

Quel regard sur le phénomène d'accaparement des terres ?

L'accaparement des terres par des États ou des sociétés étrangers pose de plus en plus de problèmes depuis quelques années. Ces problèmes ont amené le Rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, à proposer une sorte de [guide de bonne conduite](#) en 2009. La FAO se préoccupe également du problème en cherchant à élaborer des « [Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles](#) ». En dernier lieu, le Forum social de Dakar a lancé un [appel](#) pour protester contre le phénomène.

Le fait que la captation puisse porter sur des terres non encore exploitées ou qui pourraient l'être davantage ne justifie en rien le phénomène. La sécurité alimentaire des pays concernés commanderait que les terres soient toutes mises au service des populations présentes sur le territoire de l'État. La souveraineté foncière des États a, en effet, comme corollaire nécessaire le devoir pour chaque État d'assurer à ses ressortissants des moyens de subsistance. Surtout, l'expérience montre que l'accaparement se fait le plus souvent avec la plus grande opacité, au profit principal de l'État captateur, déduction faite de sommes d'argent versées avant ou après l'accaparement, sur ou sous la table et dont la destination est pour le moins non transparente.

L'opacité fait légitimement naître la suspicion et suffit pour condamner le phénomène dans son principe même. Par hypothèse, chaque État est le souverain de son territoire et il n'y a aucun marché concurrentiel réel du bien-terre justifiant la discrétion ou le « secret des affaires ».

Juridiquement, l'accaparement passe par la conclusion de contrats classiques (acquisition, bail, prêt...) et par le principe de libre circulation des capitaux (si la terre est économiquement traitée comme une marchandise, ce sont évidemment les capitaux qui circulent pour en capter l'usage et non elle !).

En dehors du défaut de transparence, les principaux problèmes posés par cet accaparement sont de trois ordres. Certains se manifestent surtout à l'échelon local et concernent la mise en œuvre du droit à l'alimentation par les voies du droit foncier, au profit des paysans installés sur ces terres (1). D'autres se manifestent surtout à l'échelon national par les effets socio-économiques des contrats d'accaparement en termes d'emploi, de choix de productions et de type de commercialisation (2). D'autres encore se manifestent de l'échelle locale à l'échelle mondiale dans l'affaiblissement du droit rural et du droit de l'environnement (3).

(1) Les problèmes du premier type concernent le droit foncier.

En effet, les paysans locaux se voient privés de surfaces agricoles importantes. L'accaparement a ainsi des effets sur le niveau de pauvreté, de malnutrition et, plus largement, sur la réalité du droit à l'alimentation. Ces effets sociaux sont démultipliés par la durée des contrats conclus au profit des accapareurs. Ils sont souvent signés pour 99 ans, parfois même renouvelables. Il en résulte que les terres concernées deviennent inaccessibles aux paysans locaux pour plusieurs générations. Avec une telle échéance, lorsque ces terres redeviennent accessibles, les familles paysannes, leurs savoir-faire et leurs compétences ont disparu du paysage. Le coût local est d'autant plus important que la surface concédée est grande. A court terme, les dangers socio-économiques sont nombreux : des paysans sont dépossédés de la ressource de la terre et donc de leurs moyens de vivre et de faire vivre leur famille, des communautés sociales locales peuvent se trouver dissoutes, les savoir-faire ancestraux risquent d'être perdus quand ils ne sont pas appropriés par les accapareurs, bien des variétés locales de plantes sont appelées à disparaître... A long terme, l'accaparement de terres produit une désertification à la fois rurale et sociale.

Il est clair que l'accaparement n'est possible que parce que le droit foncier (systèmes fonciers, politique foncière, lois foncières) le permet. Face à ce premier type de problèmes, c'est donc dans le droit foncier national qu'il faut chercher tout à la fois les causes et les principales solutions, avec des prolongements dans le droit financier. L'État est souverain sur son territoire et aucune règle internationale ne l'oblige à faire de sa terre une marchandise offerte à une libre commercialisation. La souveraineté foncière peut donc pleinement se manifester dans des lois foncières qui empêchent ou limitent l'accaparement des terres, pour peu que l'État le décide. On en a un très bon exemple en Europe avec la [décision de la Commission du 7 avril 2011](#) (décision n° 2011/226/UE, JOUE 8 avr. 2011, L 94/31) qui neutralise la libéralisation de l'acquisition des terres agricoles en Lettonie. En revanche, l'Ukraine a récemment annoncé souhaiter mettre fin à sa politique actuelle et réouvrir la libéralisation de l'acquisition des terres agricoles par les étrangers. De son côté, la Présidente d'Argentine a annoncé vouloir limiter la surface qu'un étranger pourra acquérir.

(2) Les problèmes du deuxième type concernent le droit des contrats

Les accaparements de terres ont, en effet, des effets socio-économiques qui peuvent être très préjudiciables à l'État d'accueil. Sans doute la captation de terres par des États ou des sociétés étrangers produit de la richesse. Mais le plus souvent cette richesse est délocalisée. Elle l'est d'abord en amont, lorsque la contrepartie financière du contrat s'évapore en pratiques de corruption. Elle l'est aussi en aval, parce que l'accapareur entend bien garder pour lui la richesse produite. Et cette richesse est d'autant plus grande que les engagements contractuels qu'il prend sont légers. C'est là un autre type de problèmes qui sont liés au contrat par lequel se réalise la captation de la terre.

L'OMC avance une justification à la conclusion de contrats déséquilibrés, tirée de la crainte d'un « *hold up* ». Dans son [rapport annuel pour 2010](#), en effet, l'Organisation évoque

la crainte qu'a l'investisseur étranger que l'État d'accueil n'acquière un pouvoir de négociation excessif une fois que les investissements auront été réalisés (v., not., p. 192). Cela justifierait donc la surexploitation des ressources au plus vite et les montants faibles versés à l'État d'accueil dans les premiers temps du contrat. Une telle argumentation est particulièrement choquante dans la mesure où elle renverse la cause et l'effet. Si le contrat est opaque, déséquilibré et non profitable aux populations locales (emploi...), il y a en effet un risque que la population vienne à le contester et à mettre des obstacles à sa réalisation. Un tel contrat, en effet, s'avèrera néfaste pour l'environnement et la préservation des ressources, néfaste pour la situation de la population et sans contrepartie financière suffisante pour le développement du pays hôte. Si le contrat est transparent, profitable aux deux parties et soucieux de la situation économique et sociale des populations locales, il n'y a aucune raison de craindre un rejet social violent.

L'accapement de terres est réalisé par des contrats qui laissent aux accapareurs une grande liberté d'investissement, de production et de gestion de l'exploitation. S'ils sont pratiquement toujours conclus de manière opaque, c'est d'ailleurs en partie parce que ces contrats ne comportent pas d'engagements lourds en contrepartie pour les investisseurs. Dans le cas contraire, il n'y aurait aucune raison de ne pas les rendre publics. Mais comment savoir si un contrat d'accapement de terres est satisfaisant ? Il faut l'apprécier au regard de critères tels que :

- l'emploi des paysans locaux plutôt que d'une main d'œuvre importée par l'accapareur,
- la production de denrées utiles pour l'alimentation de la population plutôt que pour la production de biocarburants, de matières premières à destination non alimentaire (textiles...),
- la commercialisation des denrées alimentaires dans l'État où elles sont produites, plutôt que destinées à l'exportation,
- l'utilisation de méthodes d'exploitation qui préservent l'environnement plutôt que de méthodes qui risquent d'épuiser la terre à l'issue d'un contrat dont la durée est très longue,
- la détermination des investissements réalisés par l'accapareur, avec des garanties financières pour le respect des engagements (par exemple, des cautions ou garanties bancaires à première demande),
- des contreparties financières et économiques précises, contractualisées et significatives pour le pays d'accueil,
- l'interdiction de céder le contrat ou de sous-louer la terre sans l'accord de l'État souverain et sans la garantie de reprise des engagements par le nouvel exploitant.

En réalité, on comprend bien que le second type de problèmes relève du droit des contrats. Lorsque l'accapement des terres se fait au détriment de l'État possesseur des terres, la cause des problèmes se manifeste dans le contrat conclu et la solution passe donc par un renforcement des contraintes contractuelles.

Mais, même si la loi foncière est renforcée au profit des paysans locaux, même si le contrat comporte des contreparties économiquement et socialement satisfaisantes, subsiste un troisième type de problèmes qui sont liés au modèle d'agriculture mis en œuvre.

(3) Les problèmes du troisième type concernent le droit rural et le droit de l'environnement

Ces problèmes concernent, en effet, des conséquences qui se manifestent tant localement que nationalement et même à l'échelle internationale. Ces conséquences sont inévitables car elles tiennent au mode de production agricole susceptible d'être mis en œuvre. Lorsque se réalise un accaparement de terres à grande échelle, comme c'est le cas le plus souvent, c'est pour produire le plus possible de richesses au profit de l'État ou de la société exploitants. C'est donc une agriculture à la fois productiviste et opportuniste qui est développée et qui, en contrepartie de conséquences économiques positives pendant le contrat, va décliner par la suite ses effets négatifs. Aux plans local et national, ces effets sont négatifs pour l'environnement. Les pays développés en font tous l'expérience. Mais, de manière plus spécifique pour les pays en développement, ces effets sont aussi négatifs socialement et économiquement. Le type d'agriculture mis en œuvre épuise les sols, multiplie les sources de pollution et réduit donc considérablement le potentiel des terres une fois que le contrat est terminé et que ces terres sont restituées. Ils sont bien sûr négatifs au regard du réchauffement climatique en raison des coûts chimiques induits comme des coûts en carbone. Ces effets négatifs sont rendus possibles si le droit applicable à l'agriculture - droit rural ou droit agraire comme on voudra - n'est pas conçu pour promouvoir un développement durable de l'agriculture et des méthodes de production qui concilient le droit légitime au développement et l'intérêt tout aussi légitime de protéger la ressource.

En conclusion, l'accaparement des terres soulève des questions complexes et imbriquées qui nécessitent de mettre en œuvre des politiques publiques qui mobilisent un grand nombre de ressources en droit.

Mais ce qu'il faut surtout remarquer, c'est que ce phénomène d'accaparement des terres heurte d'emblée l'idée même d'un développement durable saisi avec ses trois piliers : économique, environnemental et social. Pendant la durée du contrat, l'accaparement de terres produit de la richesse qui ne profite pas suffisamment au plan social local ou national et qui ne tient pas suffisamment compte des contraintes environnementales. A la fin du contrat, le délabrement social et environnemental risque d'être aussi économique puisque la terre, épuisée, aura sans doute perdu une part importante de son potentiel.

S'il y a des situations où il peut être justifiable que l'exploitation de terres soit ainsi confiée à des tiers, ce ne peut être en tout état de cause qu'à la condition d'inscrire dans le contrat des contraintes économiques, environnementales et sociales de façon à rendre convergents les intérêts économiques de l'exploitant avec les intérêts économiques, environnementaux et sociaux de l'État d'accueil et des populations locales. Tout contrat

Lascaux – 2011, Juin

F. Collart Dutilleul

d'accaparement devrait pouvoir justifier, en toute transparence, qu'il est un contrat de développement durable.

