

Les grands enjeux de l'évolution du foncier agricole et forestier dans le monde

Des réponses globales sont nécessaires

Paradoxalement, aucun type de droit sur les terres agricoles ou forestières n'est considéré aujourd'hui comme appartenant à l'ensemble de l'humanité, alors que leur gestion ne peut se faire dans l'intérêt de tous qu'à un niveau global. Si les marchés fonciers ne peuvent pas s'autoréguler et si la somme des décisions indépendantes des Etats souverains ne tend pas nécessairement vers une gestion durable des ressources naturelles, il faut construire des mécanismes de gouvernance différents, qui impliquent de rendre le droit international plus contraignant.

Dans un premier article sur les phénomènes d'appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l'Est, paru dans le numéro de novembre-décembre 2009 d'Etudes Foncières, nous avons analysé la nature des processus en cours et expliqué pourquoi il fallait distinguer les investissements productifs de mécanismes fondés sur la spéculation foncière ou la capture de richesses naturelles.

Des questions aux propositions

Les rapports de force et les systèmes de droits en vigueur dans les pays du Sud et dans les anciens pays socialistes permettent à des phénomènes qui relèvent en partie de la prédation de se développer à des rythmes accélérés. Mais ils s'opèrent sous couvert de relations marchandes et contractuelles qui donnent l'impression d'être librement consenties par les parties signataires (gouvernements et acteurs privés de différentes natures). Prendre le contrôle des richesses ne nécessite plus aujourd'hui d'importants transferts de populations. Plus besoin de migrations massives de paysans pauvres, ni de traite d'esclaves, comme ce fut le cas lors de la conquête du « nouveau monde ». Des systèmes de production agri-

cole mécanisés et faisant un large usage d'énergie fossile, d'engrais, de pesticides et souvent d'Organismes Génétiquement Modifiés permettent en quelques années, voire seulement en quelques mois, de défricher et de produire à grande échelle avec très peu de travailleurs par unité de surface. En cela, ces phénomènes se distinguent clairement des processus coloniaux antérieurs.

L'article précédent concluait sur des questions. Que conviendrait-il de faire pour éviter d'avoir à souffrir les conséquences irréversibles de ces évolutions ?¹

Notre objectif aujourd'hui est de faire le point sur les grands enjeux en matière d'occupation des sols et de commencer à explorer quelques propositions susceptibles de permettre un meilleur contrôle de ces phénomènes.

Nous rappellerons tout d'abord pourquoi il convient de maîtriser les évolutions foncières en cours, puis nous examinerons les limites des propositions centrées autour de codes de bonne conduite tout en abordant le fonctionnement du droit international et les logiques contradictoires induites par l'universalisation du modèle de l'Etat souverain et la libéralisation croissante des échanges marchands.

La conférence des Nations Unies sur le Climat en décembre 2009 à Copenhague a montré comment les

Etats les plus puissants et les grands groupes industriels peuvent avoir intérêt à s'opposer à tout changement de système, quand bien même la survie de l'humanité tout entière est en danger. Nous verrons que les défis liés à la gouvernance du foncier sont de même portée que ceux qui sont liés au changement climatique et qu'ils appellent aussi à une refonte des mécanismes de régulation à l'échelle globale.

Enjeux globaux

Selon les estimations du *Global Agro-Ecological Zones Assessment* de l'IIASA², il y aurait sur la planète aujourd'hui 1,5 milliard d'hectares de terres cultivées, 4 milliards d'hectares couverts de forêts, 3,4 milliards d'hectares de savanes et 380 millions d'hectares urbanisés. Or, sur l'ensemble des terres émergées du globe, 3,3 milliards d'hectares auraient un potentiel agricole, dont 2,5 de terres de bonne qualité. Si l'on soustrait les terres aujourd'hui couvertes de forêts, il resterait donc encore prêt d'un milliard d'hectares qui pourraient être mis en culture. Selon la FAO et l'IIASA, 80 % d'entre elles se trouveraient en Afrique et en Amérique Latine et la moitié de ces dernières seraient localisées dans une dizaine de pays seulement.

L'auteur :

Michel Merlet

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

L'auteur est largement redevable dans son analyse des contributions des Professeurs Marcel Mazoyer et Monique Chemillier Gendreau et il remercie Mathieu Perdriault pour sa contribution significative à la préparation de la partie concernant le droit international et ses limites.

1. Violation des droits humains fondamentaux et mise en péril de la sécurité alimentaire de nombreux groupes sociaux et ethniques, destruction de biodiversité et risques écologiques majeurs, disparition de savoirs ancestraux et diminution de la diversité culturelle, augmentation des inégalités et de la pauvreté, augmentation de l'insécurité.

2. Le GAEZA de l'International Institute for Applied Systems Analysis (Autriche) est l'une des très rares études dont l'objet ait été l'estimation quantitative de différentes catégories d'écosystèmes à l'échelle mondiale. C'est celle dont la typologie des écosystèmes cultivés est plus détaillée. Elle a été publiée en 2002 et a notamment recouru à l'analyse d'images satellites recueillies au cours de la décennie précédente.

Propositions pour aller dans le sens d'une meilleure gouvernance mondiale des ressources de la biosphère

La nature des enjeux liés à l'activité agricole et l'ampleur des changements provoqués par les tendances actuelles de l'investissement exigent de définir politiquement les règles du jeu. Cet exercice passe par un large débat public, qui devra s'appuyer sur les apports des sciences de la vie et des sciences humaines. Il devra définir quels cadres mettre en place aux différentes échelles spatiales, pour que l'impact économique des investissements soit optimisé. Nous employons le terme économique pour faire référence au point de vue de la société dans son ensemble, dans le sens de « l'évaluation économique », en opposition avec l'«évaluation financière», qui ne prend en compte que l'intérêt de l'entreprise.

Les usages du sol engagent le devenir de tous. Leurs répercussions écologiques et sociales, positives comme négatives, concernent la société dans son ensemble. C'est pour cela qu'une part de commun doit être reconnue parmi les droits sur le sol, au côté de droits privatifs. Cela devrait se traduire par la mise en place de règles communes au niveau mondial. Pour cela, il convient de poser le débat sur un plan qui aille au-delà des seules logiques d'entreprise et de maximisation des profits.

Centrer toutes les propositions sur le renforcement de la souveraineté des Etats ne peut suffire. Les rapports de force entre ceux-ci et entre les Etats et les multinationales sont beaucoup trop déséquilibrés.

Il conviendrait de combiner :

✓ des mesures volontaires à différentes échelles, nationales, et mondiales destinées à construire une conscience collective des enjeux et à préparer les parties à l'élaboration de solutions.

S'il est évident que ce ne peut être suffisant, c'est un point de départ incontournable, et souvent le seul possible. Le processus engagé par

la FAO qui doit conduire à l'adoption de Directives Volontaires sur la Tenure des Terres et des Autres Ressources Naturelles s'inscrit dans cette perspective. Il s'appuie sur l'organisation de nombreuses consultations avec les organisations de la société civile sur plusieurs continents et son impact peut ainsi dépasser le niveau de simples recommandations.

✓ des mesures administratives obligatoires au niveau des financements et appuis publics de certains Etats aux investisseurs.

De telles mesures sont également applicables de façon immédiate, puisqu'elles ne vont pas au-delà des compétences des Etats. Elles peuvent montrer la voie, s'articuler avec les engagements volontaires et servir de références. Elles pourront avoir un effet négatif sur les profits que peuvent espérer certaines entreprises sur le court terme, mais aussi un impact positif pour tous sur le moyen et le long terme. De telles mesures peuvent dès à présent aider à freiner des processus jugés dangereux, et contribuer à la construction d'un contexte favorable à la mise en place de mesures contraignantes à un niveau supérieur.

✓ un travail audacieux et novateur pour aller vers des mesures contraignantes au niveau international, portant à la fois sur la mise en place d'un droit impératif mondial et sur la lutte contre les captures de capital naturel et de rentes qui relèvent plus de la piraterie que du capitalisme.

La dernière proposition mérite d'être précisée. Il faudrait d'une part hiérarchiser et donner un caractère obligatoire au droit international et d'autre part établir un cadre universel contraignant pour les relations contractuelles entre les agents économiques transnationaux et les Etats. Cela signifie :

✓ rendre justiciables les pactes internationaux relatifs aux droits

des peuples sur leurs ressources naturelles et au droit à l'alimentation (engagements des Etats en direction de leurs administrés).

✓ insérer l'investissement étranger dans le cadre d'un droit qui soit au-dessus des contrats, homogène, comme c'est le cas en droit interne, qui permette au juge en charge de régler les différends de faire prévaloir la nécessité publique universelle sur les intérêts des investisseurs ou des Etats.

Seul un juge international, dont la saisine et l'application des décisions ne dépendraient pas du bon vouloir des parties mises en cause, peut contribuer à établir une logique de développement économique compatible avec l'intérêt global des sociétés humaines.

L'enjeu est de rendre pour tous les agents économiques (publics ou privés) les atteintes aux droits de l'homme et à l'environnement plus coûteuses que ce que rapporteraient les captures de capital naturel qui en seraient la cause.

La lutte contre les captures de richesses naturelles et de rentes liées à des politiques publiques ne passe pas seulement par des mécanismes judiciaires, même si un cadre juridique contraignant est une condition nécessaire à la généralisation de tout type de mesure. Signalons deux champs d'intervention qui pourraient avoir des impacts importants.

✓ la mise en place de réglementations destinées à réduire certaines distorsions de marché, comme l'apparition de rentes liées aux politiques publiques de certains Etats¹.

✓ Le recours à la fiscalité foncière.

La perspective de l'instauration d'un impôt mondial sur le foncier devrait faire l'objet d'une instruction et d'une réflexion sérieuse. Si la nature

actuelle des relations internationales peut laisser penser que c'est pour le moment impossible, il est clair qu'il est nécessaire de socialiser à nouveau les prélèvements qui relèvent de la capture de biens communs.

L'établissement d'une taxe globale, même faible, pourrait contribuer à faire avancer l'idée que la répartition des ressources foncières est bien quelque chose qui doit relever de mécanismes de gouvernance à différents niveaux, locaux, nationaux, mais aussi mondiaux.

Une telle réflexion pourrait aussi contribuer à faire progresser la mise en place d'impôts fonciers dans les nombreux pays qui n'ont jamais souhaité en instaurer.²

En guise de conclusion

Ces propositions ne sont encore pour le moment que de simples pistes de travail. Elles n'épuisent pas le sujet et de nombreux problèmes persistent quant à leur applicabilité. Elles permettent toutefois de prendre de l'altitude, de ne pas rester immobilisé par l'ampleur des défis à relever. Leur transformation en une dynamique de changements successifs, en la construction d'une nouvelle gouvernance mondiale demandera beaucoup de travail. Comme le font remarquer Monique Chemillier Gendreau et Pierre Calame dans leurs travaux respectifs, ce sera sans doute avec un processus un peu semblable à celui qui a permis la construction de l'Europe qu'il pourra se construire³. La tâche est complexe, mais il n'y a pas d'autre alternative que de s'y consacrer.

Les politiques publiques nationales et les modalités de gouvernance mondiale devraient pouvoir créer des conditions telles que les grands investisseurs privés et publics contribuent directement au renforcement des capacités de production de systèmes diversifiés d'agriculture et d'élevage à taille humaine. Ceux-ci devront pouvoir tirer parti de façon durable des différents écosystèmes, être aussi résilients que possible, c'est-à-dire être capables de s'adapter afin de pouvoir affronter les évolutions à venir avec les changements climatiques en cours. Ils devront enfin être aussi intensifs que possible en termes de création de valeur ajoutée par hectare.

Dans les régions dont les ressources sont sous-utilisées, il faudra suivant les cas aider les habitants à se développer, organiser la mise en valeur de nouveaux espaces agro-sylvo-pastoraux en mobilisant des petits et des moyens producteurs, ou mettre en place des processus de réforme agraire re-distributive quand ces terres sont aux mains de latifundiaires ou d'exploitations qui compromettent l'avenir des populations et détruisent l'environnement. Il faudra en même temps instaurer des mécanismes de régulation des transactions foncières, ce qui est toujours plus facile à faire que des expropriations.

Tant les Etats hôtes que les investisseurs renonceraient alors à promouvoir l'acquisition massive de droits foncières, liée au développement d'activités spéculatives dont les conséquences sont irréversibles et néfastes sur le long terme, et qui s'articulent le plus souvent avec la mise en place de systèmes de production à très grande échelle et à salariés.

Tous, grands investisseurs, populations pauvres et classes moyennes du Sud et du Nord, y gagneraient en sécurité, en durabilité, en maximisation de la production de valeur sur le long terme. Il en irait de même des différents Etats nationaux, mais pour certains d'entre eux seulement sur le long terme, puisque les graves tensions que génèrent les tendances actuelles risquent de mener à des catastrophes dont tous auront à payer une part de la facture.

Les vagues d'expansion de l'agrobusiness

L'histoire de l'humanité a été marquée par une occupation progressive des espaces potentiellement cultivables, lors de vagues d'expansion qui ont répondu au cours de l'histoire à des moteurs de natures différentes. Lorsque la densité de population devenait supérieure à ce qu'un système agraire pouvait supporter, une partie des habitants des communautés paysannes migrat en défrichant des terres vierges et en fondant de nouveaux villages. Au cours de la seconde partie du vingtième siècle, il devint possible d'ouvrir de nouveaux fronts pionniers de manière beaucoup plus rapide en mettant en culture des espaces couverts de forêts ou de savanes avec des moyens

mécaniques lorsqu'il apparaissait une demande solvable pour un type de production⁶.

Les besoins en alimentation de l'humanité sont loin d'être tous reflétés par une demande solvable. Un peu plus d'un milliard de personnes souffrent aujourd'hui de la faim, pour la plupart, des agriculteurs et éleveurs familiaux des pays en voie de développement. Elles ont de moins en moins les moyens d'acheter ou de produire leur nourriture. Comme l'a très bien montré Marcel Mazoyer, leur appauvrissement provient de la mise en concurrence, sur un même marché mondial toujours plus libéralisé, d'agricultures très inégalement dotées en moyens de production et en terres, dont les productivités nettes du travail varient, avant toute subvention, de 1 à plusieurs centaines.

Dès lors, on comprend comment l'installation d'une agriculture moderne, mécanisée et utilisant des intrants industriels sur de très grandes surfaces, que nous appellerons « agrobusiness », provoque la ruine de producteurs agricoles beaucoup moins bien équipés et ne pouvant exploiter que peu de terre par travailleur (soit parce qu'ils n'ont pas ou pas assez accès à la terre, soit parce que leurs outils rudimentaires ne leur permettent de cultiver que de petites surfaces). Que ces agriculteurs modernes et ces agriculteurs moins bien équipés soient voisins ou éloignés par des milliers de kilomètres importe peu, car les marchés sont mondialisés et les prix s'alignent sur la base de la partie (souvent réduite) de la production qui est exportée.

Les acteurs de l'agrobusiness sont des entreprises hautement capitalisées à travailleurs salariés, qui cherchent à maximiser leurs profits. Leurs capitaux sont très mobiles et ils réagissent rapidement aux variations de prix des matières premières agricoles. Du fait du développement rapide de la productivité dans l'agriculture, les prix de la plupart des matières premières agricoles ont baissé de façon tendancielle en monnaie constante depuis près d'un siècle, et ont de ce fait entraîné la paupérisation d'une partie de plus en plus grande des producteurs agricoles de la planète. De façon cyclique, et souvent à l'occasion de problèmes conjoncturels, liés au climat par exemple, la baisse continue des prix provoque une diminution des surfaces emblavées, une réduction des stocks et un déficit de l'offre de céréales ou de produits agricoles par

1. Elles devraient en principe pouvoir être gérées au moins en partie par les organismes de régulation existants, comme l'OMC. Mais on retrouve au sein de ces derniers les problèmes de rapports de force très inégaux entre pays et le poids des lobbies sur les orientations politiques est loin d'être négligeable. Voir à ce sujet l'article de Monique Munting, *Agrocarburants, l'Europe sous l'emprise du lobby industriel*. Juin 2008, publié sur le site d'AGTER : http://www.agter.asso.fr/article335_fr.html.

2. Il a souvent été encore plus difficile de mettre en place des impôts sur la terre que de faire des réformes agraires. Il s'agit pourtant d'une politique dont l'importance et l'intérêt sont souvent mis en avant, mais les groupes économiques dominants, du fait de leur poids dans les institutions parlementaires et de leur capacité d'influence sur les politiques ont toujours réussi, en particulier en Amérique Latine, à s'opposer à leur mise en œuvre.

3. Le renoncement progressif et volontaire à une part de souveraineté d'Etats réunis au sein d'une Union régionale et l'élargissement progressif de celle-ci se traduit par un renforcement des positions de chacun d'entre eux.

3. Terme employé par de nombreuses organisations de la société civile et correspondant à l'expression « land grab » en anglais.

4. Que l'on pourrait qualifier de « communaux », au sens de Commons en anglais.

5. Les structures agraires du continent latino-américain héritées de la période coloniale se caractérisaient jusqu'à ces dernières décennies par la coexistence de grands domaines quasi féodaux (latifundios) et de très petites parcelles (minifundios) ne permettant pas la reproduction des familles. Les paysans pauvres étaient contraints de travailler dans les grands domaines. Le plus souvent, la production sur les latifundios était très extensive, et une grande partie des surfaces était consacrée à l'élevage. Les réformes agraires successives ont assez profondément modifié cette situation, avec le développement de marchés foncières, d'entreprises agricoles de taille moyenne et l'installation sur une partie des terres des latifundios de grandes entreprises modernes à salariés. Les latifundios continuent cependant à occuper une partie importante du territoire dans de nombreux pays.

6. L'expansion de la culture du soja en Amazonie et celle des plantations des palmiers à huile dans différentes régions tropicales en sont des illustrations.



Plantation irriguée de palmier à huile
Département Alta Verapaz, Guatemala
Juin 2008

rapport à la demande. Les prix s'envolent alors. C'est ce qui s'est passé dans les années soixante-dix et à nouveau lors de la crise alimentaire de 2008. Dans les deux cas, l'augmentation rapide des prix agricoles a entraîné une ruée sur les terres agricoles potentiellement utilisables de la part de l'agrobusiness. Une fois la cause conjoncturelle éteinte, l'augmentation de l'offre de produits agricoles bon marché, en lien avec la mise en culture de nouvelles terres, entraîne à nouveau une chute des prix et, quelques années plus tard, ceux-ci se retrouvent dans le prolongement de la courbe historique descendante.

Au cours des années 2000, la demande d'agrocarburants s'est accrue en partie à cause de la hausse du prix du pétrole et surtout de politiques d'encouragement⁷. Plus récemment, en 2007-2008, les pays ne disposant pas de terres agricoles en quantité suffisante pour nourrir leurs populations à faible coût ont pris conscience, lors de la hausse brutale des cours mondiaux des matières premières agricoles, des risques à ne dépendre que du marché mondial pour leur approvisionnement alimentaire. Ils ont alors cherché à positionner leurs entreprises sur de la production d'aliments offshore.

Comme il existe sur la planète une réserve importante de terres agricoles sous-valorisées et non

protégées par une gouvernance efficace, ces mécanismes peuvent se développer relativement facilement. On parle aujourd'hui beaucoup de l'Afrique, mais des processus assez semblables ont eu lieu en Argentine, au Brésil, dans l'Est de la Bolivie, au Paraguay au cours des dernières décennies, avec des rachats de millions d'hectares par des entrepreneurs nationaux ou étrangers, le développement de l'agrobusiness et une exacerbation de la concentration du foncier. Leur moteur est avant tout financier, et souvent spéculatif⁸: les entreprises et les fonds d'investissements cherchent à maximiser leurs profits sur le court terme, à obtenir le meilleur rendement possible pour leurs placements. Ils trouvent dans la situation mondiale actuelle⁹ l'acquisition d'actifs agricoles tout à fait intéressante.

Perte des droits fonciers et des savoir-faire

Au dire des investisseurs, que ce soient des entreprises de l'agrobusiness ou des fonds de placements, il est aujourd'hui pratiquement impossible d'obtenir plus de 6 ou 7 % de retour sur investissement d'une production agricole optimisée de céréales, de canne à sucre ou de soja, même quand les conditions climatiques sont bonnes, sans des circonstances socio-économiques exceptionnellement favorables. Les

fonds et les agro-holdings recherchent souvent un rendement annuel de l'ordre de 15 % à 20 %. Celui-ci ne peut être obtenu que par la capture de richesses naturelles, corollaire d'avantages extraordinaires accordés aux entreprises, sans rapport avec l'efficacité économique ou agronomique des investissements : accès à la terre pratiquement gratuit (prix très bas, loyers nuls ou très faibles sur de très longues périodes, absence d'impôt foncier) et autres mesures incitatives (défiscalisation des productions et/ou des importations d'intrants et de machines, par exemple).¹⁰

Si les processus d'appropriations de terres à grande échelle étaient facilement réversibles, les impacts et les conséquences ne seraient que temporaires et il n'y aurait pas lieu de s'inquiéter. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Une expansion rapide de l'agrobusiness provoque non seulement une vague de destruction des agricultures les moins bien équipées, mais de plus, se traduit le plus souvent au niveau local par la perte des droits fonciers et des savoir-faire des populations. Lorsque les prix retombent, quelques années après leur envolée, la pression des investisseurs pour continuer à percevoir des revenus élevés de leur capital se traduit souvent par une exploitation non durable des ressources

■ ■ ■ Suite page 41

7. Subventions aux agrocarburants ou incorporation obligatoire dans les combustibles de pays qui cherchaient à anticiper la crise énergétique.

8. Dans le sens d'une anticipation d'une hausse du prix des terres, en premier lieu, lorsqu'il y a achat du foncier. Par ailleurs, même dans une configuration de baisse tendancielle des cours des matières premières agricoles, si les fluctuations de court terme sont fortes, il peut aussi exister des comportements spéculatifs qui cherchent à tirer profit de la forte volatilité des cours, et qui l'alimentent en même temps.

9. En résumé, 1/ existence de marchés mondiaux porteurs, 2/ abondance de terres sous utilisées, 3/ possibilité de négocier directement avec les Etats ou les propriétaires, 4/ absence de mécanismes de régulation, et 5/ possibilités techniques de production agricole à grande échelle.

10. C'est en ce sens que l'on peut qualifier ces processus d'accaparement, quand bien même les relations soient contractuelles.

■ ■ ■ Suite de la page 20

naturelles (érosion ou salinisation des sols, détérioration de la biodiversité, pollution par des produits phytosanitaires, utilisation de nappes d'eau fossile, etc.). Comme le réservoir de terres potentiel est toujours important au niveau mondial et que les capitaux sont extrêmement mobiles, les entrepreneurs et les investisseurs impliqués peuvent aisément se déplacer vers de nouveaux espaces lorsque leur mode d'exploitation a épuisé la fertilité des terres précédemment « investies » et n'ont donc aucun intérêt à développer une production durable beaucoup moins rémunératrice sur le court terme.

Les évolutions que nous venons de décrire sont à l'opposé des trajectoires qu'ont suivies les pays développés : ceux-ci ont pu moderniser leurs agricultures respectives tout en valorisant les avantages de la production familiale, grâce à un investissement sur le long terme, en développant la recherche agronomique, en augmentant la taille des structures. La réduction de la population active agricole s'est opérée de concert avec le développement de l'emploi dans les secteurs de l'industrie et des services.

Pour une logique de développement de l'agriculture familiale

Pour les agricultures familiales des pays du Sud qui sont victimes de ces processus d'accaparement des terres agricoles, les perspectives sont toutes autres. Disposant de moins en moins de moyens pour dégager un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins essentiels et développer leurs capacités de production, elles sont souvent contraintes à utiliser les terres et les ressources de façon non durable pour survivre. Or, elles regroupent quelque deux milliards d'individus et leur ruine est à l'origine de la multiplication du nombre de pauvres.

Le marché ne peut pas, à lui seul, rééquilibrer les situations respectives des agricultures les mieux dotées en équipements et en terres par rapport à l'immense majorité des paysans pauvres. Développer les agricultures familiales exige volonté politique, interventions publiques (régulation voire protection des marchés, mesures de soutien pour permettre les adaptations sans casse sociale, recherche agronomi-

que, vulgarisation, organisation des filières...) et aussi du temps. Le temps a été un facteur essentiel du développement des pays industrialisés ; les évolutions ont demandé des décennies, parfois des siècles. Les logiques financières et spéculatives permettent des processus d'accumulation beaucoup plus rapides, mais leurs modalités de développement impliquent une gestion non durable des ressources et des risques sociaux et politiques évidents.

L'augmentation du revenu des agriculteurs les plus pauvres permettrait de résorber en grande partie le fléau de la faim, puisqu'ils en sont les premières victimes, mais aussi parce qu'ils pourraient investir pour accroître leur production s'ils n'étaient pas contraints à se battre avant tout pour leur seule survie. Elle permettrait également de relancer la demande solvable en biens de consommation, en intrants et en équipements, et de contribuer de ce fait au développement de l'économie mondiale sur une base réelle, et non sur celle de fictions financières.

D'autre part, de plus en plus de chercheurs affirment qu'une agriculture « biologique », ou plutôt « agro-écologique »¹¹, peut permettre de couvrir les besoins alimentaires d'une population de neuf milliards d'individus à l'horizon 2050, tout en assurant le maintien des équilibres nécessaires à la survie de l'espèce humaine (Dufumier, 2009 ; Griffon, 2006).¹²

Seules les agricultures paysannes peuvent à la fois maintenir ou créer des emplois rémunérateurs en grand nombre et opérer une véritable intensification agro-écologique¹³ de la production. Une telle évolution est possible à relativement court terme, mais ces agricultures paysannes doivent pour cela être accompagnées par des politiques publiques favorables.¹⁴

Dans ces conditions, l'augmentation des investissements dans le secteur agricole à l'échelle mondiale pourrait constituer une véritable opportunité si ceux-ci s'inscrivaient dans une logique de développement de l'agriculture familiale et contribuaient à une gestion durable des ressources des territoires par les populations locales.

Les limites du droit international

Dans leur configuration actuelle, les phénomènes d'appropriation massive de terres et de concentration du foncier dans les pays du

Sud et de l'Est, mus par des logiques uniquement financières ou spéculatives, sont ou seront la cause d'une insécurité et d'une instabilité croissantes. On a commencé à le percevoir avec les conséquences de l'affaire Daewoo à Madagascar. Pour Liz Alden Wily, il n'y aurait pas de meilleure recette pour susciter de nouveaux conflits¹⁵. A ceux qui pourront éclater dans les zones d'implantation des grands investissements, il faut ajouter les conflits et l'insécurité que les mouvements migratoires générés par l'augmentation de la pauvreté dans les zones rurales pourront occasionner.

Face aux évolutions que nous venons de décrire, nombre d'observateurs s'accordent à considérer qu'il faut réussir à maîtriser les évolutions foncières en cours dans le monde. Mais comment y parvenir ? Les propositions des organisations internationales, des gouvernements et des grandes entreprises privilégient pour le moment essentiellement des « codes de bonne conduite », des mesures volontaires, et refusent l'idée de dispositions contraignantes. Si, ce faisant, certains défendent des intérêts particuliers, privés ou publics, d'autres estiment qu'il n'existe pas aujourd'hui d'autre possibilité, du fait des limites actuelles du droit international.

La loi du plus fort

Monique Chemillier Gendreau souligne que le droit international est « le droit des Etats souverains, c'est-à-dire d'entités qui, par définition, n'acceptent aucune condition qui leur soit supérieure »¹⁶. Ainsi, le respect des règles définies au niveau international ne relève que d'un engagement volontaire des Etats, à l'exception de celles qui touchent au maintien de la paix et au recours à la force hors de leurs frontières. Il s'agit donc d'un droit facultatif, auquel ne sont soumis que les Etats qui le souhaitent.

Le droit international affirme des valeurs d'équité sociale et économique, comme le fait par exemple le fait le Pacte International relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels de 1966 au sujet de l'utilisation des ressources naturelles et foncières et de l'alimentation. Mais c'est un droit sans juge, et donc sans sanction possible pour celui qui le viole ni réparation pour ceux qui sont lésés. Il n'est dès lors ni applicable, ni efficace.

La logique qui préside aux relations entre Etats et acteurs écono-

11. Pour ne pas se limiter aux normes très précises du « bio ». Voir note suivante.

12. Voir en particulier El Hage Scialabba, Nadia. FAO (2007) et les travaux sur lesquels s'appuie son rapport, en particulier Badgley, C.; Moghtader, J. & al (2007). Organic agriculture and the global food supply. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 22, pp 86-108 et Halberg Niels, Alroe H F, & al (ed.), *Global Development of Organic Agriculture: Challenges and Prospects*. CABI publishing, Cambridge, MA. 2006.

13. C'est à dire une intensification fondée non pas sur l'utilisation d'énergie fossile et d'intrants issus de la transformation de produits miniers, mais sur celle de l'énergie solaire, via la photosynthèse, et des processus du vivant, dont la fixation de l'azote atmosphérique. La mise en valeur des écosystèmes, la création d'agro-écosystèmes adaptés aux variations des milieux ne peut pas faire l'économie de savoir-faire locaux. Alors que des changements globaux sont en cours, en particulier avec les évolutions du climat, c'est la combinaison de ces savoirs locaux avec les résultats de la recherche agronomique et de la recherche sur le vivant qui peut permettre d'espérer trouver dans chaque situation les réponses les plus adaptées

14. En France, le développement agricole des décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale a montré que la combinaison agriculture familiale et politique agricole pouvait être extrêmement efficace. En quelques années seulement, la France a pu non seulement produire de quoi se nourrir, mais aussi devenir très largement exportatrice de produits agricoles. On trouve des exemples similaires à des époques différentes et sous des régimes politiques très différents au Danemark, aux Pays-Bas, et plus récemment à Taiwan, en Corée du Sud, en Thaïlande, au Vietnam, en Chine. Toutefois, ces évolutions rapides se sont appuyées sur une utilisation massive d'intrants chimiques, et ont provoqué des problèmes environnementaux importants. Le défi pour les années à venir est de construire des agricultures et des systèmes alimentaires et énergétiques durables, qui se développent sur la base de ressources renouvelables.

15. Conférence à l'Overseas Development Institute, Londres, novembre 2009.

16. Des extraits de la conférence que Madame Chemillier Gendreau a donnée en octobre 2009 lors d'une réunion thématique d'AGTER sont consultables sur internet. http://www.agter.asso.fr/article292_fr.html.

miques transnationaux et structure les relations internationales est celle du contrat. Un contrat n'engage que les parties qui le signent, et selon les termes qu'elles s'accordent l'une l'autre. De même, une instance d'arbitrage ne sera désignée pour régler les différends éventuels à leur sujet que si les deux parties en conviennent et acceptent d'y recourir. Les instances de règlement des conflits comme le CIRDI, Centre International de Règlement des Différends liés aux Investissements, font très largement prévaloir les intérêts des

investisseurs étrangers sur tous les autres (Cossart et al, 2009). Les accords d'investissement entre les entreprises transnationales et les Etats stipulent très fréquemment que le droit national ne s'applique pas à ces contrats (dérogations aux régimes légaux nationaux en matière fiscale ou sociale, par ex.). C'est la loi du plus fort qui s'applique.

Enfin, les Etats souverains disposent de ressources naturelles, foncières, minières, énergétiques extrêmement inégales. Ayant souvent reconquis avec leur indépendance la

propriété formelle sur leurs ressources naturelles¹⁷, on voit mal comment ils accepteraient de plein gré de renoncer à en profiter pour les partager avec d'autres. La poursuite par chaque Etat des seuls intérêts nationaux ne peut pas permettre une optimisation de l'utilisation des ressources au niveau planétaire.

Corriger les rapports de force

Certains économistes ont prétendu qu'il était possible de transformer toutes les ressources et choses communes en marchandises et que leur répartition optimale pouvait découler du développement du libre marché. En simplifiant beaucoup, on peut rattacher ce raisonnement aux fondements de l'établissement des marchés sur les droits d'émission de CO₂, dans le cadre du Mécanisme de Développement Durable de Kyoto¹⁸. Cela ne fonctionne pas ainsi.

La transformation en marchandises des ressources naturelles (dont les terres à potentiel agricole font partie) qui n'ont pas été produites pour le marché et l'hypothèse même d'une possible concurrence pure et parfaite qui permettrait d'atteindre un optimum n'ont pas de sens. Même le fait de vouloir internaliser l'ensemble des effets (positifs ou négatifs) pose problème à cause des phénomènes de seuil, de synergie, d'accumulation, parfois irréversibles, qui caractérisent le fonctionnement de la biosphère. En l'absence de mécanismes de régulation permettant de préserver l'avenir et de corriger les rapports de force des acteurs, les ressources communes risquent d'être irrémédiablement détruites¹⁹. Des propositions pour aller dans le sens d'une meilleure gouvernance mondiale des ressources de la biosphère sont donc présentées dans l'encadré de la page 18. ■

17. Même si souvent ils n'ont pas pu obtenir le contrôle effectif des bénéfices de leur utilisation.

18. À la nuance près que l'assignation initiale des droits d'émission de CO₂ ne relève pas du marché, mais d'une décision.

19. Karl Polanyi distinguait déjà en 1944 dans «La grande transformation» les vraies marchandises de ce qu'il appelait des marchandises fictives, comme la terre, le travail et la monnaie. Il affirmait déjà « Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en former un marché. »



Pépinière d'une entreprise de palmier à huile
Département Alta Verapaz, Guatemala
Juin 2008

© Laura Hurtado

Bibliographie

- ✓ ALDEN WILLY, Liz. (2010). *Fodder for War : Getting to the Crux of the Natural Resources Crisis*. Rights and Resources Initiative Washington DC. EUA.
- ✓ CALAME, Pierre. (2009). *Essai sur l'œconomie*. Ed. Charles Léopold Mayer. Paris.
- ✓ COSSART Jacques, MENDEZ Denise (2010). *Le Centre international de règlement des différends sur l'investissement (CIRDI)*. Bulletin de l'association ATTAC, janvier 2010.
- ✓ DUFUMIER, Marc. (2009). *Sécurité alimentaire et développement durable*. Repenser l'agronomie et les échanges internationaux. *Futuribles* # 352. Mai 2009.
- ✓ El Hage Scialabba, Nadia. (2007). *Organic Agriculture and Food Security*. International Conference on Organic Agriculture and Food Security, FAO.
- ✓ GRIFFON, Michel. (2006). *Nourrir la planète*. Ed Odile Jacob. Paris.
- ✓ MAZOYER Marcel (2005). *Développement agricole inégal et sous-alimentation paysanne*. In Mazoyer, Marcel et Roudart Laurence. *La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*. Ed Encyclopædia Universalis.
- ✓ MERLET, Michel (2008). *Quels impacts aura la promotion de l'utilisation des agrocarburants sur les pays en développement ? Actes du colloque de l'Association Des Etudes Foncières « Où produire les énergies renouvelables ? Les prochaines compétitions pour l'espace »*. ADEF.
- ✓ 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.
- ✓ MERLET, Michel (2009). *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*. Novembre-Décembre 2009. *Revue Etudes Foncières* n°142, Paris.
- ✓ CHEMILLIER GENDREAU Monique (1995). *Humanité et souverainetés*. Essai sur la fonction du droit international. Ed. La Découverte. Paris.
- ✓ CHEMILLIER GENDREAU, Monique (2009). *Compte rendu de la Conférence « Le droit international peut-il contribuer à une société mondiale plus équitable ? » préparé par Mathieu PERDRIUAULT*. Réunion thématique d'AGTER d'Octobre 2009. (Inédit)