau local sur ces territoires, et il y existe des mécanismes multiples et variés de gouvernance. Même lorsque le foncier est occupé de manière plus ou moins privative, il existe toujours un régime de gestion collective locale des ressources. Mais ni les droits ni les mécanismes de gouvernance ne sont véritablement reconnus dans la pratique quand on sort des relations sociales de proximité, qu'ils soient ou non formellement pris en compte par le Droit "positif" national.

Dans ces conditions, la vente ou la cession en location de longue durée constitue un changement profond de régime foncier¹². C'est une privatisation et une marchandisation massive et rapide de la terre et des ressources qui s'opère dans des espaces "communs". Le terme d'accaparement (*land grab*, assimilable à du vol) est alors pertinent.

Ces situations offrent de grandes opportunités pour des "investissements" externes. Elles permettent des interventions massives et rapides. Elles présentent aussi de gros risques politiques tant pour les entreprises que pour les gouvernements concernés et peuvent susciter de vives protestations et des violences. Le cas de Madagascar, avec la Corée et Daewoo, en atteste.

b. Situation 2. La vente ou la cession par le biais d'un bail emphytéotique s'opère sur des terres qui sont déjà soumises à un régime foncier de propriété privée.

Quand il existe déjà des droits formalisés sur la terre, reconnus tant au niveau local que par le Droit positif national, la situation est autre. Les détenteurs de ces droits acceptent alors de les céder, volontairement ou après avoir subi des pressions, parfois même après des actes de violence. Il peut s'agir de petits propriétaires de droits ou de gros propriétaires de droits sur la

¹⁰ et aussi souvent internationales.

¹¹ La possibilité d'expropriation existe le plus souvent légalement, quelle que soit la nature des droits acquis par les occupants. La faiblesse de l'organisation des ayants droits les empêche fréquemment de les faire valoir et le bien fondé de ces décisions est rarement discuté par rapport à l'intérêt général.

¹² Nous appelons *régime foncier* une combinaison de différents types de droits sur la terre, appartenant à des ayants droits individuels et/ou collectifs, qui coexistent sur un territoire donné.

terre et les ressources.

Se pose alors la question du fonctionnement des marchés fonciers. Les différents acteurs disposent de moyens totalement disproportionnés pour intervenir sur ces marchés: les habitants et les ayants droits au niveau local ne peuvent "concurrencer" les gros entrepreneurs nationaux et les "investisseurs" étrangers.

Il faut alors se poser la question suivante: existe-t-il des mécanismes de contrôle ou de régulation de ces transferts de droits, au niveau local ou au niveau national, comme par exemple l'interdiction pour des personnes ou des institutions de nationalité étrangère d'acheter des terres?

Des processus accélérés de concentration des terres peuvent s'opérer aisément, soit sous la forme de constitution de grands domaines, soit sous celle de locations à grande échelle. Le terme de pression commerciale est alors tout à fait approprié.

Cette seconde situation présente des inconvénients mais aussi des avantages pour les investisseurs et les gouvernements concernés. Elle est beaucoup moins risquée politiquement, puisque les détenteurs des droits sont consentants, du moins en apparence. Mais elle est plus lente à mettre en œuvre et peut exiger l'établissement de procédures d'expropriation si l'on ne peut contraindre les récalcitrants à vendre, étant entendu qu'il doivent alors être indemnisés.

2.3.2. Régimes de droits et mécanismes de contrôle et de gestion des sociétés

a. Rappel des grands processus historiques de constitution des droits sur la terre et les ressources naturelles

On entend souvent parler de néocolonialisme quand on évoque les phénomènes de main mise sur les terres qui se développent en ce moment. Pour y voir plus clair, il est utile de rappeler rapidement comment se sont constitués les systèmes de droits sur la terre dans le monde au cours de l'histoire.

D'une façon générale, ces systèmes sont souvent très différents selon que l'on se trouve au centre ou à la périphérie des grands empires. Au centre, les droits se sont généralement construits par le bas, par un processus de validation sociale au cours du temps sur la base de rapports de force et avec des mécanismes légaux relevant de la prescription acquisitive. A la périphérie, dans les pays colonisés, les droits se sont construits le plus souvent par le haut, au travers de "titres" attribués par la puissance coloniale. Cela a été le cas dans toute l'Amérique Latine. Le système Torrens, instauré en Australie par l'administration coloniale anglaise dans un contexte de négation absolue des droits des aborigènes, en donne une autre version plus moderne.

Différents systèmes se sont mis en place, en fonction des différents processus de colonisation: colonies de peuplement, comptoirs commerciaux, plantations sous forme d'enclaves et des systèmes politiques, protectorat ou annexion. Lors de l'acquisition de l'indépendance, les nouveaux Etats indépendants ont hérité des droits que s'était attribués la puissance coloniale: les terres sont devenues par défaut "domaniales" en Afrique¹³, "nationales" ou "fédérales" en Amérique latine, avant d'être assignées ou vendues à des attributaires privés. Mais les terres en question n'étaient jamais vides de populations. La colonisation a consisté à nier les droits fonciers des autochtones.

L'Amérique Latine nous offre une situation extrême de ces évolutions, qu'il est intéressant de rappeler dans la réflexion qui nous occupe ici. C'est aujourd'hui de loin le continent dans lequel les inégalités autour de l'accès à la terre sont les plus fortes. Les attributions légalisées par le haut sont restées minoritaires. L'extra-légalité est devenue la norme et des processus d'appropriation

¹³ en particulier dans les zones coloniales de la France ou de la Belgique.

illégaux de toutes sortes ont vu le jour, permettant aux plus puissants de s'approprier d'immenses territoires (*grilagem de terras* au Brésil, par exemple). Des économies de plantation se sont aussi développées sur la base de concessions de long terme, contre des obligations de réaliser des infrastructures (Standard Fruit Company en Amérique Centrale, par exemple). Enfin, des colonies de peuplement dans le Cône Sud¹⁴ ont vu le jour avec des dynamiques encore différentes, et comme corollaire l'anéantissement des populations locales dispersées qui occupaient ces territoires de savane. Les phénomènes de concentration foncière et d'achats massifs de terre par des étrangers en Argentine au cours des dernières décennies ne sont pas étrangers à cette histoire spécifique, aucun mécanisme de gestion territoriale par les populations n'ayant été créé pour contrôler ou orienter les transferts de droits de propriété en fonction de l'intérêt général.

On retrouve en effet bon nombre des caractéristiques antérieures dans les phénomènes actuels liés aux pressions commerciales sur les terres, ce qui justifie en partie de les qualifier de néo-colonialisme. Toutefois, les phénomènes que nous évoquons ne sont pas une exclusivité des situations coloniales. L'évolution des campagnes de l'ex Union Soviétique, et d'un certain nombre d'autres pays ayant collectivisé massivement la production agricole, a produit des situations assez semblables. Ce n'est pas un hasard si l'Ukraine et la Russie sont aujourd'hui également le théâtre de processus massifs d'accaparement des terres.

b. Il faut du temps pour construire les mécanismes d'une gouvernance durable

Une différence importante entre des phénomènes connus depuis longtemps et la situation actuelle vient toutefois du rythme des changements. Ce qui avait pris des décennies, voire des siècles à se mettre en place, semble pouvoir aujourd'hui ne nécessiter que quelques années. L'ampleur des phénomènes auxquels il est fait référence est réellement impressionnante.

Cette accélération change radicalement la donne. Les investissements massifs permettent d'importants changements au niveau des systèmes techniques de production. Les modalités de mise en place de ces nouveaux systèmes sont liées aux intérêts des investisseurs. Si les systèmes juridiques se trouvent toujours comme lors des périodes coloniales en porte à faux par rapport aux systèmes sociaux locaux et ne prennent pas en compte les véritables intérêts des populations, ils permettent des processus d'appropriation de beaucoup plus grande ampleur que par le passé.

Cette évolution vient du fait que la mise en place de nouveaux mécanismes de gouvernance, de nouvelles institutions, de nouvelles formes d'organisation sociale, prend nécessairement beaucoup de temps.

Dans beaucoup de cas, et c'est une hypothèse forte de notre travail, la destruction des systèmes de régulation et sociaux préexistants a sans doute été dans une large mesure antérieure aux processus de main mise sur les terres. Les processus coloniaux et/ou les processus de collectivisation semblent y avoir largement contribué.

Le dernier aspect essentiel à rappeler est celui de l'existence de différents niveaux de gouvernance. Ici encore, le phénomène n'est pas nouveau. Toutefois, ce n'est plus sous le joug colonial que s'opèrent les processus de concentration des richesses ou d'appropriation des terres et des ressources. Ce sont maintenant des Etats souverains, souvent issus de la décolonisation, qui décident des niveaux d'autonomie qu'ils accordent à leurs populations sur les territoires, qui choisissent que faire des terres, et ce sont les règles du marché qui établissent en principe en toute liberté la nature et l'intensité des échanges, des achats et des ventes de terres. Il s'agit bien là aussi d'un changement important de nature par rapport aux situations coloniales : la légitimité des processus devient plus difficile à questionner.

¹⁴ Tout comme pour ce qui allait devenir les Etats-Unis d'Amérique plus au Nord.

2.4. La capture des rentes est au coeur des enjeux

Comment les entrepreneurs, les investisseurs, s'y prennent-ils pour maximiser leurs profits en prenant le contrôle de ces vastes étendues de terres ?

Limitons-nous pour le moment à raisonner en termes économiques. Il serait nécessaire d'aller au-delà, car il existe nombre d'éléments importants à prendre en compte tant pour la satisfaction des besoins des personnes que pour le maintien des grands équilibres que l'on ne sait pas quantifier en termes de valeur. Cela risquerait toutefois de rendre l'analyse plus complexe, trop qualitative, et notre propos deviendrait moins facilement compréhensible.

On retrouve en fait dans les deux grandes situations précitées des mécanismes économiques de même nature. Pour les appréhender, il nous faut revenir aux bases de l'économie politique, au concept de la *rente foncière*, une notion fondamentale développée par les économistes classiques¹⁵. Elle vient du constat que les mêmes quantités de travail et de capital utilisées sur deux terrains différents ne produisent pas les mêmes quantités de biens. La différence, la rente, n'est donc pas imputable au producteur et elle peut être prélevée par le propriétaire foncier. Le prix de la terre vient en premier lieu de la capitalisation de la rente.

Nous faisons l'hypothèse que la capture des rentes est le principal objectif des acteurs privés engagés dans les phénomènes que nous étudions. Cette observation élémentaire a des conséquences importantes sur la façon d'appréhender l'analyse économique, et sur la façon d'évaluer l'intérêt des investissements pour la société dans son ensemble.

Il convient en effet de distinguer clairement l'efficacité économique de la production mise en place grâce aux investissements et les rentes. Faute de pouvoir ou de vouloir le faire, on attribue à l'investisseur des mérites de façon induue. La distinction est plus facilement perceptible quand il s'agit d'infrastructures touristiques sur des zones côtières par exemple, que quand il s'agit de production agricole, mais les phénomènes sont de même nature. Les rentes liées au foncier portent en effet sur des potentialités très différentes: sol fertile, eau, ressources minérales ou énergétiques, présence de végétaux ou d'animaux susceptibles d'être prélevés (chasse, pêche) ou d'une biodiversité utilisable (privatisation du vivant) possibilité de construction, valorisation de services environnementaux, vent,

Les rentes ne sont pas toutes naturelles et elles ne sont même jamais complètement naturelles. C'est parce qu'il existe un marché et des prix favorables pour tel ou tel produit, et parce que ce marché est accessible qu'il devient possible de produire de façon avantageuse sur une parcelle et qu'il est possible au détenteur de cette parcelle de prélever la rente correspondante.

En ce sens, on peut parler de "pressions commerciales" qui permettraient l'apparition de rentes qui auparavant n'existaient pas. Mais là encore, ce n'est pas l'investissement qui est en jeu, c'est la position de l'investisseur sur les marchés qui permet d'avoir accès à la rente.

2.5. Perte de contrôle des territoires, du foncier et des ressources par les habitants

2.5.1. Les conditions favorables à la perte du contrôle de la terre et des ressources.

Pour que des phénomènes d'appropriation massifs puissent avoir lieu, un certain nombre de conditions sont nécessaires. Laissons de côté pour le moment les déficiences qui peuvent exister au niveau du fonctionnement démocratique des Etats. Nous y reviendrons plus avant.

¹⁵ La rente foncière a été au coeur des analyses des économistes du XVIIIe et du XIXe siècle. Son analyse s'est perfectionnée et a donné lieu à des élaborations théoriques diverses avec Quesnay et les Physiocrates, Adam Smith (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Londres, 1776), David Ricardo (*On the Principles of Political Economy and Taxation*. 1817. Ed. London, J. Murray), et Karl Marx, qui a mis l'accent sur l'existence d'un type de rente non pris en compte par Ricardo, la *rente absolue* (*Le Capital*).

Concentrons nous sur les aspects structurels qui facilitent la main mise de groupes ou d'intérêts nationaux ou étrangers sur la terre et les ressources, dans des situations où une rente immédiate peut être dégagée ou celles où l'apparition d'une rente potentielle peut être anticipée.

Selon notre analyse, trois situations seraient particulièrement propices au développement de processus d'accaparement massif des terres.

- L'existence de systèmes de droits de propriétés fragilisés. La fragilisation a en général des origines variées, internes et externes. Parmi celle-ci, les processus de colonisation, bien entendu, mais aussi les modalités d'une intégration sans protection au marché mondial d'unités de production dotées de moyens de production techniques ou financiers très insuffisants.
- La mise en place de systèmes de production "collectivisés" par le haut, comme cela a été le cas en Union Soviétique, avec comme résultat une profonde déstructuration des institutions de gestion locale et la perte du contrôle de l'ensemble des processus de production.
- L'existence de systèmes de propriété privative instaurés depuis plus ou moins longtemps, avec des droits de propriété absolue formalisés, sans véritable reconnaissance de droits des instances collectives, et sans que des institutions et des mécanismes de contrôle social aient été créés pour orienter les transferts de droits de propriété vers la satisfaction de l'intérêt des populations. L'Argentine nous en donne un exemple criant. Autre illustration, les situations post réformes agraires: quand l'accès à la propriété s'est effectué après une période assez longue de tutelle de l'Etat et quand cette protection s'interrompt brutalement.

On ne peut pas assimiler l'existence de droits sécurisés sur la terre sous la forme de droits de propriété absolus avec des situations qui permettraient dans la durée aux populations de conserver ces droits. Dans les pays développés, il existe de nombreux mécanismes qui permettent une gestion sociale des territoires, locaux, paritaires, administrés par l'Etat, que l'on ne retrouve pas dans la plupart des pays en voie de développement ou émergents.

2.5.2. Les différents mécanismes.

a. Bref rappel des grands systèmes juridiques

Interrogeons nous à présent sur les différents mécanismes qui permettent la capture des rentes. Il nous faut pour cela faire référence aux deux grands systèmes juridiques qui dominent aujourd'hui dans le monde dit "moderne" en ce qui concerne la caractérisation et la gestion des droits sur le foncier, celui de la *common law* et de l'*equity* diffusé par l'empire britannique et celui du *code civil* issu de la révolution française et largement mondialisé depuis¹⁶. Leurs principes de base sont différents. Le premier part d'une conception pluraliste des droits, fondés sur la reconnaissance de la possession (plusieurs ayants droits, avec des droits différents). Le second se construit à partir d'une conception absolutiste de la propriété, un seul ayant droit disposant de tous les droits. Dans les systèmes de *common law*, les droits sont relatifs et les différents types d'*estates* (*freehold estate*, *leasehold estate*, etc.) font référence à des droits dont la durée peut être indéfinie ou finie, transmissibles ou non, etc. Dans les systèmes civilistes, au contraire, le parti pris de départ est celui d'une maîtrise spatiale perpétuelle (domaine, *dominium*).

Cependant, ces systèmes ne peuvent être réduits à ces principes fondateurs, comme cela se produit souvent lorsqu'ils sont exportés.

- Le code civil napoléonien affirme le caractère absolu du droit de propriété mais ajoute aussitôt

¹⁶ Les juristes spécialistes de droit comparé inscrivent ce système dans une famille romano-germanique du Droit. René David et Camille Jauffret-Spinozi. Les grands systèmes de droit contemporains. 11^e édition, 2002. Ed. Dalloz, Paris.

le contraire en spécifiant qu'il est limité par les lois et règlements en vigueur¹⁷. De fait, dans les pays développés, les lois établissent de très nombreuses limites à la propriété du sol et des ressources naturelles. En ce qui concerne la relation avec le temps, il instaure les mécanismes d'*usucapion*, qui consistent à établir que les droits antérieurs prescrivent au bout d'un certain temps si le bien a été occupé et utilisé de façon pacifique et sous certaines conditions pendant cette période.

- Les systèmes de *common law* et d'*equity* ont évolué au cours des siècles. Depuis la Loi du Property Act (1925) en Angleterre, seul un type d'*estate* de la *common law* est opposable aux tiers. Il correspond dans une large mesure à la propriété absolue définie par le code civil. La seule manière de valider des droits différents et de les faire respecter est de passer par un trust, en s'appuyant sur des règles d'*equity*, qui relèvent de l'éthique et de la morale et constituaient un champ à l'origine¹⁸ indépendant de celui de la *common law*.

Les discussions sur les mécanismes juridiques de l'appropriation des terres font référence à des dispositifs relevant de ces deux grands systèmes. Toutefois, les mots et les concepts étant très différents dans les deux cas, les confusions et les incompréhensions sont très fréquentes.

Ces deux conceptions ne sont pas les seules. D'autres grands systèmes de droit existent dans le monde, les systèmes de droit musulman, les systèmes de droit de l'Inde et de la Chine, par exemple. Ils se sont construits historiquement de façons très différentes et leurs concepts de base restent spécifiques, même si leurs évolutions récentes intègrent souvent des éléments venus des systèmes de *common law* ou civilistes. Or ces pays jouent un rôle important dans les phénomènes de prise de contrôle des terres dans le monde.

On peut faire l'hypothèse que les implications de ces conceptions particulières seront particulièrement importantes pour les interventions des pays arabes. En effet, le droit musulman fait partie intégrante de la religion. Il s'impose donc à tous les croyants, par delà les Etats. Les adeptes d'autres religions sont soumis à des règles différentes. Le droit musulman, bien que fondé en grande partie sur le Coran, accepte avec beaucoup de flexibilité la co-existence avec les coutumes. Les conceptions séculaires de la construction des droits sur les "terres mortes" appartenant à Dieu au travers de leur mise en valeur, de leur vivification, par des individus ou par des entités collectives, pourraient ainsi faciliter les opérations de prise de contrôle des terres dans les pays musulmans

Ces aspects du sujet qui nous occupe sont fondamentaux et souvent pas assez clairement abordés. Sont souvent présentées comme des évidences des positions idéologiques qui ne peuvent en aucun cas rendre compte de la réalité ni permettre la mise en place de processus de développement durable. C'est la raison pour laquelle ce petit rappel était indispensable.

b.L'obtention de droits de propriété

L'obtention d'un droit de propriété sur le sol et les ressources constitue la première forme de prise de contrôle de la terre, des ressources qu'elle contient, et la première façon pour capturer les rentes qui s'y rattachent.

Nous avons vu que cela pouvait se faire par l'achat de droits de propriété préexistants à des détenteurs individuels. Dans ce cas, le processus est "volontaire". Les cas de figure vont différer s'il existe ou non de lois réglementant ou limitant ces transferts, les "marchés" faisant entrer en compétition des acteurs aux capacités financières très dissemblables. L'existence de structures foncières inégalitaires, avec des latifundia extensifs et des minifundia associés est particulièrement

¹⁷ Voir l'article 544 du Code Civil français.

¹⁸ Jusqu'aux Judicature Acts (1873-75) qui ont créé des Cours susceptibles de statuer à la fois selon les procédures de common law et d'*equity*. René David, Camille Jauffret-Spinosi, Op cit.

favorable à des rachats portant sur de vastes surfaces¹⁹.

Nous avons aussi dit que ces droits pouvaient être concédés par des Etats ou des collectivités locales, sur des bases légales existant parfois dans les pays, mais provenant d'une importation idéologique simplificatrice de concepts juridiques venus d'ailleurs. Les résistances des ayants droits spoliés pouvant alors être fortes, les Etats préfèrent le plus souvent opter pour des mécanismes qui ne semblent pas léser la souveraineté nationale, et laissent à l'Etat un droit éminent sur le sol.

c. Systèmes de concessions sur le long terme. Land trusts.

C'est une autre forme de cession de droits par les Etats sur les territoires de la nation, moins facilement attaquables sur le plan politique. Les concessions portant sur de longues périodes, par le biais de baux emphytéotiques est une façon de pouvoir s'assurer une utilisation du sol et des ressources dans la durée, qui permet de valoriser des investissements lourds, et de récupérer les rentes. Ce n'est pas un mécanisme nouveau. Il était employé par exemple au XIXe et au début du XXe siècle pour les plantations de bananes dans les enclaves anglaises ou nord-américaines des Caraïbes.

L'exploitation des hydrocarbures et de nombreux minerais passe par des formes de concessions. De même l'exploitation forestière s'appuie de plus en plus sur ces dispositifs.

Dans certains cas la concession porte sur des droits qui étaient réellement exercés par les populations locales, par exemple l'utilisation des sols et des ressources pour la cueillette ou la chasse, l'agriculture ou le pastoralisme. Dans d'autres cas, il s'agit de ressources qui n'étaient pas exploitées, comme par exemple les ressources pétrolières, ce qui change sensiblement la nature des problèmes et des revendications des populations affectées par la concession.

La figure du Land Trust, liée aux systèmes de la *common law* et de l'*equity*, inconnue et pratiquement incompréhensible dans les systèmes juridiques civilistes, peut être utilisée, explicitement ou non. Cela mérite d'en expliciter ici les principes, car, en effet, selon les modalités d'établissement des règles, les conséquences sur le respect ou non des droits des habitants peuvent être radicalement différentes. Le trust permet de séparer les fonctions d'administration et de disposition du trustee (propriétaire nominal, investi de tous les pouvoirs d'administration et de disposition d'un propriétaire authentique), de celles de la jouissance du (ou des) bénéficiaire(s) du trust. Le trust organise la propriété pour le compte d'autrui, en imposant au propriétaire nominal l'obligation d'exercer ses prérogatives loyalement dans le respect de la confiance placée en lui, conformément aux vœux du créateur du trust et aux attentes générées chez les bénéficiaires. Le créateur du trust (*settlor*) peut établir le trust de son vivant, ou à sa mort avec un testament. Les formes actuelles de trust peuvent désigner des bénéficiaires multiples, rémunérés de façons différentes, immédiatement ou de façon différée.

L'utilisation de différentes modalités de trust est liée entre autres aux différents systèmes d'imposition, d'héritage et de transmission des biens d'une génération à une autre. Il permet de ne pas rendre publics les termes de l'accord entre les parties. Etant très flexible, il peut donc à la fois être très utile et en même temps constituer un facteur d'opacité et de contournement légal des lois applicables par ailleurs.

Il ouvre toutefois de réelles possibilités de montage de dispositifs de droits multiples de propriété permettant de prendre en compte des intérêts privés très différents, la volonté de chercher à aller dans le sens de l'intérêt général, parce que chaque trust est établi en fonction de principes moraux

¹⁹ Le changement des modes de valorisation des sols peut parfois être opéré par le propriétaire lui-même, et dans ce cas, il n'y a pas de nouveau processus de transfert de droits. Ce sont souvent d'autres entreprises, qui ont les contacts et les savoir-faire qui achètent les terres aux latifundiaires. (voir par exemple la mise en place des plantations de milliers d'hectares d'Eucalyptus dans les Etats du Sud du Brésil.)

(*equity*), et pas seulement sur une base strictement juridique.

d.Des mécanismes qui ne portent pas directement sur le foncier.

La perte du contrôle des terres et des ressources peut enfin passer par des mécanismes qui n'affectent pas formellement les droits des habitants sur ces biens. Des mécanismes puissants de subordination peuvent être instaurés, avec par exemple une intégration verticale d'unités de production qui restent formellement familiales, des formes d'agriculture sous contrat, dans lesquelles le producteur est contraint d'appliquer les itinéraires techniques que lui impose l'entreprise qui lui fournit les intrants et lui achète toute sa production. Ces phénomènes sont bien connus dans certaines branches, comme par exemple les élevages avicoles ou porcins, ou certaines plantations qui combinent des usines appartenant à une grande entreprise avec des producteurs familiaux chargés de produire la matière première (hévée, palmiers à huile, en Asie).

Il se peut aussi que les propriétaires du sol, ne pouvant avoir accès aux ressources nécessaires pour mettre leurs terres en valeur, les louent année après année à des entreprises, dont ils deviennent parfois les travailleurs salariés. Cette situation est souvent liée à des productions annuelles à grande échelle, de céréales ou de protéagineux, là où les conditions qui auraient permis le développement d'unités de production modernes familiales ou coopérative n'ont pas été réunies.

On trouve une version caricaturale de ce cas de figure là où la décollectivatisation s'est traduite par une distribution de parts foncières, d'actions et non pas de terres, comme cela a été le cas en Russie, en Ukraine, ou dans d'autres Etats de l'ex Union Soviétique.

Différents schémas d'organisation des entreprises ont été utilisés pour gérer des investissements en terres étrangères dans la durée. Il faudra pouvoir entrer dans le détail de ces dispositifs, afin d'en comprendre la nature, les avantages et les inconvénients pour les différents groupes sociaux, à court terme et à long terme²⁰.

2.6.De quelles superficies et de quelles populations s'agit-il ?

Les mécanismes de capture de rentes que nous avons décrits n'ont en soi rien de nouveau. C'est la combinaison de différents facteurs, l'irruption de la crise financière internationale, et l'accélération des processus qui le sont. Dès lors, estimer l'ampleur de l'emprise territoriale et sociale des phénomènes est essentiel.

L'exercice antérieur nous a permis de spécifier ce qu'il faudrait regarder.

Quelles surfaces couvrent dans le monde les terres sous régime "coutumier" ou "communautaire" qui ne sont pas véritablement reconnues dans le droit positif national ni efficacement respectées ? Quelle partie d'entre elles sont potentiellement agricoles ? Combien d'habitants y vivent ? Des estimations très grossières parlent de 1 à 2 Milliards de personnes. Si c'était vrai, on parlerait tout de même du sixième ou de tiers de l'humanité ! Ce n'est pas rien.

Quelles surfaces représentent les systèmes récemment décollectivisés qui sont en train de passer aux mains d'un petit nombre d'entreprises de très grande taille ?

Quelles surfaces couvrent les territoires dans lesquels on trouve des droits de propriété formalisés sans qu'il existe des mécanismes de régulation des marchés fonciers ?

Enfin, il faudra croiser les résultats antérieurs avec l'appréciation des surfaces potentiellement agricoles qui sont clairement sous-exploitées. Il faudra aussi se poser la question de ce que cela veut dire. Par rapport à quels critères et à quels besoins peut on parler de sous exploitation ? Les

²⁰ A titre d'exemple, citons les B.O.T. Build Operate Transferts, utilisés pour des investissements dans des secteurs divers depuis des décennies.

territoires remis en jachère en Europe occidentale avec l'évolution de la politiques agricole commune sont-ils sous exploités ? Quelles surfaces sont par ailleurs surexploitées ou mal exploitées (érodées, appauvries, etc.) ?²¹

On peut se poser les mêmes questions pour l'eau et pour les ressources forestières et la biodiversité.

Il n'est pas possible bien évidemment dans le cadre de l'étude de cadrage de répondre à toutes ces questions, mais l'étude en elle-même devrait permettre d'avoir quelques ordres de grandeur des différents phénomènes. Contentons-nous de rappeler les chiffres globaux qui sont disponibles.

Il existe aujourd'hui sur la planète un peu moins de 4000 millions d'ha de forêts, environ 3400 millions d'ha de savanes et de pâturages non cultivés, 1500 millions d'ha de terres cultivées, 380 millions d'ha couverts par les villes. De 1989 à 2006, les surfaces en forêts ont globalement diminué de 7.3 millions d'ha par an, alors que les surfaces des zones cultivées, en pâtures, et urbaines ont respectivement augmenté de 2.9, 2.4 et 2 millions d'ha par an²². Ces évolutions globales ne rendent pas compte des dynamiques locales qui peuvent être très différentes.

Selon les estimations de l'IIASA, le potentiel de terres cultivables disponible au niveau de la planète serait de 3 325 millions d'hectares (2 541 millions d'ha de bonne qualité et 784 millions d'hectares de terres modérément adaptées à l'usage agricole). Même si la part de forêt n'est pas clairement identifiée, il est certain qu'il existe une marge importante puisque seuls 1 500 millions d'hectares sont aujourd'hui cultivés.

Selon Fischer (IIASA) les réserves de terres à potentiel agricole hors forêts soit 949 millions d'ha se trouverait concentrées à 80% dans 7 pays d'Afrique et d'Amérique Latine: Angola, République Démocratique du Congo, Soudan, Argentine, Bolivie et Colombie (Fischer et al. 2002, selon images satellite 1995-1996).

On perçoit clairement l'ampleur des enjeux liés à la répartition de ces ressources foncières, tant au niveau national qu'à l'échelle internationale.

Pour compléter ce travail de clarification conceptuelle, et illustrer ses applications possibles, nous allons essayer de qualifier les principaux risques que présentent les pressions commerciales sur les terres pour l'humanité.

3. QUELS SONT LES PRINCIPAUX RISQUES POUR LA SOCIÉTÉ ET QUELLES OPPORTUNITÉS POURRAIENT APPARAÎTRE ?

Il ne s'agit pas ici de répondre à ces questions, mais de seulement de commencer à les poser. L'étude que l'ILC va réaliser ne pourra pas en effet les ignorer.

3.1. Opportunités

Laissons pour le moment de côté les risques, de toute évidence préoccupants (dans le cas contraire, les organisations internationales et les réseaux d'ONG ne consacraient pas autant d'énergie à réaliser en urgence des études planétaires pour mieux connaître la nature des phénomènes en cours) pour examiner les aspects positifs énoncés par les promoteurs de ces opérations d'investissements massifs ou par leurs partisans. Il sera important au cours de l'étude

²¹ Bien sûr, ces questions devraient porter non seulement dans les pays du Sud, mais aussi dans les pays développés.

²² Source: Holmgren 2006, cité dans GEO4 Global Environmental Outlook, United Nations Environment Programme. 2007.

de l'ILC de pouvoir juger de la pertinence de ces arguments sur le terrain ou par le biais d'études transversales adéquates.

3.1.1. Mise en valeur des ressources non utilisées

Un argument de poids des partisans de la mise en place d'investissements étrangers consiste à affirmer que les nationaux sont incapables de mettre en valeur les ressources dont ils disposent, par manque de moyens financiers, manque de maîtrise des techniques de pointe qui seraient nécessaires, et aussi souvent du fait de blocages liés aux structures sociales, qui bloquent tout changement. Seuls des investisseurs étrangers, disposant de grandes quantités de capital, des meilleures technologies, et répondant à une logique d'entreprise sans faille, seront susceptibles de le faire. Le discours prononcé par Alan García, Président du Pérou en octobre 2007 illustre magnifiquement cette position²³. Pour le gouvernement du Pérou, le développement du pays passe par la suppression des biens de mainmorte qui persistent encore en grande quantité.

Le discours n'est pas nouveau. Les lois libérales du XIXe siècle avaient affecté de la même façon en Amérique Latine les biens de mainmorte de l'Eglise et des communautés, et provoqué un processus continental de consolidation de la grande propriété et d'exacerbation des inégalités. Au Mexique, ce processus, arrivé sous Porfirio Díaz à un niveau extrême, a débouché sur la révolution que l'on connaît.

La mise en œuvre de schémas similaires dans certaines colonies, avec cette fois des colonies de peuplement, comme par exemple au Zimbabwe ou en Afrique du Sud, a également produit des résultats désastreux sur le moyen terme, sur le plan des droits de l'homme, mais aussi au niveau économique.

3.1.2. Réduction de la pauvreté

Un argumentaire important des partisans de cette voie de développement consiste à affirmer qu'elle constitue la façon la plus efficace de réduire la pauvreté d'une façon globale.

Des modélisations plus ou moins sophistiquées affirment ainsi sur la base d'hypothèses audacieuses d'une augmentation continue des rendements liée aux progrès de la science, que la poursuite de la libéralisation des échanges au niveau mondial constitue le scénario le plus favorable de réduction de la pauvreté²⁴.

L'examen critique des hypothèses de telles constructions est bien entendu tout à fait indispensables. Les tendances historiques qui ont prévalu jusqu'à présent en matière de développement tendent à prouver exactement l'inverse, comme l'affirme d'ailleurs des chercheurs reconnus de la Banque Mondiale, qui soulignent que les pays qui connaissent les plus forts degrés d'inégalité dans l'accès aux ressources ne sont pas ceux qui obtiennent les meilleurs résultats en termes de réduction de la pauvreté (voir ci-dessous K. Deininger).

Pour de nombreux scientifiques, comme Marcel Mazoyer²⁵, les véritables causes de la pauvreté sont liées à la mise en concurrence sur le marché mondial d'agricultures aux niveaux de productivité très différents qui fait que des groupes sociaux entiers, des millions de producteurs perdent tout accès à la terre et aux ressources naturelles. Ils contestent donc radicalement la

²³ Ce discours a donné lieu à une polémique violente au Pérou et les lois que le gouvernement péruvien avait voulu imposer pour accélérer la vente des terres des communautés indiennes ont finalement été déclarées anti-constitutionnelles, suite aux importantes mobilisations populaires qu'elles avaient provoquées.

²⁴ Voir le scénario "Global Orchestration" du Millennium Ecosystems Assessment, cité dans *Agricultures et alimentations du monde en 2050: scénarios et défis pour un développement durable*. INRA, CIRAD, Février 2009. France.

²⁵ Mazoyer, Marcel. FAO, 2001. Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation.

validité des hypothèses antérieures.

3.1.3. *Moindre atteinte à la biodiversité naturelle*

Les systèmes de production les plus modernes permettent d'obtenir des rendements bruts largement supérieurs aux systèmes actuels. Les surfaces nécessaires pour satisfaire les besoins de l'humanité en aliments et en agrocarburants pourraient donc être diminuées d'autant. Ainsi, la perte de diversité agricole et le degré plus important d'artificialisation des zones mises en valeur sur la base de leurs avantages comparatifs seraient largement compensés par la possibilité de préserver et de protéger de beaucoup plus grandes superficies, sanctuarisées pour la sauvegarde de la biodiversité naturelle. Cet argument, repris par Alan Garcia, est développé également dans le scénario Global Orchestration du Millennium Ecosystem Assessment. Ce n'est pas le lieu de discuter ici cet argumentaire, mais il conviendra de l'avoir à l'esprit au moment de réaliser les études.

3.2. Risques

3.2.1. *Risques liés aux fortes fluctuations des prix*

Les niveaux de rente et de profit pour les investisseurs sont directement liés au niveau des prix des matières premières agricoles et énergétiques sur le marché mondial. En même temps, les stratégies de production directe d'aliments ou d'agrocarburants à l'étranger sont en partie liées à la volonté de gagner une certaine marge de manœuvre et plus d'indépendance en cas de hausse très forte des prix des denrées stratégiques, aliments et combustibles.

Les très fortes augmentations de prix des aliments de 2006 - 2007 vont-elles se maintenir ? Ont-elles un caractère structurel ou seulement conjoncturel ? Les prix ont déjà commencé à chuter en 2008. Une partie des prix élevés s'expliquent par les subventions directes ou indirectes que les politiques de promotion des agrocarburants de quelques grands pays impliquent pour les agrocarburants. Si ces subventions diminuent, la production d'agrocarburants continuera-t-elle à se développer ?

3.2.2. *Risques de nouveaux conflits*

Les processus de prise de contrôle par des entreprises le plus souvent étrangères de grandes quantités de terres et de ressources naturelles provoque des changements profonds dans les rapports sociaux préexistants. Il en résulte inévitablement un accroissement des inégalités, des phénomènes d'exclusion. Très souvent, cela entraîne aussi des contradictions exacerbées entre différents groupes ethniques, ayant eu jusqu'alors des droits complémentaires sur les ressources, pouvant aller jusqu'à des affrontements²⁶.

La stigmatisation de l'étranger peut également dégénérer en conflits. Très souvent, la façon la plus aisée de restreindre l'accès à la terre est d'interdire aux personnes et aux entités d'autres nationalités d'en devenir propriétaire. C'est souvent assez facile de contourner de telles lois, en formant des sociétés nationales dont les entreprises étrangères sont actionnaires.

Si les intérêts vitaux des pays hôtes sont touchés, ou si des conflits significatifs se développent, leurs gouvernements ou des mouvements contestataires seront probablement amenés à remettre en cause les droits concédés aux investisseurs ou les conditions d'exercice des productions qu'ils organisent. Pourront alors émerger des conflits internationaux si les Etats « investisseurs » souhaitent protéger les intérêts de leurs ressortissants agissant en tant qu'investisseurs privés. Ce

²⁶ C'est le cas au Sénégal, par exemple.

ne serait pas la première fois dans l'histoire de l'humanité ! ²⁷

3.2.3. *Risques pour la sécurité alimentaire*

N'y a-t-il pas un risque de mise en péril de la sécurité alimentaire des pays qui reçoivent ces investissements ? Quelle est la situation réelle des pays qui exportent leurs entreprises de production d'aliments ?

En plus des risques évoqués ci-dessus, les compétitions autour des usages vivriers et énergétiques ne sont-ils pas susceptibles de réduire la place de la production d'aliments, tant au niveau des pays, qu'au niveau global de la planète ?

D'une façon plus générale, le choix des productions en fonction des prix des matières premières sur le marché mondial, très volatiles, ne fait-il pas peser une incertitude croissante sur l'approvisionnement national ?

A ces risques concernant les pays récepteurs des investissements, il faudrait ajouter un questionnement relatif aux problèmes de sécurité alimentaire spécifiques des pays promoteurs de politiques d'expatriation de leur production. Est-ce toujours du fait des limites des potentialités de leurs terroirs qu'ils décident d'investir ailleurs ? Certains d'entre eux ont eu par le passé ou ont toujours une politique agricole efficace autocentrée fondée sur la petite production et sa modernisation; sont-ils en train de changer de politique et si oui, pourquoi ?

3.2.4. *Risques environnementaux*

N'existe-t-il pas un risque d'aggravation de la crise écologique mondiale ?

La promesse de quantités importantes d'investissements sur le court terme ne va-t-elle pas peser plus que le pari de pouvoir conserver des ressources forestières ou de biodiversité encore inutilisées et valorisables seulement sur le long terme ?

Les modèles techniques les plus faciles à gérer sur des exploitations de grande taille utilisant de la main d'œuvre salariée et le fait que le capital puisse se déplacer quand les profits diminueront n'entraîne-t-il pas un risque élevé d'une exploitation non durable des ressources, d'extraction à la manière de l'exploitation minière ?

Alors que la menace du réchauffement climatique se fait de plus en plus pressante, que la destruction des forêts ne peut être stoppée comme il le faudrait, est-il bien raisonnable de laisser se développer des pratiques dont on a vu maintes fois par le passé, dans d'autres circonstances, les effets irréversibles et l'impact le plus souvent négatif ?

3.2.5. *Risque de destruction massive de agricultures familiales*

Quelle est la meilleure stratégie pour valoriser le foncier et les ressources naturelles de manière durable dans l'intérêt général à l'échelle de la planète ?

Les phénomènes de ruée sur les terres ne vont-ils pas nécessairement accélérer la disparition de l'agriculture paysanne et le développement de grosses exploitations agricoles mécanisées utilisant de la main d'œuvre salariée ?

C'est déjà ce qui s'était produit dans les années 70, quand les prix des matières premières agricoles s'étaient envolés. Les prix sont retombés quelques années plus tard, mais

²⁷ Il existe une littérature abondante sur ces questions. L'IIED a apporté un éclairage détaillé sur la prise en compte dans le cadre légal (traités, contrats, d'investissement, notamment) des attentes des investisseurs étrangers en matière de stabilité économique et politique à l'égard des Etats hôtes. Voir la série des Briefings : Investment Law and Sustainable Development, IIED, Août 2007. Ces documents sont très utiles pour renforcer la vigilance citoyenne sur les conditions octroyées par les Etats aux investisseurs étrangers.

l'agrobusiness, lui, est resté installé durablement dans les pays du Sud. Le Brésil en donne une illustration éclatante. La destruction des structures paysannes est irréversible à l'échelle d'une ou de plusieurs générations.

Klaus Deininger et Vera Songwe dans un document récent Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges²⁸ mentionnent explicitement cette question et soulignent le danger.

« Large-scale land acquisitions during commodity booms can be particularly detrimental to social and economic development, as evidenced in Central America during the coffee boom of the late 19th century when privatization of previously customary lands led to rapid land concentration. »

Le monde a-t-il besoin de petits producteurs efficaces ou de très grosses exploitations ? C'est sans doute une des questions fondamentales qui se cachent derrière les débats antérieurs. Deininger & Songwe ne s'y sont pas trompé ! Nous reprendrons ici quelques extraits de leur texte et recommandons à tous de lire en entier.

« Does 'modern' agriculture require large farms ?

An argument commonly used to advocate allocating large tracts of land to investors is that 'modernized' agriculture, especially in Africa, will by definition entail a transition from small holdings to large farms. (...) All over the world, family-operated farms have been shown to be economically much more efficient than plantations operated by wage labor. This is one reason that even large agri-business firms often rely on outgrowers, and do so almost exclusively for produce that has to meet the highest quality standards. Smallholder production moreover has a massive employment effect that is not seen in the case of large mechanized farming. This employment effect is critically important for poverty reduction in situations in which non-agricultural economic growth is insufficient to draw workers out of the agriculture sector.

A useful illustration of this relationship between farm size, poverty, and employment can be found in the contrast between Brazil and China from 1991 to 2001. During that period, China doubled its cereal yields based on a smallholder sector with an average plot size of less than 0.2 hectares, and in so doing raised some 400 million people out of poverty. Over the same period, Brazil achieved slightly lower rates of growth based on mechanized large scale farming – but the number of rural poor actually increased. »

Ces auteurs concluent finalement:

« The conclusion is that agri-business investments that require implicit subsidies in the form of unrealistically low land prices or exemptions from taxation in order to become viable are unlikely to be a good idea. »

La destruction irréversible des savoir-faire paysans, des modes de vie, la disparition de la diversité culturelle et la réduction de la biodiversité agricole du fait du développement de systèmes fondés essentiellement sur les monocultures ne pourrait-elle pas devenir un grave problème en cas de crise économique ou écologique de l'agrobusiness ?

4.COMMENT EVITER DES CRISES ECONOMIQUES, SOCIALES ET ECOLOGIQUES MAJEURES ET COMMENT ALLER VERS UNE OPTIMISATION DE L'UTILISATION DES TERRES ET DES RESSOURCES DE LA PLANETE ?

4.1.Comment les "habitants" des zones concernées pourraient-ils bénéficier de nouvelles opportunités commerciales ? Clarification des enjeux.

Sous quelles conditions, et par le biais de quels mécanismes les habitants, les producteurs présents sur le terrain, les "pauvres" pourraient bénéficier de l'apparition de ces rentes

²⁸ Agriculture & Rural Development NOTES. Land Policy and Administration. Issue 45. World Bank. January 2009.

potentielles, de ces "opportunités" que les investisseurs externes sont capables de récupérer ?

C'est certainement là une question centrale, qui ne peut recevoir de réponse simple ni valable en toutes circonstances.

Les obstacles peuvent être de différentes natures, comme par exemple :

- l'absence de moyens techniques ou financiers,
- l'impossibilité pour les habitants de pouvoir entrer en relation avec des marchés lointains ou de pouvoir s'engager dans des processus de production de biens ou de services susceptibles de satisfaire à leurs exigences,
- les systèmes socio-économiques, les systèmes de production, et les modes d'organisation en vigueur.

On connaît des exemples de situations historiques dans lesquelles ces obstacles ont été surmontés. Dans tous les cas, cela a nécessité une période assez longue de construction de nouvelles capacités de gouvernance des ressources, un apprentissage, et des politiques publiques favorables.

Prenons deux exemples très différents pour illustrer cette affirmation.

1. La construction en Europe d'une agriculture familiale moderne a impliqué la constitution de mécanismes de coopération entre les producteurs, un effort conjoint des organisations paysannes et des Etats, qui ont mis en place des politiques agricoles capables de permettre l'expression du potentiel des producteurs. Cela a été le cas au Danemark dès la fin du XVIIIe siècle, en France au cours de la seconde moitié du XXe siècle.
2. Au Brésil, les programmes de la Banque Mondiale de lutte contre la pauvreté dans le Nordeste ont adopté une méthode de travail fondée sur le renforcement de la capacité de gouvernance des communautés rurales, avec la mise en place de financements gérés par des Conseils de représentants de ces communautés à l'échelle des municipalités. Ces actions ont permis, bien au delà des micro-projets qui ont été appuyés, aux acteurs locaux de s'insérer sur des marchés lointains, et de développer des activités qui auraient été impossibles quelques années auparavant.

Il faut sans doute s'en inspirer pour que les opportunités et les schémas "gagnant – gagnant" dont beaucoup parlent deviennent des réalités. Nous pouvons d'ores et déjà affirmer le besoin de raisonner de façon telle que l'intérêt général soit aussi clairement que possible pris en compte et de mettre en place des mécanismes pouvant accélérer la conformation de rapports de force favorables au changement et d'une gouvernance plus efficace des ressources foncières et naturelles.

Pour pouvoir appréhender les impacts possibles sur le long terme, on ne peut se contenter d'une analyse financière, d'efficacité d'entreprise. Si l'on veut évaluer ce qui se passe réellement, il faudra se donner les moyens de faire une évaluation économique, c'est-à-dire un travail depuis la perspective de la société dans son ensemble et pas seulement une évaluation des "investissements" du point de vue de l'entrepreneur. Cette évaluation économique devra de plus être complétée par une évaluation qualitative des impacts possibles au niveau environnemental, trop souvent impossibles à chiffrer en terme de coûts pour la société.

Par ailleurs, la répartition de la rente foncière devra être au cœur des débats. A quel prix est achetée ou est louée la terre ? A quelle taxation est soumise la rente, au niveau local, au niveau national ? L'impôt est en effet la façon la plus pratique de socialiser les rentes.

Enfin, il conviendra de s'interroger sur les moyens et les méthodes à employer pour réussir à

accélérer la construction de mécanismes de gouvernance nouveaux. Il existe certainement dans différentes régions du monde des prémices de ces nouvelles formes de gouvernance. Les réactions des sociétés au niveau local ont sans aucun doute amené à des innovations qu'il serait indispensable de répertorier, d'analyser et de diffuser.

C'est un des objectifs que nous donnerons à l'étude de l'ILC.

4.2. Les conditions minimales requises sur le court terme

On peut imaginer des modalités dans lesquelles les parties s'engagent volontairement dans des processus novateurs, à condition qu'il y ait une grande transparence, la possibilité de débattre mais aussi celle d'infléchir les trajectoires, d'adapter les dispositifs au cours du temps.

On pense immédiatement aux modalités de l'agriculture dite contractuelle, qui associe entreprises de transformation ou de commercialisation avec des unités de production agricoles familiales. Celle-ci peut dans certains cas être efficace sur le court terme, mais elle peut aussi souvent ne conserver que l'apparence de la production paysanne, en prolétarisant de fait les producteurs, en leur faisant assumer une grande partie des risques et en leur imposant des itinéraires techniques qui ressemblent à ceux de l'agrobusiness. Il faudra donc se demander si l'intégration verticale selon ces schémas correspond vraiment aux besoins actuels et s'il ne s'agit pas d'une simple variante du modèle dominant de la grande production.

Le plus difficile sera sans doute de s'assurer que les choix des individus et des institutions prendront en compte les problèmes des générations futures, même si cela implique de renoncer à certains bénéfices immédiats.

Un des objectifs des études menées par la FAO, le FIDA ou la Banque Mondiale est d'arriver à identifier les meilleures pratiques (*best practices*) et d'élaborer des recommandations pour aider les gouvernements à prendre de bonnes décisions, des *Codes de bonne conduite*, qui pourraient leur être proposés.

Dès à présent, des conditions minimales ont été formulées²⁹:

1. Autorisation des opérations massives de cessions de terres par les parlements nationaux après débat public, afin que des décisions de cette importance ne soient pas prises sans concertation au plus haut niveau de l'Etat.
2. Information et consultation des populations qui occupent les terres vendues, concédées ou louées, et association éventuelle de leurs représentants à la négociation avec les investisseurs.
3. Mise à disposition des États, avant leur engagement, d'études indépendantes d'impact à long terme au niveau environnemental (sur les sols, les réserves en eau, sur les équilibres écologiques, sur l'usage des pesticides), au niveau de l'économie locale, et de l'impact attendu sur les ressources du pays et sur l'emploi. Ces études pourraient être réalisées par des organisations des Nations Unies.
4. Contractualisation sur un ensemble d'objectifs (en particulier emplois locaux et retombées économiques) et mise en œuvre de moyens et d'évaluation. Les États pourraient bénéficier de conseils juridiques pour préparer ces accords.

4.3. Quelques pistes de travail sur le moyen terme

Ces propositions sont intéressantes, mais ce ne sont sans doute pas les seuls axes de réflexion sur

²⁹ Alain Durand Lasserre, lors d'une réunion du Comité Foncier de la Coopération française, Janvier 2009.

lesquels devrait porter l'étude de l'ILC.

Il nous semble indispensable dans le prolongement de l'analyse que nous avons développée de mener à bien un travail avec les populations concernées et les organisations de recherche et de la société civile des pays concernés afin de ne pas dépendre uniquement d'avis d'experts des organisations internationales.

Il nous semble également essentiel d'engager la discussion sur les modalités de distribution des droits de propriété et sur les systèmes de gestion et de régularisation qui seraient nécessaires, ainsi que sur la distribution de la rente foncière.

- Comment protéger les droits individuels des personnes et ceux des collectivités sur les terres qui peuvent être cédées en propriété ou sous forme de concession ?
- Comment mettre en place des mécanismes de régulation des marchés fonciers là où des droits de propriété existent depuis longtemps ou viennent d'être attribués ?
- Comment peut-on mettre en place des mécanismes de régulation efficaces et contraignants pour amener les entreprises à opérer en conformité avec l'intérêt général ? Quels dispositifs juridiques se prêtent le mieux à cela, dans chaque situation ?

4.4. Les exigences au niveau planétaire.

L'optimisation de l'usage des ressources au niveau de chaque pays ne signifie pas qu'il y ait optimisation au niveau de la planète. La distribution très inégale des ressources par habitant de par le monde fait que certaines régions ne pourront pas produire suffisamment d'aliments pour nourrir leurs populations. D'autre part, certains sujets, comme la lutte contre le réchauffement climatique, demandent nécessairement des actions planétaires coordonnées et cohérentes. La gouvernance ne peut donc pas se cantonner au niveau national.

- Comment pourrait-on établir de nouveaux mécanismes de régulation au niveau international sur la question de l'accaparement des terres ? Quels types de mécanismes pourraient être imaginés ?
- Comment pourrait-on assurer au plus grand nombre possible d'agriculteurs familiaux les conditions d'un développement durable ?
- Comment éviter que des politiques nationales volontaristes comme celles des subventions accordées aux agrocarburants ne viennent créer artificiellement un contexte commercial favorable à la prise de contrôle du foncier par une minorité d'acteurs ?
- Tant qu'aucune instance internationale n'aura le mandat et les moyens d'imposer des règles, serait-il possible de penser à des accords volontaires impliquant des secteurs divers de la société, qui chercheraient à créer des rapports de force susceptibles de faire évoluer la situation ?

Cette liste n'est pas exhaustive. La question des migrations des populations n'a pas été abordée ici, alors qu'elle est de toute évidence essentielle. Si l'étude proposée ne pourra pas apporter des réponses à toutes ces questions, elle pourra contribuer à enrichir le débat et à formuler des propositions.