

Les Notes de la C2A

Agriculture et alimentation en question

Numéro 11 - Janvier 2013

LES TERRES CULTIVABLES NON CULTIVÉES DANS LE MONDE

Alors qu'au moins 1,5 milliard de personnes souffrent aujourd'hui de la faim dans le monde [cf. annexe 2 du rapport FAO. 2012. *The State of Food Insecurity in the World* et F Dévé 2013, http://www.agter.asso.fr/article920_fr.html], de nombreuses voix soutiennent qu'il faudra mettre plus de terres en culture pour que l'offre alimentaire puisse répondre aux besoins de l'humanité.

L'existence de vastes surfaces de terres « sous-utilisées » permettrait de répondre à ce défi, si des investissements de grande ampleur dans le secteur agricole se mettaient en place, et ce, sans présumer des structures de production les mieux à même d'y produire le plus possible. Dans de nombreux pays, de grandes entreprises ont pris le contrôle de millions d'hectares au cours des dernières années, à un rythme beaucoup plus rapide que celui de l'expansion des terres cultivées pendant les décennies antérieures. Si ces phénomènes suscitent de nombreuses résistances locales et une préoccupation croissante, ils n'ont pas pour le moment donné lieu à des conflits de grande ampleur. Cela semble venir du fait que les espaces concernés sont souvent soit couverts de forêts ou de savanes avec de très faibles densités de population, soit d'anciennes terres agricoles en friche. Leur « mise en culture » peut toutefois poser des problèmes environnementaux majeurs (accélération des changements climatiques et destruction de la biodiversité), violer les droits des populations autochtones, et/ou s'accompagner d'un accroissement des inégalités et du chômage, pouvant ainsi contribuer sur le long terme à mettre en danger la survie de l'humanité.

Pour toutes ces raisons, l'évaluation de la surface des terres cultivables qui ne sont pas cultivées à l'heure actuelle occupe une place centrale dans les discussions sur les accaparements de terre. Elle donne lieu à de nombreuses polémiques, souvent accompagnées de confusion et d'incompréhensions, mais aussi de manipulations diverses. S'agit-il ou non de terres couvertes de forêts? Sont-elles « vacantes » et « disponibles »? Sont-elles situées essentiellement en Afrique subsaharienne et en Amérique Latine? L'objectif de cette note est de permettre au lecteur d'y voir plus clair, sur la base des données disponibles, tout en restant critique sur les façons de les utiliser.

L'utilisation actuelle des terres émergées

Les trois principales bases de données

Il existe différentes bases de données sur l'usage agricole réel et potentiel des terres à l'échelle de la planète. Elles sont fondées sur des données statistiques et/ou sur des images satellite, et enregistrent soit les différents types de couverture du sol soit l'usage de celui-ci. Laurence Roudart, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles, a dirigé en 2009 une étude qui analyse les méthodes et les résultats des trois bases les plus importantes, FAOSTAT, GAEZ, et SAGE/GATP. Cette étude, sur laquelle nous nous appuyons pour la rédaction de cette partie, permet de comprendre les différences entre les concepts et les méthodes utilisées, et de mieux cerner leurs apports et leurs limites. [Nous ne reprenons ici que les éléments d'analyse les plus pertinents pour le sujet qui nous occupe, et renvoyons le lecteur aux documents complets cités en bibliographie pour des analyses plus approfondies.]

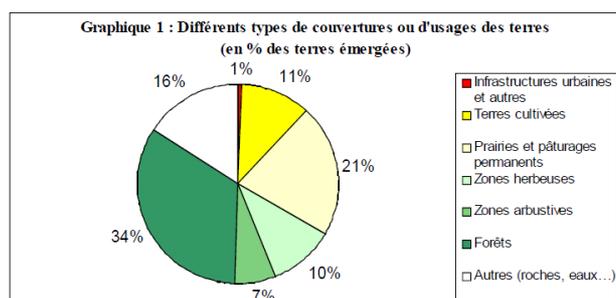
Les données de FAOSTAT, concernant à la fois des indicateurs de couverture et d'utilisation des sols, sont compilées par la FAO (UN Food and Agriculture Organisation) à partir des statistiques nationales et d'enquêtes auprès des États. Certaines catégories peuvent prêter à confusion, comme les « prairies et pâturages permanents » qui peuvent être naturels ou spontanés et être utilisés ou non, les « terres forestières » qui recouvrent aussi des savanes arborées si le couvert forestier est supérieur à 10% et les jachères et friches qui s'inscrivent dans des rotations de cultures et dont la définition est peu précise.

L'étude GAEZ (IIASA – International Institute for Applied Systems Analysis et FAO) donne des informations sur les potentialités agricoles des terres, sur la base de leur aptitude à la culture de 154 variétés végétales, ainsi que les

rendements accessibles selon trois modes de gestion théoriques, « avancé », « amélioré » et « traditionnel » en culture pluviale et irriguée. Cette analyse se base essentiellement sur des critères agronomiques et écologiques. Elle ne prend pas véritablement en compte les paramètres socio-économiques. Elle compare les besoins des plantes étudiées avec les conditions climatiques, de sol, d'altitude, de topographie sur un maillage de cellules de 5 minutes de latitude et de longitude (10 km de côté à l'équateur). Ces zones sont classées, pour chaque culture et chaque mode de gestion, en différentes catégories d'aptitude à la culture par rapport au meilleur rendement constaté dans la grande zone climatique correspondante. Une synthèse est ensuite opérée en combinant les 3 modes de gestion et les 154 variétés considérées. L'étude GAEZ précise quelles sont les superficies actuellement sous forêts pour les différentes catégories de terres cultivables. Elle ne considère pas les évolutions, ni les négatives (dégradation des sols, baisse des nappes phréatiques, ...) ni les positives (aménagements, drainage, amendements organiques/minéraux, ...). Certains de ses choix méthodologiques tendent à surestimer l'étendue des terres cultivables alors que d'autres au contraire la sous-estiment.

La base SAGE (center for Sustainability And the Global Environment)/GATP (Global Trade Analysis Project) combine les données FAOSTAT avec des informations sur la couverture des terres d'origine satellitaire. Sans entrer dans les détails de la méthodologie utilisée, soulignons que SAGE ne travaille pas sur la base des besoins théoriques des plantes ni sur les rendements accessibles, mais à partir des caractéristiques des terres et de leur mise en culture effective. Pas plus que l'étude GAEZ, elle ne prend en compte les facteurs économiques et sociaux, ni les évolutions en cours.

La place des forêts, des savanes, des zones cultivées



Sources : d'après SAGE, GTAP

Sur la base des définitions utilisées par le SAGE/GTAP, L.Roudart présente les différents types d'usage des terres émergées [cf graph. 1, Roudart 2009, p.16]. Les catégories «terres cultivées» (ensemble des terres arables et des terres sous culture permanente) et «prairies et pâturages permanents» sont celles de la FAO.

Un tiers des terres émergées est recouvert de forêts, alors qu'environ un autre tiers est utilisé pour des usages agricoles ou pastoraux [une partie des prairies et pâturages permanents n'étant pas pâturés et une partie de zones herbeuse et arbustives pouvant l'être]. Les infrastructures urbaines et autres n'occupent qu'un faible pourcentage des terres émergées. Les estimations des superficies de terres cultivées de SAGE et de la FAO diffèrent. SAGE donne 1 805 millions d'ha en 1992, soit 17% de plus que la FAO, qui annonce 1 525 millions d'ha. Les céréales occupent 55% de ces surfaces, les oléagineux 15%, les légumineuses sèches 5%, les racines et tubercules 4%, les cultures sucrières 2% et les autres cultures 19%. [SAGE, repris par L.Roudart. op cit p.18]. Les estimations de pâturages permanents FAO et SAGE sont similaires (3% de plus pour la FAO), mais cette proximité des moyennes mondiales cache des estimations divergentes sur les différents continents qui se compensent au niveau global.

Terres cultivables et terres cultivées, les données globales

L'étude GAEZ et la base SAGE/GTAP fournissent des informations sur les superficies de terres cultivables en utili-

sant comme références pour leurs modèles des données des années 1990.

Pour l'étude GAEZ, la superficie des terres aptes à la culture pluviale d'au moins 1 des 154 plantes retenues, quel que soit le mode de gestion, représente 27% des terres émergées, soit 3 573 millions d'ha pour les terres très convenables, convenables et modérément convenables à la culture et 4 152 millions en incluant les terres considérées peu convenables.

Près du quart des terres aptes à la culture sont aujourd'hui recouvertes de forêts, qui correspondent à 1/3 des espaces forestiers du monde [Roudart, 2009, p 20]. Les régions dont plus de 30% des terres cultivables sont recouvertes de forêts sont l'Amérique du Sud, l'Amérique du Nord, l'Afrique centrale et la Russie.

SAGE estime les surfaces cultivables dans le monde à 4 022 millions d'ha, un chiffre légèrement inférieur à celui de l'étude GAEZ. Selon ces deux bases de données, la part des terres cultivables non cultivées dans le monde est considérable: 62% pour GAEZ et 55% pour SAGE/GTAP. [Roudart 2009, p.26]

L.Roudart discute alors plusieurs hypothèses d'extension des superficies cultivées, en ne considérant que les terres les plus aptes à la culture (h1), en incluant toutes les terres aptes à la culture mais sans toucher aux terres sous forêts (h2) ou en considérant la mise en culture de toutes les terres aptes y compris celles qui sont aujourd'hui couvertes de forêts (h3). Selon ces projections, les terres cultivées de 2005 pourraient être multipliées par 1,7 pour l'hypothèse 1, par 2 pour l'hypothèse 2 et par 2,5 pour l'hypothèse 3.

L'auteur conclut cette partie ainsi : «il apparaît que, en dépit des divergences, des incertitudes et des limites des bases de données que nous avons étudiées, les superficies utilisables en culture pluviale et non encore cultivées sont très étendues à l'échelle du monde, de plusieurs grandes régions et de nombreux pays, en particulier en Amérique du Sud et en Afrique sub-saharienne. En revanche, cette ressource apparaît comme rare, voire épuisée, au Moyen-Orient et en Asie compte tenu des méthodes employées pour juger de l'aptitude des terres à la culture.» [Roudart 2009 p 30].

Voyons maintenant quelques utilisations qui ont pu être faites de ce type de données et quelques questions qu'elles suscitent.

Des chiffres qui se prêtent à différents types de manipulation

Les écarts de rendement de la Banque Mondiale

Le troisième chapitre de l'étude publiée en 2011 par la Banque Mondiale *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits ?* examine les possibilités de développement sur les terres au potentiel agricole non utilisé ou sous utilisé. Avec l'appui de l'IIASA, les auteurs concluent qu'il y aurait 445 millions d'ha de terres non couvertes de forêts ni protégées, dans des zones où la densité de population est inférieure à 25 personnes par km², qui seraient actuellement non cultivées et susceptibles de l'être de façon écologiquement convenable [Deiningner 2011 p. 77]. Ils analysent les écarts de rendement [yield gap] entre la réalité et le potentiel dans une "perspective d'analyse des marchandises" [commodity perspective] en étudiant cinq cultures qui occupent une place importante dans les échanges commerciaux, le blé, le maïs, le soja, la canne à sucre, le palmier à huile. Le rapport présente une typologie des pays concernés en croisant la «disponibilité» en terres et les écarts de rendement constatés pour ces cinq productions,

afin d'explorer comment l'investissement privé dans l'agriculture peut améliorer la productivité et devenir un pilier central d'une stratégie de développement pour les pauvres [pro-poor] [Deiningner 2011 p 83].

Aucun élément agronomique ni sociologique n'est intégré à l'analyse, comme dans les études antérieures de l'IIASA. Le paramètre étudié, le rendement brut par hectare d'une seule culture n'est pas vraiment pertinent, car il ne rend pas compte de la richesse créée. Il faudrait prendre en compte la valeur ajoutée par unité de surface (=production brute - intrants utilisés dans le processus de production - part des équipements et infrastructures incorporée à la production). Bien que le rapport souligne la nécessité de respecter les droits des populations et d'obtenir leur accord pour tout transfert de droits fonciers à de grandes entreprises, il utilise une méthode présentée comme scientifique qui fausse d'emblée la comparaison entre les unités de production familiales et l'agrobusiness, en ne prenant pas en compte les systèmes de production paysans dans leur ensemble et en négligeant le coût des intrants et des machines pour la production à grande échelle.

Ce que l'on trouve en zoomant sur les zones cultivables non cultivées

G. Chouquer a montré, ainsi que d'autres chercheurs, que l'analyse des images satellitaires sans vérification de terrain ou analyse à une échelle plus rapprochée conduisait souvent à des interprétations erronées. En zoomant sur une zone qui semblait vide, on découvre des champs, des formes foncières diverses attestant la présence d'habitants. [Chouquer, 2012, p 91-93]

Dissocier les espaces forestiers et pastoraux des zones de culture à partir des images aériennes conduit à méconnaître ce qui constitue souvent la clef de la durabilité des systèmes de production, leur utilisation complémentaire. Dans les systèmes de défriche brûlés, la repousse forestière fait partie intégrale des espaces cultivés. Les transferts latéraux de fertilité effectués par des troupeaux pâturant sur des parcours rendent possible la culture permanente de champs en entretenant ou en augmentant la fertilité des sols. A ces complémentarités de nature agronomique, s'ajoutent les caractéristiques socio-foncières des systèmes de production, qui jouent un rôle déterminant dans leur fonctionnement.

Enfin, les dynamiques d'évolution de ces systèmes sont essentielles. De nombreux terroirs sont le produit de plusieurs siècles de transformation, avec dans certains cas des processus de dégradation des sols, des réserves en eau, de la résilience des systèmes de production, et dans d'autres cas, des processus inverses de construction de sols fertiles et d'accumulation d'eau. Ainsi, le rapport de la FAO de 2011 sur l'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde souligne qu'un quart des terres de la planète sont très dégradées ou en cours de forte dégradation. [FAO, SOLAW, 2011 p.113]

Une distribution très inégale des terres potentiellement cultivables

Les études et les rapports attirent l'attention sur la forte disponibilité de terres non utilisées en Afrique subsaharienne et en Amérique Latine. En fait, l'application des critères agro-écologiques décrits antérieurement montre une réalité beaucoup plus diversifiée. La carte ci-dessous a été construite à partir des données de l'étude GAEZ. (Merlet et al, 2011, p.9)

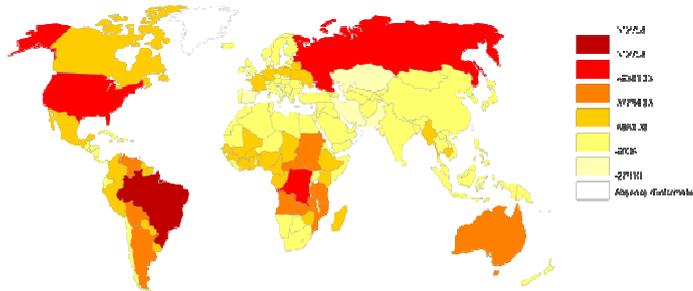


Figure 2. Surfaces au potentiel agricole (très bon, bon ou moyen) non utilisées pour l'agriculture. Milliers d'hectares par pays. Elaboration AGTER, à partir des données GAEZ, IIASA-FAO, 2002. (carte réalisée avec Philcarto)

Parmi les pays qui ont le plus de terres cultivables non cultivées, on trouve aussi les EUA et la Russie. En Amérique Latine (Brésil) et en Afrique Sub-saharienne (RDC), celles-ci se trouvent en grande partie dans les grands bassins forestiers et les zones de savane. Enfin, l'Europe occidentale n'est pas exempte de terres cultivables non cultivées. [Beaucoup de forêts des pays développés, destinées à la production commerciale de quelques espèces de bois, sont établies sur des terres autrefois cultivées]

Pourtant, les analyses et les rapports omettent en général de le signaler. Après avoir introduit un certain nombre de critères restrictifs plus ou moins clairement justifiés, les auteurs de nombreux rapports présentent le phénomène des terres cultivables non cultivées comme caractéristique des pays en développement, et les pays développés disparaissent comme par enchantement de la liste des pays concernés.

L'importance des facteurs socio-économiques

Les appropriations de terres à grande échelle et les phénomènes de concentration de terres sont facilités par l'existence de vastes zones sous utilisées et peu peuplées, mais toutes ne sont pas susceptibles de tomber facilement sous le contrôle de grandes entreprises nationales ou étrangères. Ce sont les facteurs socio-économiques qui sont déterminants. Les héritages coloniaux et les conséquences de la collectivisation des ex-pays communistes pèsent lourd dans les rapports de force entre les parties en présence. (Merlet et al, 2011).

La mise en culture des terres «sous-utilisées» est souvent abusivement présentée comme une contribution à l'alimentation et à la production de matières premières agricoles pour le bien-être de l'humanité. La réalité est toute autre : un vaste processus d'appropriation et d'accaparement de ressources communes, beaucoup plus difficile à mener dans les pays développés disposant d'une agriculture familiale solide dont les droits sur le foncier sont reconnus.

Ainsi, la situation décrite par les études GAEZ et SAGE ne définit en rien un univers de terres disponibles, sur lesquelles il n'y aurait ni populations ni ayants droit. Elle donne une idée de l'amplitude des ressources agricoles qui peuvent être ciblées par des entreprises à la recherche d'opportunités de retour élevé sur leurs «investissements», partout où il n'existe pas de système de gouvernance du foncier efficace pouvant s'opposer à l'accaparement des ressources.

Distribution des populations et accès aux ressources, un problème planétaire

L'analyse antérieure a permis de mettre en évidence des disponibilités en terres cultivables par habitant très inégales suivant les régions du monde. Lorsqu'elles restent abondantes, en Afrique et en Amérique Latine, elles ne sont pas pour autant nécessairement accessibles pour les paysans. Là où la terre est très inégalement répartie, des processus de redistribution (réformes agraires et politiques foncières permettant d'en pérenniser les effets) seraient nécessaires pour permettre un développement économique et social durable. Dans beaucoup de ces pays, l'abondance de terres «vierges» a permis d'éviter de telles redistributions, avec le développement de fronts pionniers

qui ont entraîné une expansion continue des surfaces agricoles et la migration des paysans sans terres, véritable soupape de sécurité pour les zones où la pression foncière était devenu trop forte. La compétition entre grande production et production paysanne sur ces nouveaux espaces a joué un rôle décisif dans la mise en place des structures agraires. Depuis plusieurs décennies, la grande production a très largement pris le dessus, grâce à de nouveaux moyens techniques, entraînant les accaparements actuels de terres et de ressources.

Aujourd'hui, les mêmes phénomènes se produisent à l'échelle du monde. Si des politiques de colonisation paysanne peuvent être encouragées au sein d'un même pays - non sans conflits et spoliations affectant souvent les populations autochtones - de telles politiques sont extrêmement difficiles à organiser à l'échelle internationale. Les mécanismes des marchés fonciers (achats ou concessions) sont aujourd'hui les seuls à opérer pour réguler la distribution des droits d'utilisation des ressources, avec pour conséquence le développement de très grandes entreprises qui prospèrent sur la base de l'appropriation des richesses naturelles et des biens communs.

La forte inégalité de foncier agricole par habitant dans les différentes régions du monde constitue un problème de fond à l'échelle planétaire. Le niveau national ne saura suffire pour optimiser l'utilisation des ressources, d'autant moins que la maximisation de la production ne peut constituer le seul critère de choix : il convient bien évidemment de considérer aussi les exigences environnementales globales, de réduire les évictions paysannes et les risques de conflits, etc..

Face à cet enjeu fondamental de gouvernance mondiale, il faudra inventer des mécanismes nouveaux pour éviter que les contradictions générées par de telles inégalités ne se transforment en conflits ouverts.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Roudart, L. (2009). Terres cultivables et terres cultivées : apports de l'analyse croisée de trois bases de données à l'échelle mondiale. Document produit pour le service Statistiques et Prospective du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (France). 59 p.
- Roudart, L. (2010). Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité. Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (France). Centre d'études et de prospective. Revue Analyse N° 18 - Mai 2010. 8 p.
- Deininger, K. et Derek B. (2011). World Bank. Rising global interest in farmland : can it yield sustainable and equitable benefits ? 214 p.
- Toulmin, C. et al. (2011). HLPE Committee on World Food Security. Land tenure and international investments in agriculture. 56 p.
- Merlet, M., Jamart, C. L'Orphelin S., Groppo P. (2011) Points chauds liés au foncier et aux droits sur l'eau. SOLAW Background Thematic Report TR05a. FAO. 34 p.
- FAO. SOLAW. (2011) The state of the World's land and water resources for food and agriculture - Managing systems at risk. Food and Agriculture Organization of the United Nations]. 285 p.
- Chouquer, Gérard. (2012), Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace. Ed. Actes Sud, Errance Paris. (247 p.)

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, Cari, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, Crid, Gret, Iram, Interaide, Oxfam France, Peuples Solidaires en association avec ActionAid, Réseau Foi et Justice Europe, Secours Catholique, Secours Islamique, Union nationale des Maisons Familiales Rurales, et un invité : Inter-réseaux.

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce document a été rédigé par : Michel Merlet, Directeur d'AGTER, une association pour contribuer à l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (www.agter.asso.fr).



Les Notes de la C2A sont réalisées avec le soutien de l'AFD
Les points de vue exposés sur ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD

