

Les politiques commerciales européennes favorisent-elles l'accaparement de terres ?



Caroline Hollela

Chercheuse bénévole au Service Politique

Décembre 2012

Pour que la Terre tourne plus **JUSTE** !

Les crises alimentaire, énergétique et financière de ces dernières années ont exacerbé la ruée vers la terre. Les terres agricoles sont peu à peu devenues des sources d'investissement plus sûres et lucratives en comparaison aux investissements immobiliers. Dans ce contexte, les terres agricoles sont convoitées et privatisées tant au Nord (Europe de l'Est) qu'au Sud (Asie, Afrique, Amérique latine). Ceci participe à l'augmentation de la concentration foncière et met en péril l'agriculture paysanne et les stratégies de souveraineté alimentaire. Un aperçu de quelques politiques européennes en la matière ...

Le système économique actuel de production et de consommation favorise la privatisation des ressources (eau, terre) et des services. Ceci participe à la fragilisation des stratégies de souveraineté alimentaire des pays en voie de développement (PED)¹. Les stratégies de souveraineté alimentaire sont celles qui visent notamment aux droits d'accès à la terre, à la production locale agricole et à la protection contre les importations agricoles et alimentaires à des prix bon marché. Les investissements fonciers à l'étranger et l'avènement d'un agrobusiness non régulés vont à l'encontre de ces stratégies et mettent la question de l'accès à la terre et son contrôle au cœur du débat. Le défi est de mettre en place des mécanismes régulant ces achats ou locations de terres de manière notamment à limiter leurs impacts néfastes sur les populations locales.

1 CARRACILLO Carmelina, « Les enjeux contemporains du développement au Nord et au Sud », (mars 2012), Analyse n° 7 du Service Politique d'Entraide & Fraternité, p.3.

L'International Land Coalition affirme que *“les acquisitions deviennent des accaparements de terres lorsqu'elles violent les droits humains, passent outre les principes de « consentement libre, informé et préalable (CLIP) » des populations locales, ne se basent pas sur une évaluation approfondie des impacts sociaux, économiques et environnementaux, se font sans contrats transparents concernant l'emploi et le partage des avantages et se déroulent sans processus démocratique”*².

À ce sujet, la cohérence des politiques européennes pose question. D'un côté, des outils de coopération au développement sont mis en place pour réduire la pauvreté dans les PED et de l'autre, des accords commerciaux et d'investissements sont ratifiés et minent les efforts de coopération. Bref, des solutions à la pauvreté sont proposées sans toutefois remettre en cause le système qui l'a engendrée.

Acteurs privés et publics européens : acquéreurs ou accapareurs ?

Certains **États** s'accaparent des territoires agricoles à l'étranger afin d'assurer et de protéger leur **sécurité alimentaire** en externalisant leur production alimentaire³. La Chine, le Japon, l'Inde, l'Égypte, l'Arabie Saoudite, tout comme l'Union Européenne font partie des pays ou groupes de pays dépendant d'importations alimentaires. Sensibles à la croissance de leur population et à la demande qu'elle entraîne, la disponibilité

2 SMEE Véronique, *L'accaparement des terres affame à tout bout de champs*, <http://www.terraeco.net/L-accaparement-des-terres-affame-a,46294.html>, octobre 2012.

3 Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière, <http://www.grain.org/article/entries/140-main-basse-sur-les-terres-agricoles-en-pleine-crise-alimentaire-et-financiere>, consulté le 5 novembre 2012.

future en ressources agricoles revêt pour eux une importance particulière. Motivés par la recherche d'une sécurité alimentaire, préoccupés par les tensions sur les marchés et possédant des liquidités à investir, ils optent pour une stratégie d'externalisation de leur production alimentaire nationale qui leur assure de surcroît une réduction de leurs factures en importation de denrées alimentaires⁴.

Les **acteurs privés**, tels que l'industrie **agro-alimentaire** ou le **secteur financier** font quant à eux des investissements fonciers pouvant participer à un phénomène de détournements de ressources et de terres. Ces investissements sont souvent caractérisés par un manque de transparence, guidés par l'unique logique du **profit**. Au sein du **secteur financier**, on trouve des fonds financiers agricoles, des sociétés d'investissement, des fonds spéculatifs, des négociants en céréales, etc. Sont également présents dans ce secteur, des fonds de pension, notamment suisse, allemand, danois, français ainsi que certaines banques européennes (Deutsche Bank, AXA, Crédit Agricole, ...) ⁵. Des organisations internationales telles que la Banque Mondiale, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) favorisent ce genre d'investissements en encourageant une plus grande souplesse dans les législations foncières nationales des Etats disposant de

terres à louer ou à vendre. Ces investissements sur terres agricoles, censés, selon les investisseurs, répondre à la crise alimentaire (ou énergétique dans le cas des agrocarburants), renforcent une agriculture notamment tournée vers les exportations au détriment du marché intérieur. Des études montrent que la plupart de ces investissements relatifs aux acquisitions massives de terres minent les activités économiques, sociales et écologiques existantes tout en menaçant la sécurité alimentaire des paysans, femmes et peuples indigènes⁶.

Selon un rapport de l'OCDE de 2010⁷, le plus grand groupe d'acteurs privé et financier impliqué dans des investissements en terres et en infrastructures agricoles est basé en Europe.

Le danger émanant de ce type d'investissement est qu'ils ne sont jusqu'à présent ni **contrôlés**, ni **régulés**. Ils ont pour seul objectif la rentabilité en tablant sur une future augmentation de la valeur de la terre ou des commodités. Une solution à ce manque de transparence serait de les soumettre par exemple à un Code européen relatif aux investissements. Des tentatives de régulation sont en train de se développer dans ce sens. Certains critères sont mis en place pour différencier les « **investissements agricoles responsables** » (IAR) de l'accaparement des terres. Récemment, le CSA (Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale), a participé à l'adoption de

4 Voir CARRACILLO C., DELVAUX F., JABO R., MONTI G., « Sans terre pas d'avenir », Document d'analyse E&F, 2011. Voir aussi GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », <http://www.grain.org/article/entries/140-main-basse-sur-les-terres-agricoles-en-pleine-crise-alimentaire-et-financiere>, consulté le 5 novembre 2012

5 Friends of The Earth, "Farming money : how european banks and private land grabs", (2012), <http://www.foeeurope.org/farming-money-Jan2012>

6 FIAN, IGO, TNI, FDCL, "The European Union and the Global Land Grab", (2012) http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-a5.pdf, p.1

7 OECD Trade and Agriculture Directorate, « Private Fincance Sector Investment in Farmland and Agricultural Infrastructure », Bruxelles, 2010

Directives volontaires pour une gouvernance responsables des régimes fonciers (mai 2012), mettant l'accent sur les droits et devoirs des populations marginalisées. « *Elles se veulent un document de référence définissant les principes et pratiques souhaitables en matière de gouvernance foncière et d'accès à la terre. C'est aux États qu'il incombe de les mettre en œuvre ... bien qu'elles n'aient pas de caractère obligatoire* »⁸. Lors de la dernière réunion du CSA en octobre 2012, il a été décidé d'élaborer une liste de principes pour des investissements agricoles responsables. La finalisation de ceux-ci est prévue pour 2014.

L'Europe, via ses politiques commerciales

Les politiques commerciales et agricoles européennes peuvent **inciter à l'accaparement de ressources et de terres** pouvant nuire aux politiques locales de développement tout en créant des structures d'opportunité pour les investissements agricoles à l'étranger.

La stratégie de la Commission est d'assurer la compétitivité européenne qui repose notamment sur un marché concurrentiel et l'ouverture économique. Pour atteindre cet objectif de compétitivité, la Commission a établi des axes prioritaires parmi lesquels on retrouve : l'encouragement aux barrières non-tarifaires, l'accès aux ressources (telles que les matières premières agricoles, énergétiques, minières) et l'expansion de nouveaux secteurs de croissance (services, investissement, propriété intellectuelle)⁹. Elle œuvre via une

sorte de « diplomatie des matières premières »¹⁰ (mesures lui permettant de pallier à sa dépendance en matières premières). C'est une politique de **sécuritisation** de l'accès à certaines matières premières primordiales pour son économie. Cela se traduit par un **cadre législatif favorisant la spécialisation et l'acquisition massive de terres** :

1. La **directive européenne « Énergie Renouvelable » (RED, 2009)** vise à incorporer 10% d'énergie renouvelable dans le secteur du transport routier européen pour chaque pays membre d'ici à 2020. Cette demande en agrocarburants a créé des possibilités (et des incitations) d'investissements et de commerce dans les pays disposant de grandes surfaces agricoles. Cela a également contribué à une hausse des acquisitions foncières par des entreprises européennes. Profitant de ce cadre favorable, les **investisseurs privés et les banques européennes** se sont tournés vers le secteur des agrocarburants comme source de profit et potentielle réponse à la crise énergétique.

Les investisseurs domestiques participent également à ce phénomène en vue de produire des agrocarburants destinés à **l'exportation**. L'expansion des

accords de libre-échange », (2012), http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFiAA&url=http%3A%2F%2Fmr-moisa.cirad.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F4973%2F34764%2Fversion%2F1%2Ffile%2FCCFD-RAPPORT%2BALE_partie%2BI_mai2010.pdf&ei=eYOaUL_nFcio0AWbo4CQCg&usq=AFQjCNGSt616-zl4K9o0_M28vBPRXjUNjQ&sig2=ObQYN3FAR5CYHka3tMfs3A

10 AITEC, « Le nouvel accaparement des ressources : comment la politique commerciale de l'Union européenne sur les matières première sape le développement », (2011), p.13.

8 VAN KOTE Gilles, « Le Comité de la sécurité alimentaire veut encadrer l'achat de terres », Le Monde, mai 2012, http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/05/10/des-directives-pour-encadrer-les-achats-de-terres_1698940_3244.html

9 CCFD, « Sécurité alimentaire et agriculture dans les accords de libre-échange de l'Union Européenne avec les pays du Sud ; Partie 1 : contexte et panorama des

agrocarburants se fait pourtant au détriment des cultures alimentaires ou fourragères, menacent la sécurité alimentaire des populations (expulsions des paysans de leurs terres, changements d'affectation des sols, ...) et sont à l'origine de conflits sociaux (conditions de travail difficiles, criminalisation des protestations sociales).

Ces critiques émanant de la société civile ont peu à peu trouvé quelque écho au sein des enceintes européennes. Des critères « de durabilité » ont été adoptés. Cependant ceux-ci sont tout-à-fait insuffisants et des engagements en terme sociaux et environnementaux sont nécessaires pour protéger les populations touchées par ce phénomène. La Commission a également proposé de réduire la quantité d'agrocarburants produits à partir de ressources alimentaires. La tendance évaluée pour ces deux prochaines années s'oriente vers l'usage d'agrocarburants de seconde et troisième génération¹¹. Ceux-ci émettraient moins de gaz à effet de serre et n'entreraient pas en concurrence avec la production de nourriture¹². En parallèle, la Commission prévoit de diminuer progressivement les subsides pour les agrocarburants de première génération

d'ici à 2020¹³. Selon la société civile internationale défendant des politiques de souveraineté alimentaire, ces mesures sont tout à fait insuffisantes et de surcroît, doivent s'accompagner de mesures de régulation des marchés.

2. En ce qui concerne la **politique d'investissement européenne**, la libéralisation des investissements garantit aux « **entreprises européennes un accès sans précédent aux matières premières** » des PED aux mêmes conditions, voire à des conditions plus avantageuses, que celles valables pour les entreprises locales. L'UE souhaite en effet une « *protection maximale pour ces investisseurs européens* »¹⁴. Cela se traduit notamment par des clauses qui s'insèrent dans les **traités bilatéraux d'investissement (TBI)**. La clause du *traitement national* suppose que l'entreprise européenne bénéficie des mêmes droits et avantages qu'une entreprise locale ou régionale. La *protection des investisseurs* permet aux Européens, en cas de litige avec les instances nationales, de porter plainte auprès d'une instance d'arbitrage internationale (souvent pro-européenne). La *clause de stabilité*, assure aux investisseurs une sécurité quant aux potentiels changements institutionnels d'un pays pouvant engendrer des effets négatifs sur leur projet d'investissement. Enfin, la *libre circulation des capitaux entre les pays* permet aux entreprises européennes de rapatrier tout bénéfice accumulé sans devoir payer des redevances. L'Italie, la Norvège, l'Angleterre, le Danemark, l'Allemagne et la

11 Selon le site ecosources : les agrocarburants de seconde génération sont issus « *de source ligno-cellulosique (bois, feuilles, paille, etc.) à partir de processus techniques avancés. Au lieu d'utiliser les graines ou les tubercules des plantes comme dans la première génération, les nouveaux procédés cherchent à améliorer le bilan énergétique en utilisant toute la plante* ». Les plantes utilisées peuvent être le jatropha, Miscanthus, etc. Les agrocarburants de troisième génération sont tirés de micro-organismes tels des algues et sont en train de se développer.

12 http://www.ecosources.info/dossiers/Biocarburant_d_e_deuxieme_seconde_generation

13 <http://eudevdays.eu/en/event/hlp/promoting-biofuels-creating-scarcity>, 17 octobre 2012.

14 Idem.

France¹⁵ font partie des plus gros investisseurs à l'étranger dans le domaine agricole, à travers les **Investissements Directs étrangers**. Une telle politique d'investissement stimule des acquisitions de terres à large échelle.

3. Une branche des **politiques commerciales européennes** crée également des incitants à l'accaparement des terres : **la suppression des mesures de restrictions à l'exportation** (diminution des taxes à l'exportation) favorise les cultures d'exportation et l'agro-business dans les pays partenaires. Dans sa logique de sécurisation de ses ressources, l'UE recourt à la négociation d'accords de libre-échange (ALE) et d'accords de partenariat économique (APE) avec différents pays en développement en vue de limiter toute mesure de restriction aux exportations. Pourtant, ces taxes à l'exportation encouragent notamment un traitement local des matières premières stimulant ainsi l'industrie et l'économie. Elles participent aussi à la protection de l'environnement, à la stabilisation du prix des matières premières et permettraient aux pays en développement de garder un certain contrôle sur leurs ressources et leur souveraineté. Pour l'UE participant du modèle économique néolibéral dominant, les restrictions à l'exportation sont considérées comme une technique faussant le commerce international. Un attaché de l'administration publique wallonne (commerce extérieur) reconnaît que l'accès en franchise de droit (*free from duties*) d'un PED peut générer une *stimulation* à produire pour l'exportation et à trouver des terres pour ce faire. Ceci peut

favoriser l'expansion d'une agriculture industrielle qui accapare les terres.

Quelle politique foncière pour l'Union européenne ?

L'« EU Land Policy Guidelines » (2004)¹⁶ est censée orienter les politiques de réformes foncières dans les PED. Ce document a été rédigé par un groupe de travail composé de représentants d'Etats membres et d'experts indépendants. Il contient des recommandations adressées aux gouvernements et aux bailleurs de fonds impliqués dans la politique foncière. Ces lignes de conduite défendent et soutiennent les agricultures familiales à petite échelle ainsi que les droits coutumiers¹⁷. Malheureusement, elles ont eu peu de succès et sont très rarement citées. D'autres tentatives de régulation dans ce secteur ont émergé tant issues du secteur public que privé, mais aucune d'elles n'a un caractère obligatoire.

Rappelons aussi que le rôle joué par les gouvernements des pays en voie de développement est capital. Pour diverses raisons (attrait de devises étrangères, etc.), ceux-ci acceptent parfois de céder une partie de leur territoire à des entreprises étrangères, au détriment des droits humains de leurs populations. Ils se retrouvent parfois aussi « cadennassés » dans un déséquilibre de force lors de la négociation des accords commerciaux avec l'Union Européenne (accords encouragés directement ou indirectement par les institutions financières internationales). Un attaché de

15 GRAHAM A. AUBRY S., KUNNEMANN R., SUAREZ M.S., op.cit.

16 EU Land Policy Guidelines: Guidelines for Support to Land Policy Design and Land Policy Reform Process in Developing Countries

17 BERGERET Pascal, « EU Land Policy and Right to Food », in Land Policy, Série 3, (2008), p.13.

l'administration wallonne du commerce extérieur rappelle que, même si ces accords possèdent des clauses liées à des questions de développement, de genre, de démocratie, c'est l'aspect commercial qui est le principal secteur concerné lors de leur négociation.

Pour conclure...

Pour guider les politiques de développement, nous soutenons que l'agriculture paysanne et familiale est un modèle devant être protégé et privilégié. La reconfiguration de l'espace due à ces acquisitions massives de terres met en péril ces agricultures et rend plus complexe et ardue la lutte des mouvements paysans pour l'accès à la terre, une réforme agraire équitable et le respect des droits des populations autochtones. Selon Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies, l'accès à la terre et à ses ressources est essentiel à la réalisation de certains droits humains fondamentaux dont le droit à l'alimentation.

Les États Membres de l'UE doivent prévenir les **violations du droit à l'alimentation par leurs citoyens et entreprises à l'étranger**¹⁸. Les décideurs politiques belges doivent donc « *prendre les dispositions nécessaires pour que les entreprises et les particuliers ne privent pas d'autres personnes de leur accès à une alimentation adéquate* »¹⁹. Dans ce contexte, nous soutenons un certain nombre de recommandations à l'intention des autorités politiques belges et européennes en matière d'acquisitions massives de terres.

18 FIAN, IGO, TNI, FDCL, "The European Union and the Global Land Grab", (2012) http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-a5.pdf, p.6

19 FAO, *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, 2005.

- Une responsabilisation et une **régulation des investissements** des acteurs privés à l'étranger est nécessaire. Dans leur soutien aux initiatives privées, les autorités doivent être sensibles à la promotion **d'investissements responsables** au niveau social et environnemental. Aucune aide publique ne devrait subventionner des « *projets d'investissements à l'étranger visant l'acquisition de terres à grande échelle et la prise de contrôle sur les ressources naturelles aux dépens des populations locales, ou de tout autre projet qui mettrait à mal la sécurité alimentaire des populations locales* »²⁰.

- En ce qui concerne les **accords bilatéraux d'investissement**, nous soutenons une révision du modèle belge. Ceux-ci devraient respecter certaines conditions minimum telles que la promotion d'investissements contribuant au développement durable; « *la protection du droit des États à réguler dans l'intérêt général; l'exclusion de la protection des investissements fonciers à grande échelle, ou, au minimum, leur conformité avec les Principes minimaux pour les acquisitions et locations de terres à grande échelle établis par O. De Schutter* »²¹. La politique d'investissement devrait être plus fortement orientée sur les obligations des investisseurs et comporter des clauses relatives aux droits humains et à

20 Nature Progrès Belgique, Justice et Paix, CNCD 11.11.11, Entraide & Fraternité, FIAN, CETRI, FIRMAC, MIJARC, « Le droit à l'alimentation bafoué par l'exploitation des ressources naturelles : quelle responsabilisation du secteur privé? », Analyse et recommandations, Namur, 2012.

21 « Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi des droits de l'homme ». Rapport présenté au Conseil des droits de l'homme, 2010, [A/HRC/13/33/Add.2]

l'environnement²². Les **gouvernements locaux** doivent également prendre des mesures pour faire respecter et protéger les droits économiques, sociaux et culturels de leurs populations.

- Nous avons vu que pour certaines mesures, telle que la politique en faveur des agrocarburants, les axes prioritaires européens peuvent entrer en opposition avec la politique européenne de développement. C'est pour cela qu'il est primordial que l'Union Européenne œuvre à développer des politiques **cohérentes** afin que les politiques commerciales ou d'investissement ne nuisent pas aux politiques de développement dans les pays partenaires. Pour rappel, la Belgique s'est engagée en décembre 2011 à assurer plus de cohérence dans les politiques en faveur du développement notamment en soutenant l'agriculture familiale et locale.
- Concernant les **Accords de libre-échange**, des **études d'impact** basées sur les droits humains devraient être organisées avant leur ratification. Ensuite, il serait utile d'élaborer un cadre contraignant en matière de **respect des droits humains** qui conditionneraient la ratification d'Accords par les Parlements²³.
- Nous recommandons aux États de réaliser le droit à l'alimentation au travers des stratégies de souveraineté alimentaire qui soutiennent et renforcent l'agriculture paysanne et familiale tout en veillant à promouvoir et respecter l'égalité des **genres**²⁴. Nous encourageons le soutien

d'un modèle agricole orienté vers une production à **petite échelle**, locale et issue de l'agriculture paysanne²⁵.

- Enfin, il est nécessaire de permettre l'accès à des voies de **recours** pour les victimes des violations du droit à l'alimentation. La Belgique a notamment l'obligation « de s'assurer que ses entreprises et citoyens ne soient pas responsables de violations du droit à l'alimentation » lors de leurs actions à l'étranger²⁶. De plus, pour garantir un recours devant les organisations internationales, nos associations rappellent et pressent le Gouvernement belge à ratifier la Résolution du 20 juillet 2011 dans le cadre de la ratification du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Celui-ci instaure un mécanisme de recours devant le Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies.

22 Idem.

23 Nature Progrès Belgique, Justice et Paix, CNCN 11.11.11, Entraide & Fraternité, FIAN, CETRI, FIRMAR, MIJARC, op.cit.

24 Idem.

25 Idem.

26 Nature Progrès Belgique, Justice et Paix, CNCN 11.11.11, Entraide & Fraternité, FIAN, CETRI, FIRMAR, MIJARC, op.cit.