



@ AVSF

Les grands investissements fonciers agricoles au niveau international

Yves Roger-Machart

Janvier 2010

Cet article a été rédigé par Yves Roger-Machart, agronome INA Paris-Grignon, ancien ingénieur INRA et actuellement membre de la Délégation régionale d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières en Bretagne.

Il a fait l'objet d'une première publication dans la revue « POUR » de décembre 2009.

SOMMAIRE

| | |
|--|---|
| INTRODUCTION | 3 |
| 1. UNE JOURNEE FONCIER ORGANISEE PAR LE CIRAD | 3 |
| 2. DES MOTIVATIONS DIVERSES POUR LES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNES | 4 |
| 3. DROITS COUTUMIERS ET REGIMES FONCIERS DE PROPRIETE PRIVEE | 5 |
| 4. AGRICULTURE FAMILIALE ET AGRO-BUSINESS | 6 |
| 5. UNE PREMIERE ETUDE DE LA FAO PUBLIEE EN 2009 | 6 |
| 5. NOUVELLE ETUDE EN COURS DE LA BANQUE MONDIALE | 7 |
| CONCLUSION | 8 |
| A LIRE | 9 |

Introduction

Depuis trois à quatre ans, et particulièrement depuis 2008, on assiste à une forte accélération des investissements fonciers agricoles internationaux dans le monde, confirmée par les premières études de la FAO et de la Banque mondiale. Paul Mathieu (FAO) estime que les transactions ont porté sur 20 à 30 millions d'hectares, soit 1% des terres potentiellement disponibles. L'envolée des cours des céréales (multipliés par deux en 2007-2008), puis la crise économique mondiale de 2008, expliquent en bonne partie cette récente accélération du phénomène.

Ce sont les ONG, notamment Grain¹, relayées par la presse de nombreux pays, qui ont les premières alerté l'opinion publique sur ce mouvement.

De très nombreux pays sont concernés, que ce soit comme investisseurs (publics et privés) ou comme États *hôtes* des investissements. Parmi les principaux investisseurs, se trouvent les pays pétroliers du Golfe persique et la Lybie, divers pays d'Asie de l'Est (Chine, Inde, Corée du Sud, Vietnam, Japon) et des capitaux privés de divers pays de l'OCDE. Les pays d'accueil des investissements sont surtout de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, mais aussi des pays d'Amérique latine (Brésil, Argentine), de l'ex-URSS (Russie, Ukraine, Roumanie), et d'Asie (Cambodge, Laos, Indonésie, Philippines, Pakistan).

1. Une journée foncier organisée par le CIRAD

Le 3 Septembre 2009 à Montpellier, une *Journée foncier* a rassemblé environ 200 participants, plus que prévu semble-t-il car l'amphithéâtre débordait, et a permis de partager des informations sur la dynamique actuelle des grands investissements fonciers agricoles à l'international, notamment en Afrique, et sur les nombreux enjeux qui s'y attachent.

Beaucoup d'intervenants, de même que la majorité des sept participants² à la table ronde finale de cette journée, mettaient en garde contre cette vague d'investissements, particulièrement en Afrique, pour de multiples raisons :

- les États d'accueil des investissements, en Afrique subsaharienne, ne sont pas en position politique et économique de négocier dans des conditions correctes, leurs politiques agricoles ayant été extrêmement faibles depuis les politiques d'*ajustements structurels* des années 1980 et 1990 imposées par le FMI, et leurs caisses étant presque vides ;
- dans beaucoup de cas en Afrique, quelques notables accaparent le pouvoir ; leur représentativité pour proposer des terres aux investisseurs est souvent faible, même s'ils représentent officiellement des États souverains. Les détournements de fonds et les corruptions atteignent des niveaux parfois très importants ;
- un processus participatif aux décisions pratiques concernant ces investissements, avec des instances régionales d'une part et des instances locales de la paysannerie d'autre part, ne sont pas envisageables sérieusement dans la majorité des cas compte tenu des rapports de pouvoirs locaux. Plus globalement, les populations locales vont perdre tout ou partie de leurs terres, et

¹ Organisation internationale qui soutient la lutte des paysans et des mouvements sociaux pour renforcer le contrôle des communautés sur des systèmes alimentaires fondés sur la biodiversité.

² Philippe Lavigne-Delville (Gret), Alain Durand Lasserre (CNRS), Ward Anseuww (Cirad), Michel Merlet (Atger), Moussa Djiré (Univ. Bamako), Xavier Briand (Biotechmarine/Roullier), Ambroise Mazal (CCFD).

leur participation aux travaux sur les exploitations nouvellement créées n'est pas clairement prévue ;

- les conditions de mise en marché des produits ne sont pas précisées : tout ou partie de ces produits seront-ils automatiquement exportés ? ;
- les investissements peuvent être des lieux de blanchiment d'argent dans certains cas ;
- les investisseurs sont dans la grande majorité des cas très opaques sur leurs objectifs, leur organisation, les conditions financières envisagées... ;
- enfin, les risques de dommages irréversibles sur l'environnement, en matière de qualité des terres dans les zones exploitées, en cas de conduites agronomiques imprudentes, sont nombreux d'autant plus que bon nombre d'investisseurs manquent d'expérience de l'agriculture locale.

2. Des motivations diverses pour les principaux acteurs concernés

- 1) Des États, notamment des pays du Golfe persique et des pays d'Asie de l'Est, disent vouloir assurer leur sécurité alimentaire en produisant, hors de leurs frontières, des aliments humains et des matières premières pour l'alimentation animale, mais aussi des agro-carburants pour contribuer à leur approvisionnement énergétique. Ils veulent être moins dépendants des marchés internationaux de ces produits qui, en cas de crise, peuvent se déréguler très vite. Si ce type de raisonnement prévaut largement depuis longtemps pour des matières premières comme le pétrole, il est nouveau pour l'agriculture vivrière et énergétique, et peut être source de nouveaux conflits internationaux.
- 2) Des investisseurs privés, dont certains sont étroitement liés aux États, veulent *faire des affaires*, espérant un renchérissement des cours des produits agricoles envisagés, et une bonne rentabilité de la production. Ces investisseurs veulent aussi *placer* des capitaux, en espérant une plus-value, dans un contexte mondial où le prix des terres augmente fortement ; le prix du foncier en Afrique serait encore particulièrement bas, et l'on s'attend à de fortes hausses dans les années à venir. Cette option de simple placement financier dans le foncier, susceptible d'échapper à la crise économique mondiale, intéresse également des institutions financières et des capitaux privés divers.
- 3) Les États-hôtes, eux, manquent de capitaux et sont intéressés par des investissements étrangers qui pourraient contribuer au développement de leur agriculture et de l'emploi ; ils font l'analyse que leurs paysans manquent de moyens financiers, manquent de maîtrise des techniques agricoles permettant d'augmenter leur production, et que des contextes sociaux ou culturels les empêchent de produire plus. Ils pensent que de grandes entreprises extérieures seront en mesure de produire efficacement en amenant capitaux et techniques, et contribueront à l'emploi des populations locales. En Afrique, les États mettent en avant leur propriété formelle des terres, héritée de la période coloniale, pour proposer celle-ci aux investisseurs, même si des cultivateurs ou des pasteurs exploitent déjà ces terres, en tout ou partie. Les notables politiques régionaux ou locaux, dans ces États-hôtes, peuvent avoir des comportements identiques à ceux des gouvernants. Ils peuvent aussi être eux-mêmes des investisseurs importants dans leur région.

- 4) Les paysans des États-hôtes, cultivateurs ou éleveurs, ayants droit sur les terres concernées depuis des générations bien souvent, ont des motivations diverses. Souvent réservés ou franchement hostiles aux investisseurs étrangers ou nationaux, ils peuvent aussi être intéressés dans les cas où ils reçoivent une indemnité pour la vente ou la location de leur terre ; ils peuvent dans certains cas espérer être embauchés moyennant un salaire régulier ; ils peuvent aussi être intéressés par la mise en place de certaines infrastructures financées par les investisseurs (routes, réseaux d'irrigation, ...). Mais ils sont peu ou pas acteurs des négociations avec ces derniers.
- 5) Les agences de développement et les institutions financières de développement, qui demandent depuis longtemps plus d'investissements en agriculture dans les pays du Sud, souhaitent favoriser ce courant d'investissements ; elles sont conscientes des risques de négociations inégales entre parties, mais espèrent que des règles de *bonnes pratiques* entre investisseurs et acteurs locaux pourront permettre aux transactions de se conclure dans des conditions correctes.

3. Droits coutumiers et régimes fonciers de propriété privée

Dans les pays anciennement colonisés, en Afrique notamment, existe toujours un régime de gestion collective des terres au niveau local, et un droit coutumier qui reconnaît des droits d'usage du sol, le plus souvent de façon orale. Mais quand on sort des relations sociales de proximité, ces droits locaux sont peu ou pas reconnus. Et les administrations foncières sont peu accessibles aux petits producteurs.

Lors des indépendances, les anciennes puissances coloniales ont transféré aux nouveaux États la propriété officielle des terres ; ces terres sont habitées et exploitées depuis des générations, même si de grandes régions peuvent encore être très peu peuplées.

La cession de terres par les États africains à des investisseurs étrangers constitue donc un changement profond de régime foncier : il s'agit d'une *marchandisation* de la terre, ressource traditionnellement considérée comme bien commun de la communauté, et ces opérations de cession de terres présentent des risques politiques locaux, régionaux ou nationaux. On se souvient en particulier des événements à Madagascar, où le projet de *Daewoo Logistics* (Corée) de louer 1,3 million d'hectares a fortement contribué à la chute du Président Ravalomanana en mars 2009.

Quand les terres sont déjà sous le régime de la propriété privée, c'est la question du fonctionnement du marché foncier qui peut se poser : de gros investisseurs, nationaux ou extérieurs, peuvent constituer de grandes exploitations en utilisant différents moyens de pression pour acquérir les terres (corruption, intimidations, actes de violence...) si les transferts de droits fonciers ne sont pas fortement contrôlés par la puissance publique. De telles situations sont fréquentes en Amérique latine, et dans l'ex-URSS depuis la décollectivisation des terres.

Par ailleurs, la plupart des rapports sur les questions foncières internationales estiment que la législation internationale conclut irrésistiblement en faveur des investisseurs, en cas de conflits, et bien que de nombreuses suggestions soient faites pour donner plus de pouvoir aux petits producteurs, il est généralement admis que le renforcement de leurs pouvoirs est très difficile.

4. Agriculture familiale et agro-business

Avec les investissements massifs sur le foncier agricole au niveau international pour constituer de très grandes exploitations, se pose la question toujours actuelle : la modernisation de l'agriculture passe-t-elle par l'agriculture familiale, ou par les grandes exploitations ? Le mouvement actuel devrait largement favoriser le développement des très grandes exploitations.

Or en Europe et dans les pays de l'OCDE, après la dernière guerre mondiale, les gouvernements ont plutôt misé sur l'agriculture familiale pour moderniser avec succès leur agriculture et assurer le plein emploi en zone rurale ; la productivité du travail a augmenté progressivement, avec la mécanisation et l'usage de semences améliorées, d'engrais et de pesticides, pour atteindre des niveaux élevés.

La comparaison de la Chine et du Brésil dans la décennie 1990 donne aussi une réponse en faveur de l'agriculture familiale : la Chine a doublé ses rendements céréaliers en dix ans, en se basant sur la petite agriculture familiale avec des parcelles de 0,2 hectare en moyenne, et elle a ainsi pu faire sortir de la pauvreté 400 millions d'habitants. Dans le même temps, le Brésil a clairement misé sur les grandes exploitations, a eu des taux de croissance un peu plus bas, mais surtout le nombre de pauvres en milieu rural a augmenté.

Par ailleurs, les actuels investissements de l'agro-business en Afrique requièrent bien souvent des subventions sous forme d'exemption de taxes pour que la production soit rentable ; et ils bénéficient de prix du foncier extrêmement bas. Miser sur cette voie de développement pour l'agriculture est une fausse bonne idée, qui risque en particulier de marginaliser les populations rurales sur leur propre territoire.

5. Une première étude de la FAO publiée en 2009

Cette étude (« *Land grab or development opportunity ? Agricultural investment and international land deals in Africa* »), réalisée par la FAO avec l'IIED³ et l'IFAD⁴ et parue en avril 2009, est la première qui tente d'appréhender ce phénomène sur un ensemble de pays. Elle a duré deux ans et est disponible sur le Web.

Elle a étudié, en liens avec des chercheurs des pays concernés, toutes les transactions foncières supérieures à 1000 Hectares qui ont pu être recensées, de 2004 à 2008, dans cinq pays d'Afrique : Éthiopie, Ghana, Madagascar, Mali, Soudan. Elle s'appuie aussi sur des études de cas dans deux pays supplémentaires : le Mozambique et la Tanzanie.

Les principaux enseignements chiffrés qui en ressortent sont les suivants :

- les transactions ont porté en cinq ans, dans les cinq pays étudiés, sur près de 2,5 millions d'hectares, pour 920 millions de dollars d'engagements d'investissements. Mais ces investissements sont encore peu effectifs sur le terrain ;
- elles ont augmenté en nombre et en taille de 2004 à 2008. Les plus grosses transactions concernent un projet d'agro-carburants de 452 000 hectares à Madagascar, un projet d'élevage de 150 000 hectares en Éthiopie, et un projet de 100 000 hectares irrigués au Mali ;

³ International Institute for Environment and Development.

⁴ International Fund for Agricultural Development.

- le secteur privé domine fortement parmi les investisseurs pour le nombre d'hectares concernés ; mais ce sont les États (*via* des sociétés) qui dominent pour les dollars investis dans les projets ;
- à côté des investisseurs étrangers, il y a aussi des investisseurs nationaux qui jouent un rôle important : ils représentent 12 % des investissements, et 22 % des terres concernées ;
- les investissements pour des productions alimentaires sont plus importants que pour des productions d'agro-carburants, mais ces derniers sont cependant importants, peut-être du fait du renchérissement du prix du pétrole : 13 % des investissements totaux, et 45 % des hectares concernés. Les agro-carburants sont destinés à l'exportation, alors que les productions alimentaires se partagent entre marché intérieur et export.

Les bénéfices attendus par les États-hôtes ne sont pas tant des transferts monétaires, faibles ou nuls, que des engagements d'investissements (infrastructures et production) et de créations d'emplois. Mais les contrats signés, pour les quelques-uns qui ont été accessibles à l'étude, se limitent en général à quelques pages succinctes. Et dans l'ensemble, il y a peu de transparence sur les transactions, et sur les clauses réelles des contrats.

Il est prévu des consultations des populations locales concernées, mais l'étude pointe le fait que ces consultations sont en fait très peu effectives et souvent formelles, compte tenu du faible pouvoir de négociation de ces populations. Pourtant, le plus souvent, les terres concernées sont déjà exploitées partiellement, ou de façon extensive (cultures ou pastoralisme), ce qui peut jouer un rôle crucial dans les moyens d'existence des populations locales et le respect de l'environnement. Mais les pouvoirs publics considèrent qu'elles sont insuffisamment exploitées, et préfèrent les proposer à des investisseurs.

Ce sont en général des *Agences de promotion de l'investissement* nationales avec antennes régionales, qui examinent les projets d'investissements ; celle d'Éthiopie propose ainsi 1,6 million d'hectares qui seraient disponibles, et en aurait 1,1 supplémentaire en réserve. Mais les processus d'acquisition de la terre sont complexes et le plus souvent peu clairs, et il est difficile pour les investisseurs d'identifier les revendications portant sur l'usage préexistant des terres. Les processus d'acquisition sont généralement beaucoup plus longs que prévu. L'opinion qui prévaut est que ces négociations et les accords qui en résultent se déroulent derrière des portes closes, et que les contrats signés ne sont guère accessibles. Avec des exceptions partielles au Soudan et en Éthiopie, les chercheurs ont dû multiplier les contacts et réunions avec des fonctionnaires pour obtenir des informations incomplètes sur les transactions foncières. Et au sein même des gouvernements, les informations passent peu ou pas entre ministères, ou entre ministères et Agences de l'investissement...

6. Une nouvelle étude en cours de la Banque mondiale

La Banque mondiale a entrepris une étude du même type sur une base géographique plus large puisqu'elle concerne plus de 15 pays en Afrique, Asie et Amérique latine. Les résultats devraient sortir en 2010.

Cette étude essaie d'inventorier et d'analyser les projets d'investissements fonciers. Elle voudrait aussi recenser les meilleures pratiques rencontrées, pour proposer des modèles pour les futures transactions, dans sept domaines prioritaires : la transparence des transactions, l'impact sur la sécurité alimentaire de l'État-hôte, le respect des droits fonciers nationaux, la viabilité des

investissements proposés, les conséquences sociales du projet, son impact sur l'environnement, et les modalités de consultation des groupes et communautés concernés.

Il apparaît déjà que dans les États où existent des marchés fonciers (ex-URSS, Amérique latine), les transactions se font plutôt sous la forme de baux de longue durée négociés avec des particuliers ou des sociétés, propriétaires de terres. À l'inverse, dans les pays de droit coutumier, en Afrique notamment, les investisseurs traitent avec des Agences d'État et/ou avec des Communautés régionales.

Des types de situations très diverses se présentent pour les investisseurs :

- mises en culture de terres nouvelles, isolées (en Afrique surtout) ;
- regroupements de terres et rationalisation de la production (ex-URSS surtout) ;
- amélioration de la productivité de terres exploitées (passage de l'élevage extensif à la culture, en Amérique du Sud surtout).

Dans le cas du Mozambique, on estimerait à 30 millions d'hectares les surfaces qui pourraient être proposées aux investisseurs, et déjà les propositions de ceux-ci portent sur 13 millions d'hectares, mais l'Agence gouvernementale veut prendre le temps d'examiner tout cela. Des projets portant sur 2,5 millions d'hectares seraient étudiés actuellement.

Conclusion

Cette Journée foncier du CIRAD, après la lecture de nombreux articles de journaux, conforte l'idée que nous sommes dans un tournant qualitatif important dans les modèles de développement de l'agriculture dans le monde, au détriment de l'agriculture familiale, et au bénéfice de l'agriculture d'entreprise avec de gros risques politiques, sociaux et environnementaux.

Le contexte international actuel, très libéral, donne beaucoup de pouvoir aux entreprises privées qui investissent dans l'agriculture. Le cas interne du Brésil en donne un exemple saisissant : l'État appuie massivement la grande agriculture d'entreprise exportatrice de soja, et l'agro-industrie fournit à celle-ci les crédits et les approvisionnements nécessaires à la culture. Dans le cas qui nous occupe d'investisseurs extérieurs au pays d'accueil, on l'a dit plus haut, la législation internationale tranche généralement en faveur des investisseurs, et en cas de conflits ouverts, les États d'accueil auront la difficile option de défendre les investisseurs contre leurs propres populations locales, ou bien au contraire de défendre ces dernières et peut-être à la limite d'exproprier les investisseurs étrangers en nationalisant leurs avoirs...

On assiste dans le monde à une forte redistribution des pouvoirs entre grandes régions (Asie de l'Est dont la puissance économique monte, pays du Golfe qui disposent de pétrodollars, Afrique subsaharienne qui cherche à tout prix des investisseurs). Les négociations bilatérales entre États sur ces investissements agricoles jouent un rôle de premier plan, même si ce sont des sociétés privées qui représentent les pays investisseurs. En cas de conflits, les rapports politiques et économiques entre États seront déterminants sur l'issue de ceux-ci.

A lire

Notes et études :

- « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », *Grain* n° 95, 2008. <http://www.grain.org/briefings/?id=213>
- « Land grab or development opportunity ? Agricultural investment and international land deals in Africa », FAO, IIED, IFAD, 2009. http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf
- « Pressions commerciales sur la terre dans le monde », AGTER, International Land Coalition, 2009.
http://www.sosfaim.be/pdf/fr/ds89/lespdfdubonus/Pressions_commerciales_sur_la_terre_dans_le_monde_ILC.pdf
- « Table of media reports on overseas land investments to secure food supplies, 2006-2009 », Ifpri, 2009. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/bp013Table01.pdf>

Articles dans *Le Monde* :

- 24 septembre 2008, « Le « néocolonialisme agraire » gagne du terrain dans le monde » ;
- 1^{er} octobre 2008, « Un projet de loi au Brésil pour restreindre l'acquisition de terres par des étrangers » ;
- 2 novembre 2008, « L'Afrique Centrale cherche à monnayer sa forêt tropicale » ;
- 20 novembre 2008, « La Corée du Sud loue des terres à Madagascar » ;
- 13 décembre 2008, « La ruée vers les terres arables » ;
- 19 décembre 2008, « Néocolonialisme agraire » ;
- 21 mars 2009, « À Madagascar, une société indienne compte louer près de 500 000 hectares » ;
- 15 avril 2009, « La ruée vers les terres agricoles met en danger les pays pauvres. Les terres agricoles de plus en plus convoitées » ;
- 16 avril 2009, « Au Mali, les nouvelles mises en cultures bénéficient surtout aux investisseurs Libyens » ;
- 17 avril 2009, « Face à la montée des eaux, les Maldives cherchent des terres d'accueil » ;
- 18 avril 2009, « L'Arabie saoudite vise une autosuffisance alimentaire » ;
- 19 avril 2009, « Après une offensive discrète au Kazakhstan, la Chine lorgne les terres russes inexploitées » ;
- 25 mai 2009, « Les dangers de la ruée sur les meilleures terres agricoles en Afrique » ;
- 26 mai 2009, « Les paysans africains écartés des transactions sur les terres arables » ;
- 26 mai 2009, « Une nébuleuse d'investisseurs privés et publics ».

Sites internet à consulter :

Outre les sites de la FAO, de l'Ifpri, de l'Ifad, de l'IIED et du Cirad en France, on pourra consulter le site de l'ONG Grain et son blog www.farmlandgrab.org

© VSF-CICDA - Agronomes et Vétérinaires sans frontières, Lyon - France, 2010



Association française de solidarité internationale reconnue d'utilité publique, *Agronomes et Vétérinaires sans frontières* agit depuis plus de 30 ans avec les communautés paysannes des pays en développement pour résoudre la question alimentaire. L'association met à leur service les compétences de professionnels de l'agriculture, de l'élevage et de la santé animale : aide technique, financière, formation, accès aux marchés... Reconnue d'utilité publique, Agronomes et Vétérinaires

Sans Frontières mène plus de 70 programmes de coopération dans 20 pays d'Amérique Centrale et du Sud, d'Asie et d'Afrique, au côté des sociétés paysannes pour lesquelles l'activité agricole et d'élevage reste un élément fondamental de sécurisation alimentaire et de développement économique et social.

www.avsf.org



RURALTER est un programme d'*Agronomes et Vétérinaires sans frontières* qui appuie les initiatives de capitalisation d'expériences et diffusion de méthodologies et de référentiels technico-

économiques utiles aux acteurs du développement rural, qu'ils soient techniciens d'institutions et de collectivités territoriales ou dirigeants paysans. RURALTER diffuse ses productions sous le label éditorial du même nom.

www.ruralter.org