

Pauvreté, faim et « investissements » agricoles

Quelques clés pour comprendre les phénomènes actuels d'appropriation et de concentration des terres et des ressources naturelles dans le monde



Michel Merlet
Directeur, AGTER

Octobre 2011

*Cet article a été préparé à la demande de la Revue Nature & Progrès
et publié dans le numéro 85 de novembre 2011 dans le cadre du dossier Ressources: la spoliation.*

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/>

Le monde dans lequel nous vivons change de plus en plus vite et les menaces globales qui pèsent sur l'humanité se multiplient. Un milliard de personnes souffrent de la faim, sans compter tous ceux, enfants et adultes, qui meurent tous les ans de famine, de sous-nutrition ou faute d'avoir eu accès à de l'eau potable. Une personne sur quatre dispose de moins de l'équivalent d'un dollar de revenu par jour. Le monde change, mais ces chiffres ne s'améliorent pas, malgré la priorité affichée dans les discours à la lutte contre la pauvreté.

Depuis deux ans, les médias parlent beaucoup des accaparements massifs de terres agricoles. Ils alertent l'opinion publique sur les violations des droits des populations et sur les dangers pour la sécurité alimentaire dans les territoires concernés. Ils ne disent pas que ces phénomènes constituent une menace globale pour l'humanité, que leurs conséquences sont irréversibles et tout aussi graves que le réchauffement climatique ou la perte de la biodiversité. Presque tous, politiques, chercheurs et observateurs, semblent s'accorder sur le fait qu'il faut beaucoup plus d'investissements dans l'agriculture pour relever le défi de la faim et de la pauvreté à l'échelle planétaire. Il suffirait dès lors de mettre en place des « investissements agricoles responsables », pour que tous y trouvent leur compte. Des contrats « gagnant-gagnant » qui s'inspireraient de directives volontaires seraient élaborés à cet effet et s'imposeraient par eux-mêmes, sans que l'on ait à contraindre quiconque à les appliquer. Les organisations in-

ternationales s'y emploient. Si cela marchait, on pourrait sur le même modèle supprimer les lois contraignantes dans tous les pays, ouvrir les prisons et il suffirait de mettre en place des codes de bonne conduite d'application non contraignante au travers desquels voleurs et volés, agresseurs et agressés, bourreaux et victimes, exploiters et exploités pourraient se réconcilier. Malheureusement, nous avons un peu de mal à y croire.

AGTER travaille depuis 2009 sur ces questions, en appui à différentes institutions et à la société civile. Nous avons notamment animé les travaux d'un groupe de réflexion interministériel¹ et rédigé un document d'analyse et de propositions qui a servi de base à la prise de position officielle de la France sur ce sujet. Le but de cet article est de partager cette réflexion qui cherche à comprendre la véritable nature des phénomènes, en clarifiant les concepts et en déjouant les pièges de langage.

Il est difficile de savoir avec précision quelles sont les surfaces effectivement concernées, les transactions restant le plus souvent secrètes, mais elles sont considérables. Les chiffres varient selon les sources, mais aussi en fonction de la définition que l'on retient des phénomènes. La Banque Mondiale, dans son rapport de 2011, parle de 56 millions d'hectares de terres en l'espace de quelques mois, 30 fois plus

¹ en lien avec le Comité Technique Foncier et Développement des acteurs de la coopération française.

que l'accroissement des surfaces cultivées observé dans le monde en moyenne chaque année, entre 1990 et 2007. Oxfam, dans un rapport de septembre 2011, avance le chiffre probable de 227 millions d'hectares vendus depuis 2001, soit l'équivalent de la surface de l'Europe de l'Ouest. Si l'on inclut les phénomènes nationaux de prise illégale de contrôle de zones qui étaient jusqu'alors des territoires communs ou des terres publiques, une étude officielle du Ministère du Développement Agricole du Brésil avance le chiffre de 94 millions d'hectares pour ce seul pays (la superficie du Mexique et de l'Amérique Centrale réunis) sur lesquels les titres auraient été acquis de façon irrégulière². Le tiers de l'Amazonie serait dans cette situation, et il s'agit pour l'essentiel de très grandes surfaces, sur lesquels des populations indigènes ou métisses pratiquaient une agriculture vivrière sur de petits lopins.

La FAO et l'IIASA ont montré que des territoires immenses étaient sous utilisés sur la planète: il y aurait 1,5 milliard d'hectares de terres cultivées sur un peu plus de 3 milliards d'hectares potentiellement cultivables dans le monde. Cela ne veut pas dire qu'il s'agisse de terres vides de populations ou vierges de droits, et ne présume pas des conséquences écologiques de leur mise en culture, mais cela nous donne une idée du potentiel d'expansion du phénomène d'accaparement des terres.

Il existe par ailleurs de très fortes différences de productivité nette du travail entre les différents systèmes de production agricole, celle-ci pouvant varier de un à plusieurs centaines. Les agriculteurs les mieux équipés, les mieux dotés en terres produisent des excédents qui sont commercialisés. L'existence d'un marché global (sur lequel ne se négocie pourtant qu'une part réduite des volumes totaux d'aliments produits) a entraîné au cours du XXe siècle une tendance à la baisse des prix des produits agricoles en monnaie constante sur le long terme, qui pénalise les moins productifs. Ainsi, le développement de grandes structures de production utilisant intrants industriels et machines provoque indirectement la ruine de millions de ruraux, sans même que ceux-ci aient changé de systèmes de production et simplement parce qu'ils sont d'une façon ou d'une autre obligés de vendre quelques produits et d'acheter quelques biens de consommation ou services et qu'ils souffrent les conséquences de cette chute des prix relatifs. Les pauvres et les affamés, soit un sixième de la population mondiale, sont dans leur majorité le produit de ce processus, qui a été mis en évidence très clairement par Marcel Mazoyer. Les

fluctuations récentes des prix agricoles semblent indiquer au contraire une forte augmentation, comme cela était déjà arrivé au cours des années 70. Mais le mécanisme de développement inégal reste inchangé, et les tendances de long terme n'ont aucune de raison de s'inverser. Le développement de très grandes exploitations sur des marchés de plus en plus libéralisés est dans une large mesure à l'origine de l'augmentation de la pauvreté rurale, et des migrations massives vers les bidonvilles des mégapoles. Les surfaces potentiellement concernées par les prises de contrôle des terres agricoles sont énormes et le phénomène est en pleine expansion. Le plus souvent, les très grandes exploitations ne pratiquent pas une agriculture durable, mais des monocultures utilisant des intrants chimiques, de l'énergie et des fertilisants fossiles et souvent des OGMs, avec pour conséquence une destruction des milieux naturels et des pertes de biodiversité irréversibles. Les sociétés paysannes dont elles occupent les territoires sont détruites, et avec elles leurs savoirs ancestraux et leurs modes d'organisation sociale. Ces évolutions sont également irréversibles.

Pourtant, la productivité nette par hectare des grandes entreprises est presque toujours inférieure à celle des agriculteurs familiaux qui n'ont pas encore été paupérisés et elles sont beaucoup moins intéressantes pour la société dans son ensemble. On peut s'étonner dès lors que la loi de l'offre et de la demande ne permette pas de rééquilibrer les choses et d'atteindre l'optimum pour tous. Pour en comprendre les raisons, il faut souligner que la terre et les ressources naturelles ne pourront jamais être des marchandises comme les autres et que tous les besoins ne sont pas solvables. Avec l'augmentation de la population mondiale, les besoins en aliments croissent, mais aussi les besoins en d'autres marchandises. Les entrepreneurs préfèrent produire des agrocarburants car il existe un marché fortement subventionné pour ces produits du fait des politiques incitatives de nombreux États développés, alors que les millions d'affamés ne constituent pas un marché solvable. Ils ont faim non pas parce qu'il n'y a pas de nourriture, mais parce qu'ils sont trop pauvres pour pouvoir s'en procurer ou en produire. La compétition entre agrocarburants et production alimentaire contribue à la hausse conjoncturelle des prix des céréales, provoque des émeutes. Mais la grande volatilité des prix et ces manifestations ne constituent qu'un phénomène secondaire par rapport au mécanisme historique de fond. Il accélère par contre l'attrait des capitalistes pour les terres agricoles. Les inégalités prennent des proportions alarmantes, et l'absence d'alternatives pour des centaines de millions de personnes fait craindre une

² INCRA, MDA. Livro Branco da Grilagem de Terras. Brasília. 2009.

multiplication des conflits. Pour toutes ces raisons, nous sommes bien en présence d'une menace globale qui pèse directement sur une proportion importante de la population mondiale et indirectement sur l'humanité toute entière.

Toutes les terres sous utilisées n'attirent pas les « investisseurs ». Les terres deviennent des « actifs financiers » particulièrement attractifs lorsque l'on peut obtenir une répartition de la valeur ajoutée telle que la rémunération du capital devienne largement prépondérante et que la rétribution du travail et le coût de la terre soient les plus faibles possibles. En Ukraine, véritable eldorado des « investisseurs » agricoles, 80% de la valeur ajoutée est affectée à rémunérer le capital. C'est possible car les montants annuels des fermages sont dérisoires, le coût du travail est très bas, la production est largement mécanisée et il n'y a pratiquement pas d'impôts. Les contextes sociaux et politiques sont très différents d'un pays à un autre, mais on retrouve les mêmes ingrédients économiques en Afrique et en Amérique Latine, et partout où se développent les accaparements de terres. Ces conditions ne sont pas réunies dans les pays développés³. Le véritable moteur économique de ces phénomènes est bien là.

Regardons maintenant comment s'effectue la prise de contrôle des terres et quels sont les systèmes politiques et juridiques qui s'y prêtent. A l'origine, il faut distinguer deux mécanismes: l'appropriation de terres et de ressources communes et la concentration de terres et de ressources qui étaient déjà privées. Dans les deux cas, les mécanismes apparaissent comme étant le résultat d'un accord, d'un contrat entre les parties, « investisseur » et État hôte, acheteur et vendeur, entreprise locataire et propriétaires du sol. Le temps des guerres et de l'exploitation coloniale est passé: pour s'approprier les richesses d'un territoire, plus besoin de faire usage de la force ni de disposer d'une armée de travailleurs, qu'il fallait contraindre à travailler pour soi, ou même parfois importer des antipodes comme esclaves. Aujourd'hui, on traite en *gentleman*, on signe des contrats. Mais une partie est très puissante, et l'autre souvent extrêmement faible. De plus, certains s'attribuent des droits qui violent ceux des populations qu'ils sont censés représenter. Les héritages coloniaux, avec l'idée absurde que la terre est propriété de l'État tant que les habitants ne disposent pas de ti-

tres de propriété légalement reconnu, et les héritages des pays du bloc soviétique sont particulièrement propices à ces pratiques. Ils ont en commun le faible poids des habitants dans les systèmes de gouvernance des ressources et la négation de leurs droits. Dans ces conditions, la souveraineté d'un État ne peut constituer une garantie. De fait, les États africains sont les premiers à offrir des millions d'hectares aux « investisseurs » étrangers.

Au niveau international, le droit des « investissements » est un droit contraignant qui protège les investisseurs. Mais les firmes multinationales (et leur filiales) ne sont pas tenues au respect du droit international des droits de l'homme, sauf si l'État hôte de leur investissement choisissait de l'exiger, ce qui est rare dans les situations évoquées ici. Et les États, parce que « souverains », ne peuvent pas se voir reprocher leur gestion en interne des droits sur les ressources. En effet, contrairement à la situation établie en droit international de l'« investissement », aucun État (et aucune multinationale) n'a choisi de se soumettre à un pouvoir de coercition supranational qui lui imposerait, à la suite d'une plainte individuelle ou collective, de respecter et faire respecter les droits économiques, sociaux et culturels des individus et des groupes. Le respect des éléments du droit international des droits de l'homme potentiellement protecteurs des individus et des générations futures face aux problèmes cités ici ne s'impose ainsi pas à ceux qui les ont pourtant définis (un grand nombre d'États) et encore moins aux entreprises qui exploitent les ressources naturelles.

Bien peu de personnes ou d'institutions osent dénoncer l'absurdité d'un tel système. Les efforts des institutions internationales et des organisations de la société civile vont dès lors s'appliquer à élaborer des « directives volontaires » proposées aux États et des « principes pour des investissements agricoles responsables ». Ces démarches peuvent aider à progresser, mais à une seule condition, de constamment chercher à démystifier ce que l'on entend par investissement, ce que l'on appelle propriété, et à mener un débat public le plus large possible avec les différentes parties concernées et les populations.

En réalité, les vrais investissements ont toujours été ceux des producteurs, des paysans, des éleveurs, des pêcheurs. Leur travail, leurs savoir-faire, leur connaissance des milieux qu'ils occupent ont permis de nourrir de plus en plus d'être humains. Les modalités de développement inégal qui se sont mises en place avec la libéralisation des échanges et l'utilisation massive des énergies fossiles font qu'une grande majorité d'entre eux n'arrivant même plus à assurer leur survie, ne peuvent plus investir. Les « investis-

³ Alors qu'il existe aussi selon l'IIASA en Europe de l'Ouest et aux EUA de très grandes surfaces de terres utilisées en dessous de leur potentiel agronomique, ces pays ne sont pas concernés par les accaparements de terres (mais ils sont aussi le théâtre de phénomènes de concentration du foncier par des secteurs autres que ceux dont la société dans son ensemble a le plus besoin).

sements » que les institutions internationales et les États cherchent à développer en ouvrant leurs pays aux capitaux et à l'expertise des grandes entreprises et des multinationales sont présentés comme la solution, comme le progrès. En fait, les véritables économies d'échelle ne se trouvent pas dans la production, mais dans le contrôle des richesses naturelles et des rentes de différents types. Pour « faire des affaires », le plus efficace est de s'approprier les rentes, les ressources et les biens communs. Cela passe par la dépossession des populations de leurs droits de contrôle sur l'utilisation des ressources de leurs territoires, par la privatisation et par la concentration des droits d'usage au bénéfice de quelques uns. Le débat sur les modèles de développement agricole qui seraient souhaitables pour les générations d'aujourd'hui et pour celles de demain est escamoté par l'illusion de l'efficacité économique d'une grande production modernisée qui est dans une large mesure responsable du développement des inégalités, de la faim, de la pauvreté, et aussi en partie de la crise écologique et climatique. Ces faux investissements

ne seront jamais responsables, au sens d'éthiques, mais ils sont bien les principaux responsables des drames que nous vivons.

Il existe des solutions, que nous ne pouvons détailler ici, mais qui ont été ébauchées entre autres dans les documents référencés ci-dessous. Certaines sont ambitieuses mais indispensables, comme la construction d'un droit contraignant au dessus des États sur tous les sujets qui engagent l'avenir de l'humanité, ce qui revient à rendre possible une communauté mondiale qui puisse veiller sur les biens communs. D'autres sont plus faciles à mettre en œuvre progressivement, comme la fiscalisation des rentes qui permettrait de distinguer le vol des ressources de l'efficacité économique. Elles impliquent de revoir nos conceptions de la propriété et de reconnaître, quelque soit le système juridique en vigueur, que coexistent toujours des droits individuels et des droits collectifs, et que les droits des générations futures doivent aussi peser dans la balance, même si elles ne peuvent pas prendre part au débat.

Pour aller plus loin

- Merlet, M. et Jamart, C. AGTER, ILC. Pressions commerciales sur la terre dans le monde. Problématique et cadre conceptuel. International Land Coalition. Mars 2009 [http://www.agter.asso.fr/article328_fr.html]
- Monique-Chemillier Gendreau. Le droit international peut-il contribuer à une société mondiale plus équitable ?. Réunion thématique aGter, 13 octobre 2009. [http://www.agter.asso.fr/article292_fr.html]
- 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]
- 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 sera bientôt disponible sur www.agter.asso.fr
- Perdriault, M. L'accaparement de terres à grande échelle dans le monde : le rôle des firmes multinationales. AGTER, septembre 2011. [http://www.agter.asso.fr/article695_fr.html]

12/11/2011 09:11; 15097

Merlet_AGTER_2011_article Nature et Progrès.doc