

Les phénomènes d'appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l'Est

S'interroger sur la nature des droits de propriété peut aider à faire la différence entre investissement et prédation.

L'auteur :

Michel Merlet

Directeur de l'ONG internationale AGTER, une association pour améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles. www.agter.asso.fr.

Cette réflexion s'appuie sur des travaux menés dans différents cadres institutionnels et en particulier au sein du Comité Foncier de la coopération française, dont nous remercions vivement les membres, faute de pouvoir tous les citer ici. Les interprétations que nous défendons ne sauraient toutefois les engager et nous sont propres.

Depuis l'article de l'ONG GRAIN en octobre 2008¹, les journaux du monde entier ne cessent de dénoncer la ruée sur les terres agricoles des pays du Sud et de l'ancien bloc soviétique de la part de fonds souverains et d'investisseurs privés. Bien qu'impossible à quantifier avec précision, l'ampleur du phénomène ne fait aucun doute. En un an, plusieurs dizaines de millions d'hectares sont passés sous le contrôle de quelques grands groupes, affectant des pourcentages parfois élevés des surfaces agricoles des pays concernés.

Les institutions internationales et de coopération bilatérale qui travaillent dans le domaine agricole, les organisations de défense des droits humains et les associations de producteurs se sont emparées du sujet. La Banque Mondiale parle d'*acquisitions de terres*, la Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre de *pressions commerciales sur les terres*, les acteurs de la coopération française sur le foncier d'*appropriation à grande échelle*, les ONG et organisations paysannes d'*accaparement*. Ces mots ne sont pas neutres ; ils reflètent chacun une partie de la réalité et les débats restent confus. Les gouvernements des pays du Sud sont souvent les premiers à mettre des centaines de milliers d'hectares à disposition des investisseurs. Les gouvernements des pays du Nord s'inquiètent de voir aujourd'hui la Chine ou les pays du Golfe promouvoir leurs entreprises dans leurs anciennes colonies. Doutant de la nouveauté de tels phénomènes, certains se demandent s'il y a lieu de s'inquiéter. Alors qu'une personne sur six sur la planète souffre aujourd'hui de la faim, certains soulignent les

opportunités dont les investissements étrangers dans l'agriculture seraient porteurs et affirment que ces dynamiques étant impossibles à stopper, il convient de chercher des accords « gagnant – gagnant » et de mettre en place des « codes de bonne conduite ». Les organisations non gouvernementales dénoncent la violation des droits de centaines de milliers de ruraux, le vol de leurs terres et de leurs ressources et leur paupérisation en masse.

Les intérêts en jeu laissent peu de place au principe de précaution, et le manque d'analyses quantitatives prospectives joue en faveur d'attitudes attentistes. Les débats se situent avant tout sur les terrains de l'idéologie et de la morale et paradoxalement, quels que soient les positionnements par rapport aux acteurs en présence, plusieurs questions fondamentales qui permettraient de comprendre la nature des phénomènes d'appropriation des terres à grande échelle ne sont pratiquement jamais mentionnées.

Investissements ou capture de richesses naturelles

Ce sont ces points noirs que nous souhaitons aborder. Ils sont au nombre de trois et se rattachent aux concepts de base, de l'économie politique, des questions foncières et du droit international. Nous traiterons dans cet article des deux premiers, la confusion entre investissement et capture de rentes, et la nature des droits sur la terre.

La promotion des investissements étrangers est au cœur des préoccupations de la Banque Mondiale

qui a monté pour cela des services spécialisés d'appui aux investisseurs et aux gouvernements². Elle publie chaque année des guides de référence, comme *Doing Business*, qui caractérisent chaque pays en fonction des opportunités et des risques qu'il présente et mesurent leurs progrès respectifs.

Les pays qui encouragent ces investissements offshore par le biais de leurs fonds souverains ou de leurs politiques affirment souvent vouloir assurer l'approvisionnement en aliments ou en combustibles de leurs propres populations, quand ils ne disposent pas de ressources énergétiques propres ou de terres de qualité et d'eau en quantités suffisantes. Avec la flambée brutale (mais éphémère) des prix de matières premières agricoles et du pétrole en 2008, ils ont pris conscience des risques d'un approvisionnement stratégique qui dépendrait essentiellement du marché mondial. Ils ont aussi compris qu'il était possible de produire céréales et agrocarburants à l'étranger à un coût bien moindre que sur leurs propres territoires. La crise financière les a incités à rechercher des placements plus sûrs pour leurs capitaux.

La motivation centrale des investisseurs est la recherche de profits. En s'installant dans les pays les plus pauvres, ils peuvent bénéficier de niveaux de salaires extrêmement bas mais aussi d'un accès gratuit ou très bon marché au foncier. Celui-ci doit être sécurisé sur une période assez longue. Un bail emphytéotique est alors préférable à un achat formel. Il soulève moins de réactions négatives et peut s'accompagner de conditions financières favorables, un engagement plus ou moins va-

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

2. Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA); FDI.net, Promoting Foreign Investment in Emerging Markets, PRI-center.com, An information service on political risk insurance for investors and practitioners; FIAS, The Investment Climate Advisory Service.

gue à construire des infrastructures pouvant suffire, comme cela était le cas avec la tentative avortée de prise de contrôle de 1,3 million d'hectares par l'entreprise Daewoo à Madagascar. Le plus souvent, les contrats entre investisseurs et Etats hôtes prévoient une défiscalisation partielle ou totale des activités et des biens de l'entreprise. La combinaison de tous ces facteurs offre l'opportunité d'obtenir des profits élevés.

L'argument utilisé par les décideurs pour justifier les facilités accordées aux investisseurs est simple. Les investissements étrangers seront générateurs de développement et permettront de réduire la pauvreté et la sous-alimentation parce que les structures de production qu'ils mettent en place sont compétitives et efficaces économiquement, contrairement aux producteurs locaux qui manquent de capitaux et de savoir-faire. A des agricultures paysannes indépendantes, diversifiées et mal équipées, succèdent ainsi de grandes entreprises utilisant des salariés ou des entreprises intégrant des agriculteurs sous contrat qui travaillent avec des paquets technologiques imposés, perdant leur pouvoir de décision sur les processus de production, mais conservant un fonctionnement formel d'unités de production familiales qui assument une partie des risques. L'utilisation de moyens modernes (mécanisation, utilisation d'intrants chimiques et de biotechnologies, etc.) permet d'être compétitifs sur les marchés mondiaux. Les entreprises peuvent ainsi assurer très rapidement un retour maximum sur leurs investissements. Légitimée par son apparente efficacité économique, et contrôlant souvent des filières destinées à l'exportation, la grande production capitaliste mécanisée constitue un excellent moyen pour capturer les richesses naturelles. En réduisant les anciens usagers des ressources au rang de salariés, elle déstructure leur capacité de résistance collective.

La recherche de profits maxima sur le court terme a, le plus souvent, des conséquences néfastes sur l'environnement et les sociétés rurales (systèmes d'exploitations miniers, contamination des nappes phréatiques, destruction des biotopes ou de sociétés rurales millénaires). Celles-ci ne deviennent toutefois manifestes qu'à moyen et long terme, lorsque tout retour en arrière est impossible.

En agriculture, la supériorité de la grande production sur la production familiale ou paysanne n'est pas



© Voygerix

vérifiée. Les organisations de la Via Campesina ne sont pas les seules à clamer le contraire. Les chercheurs de la Banque Mondiale le répètent aussi depuis longtemps³. L'histoire des pays développés a prouvé la supériorité des agricultures paysannes modernes. L'efficacité apparente des grandes entreprises à salariés ne vient très souvent que des salaires très bas et de la possibilité de s'approprier gratuitement des richesses naturelles, en achetant ou en louant le foncier très peu cher et en ne payant pas d'impôts. Leur prospérité est basée sur la capture de «rentes», des revenus non mérités, selon l'expression anglaise.

Le mot rente est aujourd'hui utilisé avec des sens très différents. Le sens que lui donnait l'économie classique dont il constituait un concept fondamental, est largement tombé en désuétude. On doit à Ricardo d'avoir clarifié l'origine d'une partie de ces rentes. Une même quantité de travail et de capital appliquée à deux parcelles de même taille permet d'obtenir des productions différentes du fait des caractéristiques du sol, de l'exposition de la parcelle. Le surplus produit par la meilleure terre, c'est la rente différentielle. Elle peut être appropriée par le propriétaire de la parcelle, sans que le fonctionnement économique des producteurs soit perturbé.

La terre a comme particularité de contenir des ressources naturelles qui ne sont pas le fruit d'un travail humain⁴. Certains parlent de « capital naturel ». La fertilité naturelle des sols et la biodiversité ne sont pas partout les mêmes, le sous-sol

peut contenir de l'eau, des minerais, etc. Tous les fondateurs de l'économie politique, y compris Stuart Mill et Walras, le père du marginalisme, pensaient qu'il convenait de distinguer la fraction particulière du produit de la terre qui ne provient pas du travail ni de l'efficacité de l'utilisation du capital. Ils jugeaient nécessaire de la socialiser à nouveau par le biais d'un impôt foncier et défendaient l'idée d'une dimension commune du foncier. Ces approches ont été abandonnées avec le développement néolibéral et la transformation de la terre en marchandise. Karl Polanyi soulignait en 1944 dans « La grande transformation » l'absurdité et le danger d'une telle vision et la coïncidence avec le développement des empires coloniaux sur la planète, qui se traduisirent par de gigantesques phénomènes de capture de richesses à l'échelle mondiale.

Si différencier les effets de « rente » de l'efficacité de l'investissement est fondamental, ce n'est pas toujours une tâche aisée car les rentes ne peuvent s'exprimer que sous certaines conditions, qui dépendent des possibilités de financement et de commercialisation.

Prenons un exemple : des terres utilisées jusqu'alors sous forme de pâturages extensifs pourraient être mises en valeur de façon plus intensive si les producteurs avaient accès aux marchés et aux capitaux et pouvaient améliorer ou modifier radicalement leurs systèmes de production. Mais ils ne peuvent maximiser l'utilisation du potentiel productif naturel des terres du fait de contraintes diverses, économiques,

3. Binswanger et al 1993. Deininger et Songwe, 2009.

4. Ceci reste vrai même si une partie de ce qui apparaît à un moment donné comme naturel provient en fait du résultat du travail accumulé par des générations d'agriculteurs, aménagements hydrauliques, modification des caractéristiques des sols et des écosystèmes cultivés ou simplement utilisés.



© Vkhoo Eng Yow

agronomiques ou sociales. Une entreprise qui possède les contacts, les connaissances et les capitaux requis pour produire et exporter des agrocarburants peut très rapidement valoriser ce potentiel en dormance. La rente de fertilité devient réalité et ce résultat semble être le produit de l'efficacité productive de l'entreprise, alors que d'autres formes de production auraient pu faire aussi bien et peut-être mieux, si elles avaient bénéficié des mêmes conditions.

Il existe d'autres types de rentes, de revenus qui ne sont en rien dus à l'efficacité économique. Elles peuvent provenir de décisions externes sur ce qu'il est possible de faire sur une parcelle ou de la mise en place d'équipements dans son environnement. On sait que la possibilité de construire sur une parcelle, la perspective ou la mise en place à proximité d'un terrain, d'un port ou d'une autoroute entraînent des « plus-values » foncières. Les rentes naissent aussi des politiques publiques, subventions directes ou créations de marchés captifs⁵.

Si les deux phénomènes d'investissements et de captures de richesses apparaissent souvent si intimement liés, c'est en partie du fait des concepts que nous utilisons pour caractériser et reconnaître les droits de propriété individuels et collectifs sur les terres et les ressources naturelles.

Des régimes fonciers qui se prêtent à la capture des richesses

Les négociations entre investisseur étranger et Etat hôte s'effectuent souvent au mépris total des droits des habitants. En vertu du principe de « domanialité » hérité de la période coloniale, l'Etat vend ou cède par le biais d'un bail de longue durée des terres qui sont occupées et utilisées de façon coutumière par des populations depuis des générations. Elles ne lui appartiennent donc pas vraiment mais il estime en être le propriétaire, se basant souvent sur la législation en vigueur. Pour comprendre, revenons sur les modalités de constitution des droits de propriété sur le sol et sur les différentes conceptualisations de ces droits.

Diverses visions du foncier coexistent aujourd'hui dans le monde. Celles des peuples « autochtones », plus ou moins influencées par les grands empires, existent toujours. Celles du monde dit « moderne » acquièrent de plus en plus d'importance. Du fait de l'emprise coloniale des siècles passés, la caractérisation et la gestion des droits sur la terre sont largement dominées par les apports de deux grandes familles de droit aux conceptions différentes, celle de la Common Law et de l'Equity diffusée par l'empire britannique et celle du Code Civil, issue de la révolution française et largement mondialisée depuis⁶. Dans la Common Law, les droits sont fondés sur la reconnaissance de la possession. Ils sont pluriels (plusieurs ayants droit, avec des droits de différentes natures) et relatifs (durée indéfinie ou finie, transmissibles ou non). Les systèmes liés au Code Civil partent au contraire d'une conception absolutiste de la propriété (un seul ayant droit dispose en théorie de tous les droits) et d'une maîtrise spatiale perpétuelle. Le Code Civil français, produit d'une démarche longue de synthèse de nombreux systèmes juridiques, élaboré lors d'une période de lutte politique intense, cherchera à consacrer le caractère absolu du droit de propriété, mais il le fera d'une façon ambiguë, comme l'a montré J. Comby⁷.

Les deux systèmes ont évolué au cours du temps, en convergeant petit à petit sur de nombreux points (Galey, 2006), mais ils ont surtout souffert des distorsions significatives lors de leur exportation dans le contexte des colonies. Si les mots sont restés

les mêmes, leur sens a souvent été considérablement modifié : propriété en France ne signifie pas la même chose que propriété au Burkina Faso, au Kenya ou en Argentine. Dans les pays du « centre », les droits s'étaient construits par le bas, par le biais d'un processus de validation sociale au cours du temps. Dans les pays colonisés, les droits se sont construits par le haut, le plus souvent au travers de « titres » attribués par la puissance coloniale. Cela a été le cas en Amérique Latine et on a essayé de faire de même en Afrique, souvent sans réel succès sur le terrain mais les législations se sont construites partout sur cette base.

Le système d'immatriculation foncière (dont la forme initiale et caricaturale, le système Torrens, était née en Australie dans un contexte de négation absolue des droits des Aborigènes) a été promu par les puissances coloniales puis par les institutions financières internationales partout dans le monde. Il ne reconnaît comme valides que les droits formellement concédés par l'Etat. Le caractère absolu des droits sur la terre est exacerbé. Dans les régions sous influence civiliste, seule la première partie de l'article 544 est prise en compte, et l'acquisition des droits de propriété par prescription des droits antérieurs est très souvent limitée à des situations marginales, voire supprimée.

Avec la décolonisation, toutes les terres non immatriculées sont devenues « nationales » (en Amérique Latine) ou ont constitué le « domaine de l'Etat » (en Afrique). Mais les droits de propriété de la puissance coloniale qui n'étaient pas absolus ni identiques à ceux que peut avoir un individu sur son jardin privatif, ont changé de nature lors du transfert. En l'absence de reconnaissance de droits de types différents, les nouveaux Etats indépendants considèrent aujourd'hui qu'ils peuvent « user » et « abuser » des terres, qu'ils peuvent les vendre ou les louer pour 99 ans à leur guise.

Les espaces sur lesquels existent des systèmes de droits coutumiers dans lesquels la propriété privée et absolue du sol n'a pas de sens, couvrent des surfaces considérables. Ils constituent ces terres nationales ou ce domaine de l'Etat. Leurs populations sont considérées comme des « squatters ». Elles pourraient dépasser 1 milliard de personnes (Alden Willy, 2008).

D'autres situations défavorables aux populations sont plus difficiles à appréhender. Quand les droits sur la

5. La directive Energie Renouvelable adoptée par le parlement européen en décembre 2008 établit comme objectif obligatoire une part de 10 % « d'énergie renouvelable » dans le secteur des transports d'ici à 2020. La directive de 2003 parlait de recours obligatoire aux agrocarburants dans les transports avec un objectif global de 5,75 % à l'horizon 2010. En France, la législation adoptée en application de la directive de 2003 fixe aux agrocarburants l'objectif de couvrir 10 % des carburants routiers d'ici à 2010. Puisqu'il s'avère impossible de produire ces agrocarburants sur les terres européennes, cette politique fait apparaître un effet de rente sur les terres lointaines qui peuvent produire du palmier à huile, de la canne à sucre, du jatropha, du ricin, ... et renforce les pressions sur les terres des pays du Sud. De nombreux cas d'investissement à grande échelle se font dans le seul but de prendre position sur ces marchés.

6. Elle s'est en particulier surimposée au droit des empires espagnols et portugais tout en le modifiant.

7. L'article 544 affirme avec emphase que « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue » pour corriger immédiatement en précisant « ... pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements », la deuxième partie de la phrase remettant complètement en cause la première (Comby, 2004).

terre ont été reconnus et formalisés par le biais de la remise de titres de propriété individuels mais qu'aucun mécanisme de régulation des marchés fonciers ni de contrôle social de l'évolution des structures agraires n'ont été mis en place, la propriété du sol est alors beaucoup plus absolue que celle qui prévaut dans les pays développés. Les transferts de terres se font par achat/vente sur la base du commun accord entre des parties disposant de moyens très inégaux et nombre de producteurs perdent tout accès à la terre. C'est le cas en Argentine où les appropriations massives de terres par des étrangers et des entreprises ou des fonds nationaux passent par l'acquisition et non par le vol. Les pays qui avaient collectivisé leur agriculture, comme l'Ukraine et la Russie, ont vu leurs paysanneries détruites et privées de leurs droits sur la terre au profit d'instances collectives. Ils connaissent une situation différente dans laquelle la cession des droits se fait aussi formellement de façon volontaire entre les investisseurs, les structures héritées des anciennes exploitations collectives et les « actionnaires » de celles-ci. Ces derniers détiennent des droits individuels sur la terre mais ils sont incapables de faire-valoir efficacement.

On retrouve dans ces différents cas de figure une vision absolutiste de la propriété et la constitution de la propriété par le haut, c'est-à-dire la combinaison de deux conceptions contraires à la logique et à l'expérience des pays développés qui ont transformé en droits des pratiques sociales légitimées au cours du temps et qui reconnaissent de fait la pluralité des droits sur le foncier. Elles contribuent directement aux mécanismes par lesquels les gouvernements des Etats du Sud ou les propres ayants droit vendent ou cèdent massivement la terre aux investisseurs, en créant des conditions favorables à l'accaparement et à la concentration de la terre.

Concilier droits privatifs et droits collectifs

Les phénomènes d'appropriation massive de terres s'inscrivent dans la continuité des processus coloniaux mais sont aussi caractérisés par des mécanismes nouveaux qui appellent des réactions distinctes de celles des luttes anticoloniales. Les processus de capture de richesses passaient autrefois par la soumission politique et militaire. La mise en valeur des terres sous-utilisées né-

cessitait des transferts considérables de population, de la traite des esclaves jusqu'à la migration massive des pauvres du continent européen vers les Amériques. Les pays colonisés ayant obtenu leur indépendance, ce sont aujourd'hui les nouveaux Etats souverains qui font souvent la promotion des investissements étrangers, constatant que leurs populations rurales ne disposent pas des moyens qui leur permettraient de tirer le meilleur parti des ressources et des terres qu'elles occupent. La capture de richesses et de rentes passe dès lors par la transformation de la terre en marchandise, par des contrats volontaires qui s'appuient sur une conception des droits de propriété qui constitue en quelque sorte la charpente des nouveaux processus d'accaparement.

Ces processus accélèrent la prolétarianisation, la migration et la disparition d'une population rurale qui représente encore près de la moitié de l'humanité. Les emplois correspondants n'existant pas dans d'autres secteurs, ces déplacements ne peuvent qu'aggraver la pauvreté, l'insécurité alimentaire et les risques de conflits.

Pour en limiter les impacts négatifs, il conviendrait de reconnaître les droits d'usage des utilisateurs des ressources naturelles et de la terre, y compris les usages coutumiers bafoués à très grande échelle. D'une façon plus globale, il faudrait accepter l'existence de droits multiples pouvant appartenir à des individus et à des groupes aux différents niveaux (locaux, nationaux, mais aussi à l'échelle de la planète), au lieu de consacrer une propriété absolue mythique qui n'a jamais et ne pourra jamais exister de façon durable. Cette approche permettrait de prendre en compte les dimensions communes du foncier, qui justifient de socialiser à nouveau ce qui relève de biens publics mondiaux ou d'un capital naturel et de garantir par des mesures contraignantes les conditions écologiques et économiques de la survie de tous. Elle passe par la distinction entre les rentes et les bénéfices liés à des fonctionnements économiques optimisés. Si le marché permet de redistribuer certains biens et certains droits de façon optimale, il ne fonctionne pas avec tous les types de biens.

C'est aussi cela que l'examen des phénomènes actuels d'accaparement de terres nous enseigne. Le fait de réunir dans une même main le droit d'usage de la terre, le droit de gestion et le droit de transfert (vente

ou location), transforme la terre en marchandise alors que, par nature, la terre ne peut être assimilée à un bien marchand ordinaire. Les droits de gestion et de transfert devraient à l'évidence être collectifs afin que des régulations adéquates puissent se mettre en place.

Des questions complexes se posent. Les réponses sont à construire. Comment affronter l'ampleur et la diversité des appropriations de terres dans le monde ? Face aux enjeux fondamentaux pour l'humanité, comment commencer à mettre en place des systèmes de régulation de la distribution des ressources foncières, puisqu'à l'évidence le marché ne pourra le faire seul ? Serait-il possible de s'appuyer sur le fonctionnement de la justice internationale et quelles sont les limites d'un système fondé sur des États souverains ? ■

Bibliographie

- ✓ ALDEN WILLY, Liz. (2008) *Whose Land Is It ? Commons and Conflict States. Why the Ownership of the Commons Matters in Making and Keeping Peace.* Rights and Resources Initiative Washington DC. EUA. 45 p.
- ✓ BINSWANGER, DEININGER, FEDER. (1993) *Power, Distorsions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations.* Policy Research. World Bank.
- ✓ COMBY, Joseph. (1998) *La fabrication de la propriété.* In *Propriété et environnement.* Ed. Dalloz.
- ✓ COMBY, Joseph. (2004) *La propriété, de la Déclaration des droits au Code civil.* Etudes foncières. n° 108, mars-avril. Paris. 1 p.
- ✓ DEININGER Klaus ; SONGWE Vera. (2009) *Foreign Investment in Agricultural Production : Opportunities and Challenges.* Agriculture & Rural Development Notes. Land Policy and Administration. Issue 45. World Bank. 4 p.
- ✓ GALEY, Matthieu. (2006) *La typologie des systèmes de propriété de C R Noyes : un outil de contextualisation de l'évaluation des régimes de propriété privée, publique et collective en vue de l'organisation d'une gestion foncière durable des ressources naturelles rares.* Colloque de Pondichéry de mars 2006.
- ✓ MERLET, Michel. (2008) *L'accès à la terre.* Article de la rubrique agriculture. Encyclopædia Universalis, édition DVD 2008, édition papier 2009. 9 p.
- ✓ MERLET, Michel; JAMART, Clara (2009) *Problématique et cadre conceptuel.* Document de cadrage de l'étude Pressions commerciales sur la terre dans le monde. AGTER. Coalition Internationale pour l'accès à la terre. www.agter.asso.fr. 25 p.
- ✓ POLANYI, Karl. *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps.* Première édition 1944. Ed. Gallimard, 1983. 419 p.