

Les accaparements de terres dans le monde, une menace pour nous tous

Article publié dans le dossier: *Le foncier agricole : lieu de tensions et bien commun*,
Réalisé par le GREP et Terre de Liens. La Revue POUR. # 220. Décembre 2013.



Michel Merlet

Directeur, AGTER

De quoi s'agit-il ?

AGTER a été la première organisation en France à s'intéresser aux phénomènes que l'on qualifie communément d'accaparements de terres¹, après que GRAIN ait alerté l'opinion publique en 2008 sur cette question. Les auteurs des nombreux travaux menés depuis lors insistent tous sur les dangers qu'ils représentent mais ne sont d'accord ni sur la nature de ceux-ci, ni sur l'ampleur globale du phénomène, ni sur la spécificité des mécanismes actuels par rapport aux antécédents historiques. Ces divergences ne viennent pas seulement de la difficulté bien réelle d'accéder à des informations fiables, mais de définitions différentes de leur objet d'étude et de modèles théoriques et conceptuels distincts.

Les diverses façons de nommer le phénomène ne doivent rien au hasard. Elles nous donnent un premier éclairage sur les différents points de vue. *Land grabbing*, en anglais, signifie mettre la main sur les terres et implique une action énergique et inamicale, voire violente. L'expression française la plus utilisée, *accaparement des terres*, n'a pas tout à fait le même sens: accaparer, c'est « prendre pour soi seul » sans que cela implique nécessairement l'usage de la force. D'autres auteurs parlent d'*investissements dans les terres* ou dans *l'agriculture*, de *transferts d'actifs agricoles*, de *pressions commerciales sur les terres* ou d'*acquisitions de terres*. AGTER et le Comité Technique Foncier et Développement ont choisi dans leur document d'analyse et de proposition de 2010 de parler d'*appropriations et de concentration des terres*, en cherchant à refléter le plus fidèlement possible les différentes situations.

¹ L'association a participé aux travaux d'instances aussi diverses que la International Land Coalition, le Comité Technique Foncier et Développement de l'Agence Française de Développement et du Ministère des Affaires Étrangères, La Via Campesina, et pris part à de nombreuses manifestations de chercheurs et d'ONG.

Les mots et les analyses reflètent souvent les intérêts contradictoires de groupes sociaux différents, sans pour autant qu'il y ait toujours coïncidence entre les intérêts d'un groupe et le discours que tiennent ses représentants. Les positions divergent à plusieurs niveaux. Contentons-nous ici d'en évoquer trois, l'économie, la nature des droits sur la terre, et les avantages respectifs de la grande et de la petite production dans l'agriculture.

Commençons par les divergences en matière économique. Pour la Banque Mondiale et de nombreux universitaires et politiques d'inspiration néolibérale, la terre est un actif, un capital comme un autre et peut être traitée comme une simple marchandise. Les marchés fonciers redistribueront la terre de façon optimale sur le plan économique s'ils fonctionnent sans distorsions. Privatiser les terres publiques et communautaires et les mettre en vente ou en location permet de cultiver des espaces inutilisés ou sous-utilisés. Grâce aux investisseurs, les différences de rendements vont se réduire entre les pays, on produira suffisamment pour nourrir le monde et des emplois seront créés. Au contraire, pour beaucoup d'organisations paysannes et indigènes et pour tous les économistes qui s'inscrivent dans la tradition économique classique, la terre est quelque chose de spécifique et ne peut être considérée comme une marchandise ni comme un capital. Les peuples expriment cette spécificité par des expressions telles que *Terre Mère*, *Demeter*, *Pachamama*, tandis que les économistes ont eu recours pour s'y référer au concept de *rente foncière*. Le concept est tombé en désuétude depuis une trentaine d'années, l'idéologie dominante prenant le caractère d'une pensée unique, en référence à la seule valeur marchande des biens, comme pilote de l'allocation optimale de la terre, comme de l'ensemble des biens. AGTER l'a à nouveau mis en avant dans ses analyses des accaparements des terres dès 2009.

S'il existe un consensus apparent autour de la néces-

sité de respecter les droits des usagers des terres affectées par les phénomènes d'accaparement, les positions divergent sur la nature et le fondement des droits sur la terre et les ressources naturelles. Les acteurs dominants affirment que seuls des droits de propriété absolus et exclusifs sont susceptibles de sécuriser les investissements. Il convient donc, pour que le développement soit possible, de privatiser les communaux et les terres publiques, et de mettre en place des systèmes de cadastre après avoir distribué des titres de propriétés. D'autres acteurs, sur la base de l'observation des sociétés de par le monde, constatent que coexistent toujours sur une même parcelle des droits de différentes natures, qui peuvent être individuels ou appartenir à diverses communautés ou collectivités. Pour eux, les ressources naturelles et la terre ont toujours une dimension de *bien commun*, les droits des différentes communautés se déclinant à plusieurs niveaux, de l'échelle locale à l'échelle mondiale. Soulignons que les communs n'existent pas sans des communautés qui établissent les règles d'accès et d'usage aux ressources.

En fait, conceptions économiques et analyses des droits sont liées. Un régime de propriété privée absolue et exclusive est compatible avec l'idée que les droits sur la terre sont de même nature que ceux dont on jouit sur des biens marchands ordinaires. Reconnaître au contraire la spécificité de la terre et l'existence de droits et d'ayants droit multiples, individuels et collectifs, permet de conceptualiser l'existence de richesses naturelles qui peuvent faire l'objet de capture, et de le différencier du profit que l'on peut réaliser dans un processus de production.

La troisième question qui fait débat quand on traite des accaparements de terre est celle de la complémentarité ou de la concurrence entre la production agricole à grande échelle et la production paysanne et de leurs avantages et inconvénients respectifs. Elle est au cœur de vives polémiques depuis plusieurs siècles. Jusqu'à ces dernières années, dans de nombreuses régions, le développement n'était pas passé par des unités de production agricole de grande taille utilisant de la main d'œuvre salariée, mais par des systèmes de production paysans qui se modernisaient mais restaient la forme de production dominante. Seuls les pays socialistes avaient misé sur le développement de la grande production (fermes d'État et grandes coopératives). Mais depuis peu, les accaparements des terres agricoles par une minorité semblent enfin donner raison aux tenants de la supériorité de la grande production agricole. Est-ce réellement le cas ou n'est-ce qu'un leurre ? Les discours dominants sont parsemés de mots pièges, qui font obstacle à la compréhension des phénomènes. L'em-

ploi du mot « investissement » en constitue une remarquable illustration.

La plupart de ceux qui luttent contre les accaparements de terre privilégient les questions éthiques et morales et n'abordent que superficiellement les questions économiques. Ils ne remettent pas fondamentalement en cause les analyses économiques des institutions internationales, des États et des entreprises, se contentant souvent d'insister sur l'importance culturelle que revêt la terre. La mise en place de codes de bonne conduite, de principes de responsabilité sociale et environnementale semble dès lors permettre de trouver des solutions aux excès et aux violations des droits fondamentaux que tous condamnent. Pourtant, aborder de façon critique la question économique, avec des concepts appropriés, sera indispensable pour réussir à inverser les dynamiques en cours.

Un bouleversement à l'échelle planétaire

L'Observatoire des acquisitions de terres *Land Matrix*, très souvent cité, arrivait en juin 2012 à au moins 71 millions d'hectares de terres « accaparées » depuis 2000, un chiffre ramené à 34 millions d'hectares en juillet 2013. Il prend en compte les transactions effectuées et vérifiées dont il a eu connaissance, signalées depuis 2000, sur des superficies de 200 ha ou plus, impliquant la conversion de terres utilisées par des communautés locales ou d'écosystèmes naturels vers de la production commerciale, agricole ou autre. Ce décompte n'a pas la prétention d'être complet. Mais surtout, il ne prend pas en compte les changements de même nature réalisés à une date antérieure, ni les phénomènes plus continus de concentration des terres. Ces chiffres sont à notre avis très loin de refléter la véritable ampleur des changements en cours au niveau des structures agraires. Les informations de nombreux pays, du Brésil, du Cambodge, du Cameroun, pour n'en citer que quelques uns, montrent que les surfaces appropriées au bénéfice de seulement quelques uns sur des terres communautaires et des espaces naturels sont très probablement beaucoup plus importantes. Cependant si de telles appropriations existent depuis très longtemps, leur ampleur, la rapidité de leur développement et la nature des acteurs engagés (des fonds de pension, des multinationales, des États, ...) en font un processus nouveau, où les élites, caciques et entrepreneurs nationaux jouent aussi un rôle important.

Nous observons aujourd'hui un véritable processus d'enclosures² à l'échelle mondiale. Tout comme en

² Clôture des parcelles provenant de la division des terrains communaux.

Angleterre avant et pendant la révolution industrielle, ce phénomène se traduit par la dépossession des populations rurales, le développement d'un prolétariat rural, de nouvelles modalités de gestion des pauvres, une foi aveugle dans le progrès. Comme le rappelle Karl Polanyi³, les enclosures de l'Angleterre avaient entraîné une véritable catastrophe sociale dans ce pays, conduisant à 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.

Le terrain d'expansion potentiel de ces nouvelles enclosures est très vaste, puisqu'il commence par les terres sous-utilisées (qui ne sont pas pour autant vides de populations et sur lesquelles existent des droits d'usage) qui seraient potentiellement utilisables en agriculture pluviale. Selon la FAO et l'IIASA⁴, elles sont en surface du même ordre de grandeur que celles qui sont cultivées aujourd'hui. Cela ne serait pas sans danger puisqu'il s'agit en partie de zones aujourd'hui couvertes de forêts et occupées par des populations autochtones.

Mais il y a d'autres différences importantes entre les phénomènes d'hier et ceux d'aujourd'hui, dont voici les principales : les enclosures actuelles sont contemporaines d'une révolution qui n'est plus industrielle, mais financière ; on n'a plus obligatoirement besoin aujourd'hui de tant de main d'oeuvre pour faire du profit ; le monde est fini, et il n'y pas 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, et les sociétés n'ont pas le temps de construire des réponses en termes d'organisation et de régulation.

Une dynamique agraire nouvelle s'est instaurée depuis les années 1970. De nouvelles techniques agricoles (mais aussi biotechnologiques et minières) "modernes" ont décuplé les possibilités de production et d'extraction, tout en nécessitant de moins en moins de force de travail. Elles rendent aujourd'hui possible et profitable la privatisation de ressources qui étaient jusqu'alors publiques, communes, ou simplement inaccessibles (les semences et les génomes des espèces sauvages, des gisements énergétiques ou minières, par exemple). Les marchés se sont mondialisés et le libre échange des marchandises s'est généralisé. Les prix se fixent à l'échelle de la

planète, mais il n'existe pas de politiques agricoles ni de politiques foncières à cette échelle, ni d'ailleurs de politique économique globale. On assiste à un développement inédit du secteur de la finance, dans lequel "se créent" ou "disparaissent" d'immenses richesses dans une large mesure virtuelle, ce qui modifie radicalement la problématique de l'investissement.

Une nouvelle dynamique autour de l'appropriation des ressources naturelles et de l'accumulation s'est ainsi mise en place, dont il nous faut mieux comprendre les mécanismes. L'« accumulation primitive », que l'on associe surtout d'habitude aux systèmes précapitalistes, est de retour.

Comprendre les évolutions actuelles : développement de l'agrobusiness et accaparements.

Les phénomènes d'accaparement de terres, d'appropriation et de concentration, se produisent à grande échelle dans trois situations particulières, 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), dans les anciens territoires coloniaux où des régimes fonciers communautaires prédominent (en Afrique, en Indonésie, par exemple) et dans les territoires des pays socialistes ayant fait l'objet d'une collectivisation forcée. Si les pays développés peuvent aussi disposer de vastes surfaces de terres agricoles sous-utilisées, ils ne connaissent pas d'accaparements fonciers massifs⁵.

Les États anciennement colonisés ont, avec l'indépendance, récupéré leur souveraineté sur les terres et les ressources, mais ils n'ont pas reconnu les droits que leurs populations avaient elles-mêmes construits sur leurs territoires. Ces États se considèrent «propriétaires» de toutes les terres n'ayant pas été immatriculées, et estiment pouvoir les céder en concession à qui ils veulent. Souvent les législations nationales les y autorisent. Mais leurs actions n'en sont pas pour autant légitimes ! L'héritage de l'époque coloniale est aussi lourd au niveau social et politique. Les populations autochtones ont souvent beaucoup de mal à constituer des organisations autonomes les représentant qui leur permettraient de défendre leurs terres.

Dans les pays socialistes qui ont collectivisé leur secteur agricole, la prolétarianisation des paysans a été très forte et leur capacité d'organisation durablement

³ Karl Polanyi, La grande transformation, 1944.

⁴ 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.

⁵ Cela ne signifie pas qu'ils soient exempts d'autres types d'accaparements, qui peuvent porter par exemple sur les subventions publiques.

détruite.

Le développement des marchés financiers rend les capitaux abondants, mais aussi très volatiles. Un certain nombre d'investisseurs cherchent à placer au moins une partie de leur argent dans des actifs réels moins susceptibles de perdre leur valeur que les nombreux *produits dérivés* et *spéculatifs*. Anciennes colonies et anciens pays socialistes offrent aux grandes entreprises capitalistes des conditions exceptionnellement favorables à leur développement dans l'agriculture. De nouvelles formes de production, présentées abusivement comme résultant de processus « gagnant – gagnant », s'établissent sur la base de relations contractuelles, donc volontaires, entre les entreprises et les États ou entre celles-ci et des particuliers. Dans les deux cas, d'importantes superficies de terres potentiellement agricoles n'ont pas été mises en valeur dans le passé et le manque de capitaux semble être la raison principale de cette situation. Il est donc possible d'y remédier rapidement en utilisant le modèle de production de la grande production, considéré comme le plus efficace par les groupes dominants. Dans les deux cas, les « investisseurs » peuvent avoir un accès à la terre très peu onéreux, souvent gratuit, et généralement en s'appuyant sur les États. L'absence ou le faible niveau d'organisation des populations rend les rapports de force très favorables aux grandes entreprises. La main d'œuvre est très bon marché. Des avantages fiscaux considérables et les garanties offertes par les accords bilatéraux d'investissement qui établissent un droit contraignant qui protège les investisseurs, promus par les organisations financières internationales contribuent largement à ce processus.

Le retour sur investissement doit être suffisamment élevé pour que des détenteurs de capitaux, qui ont beaucoup d'autres options de placement, soient intéressés. Il provient bien sûr en dernière instance de la richesse qui a été créée, de la valeur ajoutée. Mais la part qui revient aux détenteurs du capital sera d'autant plus importante que les parts revenant aux travailleurs, aux propriétaires fonciers et à la société par le biais des impôts, seront réduites. Ainsi, ce n'est pas tant la valeur absolue de la richesse créée qui importe, mais la distribution de cette valeur ajoutée. Des études réalisées en Ukraine ont montré que 80 à 90 % de la valeur ajoutée créée dans les agroholdings les plus grands servait à rémunérer les détenteurs du capital, permettant des taux de rentabilité extrêmement élevés alors que leurs performances agronomiques étaient très moyennes.⁶

Ainsi, la multiplication des unités de production agricole de grande taille utilisant dans leur majorité de la main d'œuvre salariée et la disparition de très nombreuses unités de production paysanne ne vient nullement confirmer la supériorité des premières sur les secondes. L'explication vient de la répartition de la richesse créée. La véritable supériorité de la grande production, c'est sa capacité à s'approprier les rentes de tous types, la rente foncière et les rentes naturelles en premier lieu, mais aussi les rentes résultant de la mise en place de politiques publiques, comme celles qui favorisent la production d'agrocarburants.

Une menace globale pour l'humanité

Les appropriations et la concentration des terres par quelques-uns entraînent la destruction des sociétés paysannes, l'exclusion de millions de petits producteurs, la destruction des écosystèmes et de l'accélération du réchauffement climatique. Elles ont des effets locaux, la spoliation des populations locales et la violation de leurs droits coutumiers, mais elles ont aussi des effets lointains, du fait de la concurrence inégale qui s'instaure entre les grandes unités de production très bien dotées en capital et en terres et les producteurs paysans dont la productivité du travail est très inférieure.

Les producteurs paysans sont le plus souvent les mieux à même de répondre aux intérêts de la société en produisant presque toujours plus de richesses nettes par unité de surface que les grandes entreprises à salariés, quand ils ont accès aux moyens de production et à la terre. Ils intègrent naturellement dans leurs choix les générations futures au lieu de ne rechercher que la maximisation du profit sur le court terme. Ils peuvent mieux s'adapter à la diversité et respecter l'environnement. Enfin, l'agriculture paysanne génère beaucoup plus d'emplois, et limite l'exode rural. Mais les paysans sont par millions les victimes des évolutions actuelles des structures agraires dans le monde.

L'ampleur et la vitesse de développement des accaparements de terres actuels en font, à l'instar du changement climatique, une menace globale pour l'humanité. Les violations des droits de l'homme sont certes inacceptables, mais il nous faut aussi regarder les conséquences écologiques, économiques et sociales de ces phénomènes. Pour que les 9 milliards d'humains aient à l'horizon 2050 de quoi se nourrir et les sources d'énergies nécessaires à leur survie, il faudra maximiser la production de richesses par unité de surface. On estime que si les tendances actuelles se poursuivaient, il faudrait pouvoir créer d'ici 2050

⁶ H. Cochet. M. Merlet, 2011. Op cit

3,8 milliards d'emplois ou postes de travail dans le monde pour atteindre le plein emploi⁷. Il faudra également trouver les systèmes les plus compatibles avec le maintien de la biodiversité et des équilibres écologiques. La lutte contre les exclusions paysannes, et le maintien du plus grand nombre possible de petits producteurs agricoles est alors une nécessité, non pas dans l'intérêt des seuls paysans, mais pour l'humanité toute entière.

Les réponses que l'on nous propose aujourd'hui, l'appel au respect volontaire des droits humains fondamentaux, la promotion de droits sécurisés via la généralisation de la propriété privée, la mobilisation de plus d'investissements dans le secteur agricole, le recours à la responsabilité sociale des entreprises, sont largement insuffisantes et pour certaines d'entre elles contre-productives.

A l'instar d'autres menaces globales plus fréquemment évoquées, comme la lutte contre le réchauffement climatique, mettre en place des actions susceptibles d'éviter une évolution catastrophique de la situation planétaire sera très difficile. Nous n'avons pourtant pas d'autre solution que de travailler dès à présent à un nouveau mode de gouvernance mondiale, qui permette une gestion durable de nos biens communs. Cela implique d'instaurer un droit international contraignant pour tout ce qui implique des menaces pour l'humanité. Seule une mobilisation populaire considérable pourra réussir à en imposer la mise en œuvre.

Bibliographie. Sélection.

Michel MERLET. Clara JAMART. Problématique et cadre conceptuel. Extrait du Document de cadrage de l'étude Pressions commerciales sur la terre dans le monde. AGTER. Coalition Internationale pour l'accès à la terre (ILC). 2009.

Olivier de Schutter (Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation). Rapport sur les acquisitions et locations de terres à grande échelle. Déc. 2009.

Comité Technique Foncier et Développement élargi et AGTER. [Michel MERLET et Mathieu Perdriault (rédacteurs)]. Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations. Agence Française de Développement, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes. Juin 2010.

Olivier de Schutter (Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation). Rapport sur l'accès à la terre et le droit à l'alimentation. Août 2010.

Centre d'Analyse Stratégique. [M. Clavé et D. Auverlot (coord.)]. Les cessions d'actifs agricoles dans les pays en

développement. Diagnostic et recommandations. La documentation française. Rapports de documents n° 29. Paris. Nov. 2010.

Lorenzo Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard and J. Keeley. Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa. IIED, FAO, IFAD. 2009.

K. Deininger, D. Byerlee and al.. Rising Global Interest in farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits. The International Bank for Reconstruction and Development / Banque Mondiale. Washington, DC, USA. 2011.

Mathieu Perdriault. L'accaparement de terres à grande échelle dans le monde : le rôle des multinationales. AGTER. Septembre 2011.

Hubert Cochet. Michel 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 'Global Land Grabbing' organisée par le Future Agriculture Consortium et l'Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton, UK. Avril 2011.

HLPE, 2011. Régimes fonciers et investissements internationaux dans l'agriculture. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011.

W. Anseeuw, L. Alden Wily, L. Cotula, and M. Taylor. Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project". ILC, Rome. 2012.

Michel MERLET. Accaparement foncier à l'échelle mondiale et devenir de la petite paysannerie. Communication à l'Académie d'Agriculture de France. Séance du 13 juin 2012. Agrobusiness et petite paysannerie : concurrences et complémentarités. Publié dans les comptes rendus de l'Académie d'Agriculture. Vol 98 # 3. Nov. 2012.

Gérard Chouquer. Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace. Actes Sud – Errance. 2012.

FAO. Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture. Evidence from case studies. 2012.

Ben White, Saturnino M. Borrás Jr., Ruth Hall, Ian Scoones & Wendy Wolford. The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals, *Journal of Peasant Studies*, 39:3-4, 619-647. 2012.

Michel Merlet. Les terres cultivables non cultivées dans le monde. Note # 11. C2A. Coordination Sud. Janvier 2013.

Michel Merlet. Les investissements dans l'agriculture, danger ou opportunité pour les petits producteurs et pour l'humanité ? Note # 12. C2A. Coordination Sud. Janvier 2013.

Henri Rouillé d'Orfeuill. L'emploi agricole, un défi historique. Publié sur www.agter.asso.fr. Février 2013

⁷ Henri Rouillé d'Orfeuill, 2013. Op cit.