

BENJAMIN LUIG

VOL DES TERRES: LES RÈGLES DU JEU

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'ACCAPAREMENT DES TERRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Ce n'est pas un hasard si la question de l'accaparement des terres (*land grabbing* en anglais) est sur toutes les lèvres. Ne serait-ce qu'au cours des quatre dernières années, près de 400 investissements fonciers sur de grandes superficies ont été réalisés dans plus de 80 pays.¹ Les terres sont devenues subitement un placement stratégique. On considère que la ruée sur les terres des investisseurs privés et publics est le résultat de la convergence de différentes crises fondamentales. Premièrement, la crise climatique a entraîné une forte augmentation de la demande en produits de plantation tels que le bioéthanol et le biodiesel considérés comme des ressources énergétiques prétendument sans incidence sur le climat. Deuxièmement, la crise des prix alimentaires de 2007/2008 a agi comme un révélateur de la dépendance d'un grand nombre de pays émergents et de puissances régionales à forts capitaux vis-à-vis des marchés du maïs, du blé, du riz, du soja et de la viande. En raison de leur pénurie de sols fertiles, ces États essayent de produire en marge du marché mondial des denrées de base destinées à leur propre consommation sur des sols étrangers. Troisièmement, la crise financière a incité les investisseurs à chercher des opportunités de placement nouvelles et pérennes pour leurs capitaux excédentaires. Ils misent de plus en plus sur la production «verte» de matières premières, et spéculent sur l'augmentation des prix de la terre. La valorisation nouvelle des terres agricoles par les grands groupes est censée endiguer cette triple crise. Cependant, cette opération s'effectue aux dépens d'un des groupes les plus touchés par les crises climatique et alimentaire: les paysannes et paysans pauvres en terres qui dans de nombreuses régions du monde sont les garants de la sécurité alimentaire. Suite à ces grands investissements, ils risquent de perdre ce qui constitue leur capital principal et leur protection sociale, à savoir leurs terres. Le phénomène d'accaparement des terres doit donc être compris comme une nouvelle forme agressive de «traduction dans l'espace des conflits sociaux».²

Au-delà de la convergence de ces trois crises, qui est responsable de l'explosion de la demande ces dernières années, la politique qui a créé en amont l'offre de terres demeure jusqu'à

présent peu connue. Deux éléments ont joué un rôle majeur au sein de cette politique: d'un côté les intérêts des élites locales, qui ont profité de la vente des terres, et de l'autre un ensemble de mesures et de technologies qui ont permis aux investisseurs étrangers d'accéder à ces terres et de les exploiter de manière rentable. Pour comprendre ces mécanismes, il est important de se concentrer sur une région précise. Avec le Sud-Est asiatique, l'Europe de l'Est et l'Afrique de l'Est, l'Afrique de l'Ouest représente l'un des «points chauds» de l'accaparement des terres. L'exemple de cette région montre que l'on n'est pas seulement confronté à des cas isolés d'expulsion, mais que l'appropriation de vastes surfaces de terres ne constitue que le point culminant d'une politique des sols et d'un régime d'investissement qui discriminent systématiquement la grande majorité des populations rurales. Les transactions réalisées en Afrique de l'Ouest sont motivées toutes par deux modèles d'investissement bien distincts.

L'AGRICULTURE «OFFSHORE»

Le premier modèle implique des États souhaitant s'approprier des terres agricoles exploitables en dehors de leurs frontières nationales. La nouveauté de ce phénomène réside dans le fait que ces États espèrent garantir ainsi la sécurité énergétique et alimentaire de leur population. À l'époque coloniale, les pays colonisateurs cherchaient par le biais de l'appropriation des terres à exploiter les ressources en matières premières au profit de leurs industries et à s'ouvrir de nouveaux débouchés. Les nouvelles formes d'appropriation reposent sur une toute autre logique. En effet, le gouvernement du pays cible joue ici un rôle actif dans la préparation et la réalisation de l'accaparement de terres. Il profite en général de l'expulsion de son propre pays grâce aux compensations négociées avec le gouvernement étranger. Cela suppose une collaboration étroite entre les hautes sphères gouvernementales. La plu-

¹ Cf. Banque mondiale (2010), *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits*, p. 35. Il est à supposer qu'un nombre élevé de cas d'accaparement de terres est encore inconnu au niveau mondial. ² Christoph Görg (1999), *Gesellschaftliche Naturverhältnisse*.

part du temps, ces marchés sont conclus par le biais de fonds proches de l'État au mépris des institutions responsables et des lois en vigueur dans le pays cible.

Le marché conclu entre le fonds d'État libyen Malibya et le gouvernement malien sur 100 000 hectares constitue un exemple de ces transactions de terre conclues entre États. En juin 2009, Malibya a obtenu un bail de 50 ans dans la région de Ségou située dans la vallée du Niger, qui peut être prolongé jusqu'à 99 ans. Cette région est caractérisée par une agriculture paysanne dotée d'un système d'irrigation datant de l'époque coloniale. Sur 2 à 3 hectares en moyenne, les exploitations familiales produisent un excédent de riz non négligeable qui est exporté dans la région. Le nouveau grand investisseur applique un tout autre modèle d'agriculture. En effet, Malibya espère obtenir un rendement de 8 à 9 tonnes de riz par hectare à l'aide d'experts chinois, de technologies de précision ainsi que de l'utilisation d'engrais chimiques, de semences hybrides et de pesticides. L'accord passé garantit à l'investisseur libyen des droits conséquents: 100 pourcent de la production est exporté directement vers la Libye. L'accès à la terre implique souvent l'obtention des droits d'utilisation de l'eau. En effet, Malibya est autorisé à s'approvisionner en eau de manière illimitée grâce à la construction d'un canal sur le Niger. L'article 17 de la convention d'investissement parle de «gratuité de la terre», ce qui signifie que la Libye ne doit s'acquitter d'aucun bail. Plusieurs lois fondamentales maliennes n'ont pas été respectées. Les représentants des villages concernés n'ont été consultés que tardivement, alors que l'inondation des terres et la destruction des maisons et des cimetières étaient déjà bien avancées. Selon les estimations de la GTZ, environ 75 000 personnes vivent dans la région octroyée à Malibya, qui fait figure d'État dans l'État en devenant, tourné uniquement vers la productivité. Après une phase de planification, Malibya effectue progressivement la parcellisation des meilleures terres destinées à la culture mécanisée du riz. Tandis que certains villages protestent (des habitants du village de Bourant ont bloqué les bulldozers et endommagé d'autres machines), d'autres habitants espèrent être employés comme travailleurs journaliers. On compte jusqu'à présent 150 cas de déplacement forcé de population.³ L'exemple de la société Malibya montre qu'il ne s'agit pas «uniquement» de chasser la population de quelques villages, comme le terme «accaparement de terres» pourrait le suggérer. La convention prévoit au contraire une restructuration complète de l'une des régions rurales maliennes les plus productives. La Libye use de son statut de puissance régionale et surtout de ses pétromilliards pour s'approprier des surfaces supplémentaires destinées à son agriculture «offshore». En 2005, la Libye fut contrainte d'importer 177 000 tonnes de riz. Le projet Malibya prévoit à terme la production de 200 000 tonnes de riz et de 25 000 tonnes de viande par an destinées exclusivement à approvisionner les villes libyennes. L'investissement de la société Malibya constitue donc une tentative de *réduction* de la dépendance aux prix alimentaires du marché mondial qui sont sujets à de fortes fluctuations. Le gouvernement malien bénéficie pour sa part de la généreuse compensation accordée par Mouammar al-Kadhafi: Malibya a récemment achevé la construction d'un nouveau quartier gouvernemental qui hébergera l'ensemble de l'appareil d'État malien.⁴

Comme presque partout en Afrique de l'Ouest, la politique agricole malienne est caractérisée par un fort centralisme et

par la prédominance des intérêts d'une certaine élite urbaine. L'administration coloniale française ordonna déjà à l'époque un monopole étatique de la propriété foncière. Elle accordait des titres individuels de bail selon le modèle européen et au mépris complet du droit foncier coutumier. Ce n'est qu'au début des années 90 que le Mali postcolonial a réalisé les premiers efforts dans le sens d'une décentralisation et de l'acceptation du droit foncier coutumier. Cependant, selon le Code domaniale et foncier de 2000, toute terre non immatriculée revient automatiquement à l'État. Il est quasiment impossible pour la population rurale d'obtenir une concession en raison de la complexité et du coût de la démarche. Entre les frais entraînés par le levé topographique, la publication des avis officiels et les nombreuses taxes à acquitter, l'immatriculation d'une surface d'un hectare coûte en moyenne 720 000 francs CFA (environ 1 460 dollars américains). La démarche comporte en tout dix-sept procédures distinctes qui peuvent s'étaler sur plusieurs années.⁵ Sur les 75 000 agriculteurs concernés par le projet Malibya presque aucun ne dispose d'une concession ou d'un titre foncier. Même si Malibya a enfreint la loi malienne en transformant ces terres en plantations, l'octroi préalable de concessions à l'investisseur libyen s'est déroulé, lui, en toute légalité.

LES AGRO-CARBURANTS: UN CHAMP D'EXPÉRIMENTATION

Si le projet Malibya constitue l'un des cas d'accaparement de terres les plus flagrants en Afrique de l'Ouest, il est cependant loin d'être une exception. L'appropriation des terres est plus souvent le fait d'investisseurs privés que publics. Ces investissements privés ne visent pas la sécurité énergétique et alimentaire, mais bien la production certes risquée mais extrêmement rentable d'agro-carburants destinés au marché mondial. Il est vrai que l'Afrique de l'Ouest n'est pas un haut lieu de la production d'agro-carburants. Cette production se concentre en Asie du Sud-Est d'une part, où des conglomérats malaisiens, singapouriens et indonésiens en pleine expansion contrôlent la production d'huile de palme, et en Amérique du Sud d'autre part, où les «joint ventures» (entreprises communes) réunissant grands négociants en matières premières états-uniens et groupes industriels brésiliens dominent largement la production de canne à sucre destinée à la fabrication de bioéthanol. L'Afrique de l'Ouest représente dans ce contexte un «champ d'expérimentation» pour les jeunes entreprises souhaitant tirer parti de l'explosion de «l'or vert». Actuellement, 20 cas d'investissement dans de grandes superficies destinées à la production d'agro-carburants sont recensés pour le seul Ghana. La grande majorité des investisseurs viennent d'Europe de l'Ouest. En règle générale, la part de capitaux propres de ces entreprises spécialisées en agro-carburants est limitée. Elles s'exposent également à des risques élevés en se concentrant sur la culture de jatropha.⁶ La noix de jatropha a beau être riche en huile, son

³ Cf. «The Great Land Grab in Mali», The Hindu, 28.12.2010. ⁴ On peut supposer qu'il ne s'agit pas là de la seule compensation offerte par le gouvernement libyen, les autres contreparties ne sont cependant pas encore connues du public. ⁵ Cf. Moussa Djiré (2007), Les paysans maliens exclus de la propriété foncière?, IIED, dossier n°144, p. 11. ⁶ La jatropha est une noix originaire d'Amérique centrale. Les investisseurs soulignent la forte résistance de cette plante à la sécheresse qui, selon eux, signifie qu'elle peut être cultivée sur des sols secs et ne fait donc pas concurrence aux plantes alimentaires. Or, la jatropha «s'endort» pendant les périodes de sécheresse et ne fournit alors aucune récolte. En conséquence, les investisseurs sont à la recherche de terres fertiles et de réservoirs d'eau naturels pour sa culture.

utilisation à des fins commerciales reste récente, ce qui ne facilite pas le calcul des coûts de sa production sur de grandes surfaces. Les conséquences de sa culture sont tout aussi dramatiques pour la population locale que celles du projet Malibya. À la différence du Mali, les chefs locaux détiennent des titres de propriété formels dans les régions rurales du Ghana. Même si ce régime facilite l'implication de la population en cas de conflits fonciers locaux, il n'empêche cependant ni l'investissement dans de grandes surfaces, ni les expulsions. Le gouvernement manque de ressources lui permettant de contrôler et d'imposer des mécanismes de sécurité. Seuls trois des investisseurs évoqués plus haut ont fourni l'expertise écologique prescrite par la loi.

L'entreprise norvégienne BioFuel Africa déclare disposer de droits fonciers pour une surface de 154 778 hectares et prévoit de cultiver la jatropha sur 17 000 hectares d'ici fin 2011. Elle s'est approprié 38 000 hectares grâce à l'accord d'un seul chef local. Les activistes locaux s'accordent à dire que l'entreprise s'est engagée oralement à créer des emplois. Or, l'économie des grandes plantations se caractérise par une forte intensité capitaliste et un faible besoin en main-d'œuvre. BioFuel Africa a ainsi dû supprimer au bout de six mois 240 des 320 emplois créés au printemps 2009.⁷ Comme dans le cas de Malibya, la population concernée est partagée. Les villages dont les cultures d'arbre doivent être détruites selon les projets actuels organisent la résistance contre BioFuel Africa. Dans d'autres villages, les habitants espèrent, à l'inverse, pouvoir participer à l'économie des plantations comme travailleurs journaliers. L'espoir d'obtenir un salaire de misère ne deviendra réalité cependant que pour une minorité des paysannes et paysans qui perdent leurs terres. Selon les calculs effectués pour deux plantations de jatropha de taille moyenne au Ghana, le besoin en main-d'œuvre se limite à une personne pour 17 hectares, chiffre bien en dessous de celui de l'agriculture paysanne dans le Nord du pays où deux hectares suffisent à nourrir un ménage. D'autres investisseurs cultivant la jatropha promettent au Ghana d'avoir recours également à une partie de l'huile produite par les paysans qui acquièrent des titres fonciers privés et s'associent par contrat à l'entreprise. Cette forme d'« agriculture sous contrat » n'est accessible cependant qu'à une minorité de paysannes et de paysans et implique des risques importants. En effet, elle a causé l'endettement de nombreux paysans, jusqu'à présent principalement en Afrique de l'Est.

AU PROFIT DES ÉLITES NATIONALES ET LOCALES

La plupart des gouvernements d'Afrique de l'Ouest ont du mal à contrôler et à imposer un système foncier garantissant la propriété foncière aux ménages ruraux. Nombre de dispositions légales présentent des lacunes, les systèmes de cadastre sont la plupart du temps obsolètes et ne sont pas adaptés aux réalités rurales. L'administration étatique fait face à un manque de personnel et de financements, tandis que la corruption sévit. Dans les régions où l'accès aux ressources constitue un enjeu politique majeur et n'est pas clairement régulé, la part du lion revient à ceux qui disposent des ressources financières les plus importantes et qui accèdent facilement au pouvoir politique et aux informations stratégiques. L'élite politico-administrative et les élites locales « traditionnelles » (chefs) profitent tout particulièrement de la

demande en terres. La concentration de la propriété foncière est chose rare dans la plupart des États d'Afrique de l'Ouest, on ne recense qu'un petit nombre d'exploitations de plus de 1 000 hectares au Mali et au Ghana. En Afrique de l'Ouest, on rapporte que la spéculation sur les zones semi-urbaines, jusqu'alors normale, est fortement stimulée par l'intérêt grandissant des entreprises étrangères pour la terre et touche des régions rurales de plus en plus reculées. Les paysans et les collectivités locales sont affectés par l'augmentation de la spéculation sur les petites et moyennes concessions (de 100 à 1 000 hectares). Une étude du Syndicat national des paysans du Bénin (SYNPA) menée dans la région de Zou signalait que 80 pourcent des acheteurs impliqués dans des transactions foncières au cours des deux dernières années n'étaient pas paysans (fonctionnaires, hommes politiques et entreprises privés du Bénin) et que les prix des concessions augmentent fortement.

PRESTATAIRES DE SERVICES POUR GRANDS INVESTISSEURS

Alors que les réformes nationales du droit foncier ont été largement négligées ou bien appliquées sans grande conviction, la libéralisation de la politique d'investissement a occupé une place de choix parmi les mesures d'ajustement structurel au cours des dernières décennies. Au Ghana par exemple, les flux de capitaux ne sont plus soumis à aucune taxation depuis le milieu des années 90 et les grands investissements bénéficient d'exonérations fiscales. Le gouvernement a en outre considéré qu'une de ses tâches principales consistait à attirer les investisseurs étrangers non seulement dans le secteur industriel mais également dans le secteur agricole et celui des matières premières. En 1994, le *Ghana Investment Promotion Centre* (GIPC, Centre ghanéen de promotion des investissements) a été créé. Les services fournis par cette agence ne se limitent pas à ceux offerts habituellement par les « one stop shops » tels que l'attribution aux investisseurs étrangers des autorisations nécessaires et des concessions. En coopération avec le ministère de l'Agriculture, le GIPC repère les surfaces prétendument non utilisées pour les investisseurs potentiels et offre un service gratuit de conseil technique.

Bien que les investisseurs profitent souvent du manque de transparence des législations en place dans les États d'Afrique de l'Ouest, ils réclament une sécurité juridique absolue pour leurs investissements. Ces dernières années, un régime international de traités bilatéraux d'investissement (TBI) s'est mis en place au profit des investisseurs. Dans de tels traités, deux États s'accordent à octroyer à des entreprises privées de l'autre pays des droits élémentaires spécifiques. Au début des années 90, les États africains ont commencé à signer des TBI avec les pays industrialisés. Ils ont conclu jusqu'à présent un total de 715 TBI, dont 27 sont à attribuer au seul Ghana.⁸ La fonction première de ces traités est de protéger les investisseurs étrangers contre tout aléa juridique (augmentation d'impôts, discrimination juridique, renforcement des normes sociales et écologiques légales, crises politiques, etc.) dans le pays cible et de protéger inté-

⁷ Cf. FIAN (2010), « Landraub in Ghana : Der Agrotreibstoffboom schmiert das Geschäft », Fact Sheet 2010/3, p. 3. ⁸ Cf. CNUCED (2010), World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development, p. 32.

généralement le droit d'accès à la propriété nouvellement acquise. Si un investisseur étranger estime que le gouvernement du pays cible n'a pas respecté ses droits, il a la possibilité de porter plainte contre ce pays auprès d'un «tribunal arbitral neutre» (la Chambre de commerce de Stockholm par exemple ou encore la Banque mondiale).

Les services fournis par des institutions multilatérales telles que la Banque mondiale jouent un rôle décisif pour la sécurité des investisseurs. Certains pays d'Afrique de l'Ouest ont ainsi ratifié la convention de la Banque mondiale portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Cette agence protège à la manière des TIB les investisseurs étrangers des «risques non commerciaux» en tout genre, tels que les «troubles civils» ainsi que «l'expropriation ou toute mesure analogue». Cette convention s'applique par exemple quand les autorités locales imposent une restriction du captage d'eau. La Banque mondiale tient en outre le rôle de conseiller des investisseurs. De 2006 à 2009, la Société financière internationale (SFI), l'institution du groupe de la Banque mondiale en charge du secteur privé, a organisé une étude complète des obstacles empêchant les investisseurs privés d'accéder à la terre au Bénin. Depuis 2009, la SFI travaille également sur le projet «Investing Across Borders» qui comprend une comparaison à l'échelle mondiale des politiques d'investissement dans 20 secteurs, dont le secteur foncier. Les investisseurs ont accès aux informations collectées par le biais d'une banque de données.⁹

PAS DE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE SANS DROIT À LA TERRE

Le problème de la faim ne se limite pas à quelques pays. Il s'agit bien plus d'un phénomène transversal touchant l'ensemble des sociétés des pays du Sud. Néanmoins, il affecte des groupes sociaux bien précis: en parallèle du groupe des populations forestières et pastorales qui assistent à la disparition de leurs sols forestiers, points d'eau et chemins de transhumance, le prolétariat rural est le premier concerné. Celui-ci comprend les anciens paysannes et paysans désormais sans terre qui sont contraints de travailler comme journaliers pour de plus grandes exploitations. Le changement brutal du «rapport sociétal à la nature» en Afrique de l'Ouest s'accompagne de la suppression des petites exploitations agricoles et est en passe d'aggraver la crise de la faim.

Il est frappant de constater que les puissances qui, dans la pratique, tolèrent voire facilitent l'acquisition des terres à

l'échelle mondiale, ont compris depuis des années au niveau théorique qu'il n'y a pas d'alternative au développement de l'agriculture paysanne. Les grands organismes donateurs, la Banque mondiale et les gouvernements africains s'accordent en général à dire que seul un investissement massif dans l'agriculture *paysanne* permettra de lutter contre la crise alimentaire et la crise écologique plurielle. Si l'on veut véritablement défendre le droit à la sécurité alimentaire, le chemin est tout tracé.¹⁰ La politique menée en Afrique de l'Ouest au cours des trois dernières décennies vise cependant la discrimination économique des paysans. Mamadou Cissokho du réseau paysan d'Afrique de l'Ouest ROPPA résume la situation ainsi: «On reproche aux exploitations familiales de ne pas investir suffisamment pour permettre à l'agriculture de décoller. Mais on ne dit pas pourquoi. Elles perdent de l'argent en travaillant; elles ont du mal à couvrir leur frais d'investissement et le taux du crédit agricole est extrêmement élevé, de l'ordre de 12 à 15 pourcent.»¹¹ Pour un développement agricole digne de ce nom, il conviendrait cependant de réaliser de grands investissements qui profitent aux paysans et permettent l'octroi de crédits équitables, la mise à disposition de technologies adaptées, d'une infrastructure adéquate et de semences et d'engrais, ainsi que l'établissement de formes participatives de recherche et d'un service de conseil adapté aux réalités de la vie paysanne. Au-delà des investissements, il est indispensable de garantir l'accès aux ressources naturelles telles que l'eau et la terre et de mettre un terme à la discrimination politique. Le modèle de développement appliqué aujourd'hui en Afrique est bien loin de satisfaire à ces trois critères. La politique actuelle d'accaparement des terres en Afrique de l'Ouest montre bien ce qu'il en est des engagements à lutter contre la faim.

Benjamin Luig travaille comme agent contractuel pour la Fondation Rosa Luxemburg dans l'Académie pour l'Éducation Politique. Il est engagé dans l'organisation de droits de l'homme FIAN.

⁹ Shepard Daniel/Anuradha Mittal (2010), (Mis-)Investment in Agriculture: The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs, p. 13. ¹⁰ Cf. par exemple Banque mondiale (2007), L'agriculture au service du développement (Rapport sur le développement dans le monde 2008). ¹¹ CSAO/OCDE (2009), L'Observateur de l'Afrique de l'Ouest, n° 3/4, p. 10.

MENTIONS LÉGALE

TEXTES DES RÉFÉRENCE est édité par la
Fondation Rosa Luxemburg et paraît irrégulièrement
Rédaction: Marion Schütrumpf-Kunze
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · Tél. + 49 30 44310-127
Fax -122 · m.schuetrumpf@rosalux.de · www.rosalux.de