

Note pour une conférence à la SAF le 15 décembre 2010

La mondialisation du foncier agricole

Le processus de mondialisation du marché des terres (suite logique de celui des produits agricoles), a subi une brutale accélération à la suite de la crise financière de 2007 qui a libéré une masse de liquidités en recherche de nouveaux emplois.

Une nouvelle faim de terres

Pourquoi la demande de terres agricoles augmente-t-elle ?

Des causes structurelles déjà à l'œuvre :

1. On cite toujours en premier lieu le facteur démographique, l'augmentation du nombre de bouches à nourrir dans le monde, etc., mais il faut que ces bouches soient solvables pour que cela se traduise par un accroissement de la demande de foncier agricole sur le marché.
2. De manière paradoxale, un second facteur, plus important que le premier, est donc l'amélioration des niveaux de vie, en particulier dans les pays émergents, car elle se traduit par des modifications des modes alimentaires, avec une augmentation du nombre de calories consommées, mais surtout avec le remplacement d'un certain nombre de calories végétales par des calories animales qui nécessitent des surfaces de production 4 à 8 fois plus vastes (il faut d'abord nourrir l'animal avant de s'en nourrir).
3. L'accroissement de la demande de matières premières fournies par des cultures industrielles (fibres textile, corps gras), mais surtout l'apparition d'une demande subventionnée d'agro-énergies de substitution au pétrole dont la fin est annoncée.
4. L'accroissement des surfaces habitées au sens large (pour les constructions et les infrastructures aussi bien en milieu urbain que rural), là aussi en liaison avec l'accroissement des niveaux de vie¹. En France cela représente 600 m² de terrain par habitant. A l'échelle de la planète, si le même niveau de développement était assuré dans tous les pays, cela représenterait 240 millions d'hectares à prendre majoritairement sur les terres arables puisque c'est là qu'habite la plus grande partie de l'humanité.
5. Dans certains pays du Sud, la thésaurisation foncière (souvent stérile) constitue un dernier facteur d'accroissement de la demande de terrains. Cette demande est liée à l'insécurité politique et financière interne à ces pays : pour la petite bourgeoisie

¹ Ainsi, on sait qu'en France la surface de planchers de résidence principale par habitant est passée de 25 m² à 40 m² entre 1972 et 2006, soit une augmentation de 60%. Mêmes observation pour les bâtiments d'activité dont les surfaces cumulées sont égales maintenant les surfaces de logement dans la construction nouvelle. L'activité agricole elle-même est en tête des volumes de construction par emploi.

locale, lorsqu'il devient dangereux de placer son argent à la banque, la valeur ne peut être stockée que sous forme de bijoux et de terrains.

Des causes conjoncturelles nouvelles :

- Une abondance de nouveaux capitaux (fonds souverains et fonds de pension privés) à reconvertir et à sécuriser à la suite du krach bancaire de 2007.
- Une circulation financière Sud – Sud décomplexée car débarrassée de la matrice coloniale.

Une offre foncière potentiellement abondante

L'offre foncière agricole est potentiellement considérable. Selon les chiffres de la FAO, seulement 33% des surfaces cultivables sur l'ensemble de la planète sont cultivées (1,4 milliards d'hectares sur 4,3 milliards). En Afrique, c'est 21% (240 millions d'hectares sur 1,14 milliards).

Il existe quatre types d'obstacles de natures complètement différentes à la mobilisation de ces terres techniquement exploitables :

- Un obstacle économique (manque d'infrastructures) devenu plus facile à lever dans le contexte actuel.
- Un obstacle écologique (cela entrainerait un déboisement massif) ... mais est-ce un obstacle réellement pris au sérieux par les acteurs : Que restera-t-il de la forêt brésilienne dans vingt ans, ou même de la forêt guyanaise sous administration française ?
- Un obstacle sociopolitique : les terres agricoles convoitées sont déjà occupées ; elles font vivre des centaines de millions de petits paysans et de pasteurs qui ont certes de faibles rendements sur de très petites surfaces, qui ne commercialisent presque rien, mais qui survivent. Seule une petite partie d'entre eux seront employés dans une activité agricole modernisée. Les autres seront chassés et iront grossir les bidonvilles des grandes villes.
- Un obstacle juridique qui tient essentiellement au flou du statut de la plupart de ces terres. Seules quelques rares grands espaces (par exemple du Cône Sud ou d'Australie) sont susceptibles d'être achetés sur le marché par un simple transfert de propriété offrant quelques garanties. Dans la plupart des pays africains, moins de 5% des terres font l'objet d'un titre de propriété ; on cite au contraire certaines régions d'Amérique latine où le cumul des surfaces titrées dépasse largement la surface totale du territoire... Partout les conflits entre l'usage et la loi interdisent toute transaction directe.

La course aux espaces agricoles sous exploités

En dépit de ces obstacles, on assiste depuis trois ans à un phénomène qualifié par les uns « *d'appropriation massive des terres* » par les autres de « *néocolonialisme agraire* » accompagné d'une montée sans précédent de l'agrobusiness.

Les médias ont beaucoup parlé des 1,7 millions d'hectares que le Sud Coréen Dawoo s'appropriait à Madagascar en 2008. Le projet a échoué par suite du renversement du gouvernement (l'un n'ayant sans doute pas été étranger à l'autre), mais depuis deux ans, chaque mois, de nouveaux projets sont signalés dans de nombreux pays.

Citons en quelques uns en vrac :

- La Chine aurait acquis 1, 24 millions d'hectares aux Philippines, mais aussi au Laos, au Zimbabwe, au Cameroun, en Australie, en Russie.
- La Corée du Sud, 770.000 hectares au Soudan, mais aussi en Mongolie, en Indonésie, en Argentine
- Les Indes près de 800.000 hectares en Ethiopie
- Le Qatar, 40.000 hectares au Kenya pour cultiver ... des fleurs
- L'Egypte 860.000 hectares en Ouganda (3,5% du territoire), et aussi en Ethiopie
- Le Japon investie en Chine (Taiwan), aux Etats Unis, au Brésil
- La Libye achète en Ukraine (250.000 hectares) et au Libéria, est en négociation au Niger et au Mali
- Les Etats Unis négocient des baux sur 400.000 à 1 millions d'hectares au Sud Soudan en voie d'indépendance
- Les Emirats arabes unis ont déjà acquis 380.000 hectares au Nord Soudan et 360.000 au Pakistan
- L'Arabie saoudite 2,2 millions d'hectares en Indonésie et 500.000 en Tanzanie

Au total, près de 20 millions d'hectares auraient déjà – ou seraient en train de – changer de mains en Afrique et presque autant dans le reste du monde. D'après la FAO, 35% de ces surfaces seraient destinés à produire des agro-carburants,

Dernier exemple en date, le 4 décembre, une « conférence de l'investissement » s'est tenue à Ryad avec le Sénégal et le Mali, pour permettre à des capitaux majoritairement saoudiens de s'investir dans ces deux pays pour produire 7 millions de tonnes de riz sur 700.000 hectares. C'est le projet dit « 7x7 » mené par la *Foras international investment company* créé sous l'égide de l'OCI (organisation de la conférence islamique) dont le siège est à Jeddah. Il est en concurrence avec un autre projet également saoudien sur 120.000 hectares de terres irrigables dans la vallée du Sénégal. Ces terres, actuellement cultivées en micro exploitations d'un hectare par famille, faisant vivre 600.000 personnes.

Comment se nouent ces négociations ?

Ils seraient erroné de se représenter toutes ces opérations comme des achats d'immenses propriété, pour la bonne raison qu'il n'y a généralement pas de propriété du tout.

Les points communs sont d'une autre nature :

- La négociation n'est jamais menée avec les propriétaires en place, quelque soient leurs titres (simple possesseurs, propriétaire titré, propriétés collectives, concessionnaires, etc.) mais toujours avec le gouvernement. Les paysans ne sont ordinairement avertis de la cession des terres qu'ils exploitent que lorsque l'accord est conclu.
- Néanmoins, d'autres intermédiaires nationaux sont souvent impliqués avec parfois la constitution de sociétés mixtes où certains intérêts locaux seront associés aux bénéfiques attendus. Il peut être fait appel à l'entremise de notables (exemple de « l'association des rois du Bénins »)
- La négociation est opaque et l'accord, une fois conclu, n'est que partiellement rendu public. Il ne porte pas seulement sur le foncier, mais également la réalisation

d'infrastructures et nombre d'autres dispositifs, en particulier, sur les conditions fiscales de l'exploitation future.

- A la juridiction des tribunaux locaux est substituée la compétence d'une instance d'arbitrage internationale, pour la résolution d'éventuels conflits afin de parer aux risques d'aléas politiques.

En France aussi

On comprendra mieux la méthode et l'esprit de ces accords qui, vu de France, peuvent paraître exotiques, en évoquant l'exemple d'une opération similaire toute proche puisque menée en région parisienne. Il est facile d'imaginer que ce qui est faisable dans un pays de droit « dur » comme la France l'est a fortiori encore plus facilement dans les pays de droit « mou » que sont la plupart des pays évoqués plus haut.

A une échelle plus modeste en termes de surfaces, mais sans doute aussi importante en termes d'enjeux financiers, que la plupart des exemples cités dans les pays du Sud, on prendra donc l'exemple de l'opération Eurodisney. Comment une société américaine a-t-elle pu obtenir à la fin des années 1980, les quelques milliers d'hectares de terres agricoles dont elle avait besoin pour réaliser ses parcs à thème et surtout pour aménager les nouveaux quartiers d'habitation sur lesquels l'essentiel de ses plus values ont été réalisées ?

- La négociation d'une convention de plusieurs milliers de pages a été menée à directement à l'échelon gouvernemental. L'adoption des avenants successifs (le dernier en septembre 2010) a suivi la même voie.
- La réalisation d'une gare TGV spécifique et le prolongement du RER étaient prévus dans les accords, à la seule charge des budgets publics.
- La fiscalité nationale a été adaptée (nouvelle catégorie de TVA pour les « parcs à thème ») et certaines contraintes d'urbanisme levées (taux de logements sociaux à respecter).
- Les propriétaires et exploitants agricole n'ont jamais eu affaire à l'investisseur ni à ses représentants, les terres ont été achetées (ou expropriées) à prix dits « maîtrisé » par un opérateur public qui les a ensuite cédés à prix coutant (et continue de les céder) à la firme américaine
- Une procédure d'arbitrage internationale a été mise en place
- La communication a été axée sur le développement économique et la création d'emplois. Aucun véritable débat public d'aménagement n'a été organisé, comme il en existe partout ailleurs pour des opérations de bien moindre importance.

Le droit contre la propriété

Dans la plupart des pays du Sud où s'engagent de grandes manœuvres foncières, la notion même de propriété du sol est à l'opposé de la notre. Cette situation est l'héritage du droit foncier colonial qui a été conservé lors des indépendances.

En France, (et dans le droit romain depuis la *loi des douze tables* de 450 av. JC) la propriété est un principe de pacification fondé sur la prescription acquisitive dans lequel l'Etat n'a aucune part (dans la DDH art.2, le droit de propriété voisine même le droit de résister à l'oppression).

Le droit foncier colonial, mis en ordre par le *Torrens act* de 1858 a voulu au contraire une propriété décrétée par l'Etat.

Aujourd'hui dans les états devenus indépendants, deux légitimités s'opposent presque systématiquement : la légitimité coutumière du ou des occupants (paradoxalement plus proche du droit européen) et la « propriété de papier », créée par l'Etat (et recrée à chaque changement de régime).

L'Etat se considère propriétaire privé de son territoire dont il tolère l'occupation par des paysans sans droits qui peuvent être « déguerpis » à tout moment.

C'est en jouant sur cette légitimité étatique que les négociations foncières internationales s'appuient, sous réserve d'un risque politique fort qui doit être minimisé par le développement d'une sorte de droit foncier international où les grands groupes ont tout intérêt à faire prévaloir les droits de l'Etat sur ceux des possesseurs, propriétaires de fait.

Vers des agricultures intégrées et mondialisées ?

La notion de « grande propriété » convient mal pour décrire les phénomènes en cours. La plupart du temps, il n'y a aucune acquisition foncière mais des baux de long terme sur des territoires réputés propriétés publiques.

Ce n'est pas la terre qui est acquise ; ce sont des droits sur la terre. Une telle approche est encore un peu éloignée de notre univers juridique, mais elle est commune dans le monde anglo-saxon.

Et la négociation de ces droits fonciers est intégrée dans des accords plus vastes qui intègrent d'autres droits nécessaires au développement d'un agrobusiness : conditions d'éviction des occupants, possibilités d'importation de main d'œuvre, engagements partagés sur la réalisation d'infrastructures, accès aux intrants, fiscalité sur mesure, tarifs douaniers adaptés, etc.

Joseph COMBY