

Accaparement foncier à l'échelle mondiale et devenir de la petite paysannerie



Michel Merlet
Directeur, AGTER

Juin 2012

Communication à l'Académie d'Agriculture de France.

Séance du 13 juin 2012.

Agrobusiness et petite paysannerie : concurrences et complémentarités

AGTER. Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles. 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne Cedex. Tel : 33 (0)1 43 94 72 59 agter@agter.org
<http://www.agter.asso.fr/>

Des phénomènes d'une ampleur inédite

Depuis quelques années, on observe des phénomènes d'accaparement des terres agricoles sur plusieurs continents, en lien avec le développement de très grandes unités de production utilisant de la main d'œuvre salariée et des technologies dites "modernes". Les enjeux qui en résultent pour l'humanité sont importants. Ils nous amènent à repenser en des termes nouveaux la question du potentiel et du devenir de la petite paysannerie.

Nous utiliserons dans ce document le terme agrobusiness en limitant l'acception à la production agricole, sans inclure les industries d'aval ou d'amont. Dans ces conditions, c'est avant tout en termes de concurrence que se présentent les rapports entre la grande agriculture à salariés, l'agrobusiness, et l'agriculture paysanne ou familiale marchande: concurrence pour l'accès à la terre, pour l'accès aux ressources naturelles et à l'eau, pour l'accès aux financements, aux subventions, aux mar-

chés, mais aussi pour l'accès à la main d'œuvre. Si des complémentarités peuvent apparaître entre ces deux formes d'agriculture, c'est principalement au niveau de la société dans son ensemble, l'une et l'autre fournissant par exemple des produits de natures différentes.

Plusieurs études ont essayé de chiffrer l'ampleur des phénomènes d'accaparement de terres dans le monde.

- La Banque Mondiale, dans son rapport de 2011, parlait de 56 millions d'hectares de terres en l'espace de quelques mois, soit 30 fois plus que l'accroissement des surfaces cultivées observé dans le monde en moyenne chaque année, entre 1990 et 2007¹.

¹ Deininger, K., Byerlee D. and al. 2011. Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits? The World Bank. Washington, D.C.

- Les données du projet d'observatoire des acquisitions de terres, la *Land Matrix*², faisaient état en juin 2012 de 203 millions d'ha, dont 71 millions "confirmés", de transactions approuvées ou en cours de négociation³.

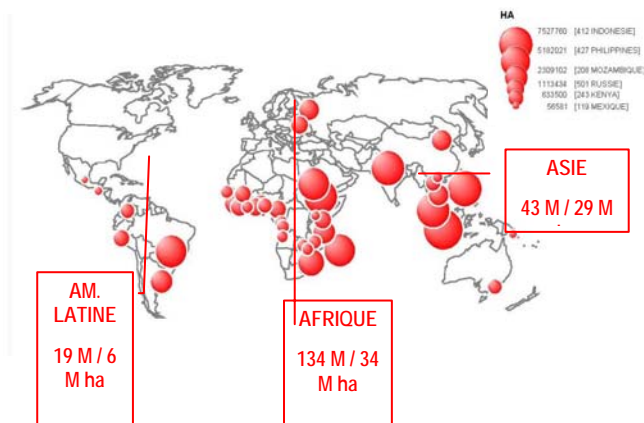


Figure 1. Les données de la Land Matrix sur les appropriations de terres dans le monde (Juin 2012). Des chiffres à notre avis très certainement sous-estimés. Élaboration M. Merlet, à partir des données <http://landportal.info/landmatrix> (réalisé avec Philcarto 12/06/2012, <http://phlicarto.free.fr>)

En regardant la carte que nous élaborée à partir des données du Land Matrix (voir figure # 1), on constate que ces chiffres sont certainement très sous-estimés. Ainsi, la matrice fait état de 19 millions d'ha dans toute l'Amérique Latine alors que nous savons qu'au Brésil uniquement, selon une étude réalisée par le Ministère du Développement Agricole à partir des titres de propriété, 94 millions d'hectares auraient été appropriés de façon frauduleuse (*grilagem de terras*), en cherchant à légaliser la propriété de quelques uns sur des terres communautaires et des espaces naturels⁴.

Des enclosures à l'échelle de la planète: une menace globale pour l'humanité

Si les appropriations de foncier existent depuis très longtemps, ce sont l'ampleur du phénomène, la rapidité de son développement et la nature des acteurs engagés (des fonds de pension, des multinationales, des États, ...) qui en font un processus tout à fait nouveau. Les élites, caciques ou entrepreneurs nationaux y jouent un rôle plus important que ce que

² Partenariat regroupant l'ILC (International Land Coalition), le CI-RAD (France), le CDE (Centre for Development and Environment - Université de Bern, Suisse), le GIGA (German Institute of Global and Area Studies, Allemagne) et le GIZ (Allemagne)

³ Ce chiffre recouvre les opérations d'achat, de location ou concessions signalées depuis 2000, sur des superficies de 200 ha ou plus, qui impliquent la conversion de terres utilisées par des communautés locales ou d'écosystèmes naturels vers de la production commerciale, agricole, mais aussi d'autres types, miniers, touristiques, etc..

⁴ INCRA, MDA. 2009. Livro Branco da Grilagem de Terras. Brasília.

suggèrent les articles de presse.

La crise alimentaire, la demande en agrocarburants, la promotion des mécanismes visant à lutter contre le changement climatique (comme les mécanismes REDD), peuvent jouer un rôle de moteur, mais ils ne permettent pas d'expliquer ce qui est en train de se passer. Pour bien comprendre de quoi il s'agit, il faut rappeler qu'il existe aujourd'hui sur la planète une grande quantité de terres sous-utilisées, ce qui ne veut pas dire qu'elles soient vides de populations ni qu'elles ne fassent l'objet d'aucun droit d'usage: selon la FAO et l'IIASA⁵, les surfaces potentiellement utilisables en agriculture pluviale seraient du même ordre de grandeur que celles qui sont cultivées aujourd'hui. Le potentiel d'expansion de l'agriculture est donc tout à fait considérable, mais cette expansion n'est pas sans danger puisqu'elle s'opérerait en partie sur des zones aujourd'hui couvertes de forêts et occupées par des populations autochtones.

Nous observons aujourd'hui un véritable processus d'enclosures à l'échelle mondiale. Si nous relisons Karl Polanyi⁶, les similitudes avec les enclosures contemporaines de la révolution industrielle en Angleterre sont évidentes: dépossession des populations rurales, développement d'un prolétariat rural, nouvelles modalités de gestion des pauvres, foi aveugle dans le progrès. Ces évolutions ont entraîné par le passé une véritable catastrophe sociale dans ce pays. La réponse a été l'expansion coloniale, jusqu'à ce que la crise mondiale des années 20 et 30, économique puis politique, débouche sur les grands conflits mondiaux aux conséquences dramatiques.

La situation que l'on observe aujourd'hui est bien celle d'enclosures à l'échelle de la planète, et d'une révolution qui n'est plus industrielle, mais financière.

Mais un certain nombre d'ingrédients ne sont plus les mêmes. On n'a plus besoin aujourd'hui de tant de prolétaires pour faire du profit. Le monde est fini, et il n'y plus d'échappatoire possible dans des conquêtes coloniales extraterrestres. Nous vivons par ailleurs une crise écologique majeure. Enfin, toutes ces évolutions sont de plus en plus rapides.

Quelques termes clés, qui reviennent constamment dans les discours, contribuent à rendre la prise de conscience plus difficile et à brouiller notre compréhension de ces phénomènes. Parmi ceux-ci, trois

⁵ GAEZ, IIASA (International Institute for Applied Systems Analysis) - FAO, 2002. Land with rain fed potential (mixed technology) [Very Suitable + Suitable + Moderately Suitable] - Land in use for crop cultivation.

⁶ Voir Karl Polanyi. 1944. La grande transformation.

sont particulièrement importants pour notre réflexion: les *pauvres* et la *pauvreté*, considérée comme un état et non comme le résultat d'un processus dont il faudrait trouver les causes, la *propriété*, réduite à sa conception mythique absolue, en faisant fi des droits et des ayants droit multiples, l'*investissement*, mot magique s'il en est, qui couvre bien souvent des processus d'appropriation de biens communs. Nous y reviendrons.

Toutes les régions du monde ne sont pas propices aux phénomènes d'accaparements de terres. Il existe de très vastes surfaces au potentiel agricole sous utilisé aux Etats-Unis d'Amérique, selon les chiffres de l'IIASA, mais on n'y constate pas d'accaparements fonciers. C'est dans trois types de situations que ces phénomènes se produisent à grande échelle, 1/ dans

les anciens territoires coloniaux dans lesquels se sont mis en place des régimes fonciers dans lesquels s'est généralisée l'appropriation privative (beaucoup de régions d'Amérique Latine, par exemple), 2/ dans les anciens territoires coloniaux où des régimes fonciers communautaires prédominent, 3/ dans les territoires ayant connu une collectivisation forcée et dont les paysanneries ont été fortement déstructurées et spoliées. Les pays développés ne sont pas exempts de phénomènes d'accaparements, mais ceux-ci ne portent pas en général sur la terre elle-même, dont les droits de propriété sont très protégés, mais sur les subventions publiques, ou sont en rapport avec une fiscalité très inégalitaire. (voir figure # 2)

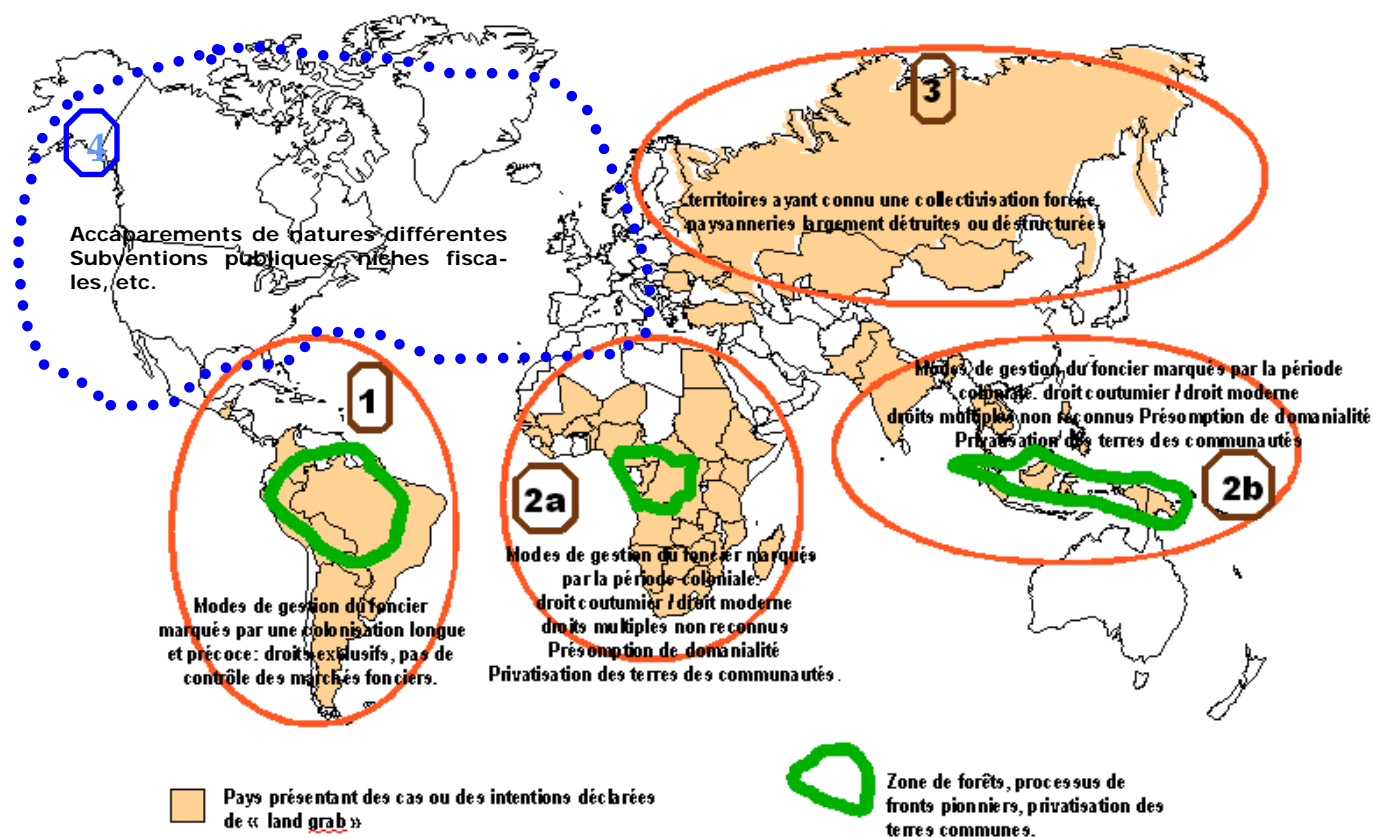


Figure 2. Les zones susceptibles de faire l'objet d'accaparements de terres, ou d'autres richesses. Élaboration M. Merlet.

Ces accaparements constituent une menace globale pour l'humanité, du fait de leurs conséquences irréversibles à moyen terme, la destruction massive des sociétés paysannes, l'exclusion de millions de petits producteurs, la destruction des écosystèmes et de l'accélération du réchauffement climatique, avec comme conséquence l'augmentation des tensions et des conflits.

Les producteurs paysans sont le plus souvent les mieux à même de répondre aux intérêts de la majorité de la population, en produisant presque toujours plus de richesses nettes (valeur ajoutée) par unité de surface que les grandes entreprises à salariés, quand ils ont accès aux moyens de production et à la terre. Ils ne recherchent pas la maximisation du profit sur le court terme et prennent en compte

les générations futures: cette logique naturellement patrimoniale, est plus souvent compatible avec l'intérêt général que la logique capitaliste. L'agriculture familiale ou paysanne peut mieux s'adapter à la diversité et respecter l'environnement. Enfin, elle génère plus d'emplois, et limite l'exode rural. Ce n'est pas un hasard si tous les pays développés sans exception ont construit leur croissance sur la base d'agricultures paysannes.

Le débat sur les avantages respectifs de la grande production et de l'agriculture paysanne est ancien. Souvenons nous de Kautsky, de Chayanov, ... Il est toujours d'actualité, mais les enjeux sont tellement grands pour les puissants que ceux-ci entretiennent le doute et de nombreux chercheurs les cautionnent en n'hésitant pas à nier l'évidence.

Pour comprendre en quoi la menace des accaparements est globale, il nous faut revenir sur les causes profondes de la pauvreté, en résumant en quelques mots les thèses développées par Marcel Mazoyer⁷, insuffisamment reprises bien que leur pertinence n'ait jamais été remise en cause. On constate aujourd'hui dans le monde la coexistence de systèmes de production agricoles ayant des niveaux de productivité du travail extrêmement inégaux. Avec la mise en place d'un marché mondialisé, et parce que les prix s'alignent sur la base de la productivité des agriculteurs les mieux équipés et les mieux dotés en terres (qui sont aussi les principaux exportateurs), on constate depuis un siècle une baisse tendancielle des prix agricoles en monnaie constante sur le long terme. Celle-ci ruine les producteurs les moins bien dotés, même lorsqu'ils sont faiblement intégrés au marché. Les pauvres deviennent de plus en plus nombreux. La majorité des populations qui souffrent de la faim sont pour cette raison des petits producteurs d'aliments. Ce paradoxe apparent vient du fait qu'il ne peut y avoir d'ajustement par le marché: ceux qui ont faim ne sont pas susceptibles de générer une demande solvable.

Par contre, la demande en agro-carburants, elle, est solvable, en grande partie du fait des subventions liées aux politiques publiques assurant leur promotion. Des surfaces cultivées de plus en plus grandes leur sont consacrées, aux dépens des utilisations alimentaires.

⁷ Mazoyer M., Roudart L., « Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine », Le Seuil, Paris, 1998. Mazoyer M., « Développement agricole inégal et sous-alimentation paysanne », in Mazoyer M. et Roudart L., « La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain », Encyclopædia Universalis, 2005.

Une dynamique agraire nouvelle

Les accaparements de terre ne constituent pas des phénomènes nouveaux en eux-mêmes, mais il y a bien une dynamique agraire nouvelle en marche au niveau global. Depuis les années 1970, la donne a changé.

1/ De nouvelles techniques, agricoles, mais aussi biotechnologiques, minières, ..., "modernes" offrent des possibilités décuplées de production et d'extraction, et nécessitent de moins en moins de force de travail.

2/ Les marchés et donc les prix se sont mondialisés, et le libre échange des marchandises s'est généralisé, mais il n'existe pas de politiques agricoles ni foncières globales. Les États restent souverains.

3/ On assiste à un développement inédit du secteur de la finance, dans lequel "se créent" ou "disparaissent" d'immenses richesses dans une large mesure virtuelles.

L'appropriation de terres et de ressources communes et/ou la concentration de terres et de ressources par quelques-uns sont des phénomènes irréversibles, aux effets locaux – la spoliation des populations locales et la violation de leurs droits coutumiers – et aux effets lointains – la ruine des agriculteurs familiaux non directement affectés par les accaparements, mais par la concurrence avec des agricultures mieux équipées ayant une productivité du travail très supérieure.

Il y a donc bien menace globale pour l'humanité. Les risques sont de différentes natures, insécurité alimentaire, moindre quantité de richesses créées par hectare, risques écologiques, résilience réduite face aux aléas, perte de diversité culturelle. Les risques sociaux sont considérables, avec l'exclusion à prévoir de près de 40% des êtres humains, ceux qui habitent encore aujourd'hui dans les campagnes. Il sera impossible de créer d'ici 2050 les 1,5 milliards d'emplois que les prévisionnistes estiment nécessaires pour faire face aux conséquences du phénomène, si celui-ci continue à se développer comme aujourd'hui. Avec l'augmentation des inégalités, des conflits de plus en plus violents et de plus en plus fréquents ne manqueront pas par ailleurs de se développer.

Les réponses proposées par les institutions internationales sont essentiellement les suivantes: appel au respect des droits fondamentaux, promotion de droits sécurisés via la généralisation de la propriété privée, mobilisation de plus d'investissements dans le secteur agricole, recours à la responsabilité sociale des entreprises. Elles sont partielles, voire contre-

productives. Pour comprendre pourquoi, il nous faut revoir notre réflexion en profondeur.

Le « mystère » des accaparements de terre et du développement de l'agrobusiness

Comme nous le signalions antérieurement, deux des concepts régulièrement mis en avant, celui de "*l'investissement*" et celui d'une "*sécurité foncière*" réduite à la propriété, sont en réalité mystificateurs. Ils contribuent à une entreprise de désinformation qui sert les intérêts de quelques-uns, en leur permettant de s'approprier ou d'accaparer les ressources essentielles de la planète. Cette appropriation ne se limite d'ailleurs pas aux terres agricoles, elle concerne aussi les ressources minières, touristiques, les espaces susceptibles de fixer du carbone, les ressources génétiques,

- Il convient de distinguer les captures de richesses naturelles et de différentes sortes de rentes des véritables investissements. Il faut différencier les investissements privés des investissements publics, et examiner dans tous les cas ce qui relève de l'intérêt particulier et ce que répond à l'intérêt de la société dans son ensemble, en utilisant des outils d'analyse adaptés (*évaluation économique*, privilégiant l'intérêt de la société et non *évaluation financière*, qui ne cherche qu'à maximiser la satisfaction de l'entrepreneur). Laisser les acteurs économiques choisir en fonction de leur intérêt propre ne peut suffire, quand bien même la pression sociale des consommateurs les conduisent à promouvoir des choix "*responsables*". Des choix de société sont nécessaires, et ceux-ci demandent un vaste débat public.
- Un des principaux leviers de l'appropriation des richesses par une minorité est la promotion d'une propriété absolue et exclusive, mise en œuvre par la plupart des programmes d'administration foncière des institutions financières internationales, avec des conséquences très lourdes, directes ou indirectes. Cette vision très réductrice des droits de propriété constitue une autre mystification. Elle ne correspond jamais à la réalité.

Paraphrasant Hernando de Soto, demandons-nous quel est ce "mystère du land grabbing". Pourquoi l'agrobusiness se développe-t-il aujourd'hui aussi rapidement alors que son intérêt pour la société est moindre que celui de la production à petite échelle ? Comment les terres deviennent-elles aujourd'hui seulement des actifs financiers attractifs ?

Les « investisseurs » cherchent à maximiser leur profit, le retour sur investissements. Le contexte global leur est favorable: les grands entrepreneurs disposent de technologie de pointe, de savoir faire, ils ont accès aux marchés mondiaux; il y a surabondance de capitaux disponibles, beaucoup étant à risques et une volonté de revenir à une part d'actifs réels moins volatiles que les nombreux *produits dérivés* et *valeurs spéculatives*. Les Institutions Financières Internationales cherchent à promouvoir un contexte favorable à l'investissement, en créant des conditions d'accès à la terre très bon marché, en maintenant à un niveau très faible le coût de la main d'œuvre, en garantissant des exemptions fiscales exceptionnelles ou en maintenant simplement à un niveau très bas la pression fiscale sur les entreprises, et enfin, en faisant la promotion de relations contractuelles, donc volontaires, avec les États ou les particuliers.

On constate dans ces conditions que la distribution de la valeur ajoutée favorise de plus en plus le capital, au détriment du travail et de la terre. C'est là que se trouve le mystère du land grabbing. Dans une étude réalisée en Ukraine, nous avons montré que pour les agro-holdings les plus grands, 80 à 90 % de la valeur ajoutée servait à rémunérer le capital, permettant des taux de rentabilité extrêmement élevés.⁸

La véritable supériorité de la grande production, c'est sa capacité à s'approprier les rentes de tous types, rentes foncières, rentes naturelles, rentes résultant de la mise en place de politiques publiques, etc. La recherche par les entreprises et les banques de profits toujours plus élevés passe de plus en plus par l'appropriation de richesses communes. Elle nous plonge dans une crise de plus en plus grave.

Face à ces évolutions, le plus souvent irréversibles, que pouvons nous faire ?

Critiquer ces concepts utilisés de manière abusive par la plupart des acteurs en déconstruisant les interprétations erronées qui s'y rattachent constitue une étape importante, mais ce n'est pas suffisant. Faire mieux comprendre le caractère global de la menace est nécessaire, mais il faut aussi noter que les réponses qu'appellent la question des accaparements des terres agricoles et celle de la destruction des

⁸ H. Cochet. M. Merlet, Land grabbing and share of the value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues. Communication à la Conférence internationale sur l'accaparement des terres dans le monde organisée par Land Deals Politics Initiative en collaboration avec Journal of Peasant Studies. Avril 2011. [http://www.agter.asso.fr/article600_fr.html] Une version en français est disponible sur www.agter.asso.fr

producteurs paysans, celle du réchauffement climatique, celle de la disparition de la biodiversité, etc., ne peuvent être, elles aussi, que globales, et qu'elles restent inaccessibles au niveau des pays pris isolément.

Nous ne pouvons pas attendre d'être plongés dans une crise extrême et sans retour pour commencer à réagir. Il faut construire des alliances dépassant largement les couches paysannes, et mettre en place des mécanismes permettant d'avancer vers des consensus de plus en plus larges. Créer les conditions du changement implique de renforcer les capacités de résistance et de négociation des principaux acteurs concernés et d'instaurer un débat public permettant de mobiliser aussi les groupes sociaux concernés de façon indirecte, afin de leur permettre de prendre conscience des enjeux et de faire leurs choix.

Des propositions ont déjà été formulées, en particulier dans le document du Comité Technique Foncier et Développement et du GISA (Groupe Interministériel sur la Sécurité Alimentaire) dont la préparation a été appuyée par AGTER et qui a servi à élaborer la position officielle de la France sur ce sujet⁹. Elles relèvent du bon sens, et seraient pour la plupart applicables tout de suite s'il existait une volonté politique réelle.

Certaines sont relativement simples à commencer à mettre en place, au niveau national :

- Reconnaissance et sécurisation de droits multiples, individuels et collectifs sur une même parcelle. Il n'y a pas une seule solution valable partout. Suivant les cadres juridiques en vigueur, ceux des systèmes civilistes et ceux fondés sur le Common Law par exemple, les réponses seront différentes.
- Régulation des marchés des droits fonciers, en reconnaissant à des instances collectives un droit de contrôle des transferts (achat-vente, location), en fonction d'un projet de société.
- Mise en place d'impôts fonciers, à différents niveaux, et sous différentes formes.
- Amélioration de l'évaluation ex ante des projets, en différenciant l'intérêt de l'investisseur de celui de la société

D'autres, absolument incontournables, demande-

ront beaucoup plus de temps et de travail, car elles impliquent la mise en place de mécanismes de gouvernance globale :

- Mise en place d'un droit international obligatoire au dessus du niveau des États Souverains, pour toutes les questions qui engagent l'avenir de l'humanité.
- Responsabilité juridique (justice obligatoire) des personnes morales, dont les entreprises, au regard des droits de l'homme.
- Régulation du fonctionnement des marchés financiers, car c'est en grande partie de leur fonctionnement absurde que provient l'explosion du phénomène des accaparements de terres à grande échelle.

L'avenir de la production paysanne semble se jouer de façon décisive dans l'époque que nous vivons, et avec elle, l'avenir de la planète. La mise en place d'un *Droit universel du paysan*, promue par la Via Campesina auprès des instances des Nations Unies, constitue sans doute une façon d'avancer, mais cela ne pourra suffire.

Nous avons montré en quoi agrobusiness et production paysanne étaient "foncièrement" en concurrence et nous n'avons pas beaucoup parlé de complémentarités. Une alternative souvent évoquée est celle de l'*agriculture contractuelle*, d'une production familiale intégrée dans des filières de transformation et de commercialisation. Faute de pouvoir aborder ici en détail cette question, on peut anticiper que la signature d'un contrat entre des parties disposant de pouvoirs très inégaux pourra facilement relever aussi d'une mystification. Il faudra regarder quelles sont les marges réelles de décision qui restent aux producteurs, et comment se répartit la valeur ajoutée au long de la filière. Pas plus dans le domaine de la transformation et du commerce que dans celui du foncier, le recours au contrat entre individus ou personnes morales ne dispensera d'un débat public sur l'intérêt des options économiques et politiques sur la société en général.

⁹ Comité technique « Foncier et développement ». Appropriation de terres à grande échelle : Analyse du phénomène et propositions d'orientations. Agence Française de Développement, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, juin 2010. [http://www.agter.asso.fr/article479_fr.html]