

Les concessions massives de terres aux investisseurs dans les pays du Sud

Avec les concessions ou acquisitions massives de terres, la question foncière redevient centrale et particulièrement lourde de conflits potentiels. Ce que j'appelle d'un mot aussi bref, le foncier, ce n'est pas seulement la terre ou l'immeuble tel qu'on en parle dans le droit ou les agences immobilières ; ce sont tous les rapports sociaux qui se nouent autour du foncier et pour le foncier, dans leurs dimensions locales comme dans leur géopolitique mondiale. Or quand le foncier contribue à la chute d'un gouvernement (Madagascar en 2009), ou quand il crée des tensions majeures entre l'État et les régions d'un pays (Chine ; Argentine), ou encore entre les États et leur population (Soudan, Éthiopie, Mali, Kenya, Zambie, etc.), il peut devenir source d'instabilité mondiale. Cette présentation a pour but d'identifier les raisons principales de cette tension dont les pays du Sud sont les victimes désignées à travers le mouvement des concessions massives de terres. Actuellement, il semblerait qu'environ 220 millions d'hectares aient changé de mains ou soient en cours de négociation dans ce but (statistique de la base *Land Matrix*). On a parlé, à propos de ce *land grabbing* (accaparement des terres), d'une phase de néocolonialisme, mais c'est bien plus que cela. On est en présence d'un phénomène nouveau, celui du portage, doublé d'une forme nouvelle d'exploitation financiarisée qu'on commence à nommer agriculture de firme. Le portage, c'est le fait d'aller faire porter par les terres d'un autre pays, les productions qu'on ne peut pas ou qu'on ne veut pas faire chez soi. Il ne s'agit pas, comme au temps des colonies, d'exploiter une ressource locale pour la commercialiser au profit des entreprises concessionnaires. Il s'agit de plus que cela : considérer que l'espace géographique des pays en développement est lui-même devenu une ressource disponible pour un montage agroindustriel et financier, et le mondialiser, c'est-à-dire le retirer de la gestion locale et l'exterritorialiser.

Comment en est-on arrivé là ? Diverses raisons le disent clairement.

Le prétendu vide justifie le phénomène du portage

On a commencé par installer l'idée fausse que les mondes du Sud étaient largement vides. Dans les années 2000, les grandes institutions, telle la FAO, ont demandé à des équipes de recherches de les aider à évaluer les terres disponibles, pour anticiper la question de la production alimentaire. Des études produites et publiées entre 2000 et 2010, on a retiré des chiffres invraisemblables.

Dans une étude commandée par l'*International Institute for Applied Systems Analysis* et la FAO et parue en 2002 (IIASA 2002), les auteurs estimaient que dans le monde, seul un tiers des terres arables sont effectivement cultivées, soit 1,5 milliard d'hectares sur un total de 4,2. Il resterait ainsi 2,7 milliards d'hectares de terres exploitables non cultivées, pour moitié situées dans les

pays en développement. Plus récemment Laurence Roudart (2010) a analysé les trois bases de données statistiques ou satellitaires actuellement disponibles pour évaluer les terres disponibles, celle de l'*IIASA*, celle de la *FAO* (FAOSTAT) et celle du *Center for Sustainability And the Global Environment* (SAGE). Selon trois hypothèses, plus ou moins restrictives, l'extension de la superficie cultivée mondiale pourrait être de 1 milliard d'ha au plus bas, 1,45 en hypothèse moyenne et 2,35 milliards d'hectares dans l'hypothèse haute. Tenant compte de différents facteurs de correction et se situant dans l'hypothèse basse, celle qui ne touche pas aux forêts, par exemple, elle arrive à un total de 527 millions d'hectares disponibles. Une autre étude, *Agrimonde* (2009), due à l'INRA et au CIRAD, explique que d'ici 2050 il sera possible de gagner à la culture une superficie de 590 millions d'hectares, dont 224 pour les agrocarburants, chiffre que Laurence Roudart estime « non seulement plausible mais même modeste ».

Ces études sont assez largement une imposture. Leur méthodologie est contestable car, à regarder de très haut et de très loin avec un pixel millimétrique qui couvre, dans certaines études, une trentaine de km², on ne peut pas voir les réalités. Il fallait répondre aux institutions demanderesse, en disant que la réponse est impossible sans une observation de détail. On ne l'a pas fait. On a donc appelé vide ce qui, souvent, était occupé, on a négligé de vérifier qu'il y avait des villages, des champs et des hameaux. On a fait confiance à la seule géomatique et on a procédé à une échelle inadaptée, l'échelle mondiale. On a fait tourner des machines, mais on n'a pas regardé ce qu'on était censé observer. Il est vrai que faire de la photo-interprétation à vue, c'est devenu trivial !

Dans ces conditions, comment pourrait-on se plaindre des 220 millions d'hectares qui sont actuellement en négociation dans le monde, quand les évaluations parlent de un à deux milliards d'hectares présumés vides ?

Aujourd'hui, alors que des cartes précises commencent à être produites, ce qu'on voit est différent et très problématique. On voit d'abord que ce ne sont pas les réels espaces vides qui intéressent les investisseurs, mais ceux qui sont déjà occupés et qui concernent les bonnes terres. Ensuite, on voit que le phénomène de la concession et du portage conduit à dessiner des espaces fragmentés et hétérogènes. L'espace géographique ne s'aplatit pas, contrairement à la thèse libérale bien connue de Thomas Friedmann selon laquelle le monde serait devenu plat, mais au contraire se hérise de zones franches, de concessions dérogatoires du droit commun des pays concernés, de corridors, de cités-portails, bref d'espaces surprotégés parce qu'il faut tout faire pour favoriser l'investissement. Restent aux populations à vivre dans les interstices de la firme, à faire avec un espace soumis à la logique de l'irrigation circulaire par pivots.

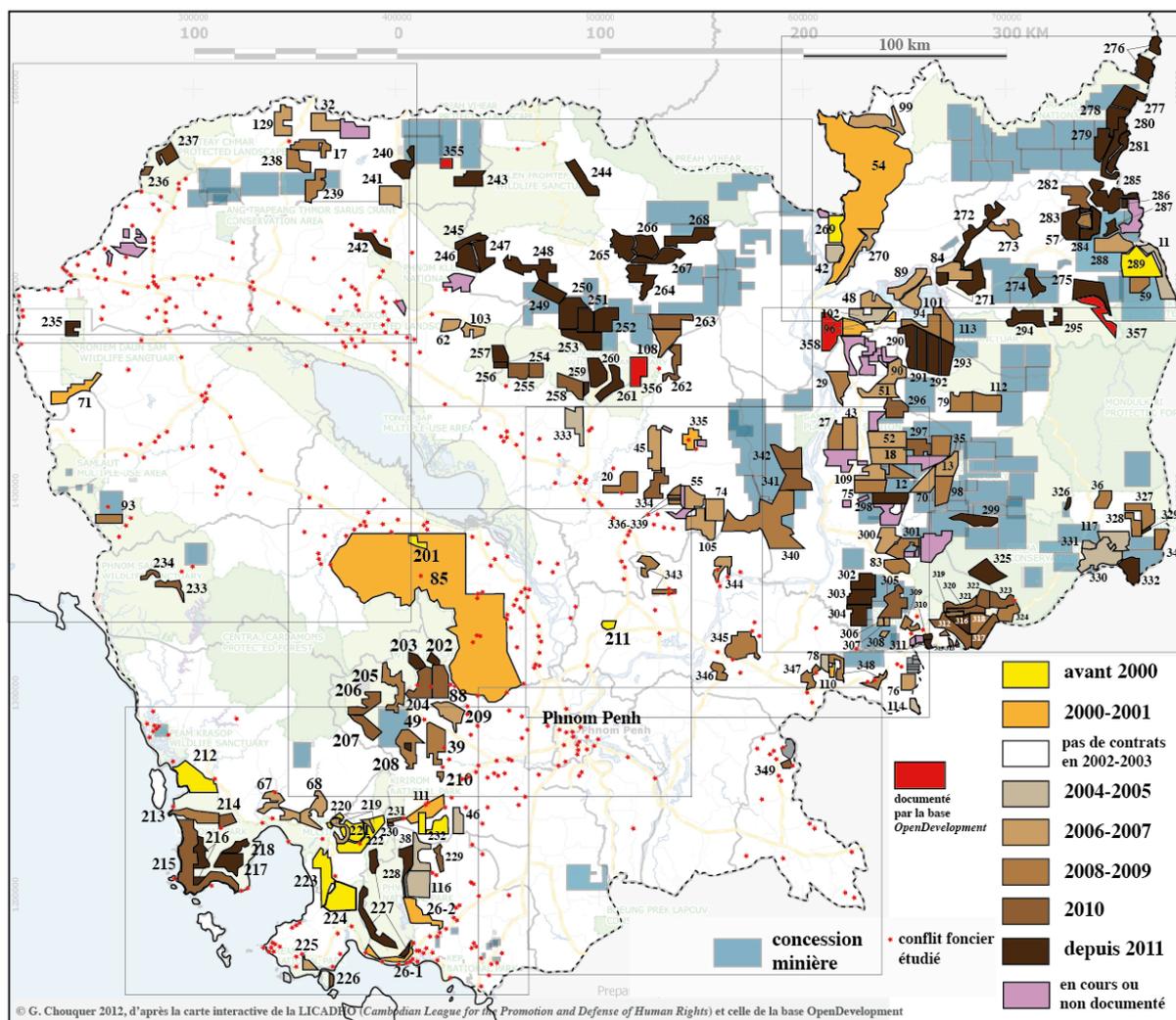
La carte des concessions de terres au Cambodge, ou encore celle du paysage des pivots tel que la firme suisse Addax le crée dans la Sierra Leone (voir ci-dessous), se passent de plus amples commentaires. L'espace géographique est en cours de démembrement et les frontières se multiplient.

Au Cambodge, la carte présentée est la synthèse de plusieurs inventaires et constitue à ce jour l'atlas le plus complet sur le phénomène des concessions de terres :

- l'inventaire du Ministère de l'Agriculture du Cambodge (98 concessions)
- l'inventaire du *Land Matrix* (84 contrats répertoriés)
- l'inventaire de la *Ligue Cambodgienne des Droits de l'Homme* (Licadho)
- l'inventaire de la base *Open Development*,

La compilation et la comparaison de ces différentes bases a permis de dresser un inventaire et une carte de 243 concessions, dont 226 sont localisables. Cette liste des concessions aux investisseurs agro-industriels cambodgiens et étrangers ne couvre pas les concessions minières, les zones d'exploration du pétrole, et diverses autres concessions. Il faut donc les ajouter.

Cette carte, actuellement la plus à jour de toutes celles qui circulent, concerne à peu près 2 millions d'hectares sur les 18 millions que couvre le pays, soit 11,1 % de sa superficie.



Le mitage du territoire cambodgien par les concessions.
 (Source : G. Chouquer 2012, *Observatoire des formes du foncier dans le monde*)

La fin de la protection agricole

Une autre raison expliquant les concessions massives est que l'agriculture a cessé définitivement d'être un secteur à part et entre complètement dans le marché. Longtemps, en effet, l'agriculture a été une activité protégée : il suffit de penser, en Europe, à la "politique agricole commune" pour mesurer le protectionnisme caractérisant ce secteur. Or l'alignement de l'activité de production agricole sur les autres activités économiques place les terrains fragiles dans une situation particulièrement difficile.

Cette entrée ne signifie pas que le commerce va se généraliser et que les pays pauvres vont pouvoir retirer des échanges les revenus auxquels ils ont droit. Le portage, c'est justement le contraire du commerce. La logique voudrait que les aides au développement soutiennent des agricultures pour qu'elles entrent dans le marché dans de bonnes conditions. La réalité est autre. On dit aux pays pauvres : laissez-nous disposer d'une partie de vos terres pour nos productions et nos profits, et faites ce que vous pouvez ailleurs. Le résultat est quelquefois d'une rare indécence. On organise le portage (c'est-à-dire, au final, l'exportation des productions) dans des pays qui, dans le même temps, sont les premières victimes de la faim.

Dans ces conditions, le combat des formes d'agricultures est particulièrement inégal. Alors qu'on sait que les agricultures familiales contribuent à nourrir les populations, on les fragilise par la concurrence des formes agro-industrielles.

Mais, de concurrence en concurrence, on fabrique des situations difficiles. Par exemple, au Mali, dans l'immense delta intérieur du Niger, depuis environ 80 ans existe une politique de colonisation et de réforme agraire qui consiste à installer des colons pour la production rizicole. Il y avait déjà compétition entre les sociétés traditionnelles et les petits colons bénéficiaires de casiers. Mais l'arrivée récente de la firme, avec des projets de concession se chiffrant en dizaines ou même en centaines de milliers d'hectares, rebat toutes les cartes. Quand la société lybienne Malibya construit un canal de 120 m de large puisant son eau dans le fleuve, qui en bénéficiera en période d'étiage : les sociétés traditionnelles devenues résiduelles chez elles, les petits colons rizicoles ou bien la firme ? Le *land grabbing* prend souvent la forme d'un *water grabbing* (accaparement de la ressource en eau).

La spéculation financière change la nature de la production

Changeons de point de vue, pour découvrir une autre raison du phénomène. Depuis la crise financière de 2007 et 2008, les investisseurs cherchent à diversifier leurs placements afin de réduire les risques. Alors que les rendements boursiers sont incertains, alors que l'or et l'immobilier urbain n'offrent pas les hausses attendues ou espérées, les revenus tirés des placements dans le foncier agricole sont en très forte hausse depuis vingt ans, avec une accélération continue depuis 2005. De 1991 à 2011, on évoque une hausse de 748 %.

Cette évolution et cette progression de l'investissement changent la nature même de la production. En effet, pour des raisons de rentabilité, les investisseurs explorent des méthodes de gestion nouvelle qui leur permettraient de ne se saisir que des segments les plus rentables de la chaîne de production et surtout de la chaîne de valeurs, et d'externaliser tout le reste. Ainsi se met en place une agriculture de firme dont la particularité est d'associer la captation différentielle de la terre, le modèle agro-industriel et une base strictement financière. Les commentateurs spécialistes ne parlent plus désormais seulement de *land grabbing* (accaparement de la terre), mais aussi de *production grabbing* (accaparement de la production).

Il faut s'intéresser aux expérimentations qui ont cours en Afrique du Sud et en Argentine où des montages reposent sur ces bases nouvelles. Les uns sont axés sur des banques et des compagnies d'assurance qui réalisent l'intégration sous leur chef, le propriétaire ou l'exploitant devenant de simples prestataires de service et le contrat portant sur la production et non sur la terre. Les autres sont organisés autour d'entreprises d'ingénierie agricole ou encore de sociétés de gestion d'actifs qui procèdent par projets annuels, comme les *pooles de siembra* en Argentine. D'autres, enfin, reposent sur les fonds d'investissement qui se sont spécialisés en agriculture, qu'il s'agisse de banques commerciales, de fonds de pension ou d'agences de développement. Tous ces acteurs ont un point commun : ils sont extérieurs au monde agricole.

Les contradictions juridiques et politiques sont trop fortes

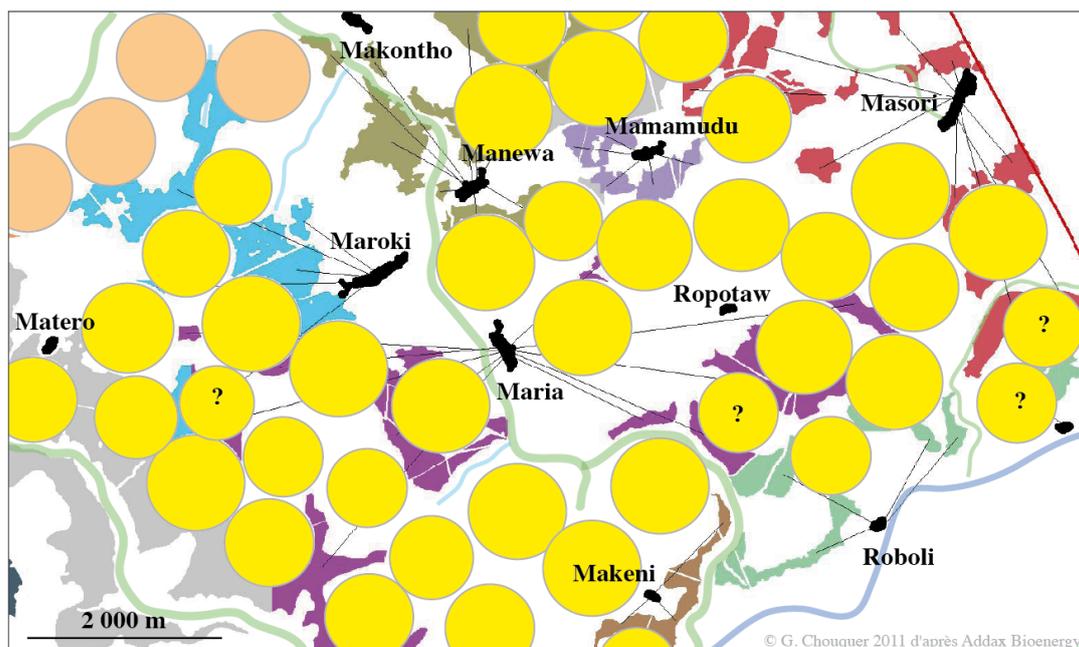
Pour des raisons diverses, liées aux héritages historiques, de très nombreux pays dans le monde en développement ont une législation qui réserve la souveraineté de l'État sur la totalité ou une grande partie de la terre, ce qui fait que personne n'y est propriétaire comme on l'est en France, mais que tout le monde est formellement en situation de tenure. On reconnaît là des situations d'Ancien Régime en Europe et aussi des situations coloniales dans

le reste du monde aux XIXe et XXe s., ainsi que des situations d'appropriation collectiviste dans les pays qui ont connu un régime communiste sans propriété privée. Or, assez souvent, avec les Indépendances, plusieurs pays ont conservé cette notion de domanialité globale sur le sol pour des raisons identitaires et nationalistes, mais en l'enrichissant progressivement d'une reconnaissance des droits coutumiers, comme on peut le lire dans leurs législations (ex. Mali, Togo, Côte d'Ivoire, Mozambique).

Malheureusement, cette situation s'inverse et ces lois sur la domanialité globale de l'État offrent aujourd'hui le cadre qui autorise les chefs d'État et les gouvernements à concéder de leur propre chef des terres aux investisseurs, alors qu'ils les savent occupées. Même quand le pays ne dispose pas d'une telle forme de domanialité, des chefs d'État se comportent comme si c'était le cas : c'est ce qu'on a vu faire à Madagascar.

Cette situation fait que la question du titre foncier est devenue une aporie dont on ne voit pas facilement comment on pourra sortir. Chacun sait que, du temps des colonies, la politique de distribution de titres fonciers par les autorités coloniales a été très parcimonieuse et source d'inégalités et de corruption. Aujourd'hui encore, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, la part des terres titrées est dérisoire, sans doute entre 2 et 5%, moins de 10% en tous cas. En outre, entre la carte de ces droits et l'occupation réelle, les décalages sont devenus béants. Comment sécuriser les populations non titrées ? La Banque Mondiale et les grandes Agences (notamment le MCC américain), appuyés par les théories des économistes, répondent par des politiques de titrement massif, les titres étant censés donner de la sécurité et permettre le crédit bancaire. Mais les milieux intellectuels et militants, se fondant sur les travaux des disciplines sociales, préfèrent travailler à un concept de sécurisation foncière, lié à la décentralisation, avec une formalisation souple et peu coûteuse, adaptée aux situations locales, mais sans "titre" et sans "cadastre".

Cependant, que ce soit le titre ou les certificats moins formalisés, aucun des deux ne protège s'il y a volonté d'investir et décision d'expulsion. N'a-t-on pas vu l'exemplaire entreprise suisse *Addax Bioenergy*, soucieuse de transparence et de régularité, entreprendre soigneusement une politique d'inventaire et de délivrance de titres pour pouvoir ensuite exproprier et indemniser les populations habitant les terres que l'État de la Sierra Leone lui avait concédées ?



La forme planimétrique des structures agraires prévues par *Addax* en Sierra Leone : un espace agro-industriel obsédant (les pivots d'irrigation) ; des interstices pour les populations locales.

D'autre part, n'a-t-on pas vu l'ancien président de Madagascar s'engager dans des concessions de terres gigantesques alors que, peu auparavant, son gouvernement avait mis en œuvre un "Programme National Foncier" destiné à sécuriser les droits des populations (avec création de guichets fonciers décentralisés), et que, quelques années avant, il avait annoncé lors de la Conférence de Durban qu'il sanctuariserait pas moins de six millions de terres au titre de la biodiversité ? Il n'avait pas vu que ces politiques contradictoires portaient en partie sur les mêmes terres.

La faiblesse des réponses

Ces dernières remarques introduisent un autre point de cette brève présentation. Les réponses qu'on peut apporter au développement des concessions massives de terres s'avèrent actuellement très faibles.

Les États, les institutions internationales publiques ou privées, les ONG ont élaboré divers codes de bonne conduite ou directives volontaires. La FAO, par exemple, a mis plusieurs années à élaborer les siennes, en raison de la lourdeur inévitable des négociations entre ses pays membres. Bien entendu, cette accumulation de "directives" signifie quelque chose : l'augmentation des pressions pour une bonne pratique. Mais ces textes ne sont pas contraignants et les directives (on appréciera au passage l'inadaptation du terme français traduisant l'anglais *guidelines* !) ne "dirigent" pas parce qu'elles ne s'imposent pas aux pays.

Ce qui fait défaut c'est une juridiction foncière internationale qui pourrait recevoir les plaintes de populations déplacées et quelquefois spoliées, là où cela se produit. Or, aujourd'hui, on ne dispose guère que du seul *Centre International pour le règlement des différends relatifs aux investissements* (CIRDI, ou en anglais ICSID : *International Center for Settlement of Investment Disputes*), siégeant à Washington et qui ne reçoit de plainte que de la part des parties concernées par un contrat et avec un dépôt initial de 25 000 dollars. Deux raisons pour que des populations déplacées ne soient pas jugées recevables. On en arrive donc à des actions biaisées, comme la plainte des populations de la région du Logone au Tchad méridional contre la Banque Mondiale en donne l'exemple. Dans le cas de cette concession pétrolière, il est avéré que la région qui subit l'impact foncier ne retire pas les compensations attendues. Mais alors que la Banque Mondiale s'est retirée du projet car le gouvernement tchadien ne respectait pas le cahier des charges, les populations l'attaquent néanmoins en justice, plusieurs années après, pour promesses non tenues !

Les conflits fonciers reviennent sur le devant de la scène

Si l'on résume ce qui vient d'être brièvement décrit, on comprend que la faiblesse des réponses juridiques et institutionnelles fait que ce n'est guère que dans le rapport de forces que certaines situations peuvent évoluer. Aujourd'hui, les conflits sur les questions foncières sont en augmentation : compétition pour la terre ; accès et gestion des ressources, notamment l'eau et les forêts ; formes brutales de réquisitions massives de terres (ex. en Chine) ; effet de mitage de certains pays par les concessions massives ; etc. Au Cambodge, la Ligue des Droits de l'Homme tient un registre des innombrables conflits fonciers existant dans le pays. Or leur localisation est, pour l'instant, assez différente de celle des toutes récentes concessions massives. On peut donc s'attendre à une multiplication du nombre des protestations, vu l'ampleur des surfaces concédées et la densité de l'occupation du sol.

Les tensions portent également sur les oppositions existant quelquefois entre des politiques nationales ou fédérales et des choix régionaux et locaux. Certains pays sont traversés par ces tensions, comme la Chine, mais aussi l'Argentine.

Concluons sur une idée simple mais forte. Il est invraisemblable qu'on puisse faire porter des récoltes, pour les exporter ensuite, aux terres d'un pays que par ailleurs on aide au titre du "Programme alimentaire Mondial", comme c'est le cas pour l'Éthiopie ou le Soudan. C'est ce que disait déjà il y a deux ans David Hillam, directeur adjoint de la FAO, à la conférence de Washington :

« *Imaginez des camions vides conduits, par exemple, en Éthiopie, pendant une période de disette alimentaire causée par la guerre ou la sécheresse et repartant pleins de grains pour nourrir des gens outre-mer... Pouvez-vous imaginer les conséquences politiques ? C'est pourquoi il faut mettre en place des structures juridiques correctes pour protéger les droits au sol et pourquoi nous devons trouver une forme quelconque de code international de conduite.* »

Les concessions massives de terres, si elles se poursuivent au rythme et aux conditions actuelles, ont tout pour devenir le chapitre géographique de cette nouvelle raison libérale que Pierre Dardot et Christian Laval ont brillamment décrite. Liées au phénomène de la financiarisation de l'agriculture mondiale, les concessions massives témoignent de la transformation en cours du capitalisme.

Gérard Chouquer
CNRS et France International Expertise Foncière

Bibliographie indicative

- Gérard CHOUQUER, Le nouveau commerce triangulaire mondial, ou les analogies du foncier contemporain, dans *Études rurales* n° 187, janvier-juin 2011, p. 95-130.
- Gérard CHOUQUER, Délocalisation et dys-localisation dans le foncier contemporain, dans *Transcontinentales*, « *La ruée vers la terre* », n° 10/11, 2011. Disponible sur : <http://transcontinentales.revues.org/1071>
- Gérard CHOUQUER, L'Afrique est-elle disponible ? Ce qu'on voit quand on regarde, dans *Grain de Sel*, n° 57, janvier-mars 2012. ;
- Gérard CHOUQUER, *Les acquisitions massives de terres dans le monde : bulle foncière ou opportunité de développement ?*, entretiens avec Charlotte Castan, éditions Publi-Topex, avril 2012.
- Gérard CHOUQUER, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, ed. Actes-Sud/errance, Paris septembre 2012, 248 p.
- Pierre DARDOT et Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, ed. La Découverte, Paris 2009, 504 p.
- IIASA 2002 : *Global Agro-Ecological Zones*, <http://www.iiasa.ac.at/Research/LUC/GAEZ/index.htm>
- Étienne LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, ed. LGDJ, coll. droit et société, Paris 2011, 448 p.
- Hubert OUÉDRAOGO, De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes, dans *Études rurales* n° 187, janvier-juin 2011, p. 79-94.
- François PURSEIGLE, (dir), Les gricultures de firme 1. Organisations et financiarisation, dans *Études rurales* n° 190, décembre 2012.
- Laurence ROUDART, *Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité*, Analyse du Centre d'Études et de Prospective du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, n° 18, mai 2010.

Sur l'Observatoire des formes du foncier dans le monde, consulter le site de FIEF : <http://www.formesdufoncier.org/>