



PREMIER MINISTRE



Juin 2010

# Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement

Mission présidée par Michel Clavé

Rapports et documents



# Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement

## Éléments de diagnostic et pistes de recommandations

Michel Clavé  
*président*

Dominique Auverlot  
*coordinateur*

Blandine Barreau, Patrick Bouchet,  
Johanne Buba et Caroline Halfen  
*rapporteurs*

Juin 2010



**Centre d'analyse stratégique**

18, rue de Martignac – 75700 Paris cedex 07

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

# Sommaire

Principaux messages .....	7
Introduction .....	15
<b>Première Partie : Le diagnostic .....</b>	<b>17</b>
1. Nourrir l'humanité d'ici à 2030 est possible au prix d'importants efforts .....	19
2. Le bilan des politiques économiques de développement agricole est pour le moins mitigé .....	26
3. Les cessions d'actifs agricoles dans les PED devraient s'amplifier dans le futur.....	34
4. Certains investissements peuvent entraîner de graves dommages .....	43
5. Les politiques et les modes de gouvernance foncières ne favorisent pas systématiquement la sécurisation foncière .....	45
6. Il n'y a pas de modèle agricole unique .....	47
7. La régulation internationale ne peut être contraignante à court terme .....	50
<b>Deuxième Partie : Les recommandations .....</b>	<b>53</b>
1. Les acteurs français et européens doivent inscrire leur action dans les cadres généraux des organisations internationales .....	55
2. Les investissements responsables dans le secteur agricole doivent être encouragés .	58
3. La France et l'Union européenne pourraient proposer des accords bilatéraux aux pays d'accueil des investisseurs européens .....	62
4. La mise en place de politiques foncières alternatives doit être encouragée .....	65
5. L'investisseur doit s'engager dans une démarche responsable.....	68
6. L'application des Principes Équateur aux cessions d'actifs agricoles devrait être généralisée .....	71
7. L'agriculture des PMA devrait bénéficier de règles particulières au sein de l'OMC.....	75
<b>ANNEXES</b>	
Annexe 1 – Lettre de saisine ministérielle.....	83
Annexe 2 – Principes de régulation à l'étude au sein des organisations internationales .....	85
Annexe 3 – Composition du groupe de travail.....	92
Annexe 4 – Personnes auditionnées.....	97
Références bibliographiques .....	99



# Principaux messages

## Définitions et enjeux

Le présent rapport examine le phénomène de cessions d'actifs agricoles dans les pays en développement à des parties prenantes étrangères. Il retient les définitions suivantes :

- **les actifs agricoles correspondent aux facteurs de production agricole au sens large.** La littérature s'est jusqu'à présent centrée sur l'aspect foncier mais ces actifs comprennent également les unités de production (exploitations et usines de transformation à différents niveaux de la chaîne de valeur agroalimentaire), ainsi que les récoltes, dont l'achat peut être contractualisé à l'avance ;
- **le terme « cession d'actif » renverra à toutes les formes de transactions : acquisition, location, prise de participation...** Les investisseurs nationaux n'ont pas disparu mais les transactions voient de plus en plus d'investisseurs étrangers conclure des contrats de long terme, portant sur des actifs de grande ampleur. De la location à long terme (option la plus fréquente) à l'acquisition effective des terres (plus polémique) ou aux ententes bilatérales (comme le « Partenariat stratégique » entre la Chine et de nombreux pays africains), il existe différents accords entre États, ou entre États et investisseurs privés ;
- **l'objectif des investissements reste généralement la production agricole**, de type alimentaire ou non alimentaire (production de carburants notamment). Il peut exister également des projets d'aquaculture, de plantations forestières ou des projets d'investissement destinés à mettre en réserve des espaces naturels. Les récoltes peuvent être intégralement ou partiellement exportées. Les contrats peuvent comprendre des contreparties financières et technologiques destinées aux pays récipiendaires ;
- **les investisseurs étrangers sont des acteurs économiques issus des secteurs public ou privé.** Dans le premier cas, les fonds souverains et les entreprises d'État s'imposent comme les véhicules privilégiés des gouvernements investisseurs pour assurer l'ingénierie contractuelle. Dans le second cas, les investisseurs peuvent être des multinationales issues des secteurs de l'agroalimentaire et de l'énergie, ou des acteurs financiers (banques, fonds d'investissement) ;

- les récepteurs de l'investissement sont des pays en développement (PED) disposant de grandes superficies de terres arables considérées comme « disponibles »<sup>1</sup> et peu chères, et d'avantages comparatifs en matière de production agricole : climat favorable, main-d'œuvre peu coûteuse. L'ONU<sup>2</sup> relève un certain nombre d'États hôtes en Afrique subsaharienne, en Europe centrale, en Asie et en Amérique latine.

### De l'investissement foncier à l'investissement direct étranger : éléments de définition des organismes internationaux

Le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation prend en compte dans les investissements fonciers « *les acquisitions et locations de terres à grande échelle* », définies comme « *l'acquisition ou la location à long terme de vastes étendues de terres arables (plus de 1 000 ha) dans un certain nombre de pays, essentiellement dans le monde en développement.* » Les terres les plus demandées sont celles qui « *se trouvent à proximité de ressources en eau et peuvent donc être irriguées pour un coût relativement faible en termes d'infrastructures, et les terres qui sont le plus près des marchés et à partir desquelles les produits peuvent être facilement exportés* »<sup>3</sup>.

La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), dont le dernier rapport annuel cible le secteur agricole, évalue les flux d'investissement étranger direct (IED ou IDE) internationaux au sens large. Selon la définition de l'Agence française des investissements internationaux reprenant celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il s'agit d'une « *activité par laquelle un investisseur résidant dans un pays obtient un intérêt durable et une influence significative dans la gestion d'une entité résidant dans un autre pays. Cette opération peut consister à créer une entreprise entièrement nouvelle (investissement de création) ou, plus généralement, à modifier le statut de propriété des entreprises existantes (par le biais de fusions et d'acquisitions). Sont également définis comme des investissements directs étrangers d'autres types de transaction financière entre des entreprises apparentées, notamment le réinvestissement des bénéfices de l'entreprise ayant obtenu l'IDE, ou d'autres transferts en capital. [...] Ces données incluent également les transferts de trésorerie entre la maison mère et sa filiale [...], ainsi que les achats de biens immobiliers par les entreprises et les ménages non résidents. Contrairement aux investissements de portefeuille, les IDE impliquent une prise de contrôle de la part de la firme étrangère. Le seuil à partir duquel le contrôle s'exerce est arbitraire. Le FMI retient 10 %* »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Les terres arables considérées comme disponibles sont le plus souvent sous la maîtrise des acteurs locaux, en vertu de régulations juridiques internes aux groupes en présence. La dimension orale de ces régulations, peu ou pas accessibles à l'observateur peu averti, ne doit donc pas préjuger de leur existence et de leur pertinence. (voir *infra*, encadré n° 1).

<sup>2</sup> De Schutter O. (2010), *op. cit.*

<sup>3</sup> De Schutter O. (2010), *Acquisitions et locations de terres à grande échelle: ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'Homme.*

<sup>4</sup> AFII (2010), *Bilan 2009 des investissements étrangers en France.*



**Illustration n° 1 : Principaux pays hôtes d'investissements agricoles issus de l'étranger (cessions de terres)**



Source : The Economist (2009), d'après IFPRI

Les estimations actuelles sur l'ampleur des transactions sont limitées par le caractère confidentiel ou sibyllin des contrats entre États et investisseurs. Elles sont également faussées par l'emballement médiatique qui a relayé la polémique récente suscitée par les projets puis l'échec du groupe sud-coréen Daewoo à Madagascar.

Certes, la CNUCED établit que l'investissement direct étranger en direction des PED dans les secteurs de l'agroforesterie et de la pêche a quintuplé depuis la décennie 1990 pour atteindre 3 milliards de dollars entre 2005 et 2007<sup>1</sup>. Il est également avéré que **les concessions foncières sont d'une ampleur inédite** : de 2006 à 2009, celles qui ont été divulguées portaient souvent sur des étendues de 400 000 à 600 000 hectares<sup>2</sup>, quatre à six fois supérieures aux contrats qui ont présidé au développement des grandes plantations tropicales du XIX<sup>e</sup> siècle.

**Il convient toutefois de ramener le phénomène à sa juste proportion.** De 2006 à 2009, 15 à 20 millions d'hectares de terres seraient concernés dans les PED<sup>3</sup> : cette surface représente certes l'équivalent de la surface agricole utile française (SAU), mais **seulement 1 % des terres cultivées au niveau mondial.**

<sup>1</sup> CNUCED, *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.

<sup>2</sup> IFPRI (2009), « "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities », avril : [www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf).

<sup>3</sup> IFPRI (2009), *ibidem*.

Par ailleurs, les premières conclusions de la comparaison réalisée par la Banque mondiale entre des données reprises par les médias et les projets officiellement répertoriés par les administrations foncières de 80 pays témoignent d'un **décalage entre l'estimation des superficies et du nombre de projets révélés par les médias et la réalité des investissements**<sup>1</sup>.

**Les hôtes se trouvent majoritairement en Afrique, mais cette destination n'est pas exclusive.** La moitié des projets concernerait l'Afrique, plus de 20 % la région Pacifique-Asie de l'Est, moins du quart la zone Europe-Asie centrale, et l'Amérique latine en concentrerait environ 10 %<sup>2</sup>.

Parmi **les principaux pays cibles**, citons le Cameroun, l'Éthiopie, la République Démocratique du Congo, le Ghana, Madagascar, le Mali, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie, la Zambie. En dehors de l'Afrique subsaharienne, l'Ukraine, la Russie, le Brésil, le Cambodge, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Pakistan, les Philippines sont également tenus pour des destinations « phares ».

**Les investisseurs prospectent de plus en plus loin de leurs « greniers » traditionnels.** Les pays du Golfe s'éloignent du Soudan et du Pakistan pour se diriger vers l'Europe centrale, notamment en Ukraine, en Océanie ou en Asie (Vietnam).

**Les pays d'origine des opérateurs**, qu'il s'agisse d'États ou d'acteurs privés, sont ceux qui disposent de ressources agricoles insuffisantes (Japon, Corée, Arabie saoudite, Qatar, Koweït, Émirats Arabes Unis, Chine, etc.).

**Si le chiffrage exact des transactions est sujet à débat, leur ampleur suggère que le phénomène doit être évalué à l'échelle locale plutôt que globale : la cession d'exploitations de taille modeste peut avoir des conséquences particulièrement fortes sur les populations locales concernées.**

## Le diagnostic

**1. Nourrir 8 milliards de personnes d'ici à 2030 est possible mais nécessite la résolution des inégalités d'accès à la nourriture et une forte augmentation de la production agricole mondiale, ce qui suppose des investissements considérables dans l'agriculture.**

**2. Les politiques économiques de développement** ainsi que les institutions responsables (nationales ou internationales) **n'ont permis jusqu'à aujourd'hui ni de nourrir l'ensemble de la population ni de réduire la pauvreté** dans un certain nombre de PED et dans la plupart des pays les moins avancés (PMA), en particulier en Afrique subsaharienne.

**3. Le phénomène des cessions d'actifs agricoles à des investisseurs nationaux ou internationaux dans les pays en développement devrait s'amplifier à l'avenir.**

<sup>1</sup> Banque mondiale (2010), *Acquisition de terres à grande échelle* (à paraître).

<sup>2</sup> Données de la revue de presse de l'ONG GRAIN entre octobre 2008 et juin 2009.

4. Ces investissements, s'ils sont mal préparés et mal conduits ou s'ils relèvent d'une simple logique de rentabilité financière court-termiste, peuvent entraîner de graves dommages sociaux et environnementaux, la paupérisation d'une partie de la population rurale, ainsi qu'une diminution de la sécurité alimentaire du pays hôte. Dans ce cas, ils peuvent conduire à de fortes tensions sociales et constituer **une source de risques réputationnels** non négligeables pour l'investisseur.

5. Les pays hôtes des investissements présentent des situations foncières contrastées : actuellement, dans un certain nombre de cas, **les politiques et les modes de gouvernance du foncier ne sont pas propices à la sécurisation effective et durable du domaine foncier pour les occupants sans titre comme pour les investisseurs.**

6. Il n'y a pas de modèle agricole unique : différentes expériences montrent qu'il est possible, notamment dans le cadre de l'agriculture contractuelle, de concilier le respect des droits d'usage, l'amélioration de la sécurité alimentaire, le développement rural et l'intérêt de l'investisseur.

7. Des réglementations internationales relatives aux cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers sont nécessaires mais, compte tenu de la gouvernance mondiale actuelle, **elles ne pourront prendre la forme classique d'un accord mondial contraignant pour les pays qui le signeraient, du moins à court terme.** Elles se traduiront donc par diverses formes de règles de droit non obligatoire (chartes, guides de bonnes pratiques, directives volontaires) ou d'accords particuliers (principes de conditionnalité, engagements contractuels...).

## Les recommandations

### Recommandation n° 1

Les acteurs français et européens doivent s'efforcer d'inscrire leur action dans les cadres généraux de bonnes pratiques définis par la Banque mondiale, la CNUCED, la FAO, le FIDA, le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et l'OCDE. La France et l'Union européenne devraient néanmoins veiller à ce que ces textes tiennent compte des recommandations énoncées ci-après.

### Recommandation n° 2

Pour nourrir la population mondiale dans le futur, il est nécessaire d'accroître les investissements publics et privés dans l'agriculture, y compris les aides publiques internationales. En conséquence, **les institutions et les textes internationaux devraient :**

- **encourager les investissements** (y compris les cessions d'actifs agricoles) **dès lors qu'ils peuvent être qualifiés de responsables ;**
- **proposer aux pays hôtes** qui le souhaiteraient **un accompagnement** destiné à renforcer leurs capacités de négociation avec les investisseurs, mais aussi à sécuriser les investissements et à s'assurer qu'ils s'intègrent dans les politiques foncières, agricoles et de sécurité alimentaire.

### Recommandation n° 3

Dans cette perspective et dans un cadre bilatéral, la France, voire l'Union européenne, pourraient proposer aux pays qui accueillent des investisseurs européens de signer des accords de partenariat destinés à développer leur secteur agricole et à sécuriser les investissements. Ces accords pourraient comporter une aide financière et/ou technique, destinée à favoriser :

- la mise en place des politiques foncières, agricoles et de sécurité alimentaire, ainsi que d'une gouvernance adaptée (concertations entre les acteurs, etc.) ;
- l'éducation et la formation ;
- l'innovation agricole (centres de recherche adaptés aux capacités de production et au contexte agricole du pays concerné, en particulier aux paysans les plus pauvres, réforme des droits de propriété intellectuelle, etc.) ;
- la constitution d'activité « aval » des filières agroalimentaires ;
- voire la construction d'infrastructures logistiques (transport, capacité de stockage, etc.).

Ces accords pourraient comprendre un volet énergétique destiné à aider les industriels désireux de développer des énergies renouvelables pour leurs propres besoins ou pour ceux du pays hôte.

### Recommandation n° 4

Les réformes foncières en cours dans de nombreux PED entendent répondre aux enjeux de sécurisation des droits fonciers et des usages des populations locales. Pour autant, leur élaboration et leur mise en œuvre posent de nombreuses questions et, dans la grande majorité des cas, les populations locales manquent des moyens et des outils nécessaires pour défendre leurs droits. Conformément au *Livre blanc* sur le foncier<sup>1</sup> et à la note de positionnement intitulée « Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole »<sup>2</sup>, la France doit appuyer des processus de réformes foncières qui respectent les droits fonciers des usagers locaux. Ce principe est au cœur de la position française en matière de cessions de terres à grande échelle et des recommandations faites dans ce cadre (développement des connaissances, renforcement de la gouvernance mondiale, et aide au développement). Quel que soit le cadre légal en vigueur dans les pays, les investisseurs devraient également être responsables du respect des droits des usagers locaux pour éviter les conflits et sécuriser leurs investissements.

### Recommandation n° 5

L'investisseur doit s'engager dans une démarche responsable, répondant aux cadres généraux internationaux mentionnés ci-dessus ainsi qu'aux normes internationales de responsabilité sociale<sup>3</sup>. À cette fin, il devra réaliser des études d'impact *ex-ante* relatives aux conditions environnementales, économiques, sociales et de sécurité alimentaire de son projet (production, accès à la nourriture, etc.). Ces

<sup>1</sup> Comité technique « Foncier et développement » (2009), *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud : le Livre blanc des acteurs français de la Coopération*.

<sup>2</sup> Groupe interministériel Sécurité alimentaire (MAEE, Agriculture, Budget).

<sup>3</sup> Voir les différentes sources de droit internationales – notamment le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* – exposées par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation in De Schutter O. (2010), *op. cit.*

évaluations, certifiées par un organisme indépendant, montreront notamment l'intérêt que représente le projet pour le pays hôte en termes de production de valeur ajoutée dans le secteur rural local et d'amélioration de la sécurité alimentaire, soit directement par l'augmentation de la production, soit indirectement par l'accroissement de l'emploi et du revenu des populations locales. **Cette démarche devrait conduire l'investisseur à mener un triple dialogue, aussi transparent que possible, avec les autorités nationales, les collectivités territoriales et la population locale.** À cette fin, l'Union européenne et la France pourraient créer un label « Agro Investissement Responsable » qui serait attribué par l'UE ou la FAO à des industriels respectant les principes de responsabilité évoqués ci-dessus. L'adhésion à cette démarche devrait diminuer les risques de long terme associés au projet et lui permettre d'obtenir de meilleurs taux d'emprunt. De plus, la publicité du label auprès des consommateurs pourrait favoriser la vente des produits correspondants.

### Recommandation n° 6

**Le secteur financier et les fonds souverains devraient, lorsqu'ils participent au financement de cessions d'actifs agricoles, appliquer les Principes Équateur<sup>1</sup>.** Ces principes pourraient, de plus, être adaptés et étendus à l'ensemble des transactions d'actifs agricoles au-delà d'un certain seuil, qu'elles correspondent à de nouveaux projets ou à un simple transfert d'actifs. Par ailleurs, **l'étude d'impact social et environnemental requise par le second principe pourrait être systématiquement publiée et communiquée aux populations locales.** Enfin, **des fonds d'investissement « durable », visant en priorité à soutenir les acteurs des filières locales ou ne finançant que les projets dits « responsables », pourraient être créés.**

### Recommandation n° 7

Reconnaissant l'enjeu que représente la sécurité alimentaire, la France et l'Union européenne devraient appuyer les demandes formulées auprès de l'OMC par les PMA et leurs unions économiques régionales – qui peuvent inclure des PED – afin que ceux-ci bénéficient d'une plus grande souplesse vis-à-vis des règles du commerce international de produits agricoles. Ils devraient notamment pouvoir créer des marchés régionaux protégés par des prix minimaux, parallèlement à la mise en place de mécanismes redistributifs, et instaurer des barrières douanières permettant de respecter ces prix. **L'inscription dans les règles du commerce mondial de la mise en place pour les PMA de préférences asymétriques dans le domaine de l'agriculture auprès de l'ensemble des pays de l'OCDE et des grands émergents** (sur le modèle de l'initiative « *Tout sauf les armes* » et sans conditionnalités bilatérales particulières) favoriserait le développement de la production agricole et contribuerait à lutter contre la pauvreté, de même que **la possibilité, pour des unions régionales regroupant des PMA et des PED, du type de la CEDEAO, de créer des marchés régionaux protégés par des barrières douanières.** Plus généralement, il appartient à la France et à l'Union européenne d'encourager la mise en place d'une **gouvernance mondiale destinée à assurer la sécurité alimentaire et d'appuyer le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire** instauré lors du sommet du G8 de juillet 2008.

---

<sup>1</sup> Adoptés par une dizaine de banques en 2003, les Principes Équateur fédèrent aujourd'hui une soixantaine d'institutions autour d'un engagement volontaire à respecter des principes de développement durable. Les dix principes figurent en annexe 2.



# INTRODUCTION



À la demande de la Secrétaire d'État chargée de la Prospective et du Développement de l'Économie numérique, le Centre d'analyse stratégique a constitué en décembre 2009 un groupe d'experts issus des secteurs public et privé pour dresser un état des lieux des cessions d'actifs agricoles dans les PED à des parties prenantes étrangères, et pour explorer leurs motifs sous-jacents comme leurs impacts concrets. L'enjeu de ces travaux est de déterminer les conséquences de cette tendance sur la sécurité alimentaire et le développement des pays concernés, afin de dégager plusieurs recommandations, notamment à l'intention des investisseurs.

En 2009, le G8 a abordé la nécessité de pallier « *l'effet conjugué d'un sous-investissement de longue date dans l'agriculture et la sécurité alimentaire, de l'évolution des prix et de la crise économique* ». Il répondait ainsi à l'interpellation directe de l'Organisation mondiale des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour enrayer l'« *aggravation de la faim et de la pauvreté dans les PED* »<sup>1</sup>. **Fer de lance de la nouvelle politique de sécurité alimentaire mondiale, les investissements dans l'agriculture doivent désormais contribuer à augmenter la production agricole de ces pays afin que l'accès des victimes de la faim aux denrées ne soit plus synonyme d'aide alimentaire.**

L'*Initiative sur la sécurité alimentaire* des pays industrialisés a ainsi été provisionnée d'une enveloppe de 20 milliards de dollars pour les trois prochaines années.

**L'augmentation des investissements portant sur des facteurs de production agricole au Sud constitue néanmoins une source de préoccupations, fortement relayée par les médias.** Mainmise sur les capacités de production vivrières, atteinte aux ressources naturelles, risques d'expropriation, mais aussi opportunités d'emplois pérennes et rémunérateurs, facteur catalyseur de transferts technologiques ou d'entrepreneuriat local..., la cession d'actifs agricoles dans des pays en développement à des investisseurs étrangers peut être analysée à la fois comme une menace ou une opportunité pour le développement et la satisfaction des besoins alimentaires de ces pays.

Alors que le cap du milliard d'humains souffrant de la faim vient d'être franchi, condamnant sans doute irrémédiablement l'Objectif du Millénaire de réduire de moitié la proportion de la population mondiale touchée par la malnutrition d'ici à 2015, l'annonce par le club des pays développés de la création prochaine d'un code de bonne conduite, sur « les principes et meilleures pratiques en matière d'investissement agricole international » n'est pas anodine.

---

<sup>1</sup> « L'Aquila » *Joint Statement on Global Food Security/ L'Aquila Food Security Initiative (AFSI)*, [www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/LAquila\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Global\\_Food\\_Security%5B1%5D.0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D.0.pdf).

Les dirigeants de la FAO qui qualifiaient auparavant de « *néocolonialistes* » les stratégies de délocalisation agricole, y décèlent désormais « *un potentiel gagnant-gagnant* », et participent à l'initiative conjointe du Fonds international de développement agricole, de la Banque mondiale et de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. La formulation de normes volontaires est également au cœur des travaux du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et de la Commission européenne.

**Les instances supranationales disposent néanmoins d'une légitimité limitée vis-à-vis des États et des entreprises.** Plus grave, le bilan mitigé de la Conférence de Copenhague aurait « *montré les limites du politique* »<sup>1</sup> lorsqu'il prétend déboucher sur un consensus entre 192 parties prenantes aux intérêts opposés.

**Les instruments d'une nouvelle forme de régulation restent donc à inventer. Élaborées en ce sens, les sept recommandations qui suivent s'adressent d'abord aux pouvoirs publics français, qui ont la capacité de dialoguer avec les institutions internationales, les États hôtes d'investissement et le secteur privé. De manière plus générale, elles concernent les investisseurs, le secteur bancaire, mais aussi les pays hôtes, car l'impact potentiellement vertueux des investissements ne peut se concrétiser sans un contexte politico-économique adéquat. Certaines de ces propositions ne pourront être réalisées qu'à long terme, d'autres sont applicables dès maintenant.**

Ce rapport choisit de ne pas développer les questions de gouvernance foncière : d'autres travaux ont montré que diverses formes de résolution de la question de l'accès à la terre peuvent conditionner la pérennité et l'impact d'un investissement étranger<sup>2</sup>. En revanche, son propos met l'accent sur les avantages des stratégies contractuelles entre l'investisseur et les acteurs locaux, quel que soit le modèle de production agricole retenu, et sur les retombées positives d'un investissement orienté vers la structuration de filières agro-industrielles locales, en termes de sécurité alimentaire, mais aussi de développement agricole et économique.

Ces travaux ont bénéficié de l'appui des services économiques de la Direction générale du Trésor. Ces derniers ont relayé des éléments sur la situation des pays hôtes et sources d'investissements qui ont permis de dépasser la méconnaissance actuelle d'un phénomène sur lequel les données primaires restent parcellaires.

---

<sup>1</sup> Serres M. (2009), *Le Temps des crises*, Paris, Le Pommier.

<sup>2</sup> Voir *Livre blanc des acteurs français de la Coopération* du Comité technique « Foncier et Développement », juin 2009.



# PREMIÈRE PARTIE



## Le diagnostic



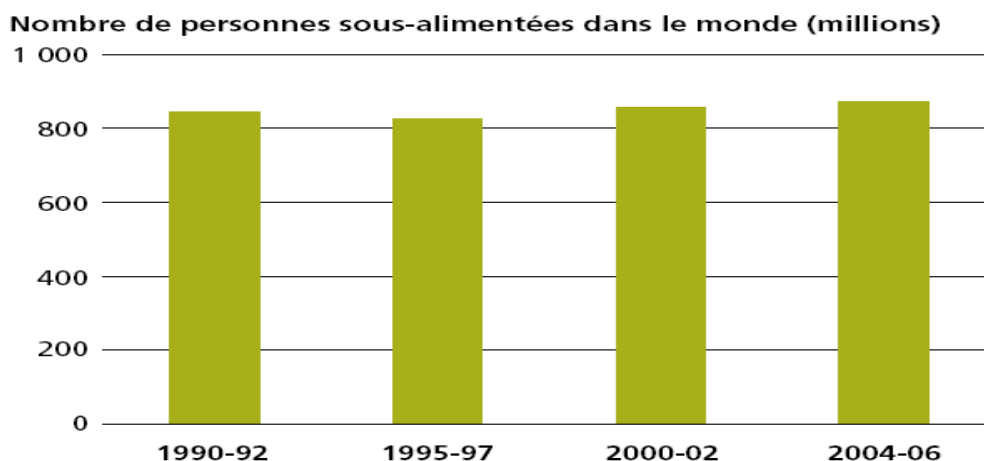
## 1. Nourrir l'humanité d'ici à 2030 est possible au prix d'importants efforts

Premier constat : nourrir 8 milliards de personnes d'ici à 2030 est possible, mais nécessite la résolution des inégalités d'accès à la nourriture, une forte augmentation de la production agricole mondiale et donc des investissements considérables dans l'agriculture.

### 1.1. La sécurité alimentaire sera un défi du siècle à venir

Le nombre de victimes de la faim, qui avait légèrement décliné de 1970 à 1994, n'a cessé par la suite d'augmenter à l'échelle mondiale : de 842 millions de personnes au début de la décennie 1990, on est passé selon la FAO<sup>1</sup> à **plus d'un milliard de sous-alimentés chroniques en 2009**. La FAO estime que **cette population pourrait augmenter de 70 % d'ici à 2050** (soit 370 millions de personnes supplémentaires) dans un scénario tendanciel aux perspectives alarmantes.

#### Illustration n° 2 : Aggravation de la faim chronique dans le monde depuis 1995



Source : FAO (2009), *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009*

**Nourrir 8 milliards d'êtres humains en 2030, et 9 milliards en 2050<sup>2</sup>, exigera :**

- **une forte croissance de la production agricole mondiale.** Celle-ci ne pourra être obtenue que par une amélioration des rendements, et donc du progrès technique, conjuguée à une augmentation des surfaces cultivées ;
- l'optimisation des filières alimentaires pour **réduire les pertes et le gaspillage** sur l'ensemble de la chaîne du producteur au consommateur ;

<sup>1</sup> Forum d'experts de haut niveau (2009), *Comment nourrir le monde en 2050*.

<sup>2</sup> Projections démographiques actualisées par les Nations unies en 2008. Voir United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009) *World Population Prospects: The 2008 Revision*.

- **une diminution de la consommation de produits carnés** dans les pays développés, actuels ou futurs. La hausse du niveau de vie des populations tend à augmenter la quantité consommée ainsi que la part carnée des régimes alimentaires, ce qui accroît encore la demande de calories végétales (pour produire 1 kcal de viande, il faut, selon les espèces animales, de 4 à 10 kcal végétales<sup>1</sup>) ;
- enfin, **la résolution des inégalités d'accès à la nourriture** : comme le souligne Amartya Sen, le problème de la faim dont souffrent de nombreuses personnes (agriculteurs qui ne parviennent pas à vivre de leur production, paysans sans terre ou habitants défavorisés des grands pôles urbains) est avant tout un problème d'accès (*entitlements*<sup>2</sup>) aux circuits économiques.

Il serait aussi souhaitable, conformément à la proposition française lors de la Conférence mondiale de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale en juin 2008, de créer un groupe international de scientifiques, qui, sur le modèle du GIEC, serait chargé d'analyser l'évolution de la sécurité alimentaire, selon les produits et les régions, et d'alerter sur les risques de crise. Il pourrait également donner des informations sur les évolutions attendues de l'offre et de la demande à moyen terme, ce qui donnerait une meilleure visibilité aux agriculteurs dans leurs choix d'investissement.

## 1.2. Il est nécessaire d'augmenter la production agricole mondiale

Selon la FAO<sup>3</sup>, **la production alimentaire mondiale devrait augmenter de 70 % pour nourrir l'humanité en milieu de siècle**, soit 2,3 milliards d'individus de plus d'ici à 2050, D'après l'étude prospective de Philippe Collomb<sup>4</sup>, sur la période 1995-2050, il faudra multiplier par deux les disponibilités en kilocalories d'origine végétale au niveau mondial. Pour les PED, l'Asie et l'Amérique latine incluant les Caraïbes, les facteurs multiplicatifs sont respectivement de 2,5, 2,2 et 1,8. En Afrique, il s'agit de multiplier ces disponibilités par 5, ce qui représente un énorme défi.

L'International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)<sup>5</sup> et la FAO estiment que dans le monde, **seules 36 % des terres arables sont effectivement cultivées**, soit 1,5 milliard d'hectares sur un total de 4,2. Il resterait ainsi 2,7 milliards d'hectares de terres exploitables non cultivées, pour moitié situées dans les PED. Dans ces pays, 34 % (soit 0,96 milliard d'hectares) des terres cultivables sont en effet effectivement dédiées à l'agriculture : 1,8 milliard d'hectares potentiels seraient ainsi laissés de côté. Ces estimations sont faites sur la base des conditions climatiques actuelles, et sans prendre en compte les contraintes socioéconomiques telles que l'accès à la terre ou la rentabilité des cultures.

<sup>1</sup> Laurence Roudart, exposé au Centre d'analyse stratégique, mai 2008.

<sup>2</sup> Ce terme désigne les droits d'accès dont dispose l'individu. Ils dépendent de ses ressources ou dotations naturelles (terres, équipement, capital humain, force de travail, etc.) ainsi que des règles imposées par le système socioéconomique (économie de marché avec propriété privée, économie avec moyens de production collectifs, économie de marché avec sécurité sociale et emploi garanti). Sen cite l'exemple de la famine du Bengale en 1943-1944 : la disponibilité d'aliments par habitant était de 9 % supérieure en 1943 à ce qu'elle était en 1941, année sans pénurie. Autrement dit, le seul niveau de production n'est pas un facteur suffisant pour expliquer la famine.

<sup>3</sup> FAO (2009), *Comment nourrir le monde en 2050*, rapport du Forum d'experts de haut niveau publié le 23 septembre 2009.

<sup>4</sup> Collomb P. (1999), *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*, publié par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Economica.

<sup>5</sup> Fischer G., Van Velthuizen H. et Nachtergaele F. (2002), *Global Agro-Ecological Zones Assessment*, IAASA.

**Ces réserves sont inégalement réparties dans le monde** : l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne présentent les plus grands potentiels de territoires exploitables, au contraire de l'Asie du Sud et de la région Proche-Orient/Afrique du Nord. La proportion de terres effectivement cultivées est de 15 % en Amérique latine, 20 % en Afrique, 50 % dans les pays développés et de 80 % en Asie<sup>1</sup>. Ceci dit, la proportion de terres considérées comme disponibles fait débat. Si le potentiel de surface exploitable est réel et concentré en Afrique, certaines évaluations sous-estiment les différents usages des terres par les populations locales (*encadré n° 1*) et **une ambiguïté persiste dans le critère de « disponibilité »**, entre la disponibilité immédiate des terres et une disponibilité à court/long terme en fonction du délai de mise en valeur des terres.

### Encadré n° 1

#### L'épineuse question de l'évaluation des terres arables « disponibles »

L'évaluation des disponibilités en terres agricoles montre des écarts considérables selon les méthodes utilisées, les sources et les auteurs. Les superficies de terres potentiellement aptes à l'agriculture ont été, jusqu'à une époque récente, largement surestimées.

Selon Roudart (2006), 36 % seulement des terres arables potentiellement cultivables seraient effectivement cultivées dans le monde. Plus de 90 % des terres cultivables non exploitées à des fins agricoles se trouveraient en Afrique et en Amérique latine.

En utilisant l'étude sur les zones agro-écologiques (Global Agro-Ecological Zones ou GAEZ) de Fischer *et alii* (2002), Bruinsma (2009) estime qu'au niveau mondial, seules 31 % des terres convenant aux cultures seraient effectivement cultivées. Celles-ci représentaient 1 562 millions d'hectares en 2005. Environ 2,6 milliards d'hectares de terres, de qualité variable, convenant aux cultures, seraient donc disponibles, dont 1,8 milliard dans les pays en développement. Bruinsma émet toutefois des réserves importantes sur ces estimations :

- il faudrait déduire de ces 2,6 milliards d'hectares les superficies couvertes par les forêts, les zones protégées, les établissements humains et les infrastructures. Nachtergaele et George (2009) estiment ces superficies à 1,1 milliard d'hectares. Les superficies de terres disponibles au niveau mondial ne seraient alors plus que de 1,5 milliard d'hectares environ ;
- certaines zones sont considérées comme aptes à l'agriculture alors qu'elles ne permettent que la récolte d'un produit unique et/ou d'un rendement très faible (oliveraies en Afrique du Nord, par exemple) ;
- ces terres disponibles sont très inégalement réparties entre les régions et les pays. 90 % des terres disponibles dans les PED se trouvent en Amérique latine et en Afrique. La moitié d'entre elles est concentrée dans sept pays : Brésil, République Démocratique du Congo, Soudan, Argentine, Colombie, Bolivie ;
- il existe de fortes contraintes sur les terres considérées comme disponibles (Fischer, 2002) : fragilité écologique, faible fertilité, vulnérabilité aux maladies et manques d'infrastructures.

Bruinsma rejoint les critiques émises par Young (1999), pour qui les surfaces de terres cultivables encore disponibles sont largement surestimées, faute de prendre suffisamment en compte d'autres usages essentiels. Selon Young, si l'on considère

<sup>1</sup> *Idem.*

que la forêt doit être préservée sur 10 % à 20 % des terres arables, le potentiel de terres cultivables ne serait plus que de 3 % à 25 % des surfaces actuellement cultivées. Fischer (2002) estime que 70 % des terres considérées comme telles en Afrique subsaharienne sont soumises à des contraintes qui en affectent la fertilité, réduisant fortement les superficies de terres disponibles pour l'agriculture.

Ces estimations des disponibilités en terres cultivables sont à rapprocher des évaluations des besoins en terres pour répondre à la demande alimentaire mondiale en 2050 (FAO, 2009), en prenant en compte la croissance démographique et une augmentation de la ration en calories (3 130 calories par personne en 2050). Bruinsma (2009) observe que, pour les pays en développement, cet objectif requiert un accroissement attendu des surfaces arables de 120 millions d'hectares (de 966 millions en 2005 à 1 086 millions en 2050), soit une augmentation de 12,4 %.

Ces projections ne tiennent pas compte de la demande de terres pour les cultures d'agrocarburants, ni des contraintes imposées par le changement climatique.

*Source : Alain Durand Lasserre, CNRS*

Néanmoins, en considérant les données de l'étude de l'IIASA, on peut calculer qu'à l'échelle mondiale, il serait possible d'accroître de 70 % les superficies actuellement dédiées à la production agricole, en épargnant les forêts et les terres considérées comme marginalement cultivables, tout en réservant les terrains nécessaires aux habitations et aux infrastructures. Et il serait possible de doubler les superficies agricoles en mettant en valeur les terres marginalement cultivables, toujours en préservant les forêts et les terrains construits.

Selon les récents travaux de Roudart (2009)<sup>1</sup>, les superficies des terres du monde utilisables en culture pluviale (sans besoin d'irriguer) seraient largement supérieures aux superficies nécessaires pour assurer des conditions de sécurité alimentaire à l'ensemble de l'humanité. Cette conclusion resterait vraie même si l'on se place dans l'hypothèse d'une croissance relativement faible des rendements, selon un scénario d'agriculture durable dite « doublement verte », même si l'on exclut de la mise en culture toutes les forêts et les zones protégées, et même si l'on tient compte des effets plausibles du réchauffement climatique.

Ces estimations, combinées aux évaluations des futurs besoins alimentaires, s'accordent donc sur le fait que l'on pourrait théoriquement nourrir l'humanité en 2050, et au-delà, en étendant les superficies cultivées et en conservant le même niveau moyen de production agricole par hectare. Mais si cette proposition est envisageable en Amérique latine et dans l'ensemble des pays développés, elle est peu plausible en Asie et au Moyen-Orient, où les besoins alimentaires augmenteront beaucoup plus que les superficies cultivées<sup>2</sup>. **Il sera donc également nécessaire d'accroître les rendements, particulièrement en Afrique, mais aussi les échanges commerciaux et les flux de capitaux entre les continents.**

<sup>1</sup> À la demande du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, une étude a été réalisée en 2009 par Laurence Roudart (Université libre de Bruxelles), à partir d'informations rassemblées par Virginie Pinson, sur les disponibilités actuelles et futures en terres cultivables. Cette étude repose sur l'analyse et la comparaison de trois bases de données : FAOSTAT, GAEZ et SAGE.

<sup>2</sup> Selon les premiers résultats de l'exercice de prospective Agrimonde, lancé par l'INRA et le CIRAD, les ressources couvrent les emplois au niveau mondial à l'horizon 2050 dans les deux scénarios étudiés (nourrir la planète en préservant les écosystèmes ; nourrir la planète en privilégiant la croissance économique mondiale). Cependant, les régions Afrique du Nord-Moyen-Orient, Afrique subsaharienne et Asie doivent importer des « calories alimentaires ».

### 1.3. Le manque d'infrastructures et le changement climatique : deux contraintes au développement de la production

Aux niveaux régional et local, il existe des limites à la mise en culture de ces terres inexploitées, parmi lesquelles les caractéristiques pédoclimatiques qui conditionnent les pratiques culturales, mais aussi les contextes sociaux et économiques. **La difficulté d'accès aux facteurs de production** (semences, engrais, produits de protection des cultures) est un handicap majeur pour le développement des capacités productives.

**Le manque d'infrastructures (systèmes d'irrigation, capacités de stockage et de transport des récoltes, etc.) ainsi que l'incertitude des agriculteurs sur l'existence de débouchés permettant de commercialiser tout ou partie de la récolte, freinent également l'exploitation de certaines régions.**

Encore largement méconnues, les conséquences du changement climatique sur la production agricole viennent compliquer la donne : elles pourraient être modérées à l'échelle mondiale, voire bénéfiques à court terme pour certaines régions, mais considérablement néfastes au cours de la seconde moitié de ce siècle pour un certain nombre de pays, dont les récoltes baisseront fortement<sup>1</sup>.

**L'augmentation de la demande en eau dédiée à l'irrigation des cultures pourrait également s'accélérer avec la hausse de la température moyenne mondiale.** De plus, dans certains cas, l'existence de terres disponibles ne va pas de pair avec celle de ressources hydriques, ce qui pourrait inciter certains pays à recourir de plus en plus à l'irrigation, et donc conduire à des problèmes de partage de l'eau. Les atteintes à la biodiversité seraient également considérables : **une augmentation de température dépassant 1,5°-2,5° C pourrait conduire à l'extinction de 20 % à 30 % des espèces**, selon les estimations du GIEC. Une augmentation des surfaces dédiées à l'agriculture intensive risque, si aucune précaution particulière n'est prise, d'aggraver cette érosion du vivant.

**Selon les projections de l'IFPRI<sup>2</sup>, le changement climatique aggraverait l'insécurité alimentaire mondiale, du fait de la hausse des prix des denrées que le phénomène pourrait engendrer d'ici à la moitié du siècle prochain**, en particulier pour les céréales (maïs, riz et blé). Ces perturbations viendraient aggraver les inégalités d'accès à l'alimentation : selon les scénarios, la proportion des habitants d'Afrique subsaharienne parmi les victimes de la faim pourrait alors passer de 24 % à 40-50 %.

---

<sup>1</sup> Au-delà de l'augmentation de la surface cultivable à l'échelle mondiale, notamment en Amérique du Nord, en Russie et en Asie les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) concluent qu'une diminution des rendements et des terres irriguées devrait à terme s'imposer, avant tout en Amérique du Sud, en Amérique Centrale et en Afrique. Voir le *Quatrième Rapport d'évaluation du GIEC* (2007), ainsi que *Henao J. et Baanante C. (2006), Agricultural production and soil nutrient mining in Africa. Implications for resource conservation and policy development*, International Center for Soil Fertility & Agricultural Development, et W. R. Cline (2007), *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Peterson Institute for International Economics.

<sup>2</sup> [www.ifpri.org/pressroom/briefing/impact-climate-change-agriculture](http://www.ifpri.org/pressroom/briefing/impact-climate-change-agriculture), *Impact of climate change on agriculture*, septembre 2009.

#### 1.4. L'augmentation de la production ne résout pas à elle seule la question de l'accès à la nourriture : des politiques volontaristes sont également nécessaires

Sans mesures destinées à améliorer l'accès aux denrées des populations en situation d'insécurité alimentaire, la hausse de 70 % de la production que préconise la FAO ne suffira pas à assurer la sécurité alimentaire mondiale : au milieu du siècle prochain, l'Organisation indique ainsi qu'il pourrait subsister 370 millions de personnes souffrant de la faim<sup>1</sup>. Cette sous-alimentation concernerait alors 5 % de la population des PED. Il est ainsi nécessaire de **coupler l'augmentation des quantités disponibles pour l'alimentation humaine et animale à une résolution des inégalités entre les consommateurs.**

**Le pourcentage élevé des communautés rurales parmi les victimes de la malnutrition** (75 % de la population pauvre mondiale vit dans les espaces ruraux) désigne comme une priorité l'amélioration de l'accès à l'alimentation de ces populations. Pour les agriculteurs pauvres, la sécurité alimentaire sous-entend la mise en place de prix rémunérateurs ainsi qu'un soutien à l'accès aux facteurs de production. L'enjeu est de taille, car la FAO estime que 80 % de l'augmentation de la production nécessaire à la sécurité alimentaire des PED proviendra d'une augmentation de la productivité.<sup>2</sup>

Depuis quelques années, certains gouvernements, conscients de l'urgence à répondre à l'insécurité alimentaire chronique, mettent en place des programmes volontaristes afin, d'une part, d'augmenter la productivité du secteur agricole et, d'autre part, de faciliter les conditions d'accès à la nourriture<sup>3</sup>. Leurs résultats sont extrêmement prometteurs :

- l'année 1994 sonne comme **une rupture entre la Banque mondiale et le gouvernement du Malawi**, qui place au centre de ses préoccupations les questions de sécurité alimentaire et remet en cause la non-intervention de l'État prônée par les agences internationales<sup>4</sup>. En 1998, **le Malawi introduit le « Starter Pack Programme »**, une distribution d'intrants (fertilisants, semences de maïs hybride et légumes) aux agriculteurs les plus pauvres. **Entre 1998 et 2000, ce programme a permis d'augmenter la production de maïs de + 97 % par rapport à la moyenne des vingt années précédentes<sup>5</sup>.** Il sera reconduit mais davantage ciblé vers les paysans les plus démunis. Malgré ces subventions à l'agriculture, les populations ont fortement souffert des crises successives de 2001-2002 et 2005-2006. En 2005-2006, le nouveau gouvernement lance une nouvelle campagne de coupons (deux sacs de 50 kilos d'engrais, 2 kilos de semence hybride ou 4 kilos et demi de semence à pollinisation libre à environ 2,8 millions de bénéficiaires, à un quart du prix réel). **Le Malawi a vu sa production de maïs tripler entre 2004 et 2009 : autosuffisant en 2006 (alors qu'il importait plus de 40 % de sa nourriture en 2004), il a commencé à exporter en 2007.** S'il est vrai que les subventions ont contribué à ce succès en

---

<sup>1</sup> FAO (2008), *op. cit.*

<sup>2</sup> FAO (2008), *op. cit.*

<sup>3</sup> « If words were food, nobody would go hungry », *The Economist*, 21 novembre 2009.

<sup>4</sup> Harrigan J. (2003), « U-Turns and Full Circles: Two Decades of Agricultural Reform in Malawi 1981-2000 », *World Development*, vol. 31, n° 5, p. 847-863.

<sup>5</sup> Menon R. (2007), « Famine in Malawi : Causes and Consequences », Human Development Report 2007/2008, UNDP.



proposant des innovations agraires permettant d'améliorer considérablement les rendements, la différence constatée entre les niveaux de production tient également à de bonnes conditions météorologiques : le Malawi a connu d'importantes sécheresses entre 2002 et 2005. Les performances économiques de ce pays qui compte encore parmi les plus pauvres, ainsi que les retombées sociales des politiques publiques restent donc largement tributaires des aléas climatiques : de ce fait, la diversification des récoltes et des revenus des agriculteurs est devenu une priorité pour le gouvernement ;

- après un programme d'aide à l'acquisition de tracteurs, **le Brésil a instauré pour les familles de fermiers un filet de sécurité** leur permettant de vendre à l'État l'équivalent annuel de 800 dollars de biens agricoles. Ces productions, utilisées pour constituer des réserves agricoles, sont également redistribuées gratuitement dans les cantines scolaires<sup>1</sup> (*Programa de Aquisição de Alimentos*). Le gouvernement Lula a mis en place une aide sociale destinée aux plus pauvres en échange d'une scolarisation des enfants (la *Bolsa Família* touchait ainsi 12 millions de familles en décembre 2009, l'objectif étant à la fois de sécuriser le revenu des agriculteurs familiaux et de venir en aide aux plus démunis. Sur 4,5 millions de petits exploitants, 800 000 ont des revenus corrects, et 3,2 millions ont un revenu moyen de l'ordre du salaire minimum, dont 2 millions sont considérés comme pauvres et peuvent donc bénéficier de la *Bolsa Família*<sup>2</sup>. **Depuis sept ans (début du programme), la malnutrition a reculé de 70 % et le taux de mortalité infantile de 47 % ;**
- aujourd'hui, 72 % de la population indienne vit encore en milieu rural, soit 1,1 milliard<sup>3</sup> de personnes, dont beaucoup souffrent encore de malnutrition ou de pauvreté. Environ 35 % de la population (350 millions) peut être qualifiée de victime d'insécurité alimentaire et consomme moins de 80 % du minimum énergétique requis. Les indicateurs de nutrition et de santé sont donc à un niveau préoccupant. Face à ce constat alarmant, **le gouvernement fédéral recherche l'autosuffisance en céréales. Ses programmes mettent l'accent, d'une part, sur l'augmentation de la production** : subventions aux intrants (engrais essentiellement) et à l'irrigation, subvention pour l'électricité (électricité pour le pompage subventionnée par les États), prêts à des taux subventionnés pour les agriculteurs, annulation des dettes, dont a bénéficié près de 40 millions de petits exploitants agricoles. Les programmes visent, d'autre part, à **résoudre les problèmes d'accès à la nourriture** : système de distribution de produits alimentaires de base à prix subventionnés qui dispose d'un réseau de plus de 400 000 magasins (en 2008-2009, plus de 34,5 millions de tonnes de céréales ont été distribués à quelque 238 millions de personnes). Le gouvernement a voté une loi accordant à chaque foyer rural un travail d'utilité publique de 100 jours rémunéré au salaire minimum et prépare actuellement un projet de loi relatif à la sécurité alimentaire, établissant un droit à une alimentation de base, soit l'octroi de 25 kg de céréales (riz ou blé) par mois à un prix de 3 roupies par Kg (0,05 €) aux familles sous le seuil de pauvreté national (environ 27 % de la population)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rocha C. (2009), « Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil », *Development Policy Review*, 2009, 27 (1) : 51-66.

<sup>2</sup> D'après des données du réseau international de la DG Trésor.

<sup>3</sup> Statistiques de l'OCDE.

<sup>4</sup> D'après des données du réseau international de la DG Trésor.

### 1.5. Qu'elles agissent sur le levier de la production ou sur celui de l'accès à la nourriture, les politiques de sécurité alimentaire nécessitent des investissements considérables.

Le dernier rapport annuel de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), consacré aux flux d'investissements internationaux, invite les pouvoirs publics à augmenter fortement les investissements agricoles et à œuvrer pour optimiser la contribution des investissements agricoles internationaux, jugés indispensables au développement agricole et économique des PED.

En juillet 2009, le G8 a ainsi décidé d'augmenter de 20 milliards de dollars sur les trois prochaines années les dépenses consacrées au développement de l'agriculture. En 2009, la Banque mondiale a doublé les montants qu'elle consacre à ce chapitre, lequel atteint désormais 6 milliards de dollars.

Plus généralement, **la Banque mondiale a reconnu en 2008<sup>1</sup> avoir négligé l'agriculture** au sein de sa politique de développement, notamment en matière d'investissements. **Elle recommande d'investir davantage dans l'agriculture dans les PED et de placer ce secteur au centre des efforts de développement pour pouvoir atteindre l'objectif du Millénaire consistant à réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population vivant dans une extrême pauvreté et souffrant de la faim.**

## 2. Le bilan des politiques économiques de développement agricole est pour le moins mitigé

**Deuxième constat : Les politiques économiques de développement agricole ainsi que les institutions responsables (nationales ou internationales) n'ont permis jusqu'à aujourd'hui ni de nourrir l'ensemble de la population ni de réduire la pauvreté dans un certain nombre de PED comme dans la plupart des PMA.**

### 2.1. Un bref historique des politiques économiques dans les pays en développement

Les premières politiques de développement répondent au contexte historique d'après-guerre qui avait vu l'intervention de l'État comme une force motrice de la reconstruction. Calquées sur le modèle occidental, elles privilégiaient un État fort face à un marché considéré comme imparfait et mettaient en avant le besoin d'accumulation de capital en plaçant l'industrie au cœur des stratégies de développement : **les politiques d'industrialisation par substitution aux importations (ISI) mises en œuvre dans la plupart des pays en développement (PED) mettaient l'accent sur la croissance économique et l'industrialisation, préjugant qu'un**

<sup>1</sup> Banque mondiale (2007), *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*.

**effet de « ruissellement »<sup>1</sup> permettrait de réduire la pauvreté.** Dans cette perspective, l'agriculture constituait alors un « réservoir » pour des secteurs considérés comme plus dynamiques : une place de choix est accordée à l'innovation, indispensable à l'augmentation de la productivité. Si la croissance a effectivement été au rendez-vous dans la grande majorité des PED dans les années 1960, le ralentissement économique et les crises successives (pétrole et nourriture) des années 1970 renchérissent le constat d'échec des politiques d'ISI selon lequel celles-ci n'ont pas conduit à une réduction des inégalités et de la pauvreté<sup>2</sup>. L'économie du développement a remis alors la population et ses besoins essentiels au cœur de la réflexion. Reconnaisant les limites d'une intensification de l'agriculture, les autorités responsables ainsi que la Banque mondiale ont lancé dans les années 1970 des projets de développement rural intégré, stratégie qui privilégiait les activités utilisant davantage de main-d'œuvre et les mesures à caractère plus social. Ces programmes se sont heurtés à des insuffisances administratives de l'appareil d'État et ont souvent été critiqués pour leur caractère non participatif, ce qui explique leur discrédit<sup>3</sup>.

**À la fin des années 1970 et au début des années 1980,** les pays en développement ont peiné à rembourser leurs emprunts et leurs charges d'intérêt, d'où le constat économique suivant : les PED connaissaient des difficultés à assurer l'équilibre de leur balance des paiements, en partie à cause d'importantes distorsions de prix. Jusqu'alors le secteur agricole avait fait les frais du soutien à la population urbaine par la mise en place de prix agricoles modérés dictés par les politiques ISI. Craignant une rupture de paiement, **le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont engagé la plupart des PED à modifier leur stratégie économique par des programmes de réformes et de libéralisation économique,** une politique qui redonnait alors au marché le premier rôle. Le secteur agricole n'est pas resté à l'écart de ce phénomène. Les nouvelles stratégies de développement étaient présentées aux PED comme un moyen de supprimer les distorsions, notamment dans le secteur agricole, de rééquilibrer la balance des paiements et le budget de l'État, et de créer des emplois. Les programmes dits d'« ajustement structurel » (PAS), mis en place par la Banque mondiale, se sont généralement appuyés sur une série de mesures comprenant une réforme des prix et des subventions (libéralisation des prix à la production, suppression des protections douanières), une réduction de l'intervention de l'État dans les domaines de la production, un transfert progressif de ces activités au secteur privé et surtout un processus de libéralisation du commerce international des secteurs productifs, dont l'agriculture. L'accord de l'OMC, signé en 1994 et concluant plus de sept années de négociations commerciales (connues sous le nom de « Cycle de l'Uruguay ») a entériné ces réformes unilatérales et a pour la première fois intégré le secteur agricole dans ces discussions.

Les premières critiques à l'encontre des PAS apparaissent en 1987. Partant du constat que ces programmes ont eu de graves conséquences sociales en termes de malnutrition, de chômage ainsi que d'éducation, l'UNICEF<sup>4</sup> prône des programmes d'ajustement structurel alternatifs se recentrant davantage sur les groupes sociaux les

---

<sup>1</sup> Effet par lequel les bénéfices de la croissance atteignent les couches les plus défavorisées de la société.

<sup>2</sup> De Janvry A., Murgai R. et Sadoulet E. (1999), *Rural Development and Rural Policy*, Paper prepared for the Handbook of Agricultural Economics, juin.

<sup>3</sup> Petit M. (1990), « Économie rurale et développement », *Économie rurale*, n° 200, p. 60-64.

<sup>4</sup> Cornia G. A., Jolly R. et Steward F. (1987), *Adjustment with a human face*, Oxford, Clarendon Press.

plus défavorisés<sup>1</sup>. Le Programme des Nations unies pour le Développement élabore en 1990 un nouvel indicateur de développement, l'IDH, prenant en compte d'autres variables que le seul PIB, à savoir l'espérance de vie et le niveau d'instruction. En 1999, Joseph Stiglitz, alors vice-président et économiste en chef de la Banque mondiale, porte un coup aux institutions internationales en critiquant les politiques austères de développement, la libéralisation et la privatisation. **Les Nations unies élaborent en 2000 une nouvelle charte internationale du développement et édictent les Objectifs du Millénaire, dont l'une des principales propositions est une réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2015 par rapport au niveau de 1990.** L'apparition de ces critiques, si elle ne modifie pas profondément le socle de réflexion des institutions internationales fondé sur des réformes libérales qui conditionneraient une croissance durable et par là même une réduction de la pauvreté, infléchit graduellement les politiques de développement : **la Banque mondiale introduit alors dans ses programmes d'interventions ou dans ses prêts d'ajustement davantage de conditions relatives à la mise en place de filets de sécurité pour les groupes sociaux les plus défavorisés<sup>2</sup>.**

En 2008, le rapport mondial annuel sur le développement de la Banque mondiale sonne le glas des politiques néolibérales d'ajustement structurel. Intitulé « l'agriculture au service du développement », il redonne au secteur agricole un rôle moteur, en particulier dans la réduction des inégalités, en réhabilitant la réforme agraire et les interventions publiques. Il conserve toutefois la ligne directrice principale, à savoir la libéralisation du marché international agricole.

#### Encadré n° 2

##### Une intervention des institutions internationales à double tranchant

Le Ghana a fait l'objet de divers programmes d'ajustement structurel. Exemple emblématique des retombées des stratégies de la Banque mondiale, ce pays importe aujourd'hui 70 % de ses besoins en riz alors qu'il était autosuffisant dans les années 1970. Si l'augmentation de la demande explique en partie la dépendance actuelle du Ghana, la politique libérale prônée par la Banque mondiale en est également responsable.<sup>3</sup>

Au cours des années 1980, la Banque mondiale a lancé un projet dans les régions proches de la rivière Volta, dédiées à la culture du riz : des travaux de dragage ainsi que de construction d'infrastructures devaient permettre d'augmenter le rendements des terres. La première récolte a révélé que le prix du riz ghanéen s'avérait supérieur à celui du prix importé, du fait des coûts de production locaux. Les mêmes institutions internationales qui avaient financé les investissements ont alors refusé l'augmentation des droits de douane proposés par le gouvernement ghanéen. La culture a donc été abandonnée, et les terres laissées en friche pendant vingt ans.

*Source : Banque mondiale*

<sup>1</sup> Conte B. (2003), « L'ajustement à "visage humain" ».

<sup>2</sup> Valier J. (2000), « *Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt* », in *Développement*, rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

<sup>3</sup> ODI (2003), *Multi-agency partnerships for technical change in West African agriculture, Rice production and livelihoods in Ghana*, juin.

## 2.2. Des résultats décevants : l'amélioration des conditions sanitaires et sociales n'a pas été à la hauteur des attentes

Le rapport de la Banque mondiale de 2008 dresse un bilan mitigé des politiques agricoles menées depuis les années 1980. Les résultats cachent souvent de très grandes disparités régionales, avec d'un côté des efforts considérables réalisés en Amérique latine et dans certains pays d'Asie, et de l'autre des pays d'Afrique subsaharienne dont les politiques de développement ont pour la plupart échoué<sup>1</sup> :

- aujourd'hui **75 % des pauvres vivent en milieu rural** alors que la moitié de la population mondiale se trouvent dans les campagnes. Si en pourcentage de la population rurale, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté<sup>2</sup> est passé de 35 % à 32 % entre 1993 et 2002 (hors Chine), en termes absolus, le constat est plus alarmant puisque ce nombre n'a que très peu baissé, passant de 1 milliard à 900 millions ;
- **la disparité entre les mondes ruraux et urbains est toujours aussi prégnante**, preuve en est l'inégalité de revenus, qui, loin de se réduire, s'est accentuée dans certains pays en développement. Sur 70 pays, le revenu moyen en ville serait au moins 80 % plus élevé que le revenu rural pour plus de la moitié d'entre eux ;

### Encadré n° 3

#### Concurrence entre villes et campagnes dans l'accès à l'eau au Proche et Moyen-Orient

L'aridité est une constante régionale au Proche et Moyen-Orient, tout comme la prédominance de cultures fortement dépendantes des systèmes d'irrigation (au-delà du bassin du Nil égyptien, 50 % de la production céréalière et 90 % de la culture horticole libyennes sont issus de l'agriculture irriguée), deux déterminants qui expliquent l'importance stratégique de l'eau. En forte hausse, la demande des consommateurs urbains accroît la pression sur les ressources hydriques, accélère le pompage des nappes phréatiques sahariennes et entre directement en concurrence avec la demande du secteur agricole. Dans certaines régions libyennes (plaine de Jifarah), la demande des villes devrait d'ici à 2025 rejoindre le volume d'eau utilisé pour l'agriculture. De manière générale, les prévisions renvoient des perspectives de pénurie : aux Émirats, où la consommation annuelle atteint d'ores et déjà 26 fois le montant des ressources renouvelables disponibles, les réserves hydriques fossiles pourraient s'épuiser d'ici à 2050. En Égypte, la contestation actuelle des accords du Bassin du Nil par la majorité des pays signataires pourrait limiter à court terme l'accès aux ressources en eau.

*Source : analyse CAS, d'après des données du réseau international de la DG Trésor*

- **un tiers de la population mondiale souffre de malnutrition et 13 % de sous-alimentation**. Si ce constat n'épargne pas les pays développés, il touche principalement les PED (17 % de sous-alimentation). Avant la crise, 850 millions de personnes souffraient de malnutrition. Si la plupart se trouve en Asie (299 millions en Asie du Sud et 225 en Asie de l'Est), l'Afrique subsaharienne en

<sup>1</sup> Banque mondiale (2008), *Agriculture for development, World Development Report 2008*.

<sup>2</sup> 1,08 dollar par jour.

est la première victime avec un habitant sur trois sous-alimenté. Ce constat semble d'autant plus accablant que ces chiffres ont peu évolué depuis les premières politiques de développement : le nombre de personnes sous-alimentées a diminué de 37 millions dans les années 1970, 100 millions dans les années 1980 et de seulement 3 millions dans les années 1990. Pour 2009, la FAO estime que « le nombre de personnes chroniquement sous-alimentées a augmenté, passant de 842 millions au début des années 1990 à plus d'un milliard en 2009 » ;

- **les rendements à l'hectare ont considérablement augmenté dans certains pays en développement, notamment dans les pays d'Asie de l'Est** (2,8 % de croissance des rendements céréaliers par an contre 1,8 % pour les pays développés). Cependant cette amélioration de la productivité agricole n'est malheureusement pas advenue dans les pays **d'Afrique subsaharienne qui souffrent encore de très faibles rendements** – une tonne de céréale produite par hectare, soit 4,5 fois moins que le rendement céréalière moyen des pays d'Asie de l'Est. Certaines populations isolées n'en ont pas davantage profité, notamment dans les régions montagnardes de l'Inde, qui ont pourtant bénéficiées de la révolution verte : plus de 200 millions de personnes y souffrent de la faim (204 millions fin 1999, mais près de 230 millions en 2009) ;
- **la production de céréales de l'Afrique subsaharienne n'a que peu augmenté en valeur absolue alors que celle des pays asiatiques a été multipliée par un facteur 2,6 par rapport aux niveaux de production des années 1960**, ce qui soulève le problème de la quantité de nourriture nécessaire pour nourrir l'ensemble de la population. Si l'Afrique du sud réussit à nourrir sa population, de même que les pays d'Afrique du Nord (à un degré moindre, la proportion de sous-alimentés y étant inférieure à 6 % en 2004), les autres pays d'Afrique subsaharienne, confrontés à une forte hausse démographique, ont au mieux stabilisé le nombre de personnes sous-alimentées, et, plus généralement, voient leur situation se dégrader ;
- **les vingt-cinq dernières années de politiques économiques dans les PED ont conduit à un développement du secteur agricole, que l'on peut qualifier de remarquable dans le cas de certains pays tels que la Chine ou l'Inde**. Mais, contrairement à l'Asie, l'Afrique ne parvient pas, depuis 1990, à réduire la population de ses sous-alimentés, que ce soit en valeur absolue ou en valeur relative. L'Afrique subsaharienne a vu son PIB agricole croître de + 3 % par an sur cette période, mais les résultats sont plus mitigés si l'on observe cet indicateur ramené à la population rurale : seulement + 0,9 % de croissance ;
- actuellement, la quantité de production végétale supplémentaire qui serait nécessaire pour répondre aux besoins alimentaires non satisfaits de l'humanité représente 30 % environ de la consommation mondiale. C'est plus de cent fois le volume de l'aide alimentaire, et près de deux fois le volume du commerce agricole international<sup>1</sup> : ni l'aide alimentaire, ni les échanges commerciaux, pour nécessaires qu'ils soient, ne peuvent résoudre ce déficit de production.

---

<sup>1</sup> Roudart L. et Mazoyer M. (2009), « La fracture alimentaire et agricole mondiale : état des lieux, causes, perspectives, propositions d'action », *Revue politique et parlementaire*.

#### Encadré n° 4

### L'Égypte : une politique de sécurité alimentaire égyptienne entravée par la mécanique de la volatilité des prix ?

La violence des émeutes de la faim du printemps 2008 a rappelé la forte vulnérabilité de l'Égypte au risque de crise alimentaire et ravivé le souvenir des « émeutes du pain » meurtrières de 1977. Les projections démographiques nationales, l'importance de la sous-alimentation structurelle et la dépendance de la population aux subventions alimentaires laissent augurer de nouvelles crises.

Les pouvoirs publics égyptiens font pourtant face à l'ampleur du défi de la sous-alimentation en combinant des dispositifs de soutien au consommateur, des recours aux importations (réductions des droits de douanes à l'importation de denrées en 2008), un contrôle des exportations (instauration d'un système de licences pour contrôler les quantités de riz exportées) et des stratégies visant à augmenter la production agricole (mesures pour attirer des opérateurs étrangers en Haute-Égypte, dans le Delta du Nil et dans le Sinaï). En outre, le gouvernement dispose d'une vision de long terme particulièrement élaborée, qui s'appuie notamment sur un exercice analytique de planification agricole à horizon 2030.

La résurgence des crises alimentaires et l'aggravation de la dépendance aux importations, qui a incité l'Égypte à se lancer elle-même dans des stratégies d'investissement à l'étranger pour assurer sa sécurité alimentaire témoignent des résultats mitigés de ces politiques. Jusqu'en 1973, l'Égypte était autosuffisante en sucre ; elle doit à présent recourir aux importations pour couvrir le tiers de ses besoins pour cette denrée. Cet échec est partiellement attribuable à la faiblesse des surfaces arables aménagées et aux limites des ressources hydriques, qui restreignent les capacités de production. Cependant, la crise de 2008 est en grande partie liée à la volatilité des cours du blé : ce sont donc bien plutôt la vulnérabilité de la population au niveau du prix des denrées et la dépendance de certaines filières (blé, sucre, huile, etc.) à la conjoncture de l'offre sur les marchés internationaux qui minent la sécurité alimentaire égyptienne. Le pays reste en effet dépendant des approvisionnements extérieurs à plus de 42 %.

*Source : analyse CAS, d'après des données du réseau international de la DG Trésor*

Le *Rapport sur le développement humain* de 2003<sup>1</sup> du PNUD souligne que les années 1990 présentent un **bilan extrêmement contrasté en matière de développement humain**. En effet, alors que les pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique ont connu des taux de croissance sans précédent (en moyenne 6,4 % par an et par habitant) accompagnés d'une réduction de la pauvreté monétaire importante (réduction de 14,9 %), **d'autres ont connu un ralentissement de la croissance de leur indicateur de développement humain (IDH)** voire un plongeon pour certains pays d'Afrique subsaharienne.

<sup>1</sup> PNUD (2003), « Les objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine », *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2003/chapters/french/>.

### 2.3. Les politiques de développement des institutions internationales expliquent-elles à elles seules ce bilan décevant ?

Nul ne peut douter que les stratégies prônées par les institutions internationales (Banque mondiale et FMI) ainsi que les nouvelles règles commerciales de l'OMC ont eu d'importantes répercussions sur les agricultures :

- **les règles de l'OMC ont davantage favorisé les pays développés** : s'ils ont diminué leurs protections douanières et modifié leurs subventions, ces dernières restent encore très élevées. Déjà soumis à une libéralisation des produits agricoles par les PAS, les pays en développement se sont au contraire trouvés désavantagés. Aujourd'hui, le bilan est loin d'être positif : les exportations des produits agricoles des PED ont peu progressé, les importations des pays occidentaux en provenance des PED sont ralenties et les marchés restent instables ;
- **les aides au développement dédiées à l'agriculture ont fortement décliné sur les deux dernières décennies**, passant de 8 milliards (04US\$) en 1984 à 3,4 milliards en 2004. Cette diminution des flux financiers en direction des pays du Sud peut en partie s'expliquer par **un changement des priorités d'action** dans le développement et donc par la **compétition avec d'autres types d'aides** (aides alimentaires mais aussi aides financières à d'autres secteurs) ;
- sur la question des prix, certains observateurs affirment que le postulat libéral de l'autorégulation des cours par la « main invisible » s'est révélé utopique pour les marchés agricoles, qui ont subi une très forte volatilité depuis 1994. D'autres prétendent que le marché n'a pu correctement réguler les prix en raison de barrières douanières encore très élevées, notamment dans les pays de l'OCDE. La très grande volatilité des cours constatée depuis 2007 rend de plus en plus illusoire l'idée que la libéralisation du secteur permettrait de s'affranchir de ce problème. **Dans les années 1980 et 1990, les institutions de Bretton Woods ont proposé des prêts (ou aides) à des taux avantageux sous réserve que les gouvernements entament un processus de réformes. Ces conditionnalités supposaient le plus souvent une ouverture progressive du secteur agricole : les prix domestiques des produits agricoles sont alors devenus très sensibles aux fluctuations des prix sur les marchés internationaux.** Pour des économies tributaires de ce secteur, la volatilité a eu des impacts considérables sur les recettes des États, dont le budget dépendait des exportations, entravant alors les perspectives de croissance. Les paysans pauvres se sont trouvés en difficulté face à des exploitants de pays développés, fortement subventionnés, dont la présence sur les marchés a tiré les prix vers le bas. D'un autre côté, des prix trop élevés ont eu des répercussions sociales dramatiques dans des pays où la survie des populations dépendait des importations de denrées alimentaires ;
- les politiques d'ouverture prônées par la Banque mondiale et le FMI ont parfois eu des effets dévastateurs sur les agricultures. Certains observateurs fustigent les positions des institutions internationales de l'époque et affirment que **toute tentative de libéralisation de l'agriculture dans les premiers stades de développement d'un pays est vouée à l'échec, du fait des caractéristiques spécifiques du secteur.**



### Encadré n° 5

#### L'agriculture, un secteur particulier ?

Certaines théories économiques mettent en avant les spécificités du secteur agricole pour justifier sa protection face à la concurrence internationale et à la volatilité des prix, et légitimer le contrôle accru de l'État<sup>1</sup> :

- **les inflexions de ce secteur reposent sur une somme de décisions individuelles**, celles de millions d'agriculteurs, ce qui le rend beaucoup moins réactif que l'industrie, par exemple. Ces décisions sont d'autant plus difficiles à déterminer que le ménage est souvent producteur et consommateur des biens agricoles. Elles sont pourtant essentielles dans le processus de transformation agricole, que ce soit pour l'appropriation des innovations ou pour les investissements ;
- soumise aux **aléas climatiques**, l'agriculture est un secteur régi par l'incertitude et les risques, ce qui explique en partie la difficile stabilisation des prix agricoles ;
- **l'asymétrie d'information entre les petits producteurs, notamment dans les PED et les marchés internationaux**, ne permet pas un ajustement de l'offre et de la demande en fonction de l'évolution des cours ;
- **la demande de produits agricoles est également particulièrement inélastique** : l'alimentation étant un besoin de base, non substituable et largement incompressible, cette demande varie peu en fonction des niveaux de prix.

Dans ce bilan des politiques de développement agricole, il reste délicat de distinguer la part de responsabilité des facteurs macroéconomiques et celle des politiques nationales. Les exemples de succès du Malawi, de l'Inde ou du Brésil soulignent l'importance des stratégies agricoles propres à chaque pays. Elles n'exonèrent pas les institutions internationales : le Malawi a ainsi mis en place des mesures contre leur avis. Rappelons néanmoins qu'en Turquie, au Kenya, en Argentine, etc., certaines politiques menées par la Banque mondiale ont porté leurs fruits.

Dans son rapport de 2008, la Banque mondiale tente de comprendre les faibles résultats en termes de développement du secteur agricole et de réduction de la pauvreté dans certaines régions du monde. Elle pointe du doigt **les faibles investissements publics dans l'agriculture** : 4 % du PIB agricole dans les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne, contre plus de 10 % pour les pays émergents. Dans le cas de **l'Afrique subsaharienne**, bastion de pauvreté, des facteurs structurels viennent éclairer l'inefficacité des politiques de développement successives. Outre les raisons évoquées précédemment (**manque d'investissement, baisse des prix agricoles ou encore diminution de l'aide étrangère**), il faut rappeler que **ces pays souffrent d'un accès difficile au marché ou aux services, d'une densité de population faible et d'infrastructures de transport dans un état parfois désastreux**. Si certains États ont formalisé des stratégies de développement, notamment pour leur agriculture, leur mise en application est souvent entravée par une faible gouvernance ou par des conflits récurrents.

<sup>1</sup> Timmer P. (1988), « The agricultural transformation », *Handbook of Development Economics*, vol. I, édité par H. Chenery et T. N. Srinivasan.

La question du développement rural réside d'une part dans l'amélioration de la productivité agricole, d'autre part dans la question des prix. Les premières politiques de développement insistaient pour maintenir des prix agricoles bas afin de soutenir la consommation en ville, perdant de vue que la majeure partie des pauvres vivent en milieu rural. D'un autre côté, la libéralisation n'a pas eu l'effet de stabilisation des marchés escompté, ce qui laisse ouverte la question de la régulation des prix et, avec elle, celle de la sécurité alimentaire. La difficile équation de la sécurité alimentaire nécessite donc de renverser les processus d'appauvrissement qui empêchent les plus démunis, principalement des paysans, d'accroître leurs revenus et leurs ressources. À cette fin, deux leviers apparaissent :

- des prix agricoles rémunérateurs et stabilisés, ce qui induit une politique agricole nationale affirmée ;
- pour les agriculteurs, un accès aux moyens de production : formation, crédits, intrants, matériels productifs, eau d'irrigation, infrastructures de transport et de communication, infrastructures de stockage pour réduire les pertes post-récolte et accéder sur un pas de temps plus long aux marchés.

### 3. Les cessions d'actifs agricoles dans les PED devraient s'amplifier dans le futur

**Troisième constat : le phénomène des cessions d'actifs agricoles à des investisseurs nationaux ou internationaux dans les pays en développement devrait s'amplifier dans les années à venir.**

**Le phénomène de cession d'actifs agricoles à grande échelle dans les PED n'est pas une donnée nouvelle dans les échanges internationaux** : au début du siècle, la compagnie américaine United Fruit Company possédait près du quart des terres arables du Honduras... **Cependant, ces transferts prennent une dimension inédite depuis 2008.** Plusieurs causes conjoncturelles et structurelles permettent d'expliquer le phénomène et de prévoir sa poursuite<sup>1</sup>.

#### Encadré n° 6

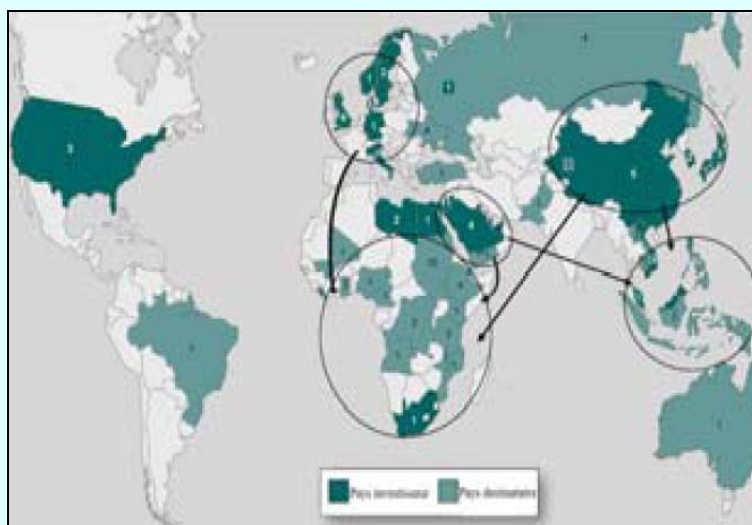
##### Entre réalités et faux semblants, état des lieux d'un phénomène de plus en plus médiatisé

Les estimations de l'ampleur des transferts d'actifs agricoles concernant des PED sont encore imparfaites, en raison du caractère confidentiel de nombreux contrats. De manière générale, la CNUCED<sup>2</sup> relève que les PED ont accueilli un flux d'IDE de l'ordre de 3 milliards de dollars entre 2005 et 2007 dans les secteurs de l'agroforesterie et de la pêche.

<sup>1</sup> Un état des lieux actualisé sera ajouté dans le rapport final.

<sup>2</sup> CNUCED, *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.

**Illustration n° 3 : Flux interrégionaux d'investissements fonciers  
à finalité agricole, 2006-mai 2009**  
(Nombre d'accords signés ou mis en œuvre)



Source : CNUCED, *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, fig. III.14.

L'investissement en direction des PED a ainsi quintuplé depuis la décennie 1990, alors même qu'il a stagné vers les pays développés. Si le phénomène constitue donc une tendance prospective dite « lourde », il importe néanmoins d'en retenir les justes proportions.

Particulièrement polémiques, les cessions foncières sont plus documentées que d'autres formes de transactions : après les contestations qui ont suscité l'abandon des projets de la société Daewoo à Madagascar, les termes de « ruée sur les terres » sont devenus un leitmotiv dans le discours médiatique.

Selon l'IFPRI<sup>1</sup>, 15 à 20 millions d'hectares de terres cultivables auraient été cédées dans des PED à des acteurs étrangers, ce qui représente un investissement de 20 à 30 milliards de dollars à l'échelle mondiale. Les cessions foncières internationales de grande ampleur sont un phénomène historiquement ancien mais qui a pris depuis peu une ampleur inédite : de 2006 à 2009, nombre de celles qui ont été publiées portaient sur des étendues de 400 000 à 600 000 hectares, quatre à six fois supérieures aux plus grands contrats passés lors du développement des grandes plantations tropicales au XIX<sup>e</sup> siècle.

Les terres concernées se trouvent majoritairement en Afrique (Soudan, Ethiopie, Congo, etc.), mais cette destination n'est pas exclusive. L'Amérique du Sud, l'Europe de l'Est et l'Asie sont également concernées. Selon la revue de presse réalisée par l'ONG GRAIN entre octobre 2008 et juin 2009, environ la moitié des projets concernerait l'Afrique, plus de 20 % la région Pacifique-Asie de l'Est, moins du quart la zone Europe-Asie centrale, et l'Amérique latine en concentrerait environ 10 %.

On note cependant un certain décalage entre les données reprises par les médias, qui constituent la source d'information la plus abondante sur le sujet, et la réalité des investissements sur le terrain : la comparaison réalisée par la Banque mondiale<sup>2</sup> entre la revue de presse de l'ONG GRAIN et les projets officiellement répertoriés

<sup>1</sup> IFPRI (2009), « *Land Grabbing* » by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, 04/09.

<sup>2</sup> Banque Mondiale (2010), *Acquisition de terres à grande échelle* (à paraître).

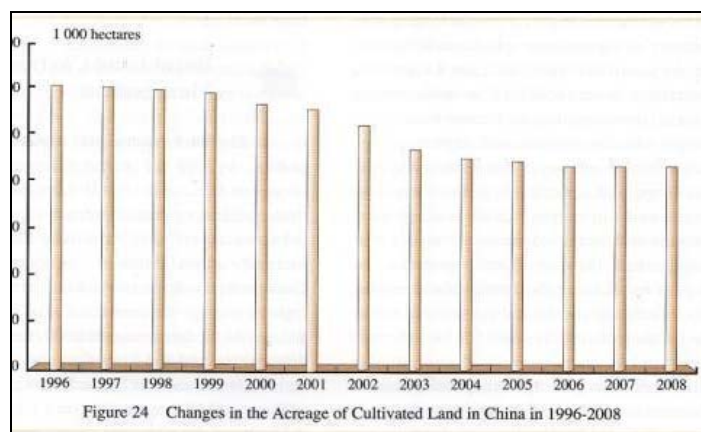
par les administrations foncières des 80 pays concernés montrent une tendance inflationniste dans l'estimation des superficies. Les projets mentionnés par les médias sont principalement de grande taille (supérieurs à 25 000 hectares), mais la Banque mondiale a établi que la notion d'« investissement de grande ampleur » variait sensiblement d'un contexte national à l'autre (plus de 2 000 hectares en Ukraine, à partir de 500 au Mozambique). En outre, l'étude révèle qu'un grand nombre d'investissements sont d'origine domestique, même si certains acteurs nationaux peuvent servir d'écran à un mandataire étranger. Enfin, l'annonce des projets n'est pas synonyme de mise en œuvre réelle : sur l'ensemble des projets africains mentionnés par la presse, environ un quart sont en cours de définition stratégique, une proportion équivalente à l'étape de la production initiale et... une quantité négligeable en pleine production. La majorité des terres (environ trois quarts des projets) sont dédiées à l'agriculture vivrière, les cultures d'agro-carburants représentant moins de 20 % des projets.

### 3.1. La volonté des États importateurs de produits agricoles, disposant de peu de terres arables, de sécuriser leurs approvisionnements afin d'assurer leur sécurité alimentaire

Pour de nombreux pays confrontés au manque de ressources foncières et hydriques, la dépendance alimentaire vis-à-vis des marchés extérieurs s'amplifie et **la recherche de nouvelles stratégies de sécurité alimentaire s'impose comme une priorité d'action politique et économique**. Le cas de la Chine, qui accroît ses positions foncières en Afrique, en est une illustration. Depuis 2007, le gouvernement chinois a fait le choix d'une production agricole hors des frontières : la Chine fait partie des quatre pays dont les entreprises d'État acquièrent ou louent de plus en plus de terres agricoles en Afrique, en Russie, en Asie du Sud-Est, voire en Amérique latine. Au total, ce sont quelque 2,1 millions d'hectares qui auraient ainsi été investis par des intérêts chinois dans le monde.

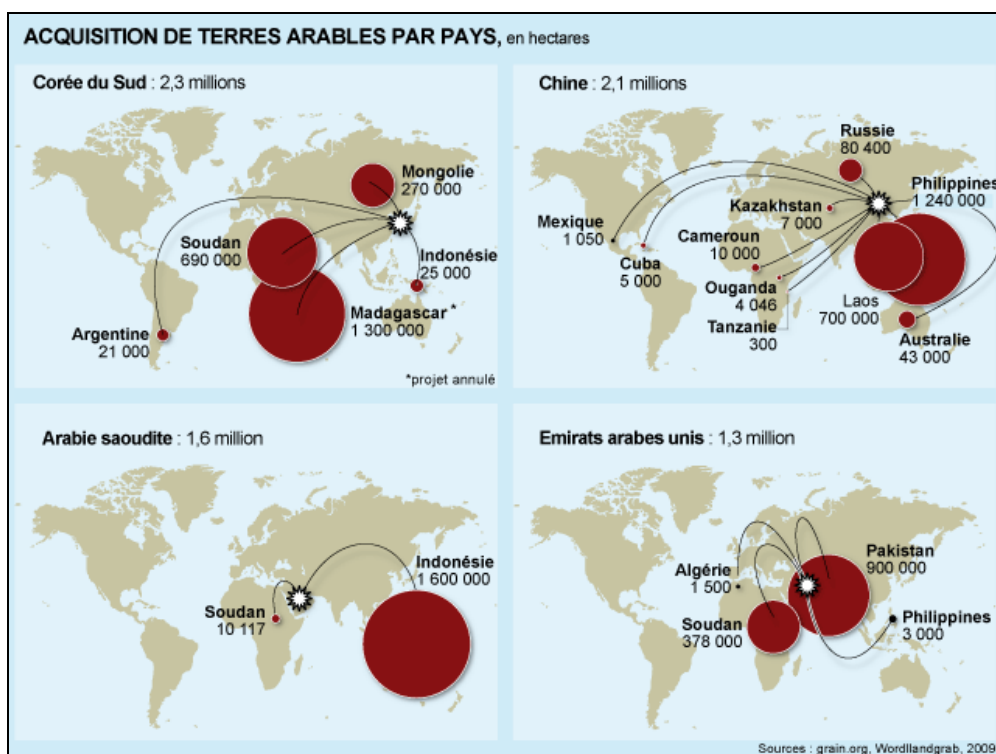
#### Illustration n° 4 : Diminution des surfaces agricoles en Chine et place des investissements chinois dans des terres agricoles étrangères

4a : Évolution des surfaces cultivées en Chine, 1996-2008



Sources : *China Agricultural Report 2009 – MOA January 2010, données fournies par le réseau international de la DG Trésor*

4b : Les entreprises chinoises font jeu égal  
avec les grands investisseurs agricoles mondiaux



Source : analyse DG Trésor, d'après des données GRAIN (2008)

Les pays arabes se montrent aussi particulièrement actifs dans la « *course aux terres agricoles* ». Forts d'une manne financière substantielle, certains États du Golfe (Arabie saoudite, Qatar, Koweït, Émirats Arabes Unis, Bahreïn) explorent les ressources agricoles disponibles à travers la planète, négociant des concessions foncières par l'intermédiaire d'entreprises d'État (Qatari Diar) ou de fonds souverains (Kuwait Investment Authority *via* le fonds Kuwait China Investment Corporation). En Égypte, l'un des plus gros importateurs mondiaux de blé, les autorités multiplient les démarches au Soudan et en Ouganda, pour produire du blé, composante majeure du régime alimentaire égyptien.

**Tableau n° 1 : Taux et nature de la dépendance aux importations de produits alimentaires (estimations relevées par le réseau international de la DG Trésor)**

Qatar	90 %
Libye	75 % - céréales, huiles végétales et édulcorants
Émirats Arabes Unis	De 8 % à 90 % - légumes (autosuffisance : 32 %), viandes et volailles (autosuffisance : 10 % et 25 %).
Arabie saoudite	96 % en 2008

Source : analyse CAS, d'après des données fournies par le réseau international de la DG Trésor

**Tableau n° 2 : Quelques investisseurs issus du Proche et Moyen-Orient**

Origine	Destination / Opérateur / Taille
Qatar	<p>Australie, Oman, Philippines, Soudan (premier investisseur), Vietnam (<i>Qatar Investment Authority</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2009 : <i>joint-venture</i> Hassad Food (majoritaire) / gouvernement soudanais, capital de 100 millions USD, détenant 75 % de ce capital. Exploitation de 250 000 hectares dans le nord du Soudan.</li> <li>- <i>joint-venture</i> « Hassad-Australie » : acquisition foncière à Sidney, cultures de blé</li> <li>- projet d'élevage en Australie : 70 000 à 150 000 moutons syriens,</li> <li>- location de 100 000 hectares aux Philippines</li> </ul>
Arabie saoudite	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indonésie : Groupe Bin Laden</li> <li>- Philippines : consortium Far East Agriculture Corp.</li> <li>- Ethiopie : entreprise de Mohammed Al Amoudi</li> <li>- projets (hôtes potentiels de l'<i>Initiative du roi Abdallah</i>) Turquie, Ukraine, Égypte, Soudan (incertains, 10 000 hectares loués par Hail Agricultural Development Company), Ethiopie, Kazakhstan, Philippines, Vietnam, Pologne, Canada et États-Unis.</li> </ul>
Égypte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008, projets avec le Soudan et l'Ouganda : 2 x 2 millions de feddans, céréales.</li> </ul>
<p>Pays du Golfe : groupe Americana/ Kharafi (Koweït) qui aurait investi 2 milliards USD (production d'engrais.), groupes IAA saoudiens (Al Marai, Nadec, Khorayef, Tadco, Hadco...)</p> <p>Europe : Farm Frite, Bel, Lactalis, Bongrain, Danone, Nestlé</p> <p>EU : Citadel</p>	<p>Égypte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1997 : octroi de 100 000 feddans au prince saoudien Al Walid Bin Talal, valorisation de terres en Haute-Égypte (projet Toshka)</li> <li>- octroi de 100 000 feddans à un fonds émirati</li> <li>- achat de 25 000 feddans par Cheikh Suleiman Al Rajhi (banquier saoudien)</li> <li>- vente de terres à des investisseurs locaux et étrangers : projet East Oweinat</li> <li>- projet North Sināi</li> <li>- projet West Delta</li> <li>- février 2010 : annonce d'allocations de nouvelles terres agricoles à des investisseurs locaux et étrangers : Haute-Égypte, Delta du Nil, Sināi</li> </ul>

Source : analyse CAS, d'après des données fournies par le réseau international de la DG Trésor

**Du fait de l'augmentation des besoins alimentaires nationaux, liée à l'accroissement de la population et du niveau de vie, de nombreux États devraient adopter ou poursuivre des stratégies de sécurisation de leurs approvisionnements alimentaires.** Le commerce de produits agricoles est ainsi appelé à se développer pour un nombre croissant de pays, selon la FAO<sup>1</sup> : d'ici à 2050, la dépendance des PED aux importations céréalières devrait doubler. La demande que ces pays adresseraient aux marchés internationaux, estimée actuellement à 135 millions de tonnes, pourrait quasiment tripler et atteindre 300 millions de tonnes par an.

Dans cette perspective, ces États sont susceptibles de réaliser de plus en plus d'investissements de grande ampleur à l'étranger, directement ou par l'intermédiaire d'entreprises et de véhicules financiers dédiés. **Ces stratégies d'externalisation se poursuivront sous différentes formes (location de terres et de capacités de transformation, achat à terme de récoltes, etc.) mais serviront une même logique, celle de la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire national.**

<sup>1</sup> FAO (2008), *op. cit.*

## Encadré n° 7

### Évolution des stratégies d'investissement des États du Moyen-Orient

Depuis le renoncement partiel aux objectifs d'autosuffisance alimentaire fixés par les pouvoirs publics dans les années 1960, dû notamment à l'épuisement des ressources hydriques, certains pays du Proche et Moyen-Orient se sont progressivement dotés de stratégie d'approvisionnement extérieur de grande envergure.

Dans un premier temps, le recours aux importations s'est imposé, piloté par des sociétés privées et parfois encadré par les pouvoirs publics. Bien que généralement autosuffisante en fruits et légumes, la Libye dispose ainsi d'accords bilatéraux avec ses voisins pour assurer les importations horticoles et éviter les ruptures d'approvisionnement occasionnelles (sécheresses, Ramadhan).

Le choix des pouvoirs publics d'externaliser une partie de la production agricole à l'étranger est plus récent. L'apparition de nouvelles menaces sur la sécurité alimentaire, qui rendent définitivement caduque toute stratégie d'autarcie, semble avoir décidé certains gouvernement à prendre le relais des investisseurs privés : l'Arabie saoudite a ainsi choisi de cesser la production des céréales trop gourmandes en d'eau d'ici à 2016. L'Initiative du Roi Abdallah pour la sécurité alimentaire officialise une stratégie de délocalisation qui consiste à réimporter des récoltes directement produites à l'étranger. De même, après l'épisode de volatilité des prix mondiaux et la crise de 2008, qui ont manifesté l'exposition des Émirats Arabes Unis à l'évolution des marchés mondiaux, le gouvernement émirien a encouragé certains acteurs publics (Fonds d'Abu Dhabi pour le Développement, Fondation Khalifa) et privés (Al Qudra, Abraaj Capital) à investir dans l'achat de terres au Pakistan et au Soudan.

Les nouveaux projets d'investissements prennent la forme de stocks stratégiques destinés à limiter l'exposition aux épisodes de hausse des cours mondiaux : il s'agit de constituer des réserves permettant d'influer sur les cours internationaux des produits agricoles et, plus directement, d'assurer un volume de denrées disponibles. Aux Émirats Arabes Unis, l'abandon du programme d'investissement foncier a déterminé la constitution de stocks de denrées dont les prix devraient augmenter dans les deux prochaines années (riz, farine, viande, thé, café, huile). Le gouvernement planifie également la constitution de réserves équivalant à trois mois de consommation pour 15 types de denrées réputées vitales, qui pourraient aussi permettre de peser sur les prix du marché.

Depuis peu, les investisseurs se tournent vers l'acquisition d'activités de la chaîne logistique : l'Abu Dhabi Fund for Development, fonds souverain des Émirats Arabes Unis, devrait devenir le principal opérateur d'une nouvelle politique qui ne se cantonne plus à l'investissement dans des unités de production agricole mais vise désormais les maillons « aval » de la chaîne de valeur agroalimentaire.

*Source : analyse CAS, d'après des données fournies par le réseau international de la DG Trésor*

Si cette tendance doit s'amplifier, **il convient cependant de ramener le phénomène à sa juste échelle**. De 2006 à 2009, ce serait 15 à 20 millions d'hectares de terres cultivables des PED qui seraient concernés<sup>1</sup> : cette surface représente certes l'équivalent de la surface agricole utile française (SAU) mais seulement **1 % des terres cultivées**.

<sup>1</sup> IFPRI (2009), « *Land Grabbing* » by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, Policy Brief, avril.

### 3.2. Des terres agricoles en quantité ou inexploitées pouvant répondre à la volonté d'internationalisation de certaines puissances commerciales

Si certains États sont mus par l'inquiétude de ne pouvoir répondre aux futurs besoins alimentaires de leur population, en particulier dans un contexte où leurs terres disponibles viennent à manquer, **les industries ont davantage à cœur de s'internationaliser**. Les cultures sont alors largement destinées à l'exportation.

#### Encadré n° 8

##### Le Brésil, pays hôte et investisseur

**Les entreprises brésiliennes investissent dans les pays voisins (Paraguay, Uruguay, Argentine), sur des zones frontalières.** Il s'agit dans ce cas de stratégies commerciales de diversifications géographiques, liées à des opportunités d'affaires et aux liens forts entre les économies du Mercosur.

**Les investissements brésiliens à l'étranger augmentent constamment, notamment en Russie et au Moyen Orient, marchés sur lesquels le gouvernement considère qu'il est important de se positionner dès maintenant.** L'agro-industrie, très dynamique, est particulièrement impliquée dans ce mouvement : dans le secteur de la viande, Brasil Foods, leader brésilien de la transformation des protéines animales, est présent aux États-Unis, en Argentine, en Russie, en Italie, et a l'intention de créer une usine au Moyen-Orient pour approvisionner la région. Au-delà du secteur agricole, les grandes entreprises brésiliennes poursuivent un processus de consolidation, avec l'appui du gouvernement qui considère comme une priorité stratégique le développement de géants industriels nationaux de taille mondiale.

**Le Brésil investit également en Afrique.** Le gouvernement poursuit une stratégie globale de développement d'agrocarburants à l'étranger afin de promouvoir leur utilisation et de ménager des débouchés aux entreprises brésiliennes.

Le gouvernement a fortement encouragé l'entreprise Vale, qui, bien que privatisée, reste largement « contrôlée » par l'État, à s'implanter dans l'industrie des fertilisants en Bolivie, au Pérou, en Argentine et au Canada, afin de sécuriser les approvisionnements dans les secteurs où le Brésil est largement dépendant des importations étrangères.

**Certains continents comme l'Amérique latine ou l'Afrique bénéficient de potentiels agricoles qui ne sont pas totalement exploités.** Bien qu'ils dépendent aujourd'hui de l'aide alimentaire internationale, tous les pays africains étudiés présentent un potentiel agronomique très important.

**Les coûts de production y sont relativement faibles,** notamment en termes de capital humain et technique. La comparaison interrégionale des coûts de production est explicite : pour des cultures céréalières comme le soja, la Banque mondiale<sup>1</sup> relève un écart moyen de 1 à 2,5 entre le grenier américain de l'Iowa et l'Argentine.

<sup>1</sup> Données 2007-2008. Cf. Banque mondiale (2010), *Acquisition de terres à grande échelle* (à paraître).



En outre, la mise en place de tarifs douaniers préférentiels pour l'importation de produits agricoles issus des PED pourrait inciter les industriels à investir à l'étranger : certains pays, tels le Pérou ou la Bolivie, bénéficient d'accords d'échange préférentiels avec l'Union européenne, notamment pour l'éthanol, ce qui pousserait au développement de terres agricoles dédiées à la production d'agrocarburants.

S'ils restent critiqués pour leur bilan mitigé en matière de développement des exportations dans le sens Sud/Nord<sup>1</sup>, ce type d'accords commerciaux mis en place par la France et l'Union européenne avec les PMA et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)<sup>2</sup> encouragent les flux d'investissements directs Nord/Sud motivés par l'exportation agricole :

- le Programme « *Tout sauf les armes* » supprime les taxes et les quotas pour tous les produits exportés par 49 PMA, à l'exception des armes ;
- des accords de partenariat économique instaurent des préférences commerciales pour les pays de la zone ACP ;
- Les systèmes de préférences généralisées (SPG) signés avec des PED en dehors de la zone ACP favorisent les exportations de certains produits industriels ;
- d'autres accords bilatéraux lient les États membres de l'UE à des pays hôtes d'investissement : la France et l'Ukraine ont ainsi conclu un accord sur la protection et l'encouragement réciproque des investissements ;
- hors du domaine commercial, **certaines réglementations peuvent indirectement inciter à l'investissement dans des actifs agricoles** : les objectifs fixés par la Directive communautaire sur les agrocarburants en matière d'approvisionnement sont manifestement trop ambitieux au vu de la capacité de production domestique actuelle au-delà des frontières de l'Union, et encouragent donc à l'externalisation de la production d'agrocarburants.

Enfin, anticipant la croissance de la finance carbone, les stratégies d'acquisition foncière peuvent viser à mettre en œuvre des projets de conservation ou de plantation forestière, ou d'autres types de puits de carbone terrestres, afin de bénéficier des subventions réservées aux mécanismes compensatoires issus du Protocole de Kyoto. Ainsi, d'anciennes mines d'Europe de l'Est susceptibles d'être reconverties en dispositifs de stockage du carbone peuvent être acquises dans la perspective d'être valorisées dans le cadre des Mécanismes de mise en œuvre conjointe (MOC) par l'octroi de crédits monétisables sur le marché carbone.

### 3.3. La volonté des États disposant de forts potentiels agricoles d'attirer des capitaux et de développer leur agriculture

Parallèlement à cette demande, de nombreux pays disposant d'avantages comparatifs en matière de production agricole (climat favorable, qualité des sols, compétitivité de la main-d'œuvre, réserves foncières) et de larges étendues arables cherchent à développer leur agriculture.

---

<sup>1</sup> Feltz J. L. (2009), « Nouveaux accords ACP-UE », *Revue Études*, tome 410/4, avril.

<sup>2</sup> Les pays ACP sont des pays signataires des [accords de Lomé](#) et de [Cotonou](#). Ils disposent de préférences tarifaires leur donnant accès au marché européen ainsi que de fonds spéciaux destinés à garantir la stabilité des prix à l'achat pour les produits agricoles et miniers.

Outre l'ampleur des investissements requis, ces pays sont confrontés à un certain nombre de difficultés qui les incitent à se tourner vers des investisseurs étrangers et à tirer parti de leur potentiel agricole : réduction de l'aide au développement dédiée au secteur agricole, baisse de la part du budget national consacré à l'agriculture (en Afrique, la part moyenne des dépenses agricoles nationales dans les dépenses globales a décliné d'environ 6 % dans les années 1990 à 4 % aujourd'hui), manque de capacités d'investissement et de secteurs d'activités générateurs de devises... **Les investissements étrangers peuvent être également perçus comme des atouts car ils peuvent susciter une mobilisation de compétences et de moyens de production externes susceptibles de remédier aux freins structurels qui minent le développement agricole – et, *in fine*, économique – de certains PED.** Au Pakistan, une expérience pilote dans la région du Punjab a montré qu'un système mécanisé de culture intensive développé par le secteur privé utilisant moitié moins d'eau et réduisant le coût des entrants de 20 % augmentait la productivité de la récolte rizicole de 60 %<sup>1</sup>.

Enfin, à l'image de l'Égypte, certains États y voient **un moyen de décupler la production agricole nationale afin de réaliser leur propre sécurité alimentaire.**

Toutefois, certains pays semblent indifférents, leur gouvernement n'ayant adopté aucune position tranchée, voire réservés quant à l'accueil de capitaux étrangers. Ainsi, le Brésil, qui se veut la figure de proue du libéralisme au sein des pays en développement, a conscience de l'importance des capitaux étrangers, qui peuvent lui permettre de financer de grands projets, et les encourage. Cependant, **il reste très attentif à la structure des acteurs, et encourager plus ou moins directement la constitution de grands groupes domestiques de taille mondiale dans les secteurs considérés comme stratégiques** (énergie, agriculture, fertilisants, etc.).

**La Banque mondiale, la CNUCED et la FAO valident ces stratégies** lorsqu'elles soulignent la nécessité d'investir davantage dans l'agriculture des PMA et des PED :

- le rapport de juillet 2009 de la CNUCED<sup>2</sup> recommande aux pays les moins avancés d'accorder une priorité beaucoup plus grande à l'agriculture. Il souligne ainsi que les 49 PMA **doivent accroître leurs investissements dans l'agriculture** pour réduire la faim et prévenir de futures crises alimentaires. Il demande notamment aux gouvernements des PMA de prendre des mesures pour améliorer les rendements agricoles, accroître le soutien local aux agriculteurs (en particulier aux femmes), asseoir les droits fonciers des agriculteurs et améliorer les relations régionales pour stimuler les marchés agricoles ;
- la Banque mondiale, dans son rapport d'octobre 2007<sup>3</sup>, préconisait **d'investir davantage dans l'agriculture dans les PED et de placer ce secteur au centre des efforts de développement** pour pouvoir atteindre l'objectif consistant à réduire de moitié la proportion de la population vivant dans une extrême pauvreté et souffrant de la faim d'ici à 2015 ;

---

<sup>1</sup> Source : DG TRÉSOR, 2010.

<sup>2</sup> CNUCED (2009), *Rapport 2009 sur les Pays les moins avancés. État, gouvernance et développement*, juillet.

<sup>3</sup> Banque mondiale (2007), *Rapport 2008 sur le développement dans le monde : l'agriculture au service du développement*.

- la FAO estime à 83 milliards USD l'effort d'investissement net annuel moyen mondial dans l'agriculture des PED pour réaliser l'augmentation de 70 % de la production agricole nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire mondiale d'ici à 2050.

La promotion des investissements étrangers par les institutions financières internationales comme leviers de développement se conjugue avec la perspective de contreparties financières ou matérielles (infrastructures et services publics) pour conforter les États dans leur volonté d'accueillir les investisseurs. **Une véritable compétition apparaît ainsi entre les pays qui sont désireux d'attirer les capitaux étrangers.**

#### 4. Certains investissements peuvent entraîner de graves dommages

**Quatrième constat : ces investissements, s'ils sont mal préparés et mal conduits ou s'ils relèvent d'une simple logique de rentabilité financière court-termiste, peuvent entraîner de graves dommages sociaux et environnementaux, la paupérisation d'une partie de la population rurale et une diminution de la sécurité alimentaire du pays hôte. Dans ce cas, ils peuvent conduire à de fortes contestations, et constituer une source de de risques réputationnels non négligeables pour l'investisseur.**

Les projets peuvent avoir des impacts socioéconomiques potentiels très différents et, dans certains cas, fortement négatifs. **De nombreux investissements se basent en effet sur des exploitations à grande échelle dites d'« agriculture intensive », mécanisées et s'appuyant sur une main-d'œuvre salariée et une importante capacité d'investissement financier.** De telles structures sont susceptibles d'être avantageuses pour les États hôtes et leur population s'ils s'accompagnent du développement effectif d'infrastructures, de services et d'emplois.

Cependant, **elles sont également porteuses de risques** : les investisseurs peuvent ne pas respecter les **droits d'usage** dont disposent les populations sur les terres et les ressources qui y sont associées (pâturages, ressources forestières, eau, etc.). Lorsqu'elles sont prévues, **les procédures de compensation ne sont pas systématiquement respectées** et, souvent, ces indemnités ne constituent pour les populations qu'**un revenu ponctuel**, offert en contrepartie d'un accès à des ressources qui conditionnent pourtant leur subsistance ou génèrent auparavant des revenus pérennes. L'arrivée des investisseurs peut en outre provoquer une **augmentation des prix du foncier** : au Brésil, la demande importante en terres (non exclusivement dues aux investisseurs étrangers) aurait renchéri le prix de terres de 4 % environ sur les douze derniers mois. Cette arrivée peut également entraîner l'**exclusion** de catégories de population économiquement et politiquement plus faibles (femmes, populations nomades, etc.), même lorsque le projet a des retombées positives sur une partie de la communauté locale (effet dit « oasis » conduisant à accorder des privilèges à un groupe particulier).

De fortes interrogations subsistent également sur le **nombre d'emplois et les conditions de travail** qui seront offerts aux populations, et sur **les transferts de technologies, qui risquent d'être extrêmement limités**, voire nuls.

Des **risques environnementaux** sont également à prendre en considération, en particulier lorsque les projets s'inscrivent dans des logiques de court terme, déterminées par la recherche d'un retour sur investissement plus rapide que les rendements agricoles naturels ne l'autorisent : déforestation, diminution des ressources en eau, pollution des nappes par l'utilisation massive d'intrants chimiques, etc.

Le **risque économique** ne doit pas non plus être négligé : des expériences précédentes d'entreprises avortées témoignent des conséquences négatives d'une planification ou d'une gestion inadéquate, pour l'investisseur, comme pour le pays hôte. L'abandon du programme d'investissement foncier des Émirats Arabes Unis au Pakistan s'explique ainsi par des difficultés techniques, politiques et économiques : trop coûteuses, et pas assez importantes, les productions agricoles envisagées n'auraient pas permis de réduire significativement la facture des importations.

#### Encadré n° 9

##### En Tanzanie, des investissements synonymes de risques économiques

Si la présence d'investisseurs étrangers dans l'agriculture tanzanienne est un phénomène ancien, des acteurs britanniques, hollandais, suédois, allemands, américains se concentrent désormais sur le secteur des agrocarburants, qui représente un total de 1,5 milliard de dollars d'investissements prévus : plus de 650 000 hectares ont ainsi été accordés à huit multinationales et à une trentaine d'institutions (ONG et centres de recherche). La surface potentielle destinée aux agrocarburants représente actuellement quelque 10 % des surfaces cultivées du pays. Mais la manne de l'agriculture d'exportation est par définition dépendante de la conjoncture des échanges internationaux : quand les débouchés se tarissent, l'activité économique locale n'est pas toujours en mesure de pallier le ralentissement. Si 80 % de la population active est agricole, certains bassins d'emplois dépendent entièrement d'entreprises étrangères (notamment Bioshape à Kilwa). Récemment, l'abandon d'un projet de l'entreprise SEKAB visant à produire du carburant à partir de la canne à sucre, à la suite d'une décision de l'investisseur suédois touché par la crise financière, a été lourd de conséquences pour les agriculteurs tanzaniens. Ces derniers, qui s'étaient reconvertis dans la culture de canne dans l'espoir de participer au réseau de petits producteurs dont il était question (modèle d'agriculture contractuelle) ont vu soudainement disparaître toute perspective d'écouler leur nouvelle production.

Ces risques expliquent la mobilisation de la société civile tanzanienne : avec le soutien des ONG internationales, une campagne a été menée à l'automne 2009 pour réclamer de meilleures garanties de la part des investisseurs : compensations pour les populations impactées par les transferts d'actifs, retombées pour l'emploi local, réalisation effective des projets de développement local promis...

*Source : analyse CAS, d'après des données fournies par le réseau international de la DG Trésor*

D'autre part, si la forme que revêt le projet est inadaptée au contexte rural<sup>1</sup> dans lequel il prétend s'implanter, **l'augmentation de production prévue du fait de l'apport de capitaux peut ne pas se concrétiser.**

Enfin, le développement d'une agriculture exclusivement tournée vers l'exportation, à l'image des cultures d'agrocarburants essentiellement destinées au marché européen (cf. *infra*), peut également **réduire la part des cultures vivrières dans la production locale** et, si les retombées économiques ne sont pas diffusées ou suffisantes, **menacer la sécurité alimentaire** des populations concernées. Les investissements réalisés dans certaines régions du Brésil, notamment pour la culture de sucre éthanol, pourraient être responsables d'une certaine uniformisation de certaines régions (intérieur de l'État de Sao Paulo très spécialisé dans la culture de la canne à sucre, centre-ouest presque exclusivement dédié à la culture du soja) : ces larges investissements chassent les cultures vivrières, l'agriculture familiale, et donc les populations. Toutefois, cet impact reste localisé et n'a pas de conséquences perceptibles à plus grande échelle sur les volumes de production agricole<sup>2</sup>.

## 5. Les politiques et les modes de gouvernance du foncier ne favorisent pas systématiquement la sécurisation foncière

**Cinquième constat : les pays hôtes des investissements présentent des situations foncières contrastées. Actuellement, dans un certain nombre de cas, les politiques et les modes de gouvernance du foncier ne sont pas propices à la sécurisation effective et durable du domaine foncier, pour les occupants sans titre comme pour les investisseurs.**

Inscrits dans des trajectoires politiques, économiques et sociales diverses, les pays hôtes présentent des situations foncières contrastées et offrent des modalités d'accès au foncier variées aux investisseurs étrangers (vente, location auprès de propriétaires privés ou de l'État). **Dans tous les cas, se posent des problèmes de sécurisation foncière.** Ainsi, dans les pays présentant une administration foncière similaire à celle des pays investisseurs, où la notion de propriété privée fait consensus, la problématique est plus simple à traiter : la sécurisation foncière dépend alors du fonctionnement effectif des institutions de l'administration foncière (mise à jour de l'information, arbitrage des conflits). En particulier, les sources d'insécurité peuvent être liées à la corruption. C'est le cas pour l'Europe de l'Est et l'Amérique latine, où les politiques de gestion foncière sont de tradition européenne ou héritent de systèmes collectivistes.

**Cependant, la sécurité foncière n'est pas synonyme de titre de propriété privé,** car elle ne découle pas tant du statut légal des droits détenus que du consensus social sur la légitimité de ces droits et de la fiabilité des mécanismes d'arbitrage.

Dans certains pays, le système foncier repose en grande partie sur la propriété individuelle et privée, et le titre de propriété formalise des droits socialement légitimes

<sup>1</sup> Voir sur ce point la section 6.

<sup>2</sup> Analyse CAS, d'après des données fournies par le réseau international de la DG Trésor.

(Uruguay, Ukraine). Dans d'autres pays, notamment en Afrique subsaharienne, **les systèmes fonciers sont divers et les droits locaux offrent une large gamme de cas de figure, allant de la propriété privée individuelle à des formes d'utilisation et de gestion commune**. Les politiques foncières, pendant la colonisation ou après les indépendances, se sont inscrites dans une logique de création de la propriété privée par le haut, formalisée par un titre foncier. Visant notamment une meilleure sécurisation foncière, elles n'ont pas atteint leur objectif et ont au contraire accentué les situations d'insécurité :

- **seul un très faible pourcentage de terres a fait l'objet d'une immatriculation** et peu de titres de propriété ont été délivrés. De plus, faute de mise à jour de l'information (changement de propriétaires, de limites), un décalage s'est créé entre la réalité et les documents fonciers. Les titres ne sont plus en mesure d'offrir systématiquement une réelle sécurisation à leur détenteur ;
- **du fait du principe de présomption de domanialité, toutes les terres non titrées relèvent du domaine privé de l'État**. Une part plus ou moins grande du territoire national relève ainsi de droits locaux dont la légitimité est reconnue au sein d'une communauté, mais pas légalement ;
- le principe de présomption de domanialité et l'administration foncière, sous la seule responsabilité des services fonciers de l'État, donnent **aux gouvernements et aux agents de la fonction publique un rôle central en matière d'attribution de terres qui peut conduire à des situations inévitables et conflictuelles** (centralisation du système de décision, opacité des procédures et corruption au sein des administrations foncières).

**Des tentatives lourdes et coûteuses de création ou mise à jour de cadastre ont rapidement connu des limites**. Perçus à tort comme créateurs de propriété, les cadastres plaqués sur des systèmes juridiques inappropriés et non actualisés sont venus compliquer la gestion foncière. Ils ont au mieux été mobilisés au profit d'élites locales ou nationales, au détriment d'ayant droits légitimes. Dans ce contexte, **la cession en location – voire la vente – de vastes superficies à des investisseurs par l'État nie, ou risque de nier, les droits des occupants de terres agricoles ne disposant pas de titres, ce qui est le cas de la majorité des populations rurales**. Elle n'offre pas non plus au preneur du bail ou à l'acheteur de garantie de sécurité foncière. Les droits fonciers dont bénéficient les investisseurs peuvent être contestés localement et conduire à la destruction des efforts de mise en valeur. Par ailleurs, en fonction des pratiques des agents de l'administration ou des décideurs politiques, ces droits fonciers peuvent ne pas être garantis dans la durée. Ainsi, l'État éthiopien a récupéré des terres occupées par des paysans locaux afin de les céder à un investisseur étranger en levant un nouvel impôt foncier que les populations locales étaient dans l'incapacité de payer.

Les expériences passées révèlent que des politiques de titrisation de la propriété privée individuelle gérées de façon centralisée ne contribuent ni à la sécurisation des droits fonciers de la majorité de la population, ni à celle des investisseurs. **Des politiques foncières prônant la reconnaissance formelle de droits reconnus, légitimes localement et ouvrant la gestion foncière à différentes institutions** (collectivités territoriales, autorités coutumières), **offrent à cet égard des alternatives à explorer**.

## 6. Il n'y a pas de modèle agricole unique

**Sixième constat : l'agriculture mécanisée à grande échelle est rarement le mode de production le plus pertinent. Différentes expériences montrent qu'il est possible, notamment dans le cadre de systèmes d'exploitation agricole composites, de concilier le respect des droits d'usage, l'amélioration de la sécurité alimentaire, le développement rural et l'intérêt de l'investisseur.**

De nombreuses organisations comme l'IFPRI, l'ILC et diverses organisations paysannes (Via Campesina, GRAIN) s'inquiètent de ce que les acquisitions foncières des investisseurs étrangers promeuvent un modèle d'agriculture extensive non durable, conduisent à déplacer les utilisateurs traditionnels des terres et créent peu d'emplois. D'après la note d'orientation de la Banque mondiale<sup>1</sup>, il semblerait que les investisseurs croient à tort que les exploitations et les plantations de grande taille sont plus efficaces que les petits domaines et qu'il est donc impératif d'acquérir des surfaces importantes.

Cependant, l'agriculture familiale est aussi réputée pour son efficacité très supérieure, en termes de création d'emplois, à celle de l'agriculture mécanisée extensive, un avantage loin d'être négligeable pour les autorités en charge des stratégies de réduction de la pauvreté et de la sous-alimentation. De fait, elle contribue à fixer les populations rurales dans les campagnes, limitant ainsi l'exode rural et ses conséquences directes : accroissement des bidonvilles, paupérisation des zones péri-urbaines. C'est le message de plus en plus clair qu'envoie la Banque mondiale<sup>2</sup>. Outre le fait que le modèle de production mécanisée à grande échelle pose des problèmes relatifs à la protection de l'environnement et aux moyens de subsistance des populations locales, il est dans l'intérêt même des investisseurs de réfléchir à d'autres formules. Lancé en avril 2008 par 64 gouvernements et préparé par 400 scientifiques originaires de 100 pays, le Rapport de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASDT)<sup>3</sup> constitue un plaidoyer et un cadre en faveur de l'agriculture familiale comme pilier essentiel de la production agricole.

**Selon la Banque mondiale<sup>4</sup>, le contexte local détermine la structure des coûts de production et par là même l'avantage de compétitivité entre « petites » et « grandes » exploitations.** Ainsi, une exploitation thaïlandaise cultivant du riz sur 4 hectares peut soutenir la concurrence avec une exploitation uruguayenne d'une surface presque vingt fois supérieure : à coût d'intrants égal, le modèle thaïlandais impose certes un important recours à la main-d'œuvre, mais le modèle économique de l'agriculture intensive est treize fois plus coûteux en matière d'équipement, et neuf fois plus coûteux en frais d'irrigation. En Amérique latine, les impacts contrastés de l'agriculture intensive dédiée à l'exportation sur le développement local permettent

<sup>1</sup> Banque mondiale, collection *Agriculture and Rural Development Notes*, n° 45, janvier 2009 et n° 48, juin 2009. Voir également le *Rapport 2008 sur le développement dans le monde (op. cit.)* (2009).

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> [www.agassessment.org](http://www.agassessment.org).

<sup>4</sup> Banque mondiale (2010), *Acquisition de terres à grande échelle* (à paraître).

également de conclure à la prééminence des facteurs structurels, notamment économiques, dans les retombées de différents modèles d'exploitation<sup>1</sup>.

**L'essor des IDE à grande échelle dans les actifs agricoles des pays du sud impose donc de concilier l'agriculture industrielle adoptée par une grande partie des nouveaux acteurs et l'agriculture familiale traditionnelle, socle des campagnes des pays du Sud<sup>2</sup>.**

Force est cependant de constater qu'il n'y a pas de modèle unique qui pourrait être recommandé pour chaque région : **il appartient à chaque pays de déterminer la solution qui lui est adaptée.**

Une première solution réside dans la mise en place d'une agriculture duale composée de très grandes exploitations et d'une agriculture vivrière pour les paysans les plus pauvres : le Brésil est ainsi devenu en une cinquantaine d'années un des principaux exportateurs de produits agricoles (plus de 40 milliards de dollars en 2007). Cette réussite a cependant suscité de très fortes inégalités sociales et une grande pauvreté, qui ont donné naissance au mouvement des paysans sans terre. Une telle solution n'est donc concevable que dans la mesure où elle s'accompagne de réelles mesures redistributives envers les plus pauvres. Depuis l'arrivée au pouvoir du président Lula en 2002, la malnutrition a reculé de 73 %, la mortalité infantile de 45 % et la proportion de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté est passée de 28 % à 16 %, selon les données de la FAO et du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation.

Une autre solution consiste à **concilier ces deux systèmes d'organisation agricole grâce à des partenariats contractuels entre investisseurs étrangers et petits exploitants sur de petites exploitations familiales satellites**. Au-delà du métayage, la relation de coopération entre l'entrepreneur et les agriculteurs doit reposer sur plusieurs critères susceptibles d'offrir aux agriculteurs locaux de nouvelles opportunités de revenus : l'achat de la production des petits exploitants qui contractualise à l'avance le prix d'achat, le conseil technique et l'accès aux intrants, l'accès au crédit et aux assurances, l'accès au marché. Au lieu d'être considérées comme des obstacles à l'investissement, les populations locales devraient être perçues comme de précieux partenaires pour l'investisseur, mettant à disposition leurs ressources foncières ainsi que leur savoir-faire en matière de cultures et de gestion des ressources. Les agricultures familiales professionnelles ainsi que les agricultures vivrières peuvent s'intégrer dans ces nouvelles formes d'organisations agricoles. Pour l'investisseur, elles représentent de nombreux atouts :

- une diminution du « risque-pays » : l'agriculture, et plus précisément le domaine foncier, dépendent en grande partie de décisions régaliennes, et le risque de nationalisation n'est pas négligeable pour l'investisseur ;
- une meilleure compréhension et une bonne gestion du foncier local par les agriculteurs locaux partenaires peuvent limiter les conflits liés à l'implantation.

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point Carter M., Bradford L. et Mesbah D. (1996), « Agricultural Export Booms and the Rural Poor in Chile, Guatemala, and Paraguay », *Latin American Research Review*, vol. 31, n° 1, p. 33-65.

<sup>2</sup> Elle concerne pratiquement la moitié de la population des pays en développement : 1,3 milliard de personnes vivent sur de petites exploitations ou sont paysans sans terre.



S'il n'y a pas de modèle idéal, plusieurs systèmes organisationnels agricoles peuvent être développés en adéquation avec le contexte local et en concertation avec les populations locales : diverses formes coopératives, des *joint ventures* entre sociétés agroalimentaires et exploitations locales avec entrée des travailleurs locaux au capital, divers schémas de types *out-growers schemes*<sup>1</sup>, des modèles de transformation et de commercialisation centralisés.

#### Encadré n° 10

##### Un modèle d'agriculture centralisée contractuelle en Thaïlande : la production de sucre de canne

L'agriculture contractuelle suivant le modèle de transformation et de contractualisation centralisé est fréquente dans toute l'industrie thaï. Quarante-six sucreries du pays, appartenant à des particuliers, ont produit 4 080 000 tonnes de sucre au cours de la saison 1996-1997, dont 57 % ont été exportés. Plus de 200 000 agriculteurs cultivent la canne à sucre pour ces sucreries sur quelque 914 000 hectares. De nombreux agriculteurs cultivent également des produits agricoles pour de grands exploitants par le biais d'accords avec des intermédiaires. En théorie, le gouvernement thaï réglemente strictement les prix, établit les quotas et surveille les activités des compagnies sucrières privées. Le gouvernement a instauré un système de partage des revenus nets suivant lequel les planteurs reçoivent 70 % et les industriels 30 % du total. En outre, le gouvernement encourage et dirige des centres de recherche technique ainsi que des associations de planteurs.

*Source : FAO, l'agriculture contractuelle: des partenariats pour la croissance, 2002*

**Les gains des agriculteurs engagés dans ces contrats dépendent néanmoins de leur pouvoir de négociation**, lequel déterminera l'ajustement des clauses du contrat et des prix en fonction de l'évolution des marchés, le rôle qui leur est octroyé dans la gouvernance du projet et l'aménagement de dispositifs juridiques auxquels ils ont accès pour contraindre l'investisseur à respecter ses engagements, du démarrage du projet jusqu'à son terme.

De fait, certaines associations de défense des communautés paysannes laissent entendre que les exploitants sous contrat, faute de possibilité de négociation préalable, se retrouveraient souvent dans une situation extrêmement défavorable. Leurs seuls droits sur les terres ne suffisent pas à garantir qu'ils retireront davantage de bénéfices de la hausse des prix des produits agricoles ; les rentes seront captées par les acteurs de la filière capables d'exercer leur pouvoir de marché ou de négociation, quels qu'ils soient. Ce pouvoir peut être exercé par des sociétés bénéficiant d'une position monopolistique ou oligopolistique pour certains intrants

<sup>1</sup> Voir la définition de la FAO : « *an out-grower scheme [is] a contractual partnership between growers or landholders and a company for the production of commercial forest products. Out-grower schemes or partnerships vary considerably in the extent to which inputs, costs, risks and benefits are shared between growers/landholders and companies. Partnerships may be short or long-term (eg. 40 years), and may offer growers only financial benefits or a wider range of benefits. Also, growers may act individually or as a group in partnership with a company, and use private or communal land. Out-grower schemes are usually prescribed in formal contracts. Within this definition out-grower schemes may include joint ventures and contract tree farming.* ». Source : [www.fao.org/docrep/005/y4803e/y4803e10.htm](http://www.fao.org/docrep/005/y4803e/y4803e10.htm).

(variétés de semences brevetées, produits phytosanitaires, etc.) ou encore pour les usines de transformation ou l'accès au marché, y compris par des sociétés faisant sous-traiter la production à de petits exploitants. Les travaux de recherche consacrés par Sawit Watch ou le Forest Peoples Programme à la situation de 4 à 4,5 millions de petits planteurs de palmiers à huile indonésiens ont révélé qu'ils étaient souvent contraints de vendre leur production à une entreprise en particulier. En conséquence, ils perçoivent fréquemment un prix inférieur à celui du marché.

## 7. La régulation internationale ne peut être contraignante à court terme

**Septième constat : des régulations internationales relatives aux cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers sont nécessaires mais, compte tenu de la gouvernance mondiale actuelle, elles ne pourront prendre la forme classique d'un accord mondial contraignant pour les pays qui le signeraient, du moins à court terme. Elles se traduiront donc sous diverses formes de règles de droit non obligatoires (chartes, guides de bonnes pratiques, directives volontaires, etc.) ou d'accords particuliers (principes de conditionnalité, engagements contractuels, etc.).**

Un dialogue international s'impose afin de déterminer une régulation commune en réponse à l'augmentation du phénomène d'investissement international à grande échelle dans le domaine agricole et à la concurrence entre les États hôtes pour attirer les investisseurs. Cette compétition explique en partie que la négociation des termes des contrats et des engagements de la part des investisseurs passe au second plan des préoccupations des États.

### 7.1. Une solution simple mais irréaliste à court terme : instaurer des règles s'imposant à tous les investisseurs internationaux, publics et privés

Ces normes communes seraient débattues et adoptées au niveau des États, investisseurs et hôtes. **Une telle gouvernance semble malheureusement peu probable** pour plusieurs raisons :

- la gestion des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire reste un domaine régalien, où **le principe de souveraineté nationale limite les perspectives de création d'un droit international contraignant**. En décembre dernier, les négociations internationales de Copenhague ont révélé l'attachement profond de certains pays, notamment la Chine et, dans une certaine mesure, les États-Unis, à la règle de non-ingérence dans les affaires intérieures ;
- la création d'une organisation mondiale génératrice de mesures coercitives constituerait **une entreprise inédite dans le champ actuel du droit international**, où seul l'Organe de règlement des différends de l'OMC est actuellement en mesure de créer une législation contraignante sur le plan international. En outre, les bilans du Sommet de Copenhague, de la régulation financière mondiale ou de

la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, laissent augurer qu'une telle gouvernance est difficilement envisageable dans le présent ;

- **les États pourraient s'avérer peu enclins à participer** à la formation de cadres restreignant les flux d'investissements : du côté des pays hôtes, la concurrence pour attirer les IDE est souvent intense entre les pays d'une même région, à l'image, dans un tout autre domaine, de la surenchère qui s'est installée entre les États membres de l'Union européenne autour des mesures de défiscalisation accordées aux entreprises étrangères.

## **7.2. Malgré la réactivation des préoccupations de sécurité alimentaire lors de la crise de 2007-2008, l'adoption de règles sur les investissements agricoles internationaux ne fait pas encore consensus**

Dans la plupart des pays, la cession d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers est considérée uniquement comme une opportunité. En **dehors des organismes internationaux, seuls quelques pays sont aujourd'hui demandeurs de réglementations particulières** : il s'agit d'États ayant initié des projets très critiqués (Corée du Sud), menant des réflexions prospectives pour assurer leur sécurité alimentaire (Japon) et enfin de futures destinations « phares » des investissements (Union africaine).

## **7.3. À défaut de solution contraignante, la solution peut résider dans la mise en place de bonnes pratiques**

Les institutions internationales (Banque mondiale, CNUCED, FAO, FIDA) promeuvent la définition par les États, la société civile et les investisseurs de chartes de bonnes pratiques, ou de « directives volontaires ». L'objectif serait notamment d'inciter les investisseurs à entrer dans des démarches de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE).

D'autre part, les grands bailleurs mondiaux, tels que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, disposent d'instruments permettant d'inciter les États à mettre en œuvre certains principes, notamment les critères dits de « conditionnalité » des aides, qui déterminent l'attribution des prêts et des fonds aux bénéficiaires qui s'y conforment.

Une telle approche devra inciter les acteurs à **passer d'une démarche bilatérale entre États et investisseurs, telle qu'elle est pratiquée actuellement, à une approche triangulaire qui implique les populations locales.**

**Sa force résidera dans son intérêt pour l'investisseur.** En effet, bénéficier d'un cadre clair et précis, ainsi que d'un contrat négocié dans des conditions transparentes, serait non seulement le gage d'investissements responsables et sécurisés mais également la garantie de se prévaloir de tout risque réputationnel. C'est en ce sens que la FAO parle de « *partenariat gagnant-gagnant* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> FAO (2009), *L'investissement étranger direct – opportunité « gagnant-gagnant » ou accaparement des terres ?*



## DEUXIÈME PARTIE



# Les recommandations



Nourrir 9 milliards de personnes d'ici à 2050 suppose de développer considérablement les investissements réalisés dans l'agriculture. Le mouvement de cessions d'actifs agricoles porte donc en germe les facteurs de la future sécurité alimentaire mondiale. Si l'attention de certains médias locaux et occidentaux s'est focalisée sur ses impacts négatifs, ce phénomène nécessite avant tout d'être régulé. L'issue de la Conférence de Copenhague a rappelé que la gouvernance mondiale actuelle ne pouvait conduire rapidement à des mesures contraignantes qui s'imposeraient à tous les acteurs, mais bien plutôt à des règles de bonne conduite que les pays s'engageraient à appliquer. Dans ce cadre, on peut envisager des règles de droit non obligatoires (chartes, guides de bonnes pratiques, directives volontaires) ou des accords particuliers (principes de conditionnalité, engagements contractuels).

Ce rapport et les recommandations qui suivent s'adressent d'abord aux pouvoirs publics français qui ont la capacité de dialoguer avec les institutions internationales, avec les pays hôtes et les représentants du secteur privé français. De manière plus générale, ces pistes concernent également d'autres acteurs, dont les États hôtes, les investisseurs, le secteur bancaire. Certaines ne pourront être réalisées qu'à long terme, d'autres sont applicables dès maintenant.

## 1. Les acteurs français et européens doivent inscrire leur action dans les cadres généraux des organisations internationales

**Première recommandation : les acteurs français et européens doivent s'efforcer d'inscrire leur action dans les cadres généraux de bonnes pratiques définis par la Banque mondiale, la CNUCED, la FAO, le FIDA, le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et l'OCDE. La France et l'Union européenne devraient néanmoins veiller à ce que ces textes tiennent compte des recommandations énoncées ci-après.**

La France et l'Union européenne ne peuvent adopter de règles unilatérales contraignantes sur la cession d'actifs agricoles dans les PED. Le phénomène est mondial : toute régulation d'envergure nationale ou communautaire aurait une efficacité limitée et poserait le problème de l'atteinte à la compétitivité des acteurs régulés vis-à-vis de leurs concurrents non contraints. Les effets d'une telle asymétrie des normes sont particulièrement prévisibles dans les pays africains, où les investissements en provenance de Chine sont appelés à poursuivre leur croissance. En février 2009, le président chinois annonçait une hausse des investissements sur le continent, réitérant l'engagement pris deux ans auparavant par le Plan d'action de Beijing d'« *encourager, avec un soutien appuyé, les entreprises chinoises à augmenter leurs investissements dans le secteur agricole en Afrique* » et prouvant que le contexte de crise économique mondiale n'avait pas entamé la dynamique de transfert de capitaux chinois.

À l'heure où les institutions internationales définissent leurs propres principes vis-à-vis des transactions internationales d'actifs agricoles, les autorités françaises et communautaires doivent cependant inciter ces instances à encadrer au mieux le phénomène, en alimentant leurs travaux.

La Banque mondiale, la Commission des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation ont en effet entamé des réflexions sur les bonnes pratiques en matière d'investissement agricole à grande échelle.

#### Encadré n° 11

##### Les réflexions entamées par les différentes institutions internationales

**a) La FAO.** Des « directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure foncière et des autres ressources naturelles » sont en cours d'élaboration à l'initiative de la FAO depuis 2008. Le processus de consultation visant à préparer ces directives a débuté en 2009. Ces directives volontaires ont pour but de fournir des indications pratiques aux États, à la société civile et au secteur privé afin de favoriser une gestion responsable de la tenure destinée à atténuer la faim et la pauvreté, à améliorer l'environnement et à soutenir le développement économique local et national. Un premier document révisé doit être examiné par les organes directeurs de la FAO au début de l'année 2011.

**b) La Banque mondiale.** Les démarches engagées, suite à l'initiative du Japon, par la Banque mondiale rejointe par la CNUCED, la FAO et le FIDA, sur des principes applicables aux investissements fonciers ont été présentées lors de l'Assemblée générale des Nations unies en 2009. Elles ont reçu l'appui d'une trentaine d'États, dont la France. Elles ont conduit à lancer une étude dont la publication devrait intervenir mi-2010, visant à clarifier les enjeux, à caractériser le phénomène dans ces grandes lignes, à améliorer la vision de la réalité des investissements sur le terrain (notamment leur faisabilité économique), et à identifier les difficultés et les conditions de succès, au moyen d'études de cas et d'études de projets par pays. Il s'agira d'aider à répondre aux problèmes identifiés en élaborant des principes généraux, en impliquant les différents acteurs (gouvernement, secteur privé, société civile) et en définissant leur rôle, en effectuant un travail analytique et opérationnel auprès des pays concernés (renforcement des capacités des pays hôtes).

La Banque mondiale dresse d'ores et déjà trois constats sur les aspects sociaux et environnementaux :

- la clarté des droits fonciers est une condition nécessaire pour un impact positif, ainsi que pour la réussite du projet du point de vue de l'investisseur ;
- les gouvernements manquent de capacité pour faire respecter les accords et mettre en œuvre leurs politiques, ce qui conduit à envisager un rôle important des institutions internationales pour les y aider ;
- les meilleurs résultats sont obtenus lorsque les communautés sont parties prenantes à l'investissement.

En amont de cette étude, la Banque mondiale avait rédigé une première proposition de sept principes généraux présentés en 2009<sup>1</sup> à l'attention de l'ensemble des

<sup>1</sup> Cf. annexe 2



acteurs concernés (investisseurs, société civile et gouvernements). Ces principes portent sur le respect des droits des populations locales sur les terres et les ressources naturelles, la nécessité que l'investissement contribue à la sécurité alimentaire, la transparence des projets, la consultation et la participation de toutes les parties prenantes au projet, et la nécessité de cadrer les investissements dans une démarche responsable et durable tant sur les aspects sociaux qu'environnementaux.

**c) Le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation** a présenté en mars 2010 au Conseil des droits de l'Homme une nouvelle version de l'ensemble des principes et mesures fondés sur les droits de l'Homme qu'il avait proposés en juin 2009 pour garantir le droit à l'alimentation, dans le contexte du nombre croissant d'investissements fonciers transnationaux à grande échelle. Il consacrera son prochain rapport annuel devant l'Assemblée générale des Nations unies, en septembre 2010, à la question de la sécurité foncière et à l'accès à la terre. Ses recommandations, à destination première des États, mettent l'accent sur :

- la transparence dans la négociation et la constitution d'études d'impact sociales et environnementales préparant au mieux l'arrivée de l'investisseur ;
- la participation des communautés affectées au projet d'investissement ;
- la nécessité d'une définition claire des obligations de l'investisseur par rapport aux parties prenantes du projet, qui doit détailler la création d'emplois en quantité et en qualité, le volume de production envisagé, et le pourcentage des productions destinées au marché local et à l'exportation.

Aux travaux de la Banque mondiale et des instances onusiennes s'ajoute l'initiative régionale conduite communément par l'**Union africaine**, la **Commission économique pour l'Afrique** (United Nations Economic Commission for Africa, UNECA) et la **Banque africaine de développement (BAD)** qui ont entrepris un travail en 2006<sup>1</sup> sur la question foncière en Afrique. Celui-ci a abouti, lors du sommet de l'Union africaine à Syrte (Libye) en juillet 2009, à l'adoption, par les différents chefs d'État présents, de *guidelines* portant sur les politiques foncières en Afrique<sup>2</sup>.

Ces différentes réflexions s'accordent sur un certain nombre de principes :

- les acquisitions de terres doivent faire l'objet d'un débat réunissant toutes les parties prenantes au projet, à tous les niveaux de gouvernance. Les négociations ne doivent pas relever seulement de décisions prises sans concertation au plus haut niveau de l'État, car plus les États sont faibles et le système de gouvernance défaillant, plus le risque d'un accord inéquitable est élevé ;
- les populations qui exploitent les terres vendues, concédées ou louées doivent être précisément informées du contenu de ces projets d'acquisition, consultées et associées à la négociation avec les investisseurs ;
- les États et l'investisseur doivent pouvoir s'entendre, préalablement à leur engagement, sur la base d'un contrat précis (nature et nombre d'emplois locaux créés, fiscalités, retombées économiques) et transparent exposant les modalités de mise en œuvre et les contreparties de l'investissement ;

<sup>1</sup> [www.pambazuka.org/aumonitor/images/uploads/Framework.pdf](http://www.pambazuka.org/aumonitor/images/uploads/Framework.pdf).

<sup>2</sup> Cf. annexe 2.

- les États doivent pouvoir disposer, préalablement à leur engagement, d'informations fiables qui peuvent se traduire par des études indépendantes d'impact :
  - sur l'environnement (sols, réserves en eau, équilibres écologiques, modes de culture) ;
  - sur l'économie locale (emploi, revenus, marché local) ;
  - sur les ressources du pays.

Ces principes ne s'imposeront cependant pas à un État : la mise en œuvre d'un code de bonne conduite non coercitif destiné à encadrer l'IDE agricole de grande ampleur devra susciter l'adhésion d'une majorité d'États, autour de principes porteurs d'enjeux réputationnels, seul levier permettant aujourd'hui de poser les bases d'une gouvernance mondiale. La proposition émise par le Japon au G8 en mai 2009 de confier la conduite du dispositif correspondant à l'un des trois organismes internationaux existants – l'OCDE, le FIDA et la FAO – paraît une bonne approche pour que ce dispositif soit mis en œuvre par une institution multilatérale indépendante.

Dans un certain nombre de cas, **l'acquisition d'actifs agricoles résulte d'un financement provenant de fonds souverains. Afin d'éviter toute disparité de concurrence, il paraît souhaitable que les sources de financement publiques ou privées soient soumises aux mêmes règles, en l'occurrence aux Principes Équateur<sup>1</sup>.** L'utilisation de ces fonds ne relevant que de la responsabilité de l'État qui les possède, il est souhaitable que les textes de la Banque mondiale et des instances onusiennes prévoient que tout pays signataire s'engage à ce que ses fonds souverains respectent les Principes Équateur, dans le cas de projets de cessions d'actifs agricoles.

## 2. Les investissements responsables dans le secteur agricole doivent être encouragés

**Deuxième recommandation : pour nourrir la population mondiale à venir, il est nécessaire d'accroître les investissements, publics et privés dans l'agriculture, y compris les aides internationales. En conséquence, les institutions et les textes internationaux devraient : i) encourager les investissements (y compris les cessions d'actifs) dès lors qu'ils pourront être qualifiés de responsables ; ii) proposer aux pays hôtes qui le souhaiteraient un accompagnement destiné à renforcer leurs capacités de négociation avec les investisseurs, mais aussi à sécuriser les investissements, et à s'assurer qu'ils s'intègrent dans les politiques foncières, agricoles et de sécurité alimentaire.**

Le constat précédemment établi, selon lequel 75 % des populations pauvres des PED habitent les zones rurales et dépendent des revenus de l'activité agricole (soit 900 millions de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour), permet de comprendre l'insistance de la Banque mondiale en faveur d'une augmentation des aides à l'agriculture.

---

<sup>1</sup> Voir sur *infra*, section 6.

En effet, **une telle structure socioéconomique fait de l'activité agricole le principal levier de développement : une croissance fondée sur ce secteur, plus particulièrement sur le revenu des petits exploitants, permettrait de lutter deux fois plus efficacement contre la pauvreté** que si l'effort portait sur les secteurs tertiaire ou industriel<sup>1</sup>.

L'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre, couplée à des évolutions techniques adaptées aux caractéristiques locales en termes de contraintes physiques, de conditions climatiques et de savoir-faire s'impose donc comme une priorité.

Dans la lignée des préconisations de la FAO (2008), qui pose la hausse significative de l'investissement dans le secteur agricole des PED comme une condition de la sécurité alimentaire mondiale, il s'agit donc d'**augmenter de 60 % l'apport capitalistique dans les filières agroalimentaires de ces pays**<sup>2</sup>.

Les apports publics seuls ne pourront suffire, tant des gouvernements des PED que des bailleurs de fonds internationaux. Ces derniers doivent financer des réformes en profondeur, favorisant l'investissement privé domestique, notamment des exploitants agricoles. Le secteur privé étranger peut venir en complément ou dynamiser le secteur agricole, en irriguant l'ensemble des activités de l'amont à l'aval de la chaîne de valeur. À terme, **les investissements privés encadrés et durables pourraient permettre de développer des productions à plus haute valeur ajoutée et des activités non agricoles, entraînant la diversification du revenu des populations rurales.**

En outre, **la construction de capacités destinées à établir un contexte d'investissement stable et susceptible de favoriser les retombées positives des projets en milieu rural sous-entend une amélioration du contexte institutionnel** en matière de stabilité et de transparence. En amont de la filière agroalimentaire, l'instauration de partenariats *gagnant-gagnant*, notamment avec des semenciers, rend nécessaire de clarifier les régimes de droits de propriété intellectuelle (FAO, 2008).

#### Encadré n° 12

##### **Au Kenya, un modèle d'agriculture contractuelle fait le lien entre cultures d'exportation et développement économique local**

La Fondation de l'Aga Khan pour le Développement économique a déployé depuis une quarantaine d'années une production massive de haricots verts « extra fins » sur les plateaux du Kenya. Chaque année, 15 000 tonnes de haricots conditionnés sont réexportés vers l'Europe. Cette production repose sur des partenariats contractuels signés avec près de 60 000 petits exploitants agricoles. L'entreprise a fondé un véritable bassin d'emploi : elle emploie par ailleurs directement quelque 3 000 personnes dans ses usines, et 600 travailleurs agricoles.

Le prix de vente de la production est contractualisé à l'avance avec le client européen, mais aussi avec les fournisseurs kenyans. La récolte n'est donc pas valorisée directement sur les marchés internationaux, échappant ainsi à la volatilité

<sup>1</sup> Banque mondiale (2007), *Rapport sur le développement dans le monde 2008 - L'agriculture au service du développement*.

<sup>2</sup> La FAO (*op. cit.*) estime que les PED ont investi en moyenne 142 milliards (en USD 2009) par an dans le secteur agricole au cours de la décennie 1990 et recommande d'atteindre 83 milliards de dollars au niveau mondial, en termes d'investissement brut moyen par an (voir *supra*).

des cours constatée par ailleurs. L'investisseur bénéficie de deux avantages comparatifs kenyans dans le processus de production : le climat local permet deux récoltes par an, et la compétitivité des coûts de main-d'œuvre est particulièrement intéressante pour une culture intensive en capital humain. Deux autres avantages concurrentiels sous-tendent cette structure contractuelle. D'une part, le réseau de producteurs a atteint une taille critique, et donc un volume de production important : la société est devenue le leader de l'industrie légumière en Afrique de l'Ouest. D'autre part, l'efficacité productive de son modèle économique repose sur l'intégration d'une bonne partie des activités de la filière (production, transformation, stockage, etc.), et permet de contractualiser à l'avance un prix compétitif avec l'acheteur européen.

Les agriculteurs kenyans y voient une garantie de débouchés mais aussi de revenus. En outre, le dispositif prévoit des conditions privilégiées d'accès aux intrants, et des dispositifs de formation agronomique, ainsi qu'une assistance technique. Afin de ne pas porter atteinte à la sécurité alimentaire des populations de sa sphère d'implantation en provoquant le grignotage de l'espace dédié aux cultures vivrières, l'entreprise réclame de ses fournisseurs qu'ils consacrent plus de 75 % de leurs terres à d'autres cultures. L'entreprise bénéficie également à ses fournisseurs locaux dans d'autres maillons de la chaîne de valeur (emballage, transports). Le modèle de l'agriculture contractuelle basée sur de petites exploitations sur le format de l'« *out-grower scheme* » a été privilégié pour ses avantages en termes de coûts (couverture des risques climatiques par l'atomisation des fournisseurs, contrôle de qualité, absence d'investissement engendrant des coûts dits « irrécupérables »). Il repose essentiellement sur la construction de relations de confiance avec les communautés locales : la concertation avec les autorités, la mise en œuvre de projets pilotes démontrant la viabilité des opérations ont donc été des préalables indispensables.

**Le pays hôte qui dispose d'un cadre et d'une stratégie d'accueil clairs dans le secteur agricole, voire de recours en cas de comportements contraires à la sécurité alimentaire ou aux principes de développement durable, maximise ses chances de bénéficier des retombées positives des IDE concernés.**

## **2.1. Il importe d'intégrer l'investissement dans le sentier de développement économique et social propre à chaque pays**

Afin que les investissements d'origine étrangère ou domestique dans le secteur agricole puissent être bénéfiques, il est souhaitable que l'État hôte ait défini une stratégie faisant le lien entre trois types de politiques :

- **une politique agricole** conciliant l'évolution de la production, la préservation des ressources environnementales et forestières (dans la lignée du concept de « *révolution doublement verte* »<sup>1</sup>) et définissant la part réservée à la production non alimentaire. Une attention particulière sera portée, dans son élaboration, au cadre foncier (cf. *infra*), aux conditions d'organisation des financements et à la mise en place d'une industrie agroalimentaire. Pour être fructueuse, une telle politique pourrait s'organiser sur un échelon décentralisé, reposer sur un modèle d'agriculture familiale permettant l'émergence de structures coopératives et chercher à développer l'emploi rural ;

<sup>1</sup> Voir Griffon M. (2006), *Nourrir la planète : Pour une révolution doublement verte*, Paris, Odile Jacob.

- **une politique de sécurité alimentaire** prévoyant éventuellement des barrières douanières, dans le cadre d'un marché régional, et garantissant un prix minimal des produits, afin de protéger les marchés locaux des fluctuations des cours mondiaux, ainsi que des mesures redistributives permettant de résoudre le problème d'accès à l'alimentation des plus pauvres. À ce titre, et afin de garantir la sécurité alimentaire nationale sans conduire à l'effondrement des prix agricoles, il appartient à l'État hôte de définir, s'il le souhaite, dans chaque contrat d'investissement destiné à des cultures alimentaires, les conditions de crise qui justifieraient que tout ou partie de la récolte soit destinée à la vente locale : **le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation propose ainsi que le contrat prévoie qu'une part minimale de la production soit vendue sur place et que celle-ci soit accrue, selon une formule définie à l'avance, en cas d'augmentation du prix du produit sur les marchés internationaux ;**
- **une stratégie d'attraction sélective des IDE** qui passe, à court terme, par la demande de garanties de la part de l'investisseur. À plus long terme, une telle stratégie doit s'articuler autour d'un projet de constitution de filières agroalimentaires basées sur des producteurs agricoles, des intermédiaires et des réseaux bancaires locaux.

## 2.2. La réalisation d'études d'impact à long terme pourrait constituer un prérequis posé par l'État hôte auprès des investisseurs

Réalisées *ex-ante* par le porteur de projet, sous le regard d'une expertise indépendante, ces évaluations couvrant au minimum la durée du bail porteraient notamment sur :

- l'environnement (sols, réserves en eau, équilibres écologiques, modèles de production agricole) ;
- l'économie locale (emploi, revenus, conditions d'acquisition ou de location des actifs).

Le savoir-faire des organisations issues des Nations unies et des institutions financières internationales devrait garantir l'indépendance des expertises et leur donner la légitimité requise.

L'État hôte devrait également prévoir, et faire figurer dans le contrat, les mécanismes d'ajustement et les procédures de sanction qui seront mises en œuvre en cas de non-respect des engagements pris par l'investisseur.

L'examen de contrats en Afrique subsaharienne par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)<sup>1</sup> a révélé que les contrats sont souvent conclus sur le mode intergouvernemental, ou entre un investisseur privé et le gouvernement hôte, en des termes sibyllins qui leur confèrent une confidentialité de fait. Cette opacité peut avoir des implications cruciales, qui vont de l'atteinte aux

---

<sup>1</sup> IIED, FAO, FIDA (2009), *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Partant de ce constat, l'Institut a depuis formulé une série de recommandations à l'intention des autorités locales et nationales dans les pays destinataires d'investissement. Voir IIED (2009), *Legal Tools for Citizen Empowerment: Getting a better deal for natural resource investment in Africa - Highlights and lessons learned (2006-2009)*.

intérêts du pays hôte lors de l'implantation du projet au rejet de l'investisseur étranger par les populations locales.

Afin d'éviter les phénomènes de corruption, l'État doit détailler et rendre public l'ensemble des clauses des contrats conclus avec des investisseurs. Les conditions dans lesquelles seraient effectuées les cessions d'actifs dépassant une certaine surface ou une valeur économique donnée seraient ainsi rendues transparentes. La création d'un observatoire mondial indépendant sur le phénomène des cessions internationales d'actifs agricoles permettrait également d'assurer une veille transparente sur les projets en cours dans les États concernés. Un tel organisme pourrait être rattaché à l'Observatoire des agricultures du monde porté par la France auprès de la FAO, ou au Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire au sein de la même organisation.

### **2.3. Il appartiendra au pays hôte de définir sa propre politique en matière de gestion des cultures non alimentaires**

L'État pourrait ainsi limiter ou encadrer strictement la production d'agrocarburants s'il estime que la concurrence avec les cultures vivrières sur les meilleures terres est susceptible d'accroître la spéculation foncière et d'entraîner une augmentation des prix des produits alimentaires. À l'inverse, dans la lignée des conclusions du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, un État pourrait choisir d'encourager ces cultures afin de développer une agriculture d'exportation aux retombées positives. Selon le modèle emprunté par cette stratégie, dans le cas où les populations locales sont associées à la perception du profit dégagé, ces cultures peuvent améliorer le revenu des communautés rurales et contribuer au développement des cultures vivrières, par l'augmentation de la productivité, et la structuration des filières (incitation au regroupement de coopératives de producteurs, mécanisation des exploitations, amélioration de l'accès aux intrants, etc.). Dans ce cas, les cultures d'agrocarburants pourraient contribuer indirectement à la sécurité alimentaire. Les institutions internationales pourraient dans cet esprit proposer aux pays hôtes des services de conseil pour les aider à définir leur politique de développement de ces cultures.

### **2.4. Il est primordial que les États hôtes puissent être accompagnés techniquement et financièrement dans l'élaboration de politiques foncières et agricoles ainsi que dans la définition des infrastructures correspondantes**

Le renforcement des capacités de négociation des pays hôtes avec les investisseurs constitue également une priorité. À long terme, les États les plus exposés aux pressions des investisseurs pourraient solliciter l'appui des agences d'aide bilatérale et des institutions financières internationales en vue d'améliorer leur capacité d'expertise juridique, économique, environnementale, en particulier par des actions de formation.

### 3. La France et l'Union européenne pourraient proposer des accords bilatéraux aux pays d'accueil des investisseurs européens

Troisième recommandation : la France, voire l'Union européenne, pourraient proposer aux pays qui accueillent des investisseurs européens de signer des accords de partenariat visant à développer leur secteur agricole et à sécuriser les investissements. Ces accords pourraient comporter une aide financière ou technique, destinée à favoriser : i) la mise en place des politiques foncières, agricoles et de sécurité alimentaire, ainsi que d'une gouvernance adaptée (concertations entre les acteurs) ; ii) l'éducation et la formation ; iii) l'innovation agricole (centres de recherche adaptés aux capacités de production et au contexte agricole du pays concerné, en particulier des paysans les plus pauvres, réforme des droits de propriété intellectuelle, etc.) ; iv) la constitution d'activité « aval » des filières agroalimentaires, voire v) la construction d'infrastructures logistiques (transport, capacité de stockage). Ces accords pourraient comprendre un volet énergétique destiné à aider les industriels désireux de développer des énergies renouvelables pour leurs propres besoins ou pour ceux du pays hôte.

Des échanges techniques entre la France et un certain nombre de PED pourraient contribuer à la mise en place d'un cadre foncier, au développement de l'agriculture (formation, microfinance, etc.), à la lutte contre la déforestation (mise à disposition d'images satellitaires). La France dispose en effet d'une culture agro-économique et de savoir-faire particuliers. Sans qu'il soit question de les transposer « à l'identique » dans les PED, **une collaboration bilatérale pourrait bénéficier aux pays hôtes d'investissements, dans plusieurs domaines majeurs :**

- **le renforcement des capacités dans le secteur agricole** : cette action devrait principalement bénéficier aux organisations de producteurs, afin de **rééquilibrer des relations que le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation estime souvent « déséquilibrées » entre les petits exploitants et les investisseurs issus de l'agro-industrie<sup>1</sup>** ;
- **le renforcement ou la création de capacités de recherche et de développement agronomiques**. Les centres d'expertise français, notamment le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), pourraient renforcer leurs coopérations destinées à créer des variétés améliorées, répondant aux spécificités régionales et à la nécessité de produire « plus » et « mieux » ;
- **l'aménagement rural** : la politique de structures française combine la régulation des biens fonciers ruraux (gérées en collaboration par l'État et les organisations de producteurs par des SAFER<sup>2</sup>) et la limitation du cumul d'exploitations basée sur des seuils de superficie d'exploitation. Cette politique décline des instruments permettant d'**encourager l'équipement technique de petits exploitants** locaux

<sup>1</sup> [www.srfood.org/index.php/fr/component/content/article/641-agribusiness-and-the-right-to-food](http://www.srfood.org/index.php/fr/component/content/article/641-agribusiness-and-the-right-to-food).

<sup>2</sup> Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

(nouveaux entrants ou producteurs pâtissant d'un déficit de capital), de limiter la concentration des terres et de **renforcer les exploitations de petite taille** chroniquement déficitaires ;

- **l'organisation de filières de production de semences.** La France dispose d'une expertise reconnue en la matière, notamment via des organismes interprofessionnels tels que le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS). L'accès des agriculteurs des PED aux facteurs de production est une condition cruciale de la sécurité alimentaire au cours du siècle prochain. Au vu de l'inégale mise en valeur des potentiels agricoles à l'échelle globale, la disponibilité de variétés de semences performantes et adaptées représentent donc un espoir pour développer la production de certaines régions du monde. Cette question est étroitement liée à celle du régime de propriété intellectuelle qui doit gouverner les avancées de la recherche variétale. Deux visions s'opposent actuellement dans un débat de dimension mondiale, notamment à l'OMC. D'un côté, on trouve les partisans du brevet, qui donne à son détenteur un droit de propriété valable vingt ans, mais restreint l'utilisation de la variété protégée à des fins de recherches sur sa variabilité. De l'autre, il y a les défenseurs du Certificat d'obtention végétal (COV), qui attribue un titre de propriété de durée équivalente aux découvreurs de nouvelles variétés, ces derniers s'engageant à mettre à disposition leur innovation comme source de variabilité, ce qui permet son utilisation immédiate par d'autres sélectionneurs.

Par ailleurs, **des conventions bilatérales** sur le modèle de l'Accord entre la France et l'Ukraine « *sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements* » **peuvent contribuer à sécuriser – et donc à pérenniser – les investissements, notamment en renforçant les garanties procurées aux bailleurs.** Il convient cependant de souligner, que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, de tels accords relèvent de la gouvernance européenne : la stratégie des pouvoirs publics français en matière d'accords de promotion des investissements doit donc s'inscrire dans ce cadre. Il s'agirait de promouvoir soit au niveau français des accords de coopération agricole et foncier *ad hoc* sécurisant les investissements, soit au niveau européen des accords d'encouragement et de protection réciproque des investissements dans ce domaine.

Enfin, les accords pourraient inciter l'investissement étranger à contribuer à la croissance du secteur énergétique des pays hôtes en ciblant le domaine des énergies renouvelables. Un tel développement, organisé sur un échelon décentralisé, pourrait apporter un début de réponse à la fracture énergétique actuelle – aujourd'hui, seul un quart des populations africaines a accès à l'électricité, soit 530 millions de personnes, et 930 millions dépendent de la biomasse dite « traditionnelle ». Pour les investisseurs, l'enjeu est d'utiliser pour leurs propres besoins des énergies renouvelables et, pour les pays hôtes, de les encourager à augmenter leur production énergétique pour en faire profiter la population locale.



#### 4. La mise en place de politiques foncières alternatives doit être encouragée

Quatrième recommandation : les réformes foncières en cours dans de nombreux PED entendent répondre aux enjeux de sécurisation des droits fonciers et des usages des populations locales. Pour autant, leur élaboration et leur mise en œuvre posent de nombreuses questions. Dans la grande majorité des cas, les populations locales manquent des moyens et des outils nécessaires pour défendre leurs droits. Conformément au Livre blanc sur le foncier<sup>1</sup> et à la note de positionnement intitulée « Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole »<sup>2</sup>, la France doit appuyer des processus de réformes foncières qui respectent les droits fonciers des usagers locaux. Ce principe est au cœur de la position française en matière d'appropriation de terres à grande échelle et des recommandations faites dans ce cadre (développement des connaissances, renforcement de la gouvernance mondiale, et aide au développement). Quel que soit le cadre légal en vigueur localement dans les pays, les investisseurs devraient également être responsables du respect des droits locaux des usagers pour éviter les conflits et sécuriser leurs investissements.

Dans les pays en développement, le principal objet des politiques foncières est de définir des modes légaux d'occupation et d'usage des sols, les droits reconnus, leur authentification et leur garantie. Elles constituent un puissant **outil d'intégration au service des politiques économiques et sociales** des pays. Les réformes à l'ordre du jour dans de nombreux pays s'inscrivent dans une recherche d'alternatives à la titrisation qui assurent la sécurité de la tenure foncière des producteurs ruraux. Elles s'articulent autour de trois principes :

- la reconnaissance de la diversité des droits locaux ;
- la reconnaissance du rôle central de l'administration foncière qui doit être accessible aux usagers, offrir des services fiables et opérer dans la transparence ;
- la mise en place d'institutions accessibles et réactives capables de faire respecter les lois et de résoudre les litiges fonciers.

La mise en œuvre de ces réformes soulève de nombreuses questions car :

- elles impliquent souvent une redéfinition du rôle des pouvoirs publics ;
- elles doivent concilier des objectifs économiques et sociaux contradictoires (sécurisation des investissements, amélioration de la productivité agricole, sécurisation de la tenure foncière dans une démarche inclusive, etc.).

Au-delà de la question économique, c'est le **modèle de société**, le contrat social qui lie les citoyens entre eux et les engage avec l'État, qui se trouve en débat. Les chercheurs, experts et décideurs du Comité technique « Foncier et développement »

<sup>1</sup> Comité technique « Foncier et développement » (2009) *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud : le Livre blanc des acteurs français de la Coopération*.

<sup>2</sup> Groupe interministériel Sécurité alimentaire (MAEE, Agriculture, Budget).

de la Coopération française, qui travaillent depuis une quinzaine d'années, ont élaboré un *Livre blanc* qui constitue un outil d'échange et de dialogue avec tous les acteurs impliqués dans les projets ayant une dimension et une implication foncière. Ce *Livre blanc* propose des **modalités d'intervention prenant en compte les contraintes locales, nationales et globales**.

Les nouvelles vagues d'investissements fonciers de grande envergure comportent des risques importants pour les politiques foncières en construction ou en cours de mise en œuvre :

- **le mépris des droits de propriété et d'usage des populations locales** pouvant donner lieu à des conflits ou des mises en danger de populations fragiles ;
- **une compétition foncière** accrue comportant des risques de difficultés d'installation pour les producteurs ruraux nationaux.

### Encadré n° 13

#### L'aménagement du Delta du Niger, une entreprise complexe

Le Delta du Niger est l'une des surfaces irriguées les plus étendues et les plus anciennes de l'Afrique de l'Ouest. Le Président malien a récemment décidé de faire appel à des investisseurs étrangers afin de mettre en valeur ces terres en friche. De larges étendues de terres ont été allouées à des entrepreneurs chinois, libyens, sud-africains ou à ceux de l'Union monétaire ouest-africaine. Cependant, sur le terrain, dans l'attente de la mise en œuvre des projets, certains paysans installés sur les surfaces irriguées ont été expulsés, et d'autres restent dans une situation particulièrement précaire. L'Office du Niger, entreprise parapublique malienne qui gère désormais le capital foncier du Delta en tant qu'administration foncière, ne communique en effet aucun contrat portant sur la cession d'une centaine de milliers d'hectares à la société Malibya Agriculture, qui a été créée par les autorités maliennes en partenariat avec la Libye en vue de réaliser l'autosuffisance alimentaire malienne et de transformer le delta du Niger en grenier de la sous-région. Si de grands travaux d'aménagements sont prévus pour produire du riz hybride en collaboration avec le Centre national chinois, seuls 5 000 hectares – sur une concession d'une centaine de milliers – ont été à ce jour aménagés pour des cultures qui ne seront pas destinées à l'exportation. D'autres éléments rendent contestable la répartition des terres décidée par l'Office, notamment la compétition pour l'accès et le projet du fonds de développement américain de délivrer des titres de propriété territoriaux (MCA « Millennium Challenge Account »), projet qui peut contredire les réalités locales et les statuts antérieurs.

Plus récemment, un groupe de travail a été constitué par la Coopération française : mobilisant des membres du Comité technique « Foncier et développement », du Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA) et des représentants d'organisations de la société civile, il s'attache à caractériser le phénomène et ses enjeux en termes de sécurité alimentaire, de sécurité de la tenure foncière, de maintien et de création d'emplois et de développement durable. Deux documents ont été produits : un document d'analyse et de propositions rédigé par l'ONG Agter, et une note de positionnement de la France, en cours de validation par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

En matière de foncier, les recommandations qui en sont issues s'appuient sur le *Livre blanc* et mettent l'accent sur le **respect des droits des usagers du foncier**, qu'ils soient formels ou informels (coutumiers/traditionnels), individuels ou collectifs, comme préalable aux investissements.

Elles proposent de **développer les connaissances**, notamment sur le thème central de la disponibilité en terres. À titre d'exemple, la quasi-totalité des surfaces arables font l'objet d'une appropriation ou d'une forme de maîtrise, bien qu'elles soient en apparence libres de droits. Certains usages notamment pastoraux ne sont en effet pas tous marqueurs de propriété visibles à l'observateur extérieur. Pour consolider et documenter ce type d'indicateurs, il convient de promouvoir des expertises et des recherches qui pourraient être menées dans le cadre du Comité technique « Foncier et développement », du sous-groupe européen foncier qui se réunit sous l'égide du groupe informel des chefs « agriculture et développement rural » (HARDs), ou de l'observatoire des agricultures du monde en cours de constitution.

Elles proposent également de **renforcer la gouvernance mondiale sur les questions foncières**, d'une part en continuant à s'articuler aux initiatives visant à engager investisseurs, bailleurs, acteurs publics et privés, dans des démarches volontaires de droits proclamés au niveau international (FAO, Banque mondiale, FIDA, Principes Équateur, principes de l'investissement responsables des Nations unies) ; et d'autre part, en lançant aux niveaux mondial, régional et national une réflexion sur la définition et les conditions d'application de normes permettant de faire face aux conséquences de l'appropriation abusive et de la concentration des ressources foncières. Dans cette perspective, plusieurs dispositifs font sens :

- **le Pacte international sur les Droits économiques, sociaux et culturels** (PIDESC) consacrant le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles (art. 1<sup>er</sup>) et le droit à l'alimentation (art. 11) ;
- **la déclaration des Nations unies du 10 décembre 2008 pour les droits des peuples autochtones**, qui prévoit des mécanismes de protection des droits aux terres de ces peuples (art. 8, 10, 26 et 28).

Aucun de ces mécanismes ne permet encore de contraindre les États à respecter les engagements pris, mais ils peuvent néanmoins constituer un socle à partir duquel pourrait se construire un **dispositif mondial impératif de protection des droits d'usage du foncier** et de répartition équitable de la richesse générée par les ressources foncières (instrument fiscal de taxation des rentes).

Des clauses spécifiques au foncier pourraient être intégrées dans le cadre de la révision des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Ces principes sont déjà appliqués par douze pays en dehors de l'OCDE, et leur application est contrôlée par des « points de contact nationaux » qui traitent des plaintes déposées en cas de non-respect. Il conviendrait d'encourager d'autres pays à adopter ces principes.

L'aide au développement devrait **inciter les pays bénéficiaires à s'engager dans des politiques foncières responsables offrant une alternative au titre de propriété individuelle**. Les bailleurs de fonds doivent, en tout état de cause, s'abstenir de financer, garantir et assurer des investissements impliquant la prise de contrôle de grandes superficies de ressources foncières, qui iraient en sens contraire des règles internationales en cours de constitution.

S'agissant du contenu des disciplines à intégrer dans ces différentes instances, les principes énoncés par la Banque mondiale constituent une base de départ relativement partagée : identification et respect des droits fonciers, renforcement de la sécurité alimentaire, transparence et bonne gouvernance, association des parties prenantes, garantie de viabilité économique des opérations d'investissements, et enfin durabilité sociale et environnementale. Ces principes gagneraient néanmoins à être précisés pour être plus concrets. Ainsi, l'identification et le respect des droits fonciers locaux (propriété ou usage, individuels ou collectifs) devraient accorder une attention particulière à l'agriculture familiale, afin de tenir compte des droits des populations autochtones et indigènes et des questions de genre.

L'application de ces principes pourrait s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la **responsabilité sociale et environnementale des entreprises**.

## 5. L'investisseur doit s'engager dans une démarche responsable

Cinquième recommandation : l'investisseur doit s'engager dans une démarche responsable répondant aux cadres généraux internationaux mentionnés ci-dessus ainsi qu'aux normes internationales de responsabilité sociale<sup>1</sup>. À cette fin, il devra réaliser des études d'impact *ex-ante* relatives aux conditions environnementales, économiques, sociales et de sécurité alimentaire de son projet (production, accès à la nourriture, etc.). Ces évaluations, certifiées par un organisme indépendant, montreront notamment l'intérêt du projet pour le pays hôte en termes d'augmentation de la production de valeur ajoutée vis-à-vis du secteur rural local et d'amélioration de sa sécurité alimentaire, soit directement par l'augmentation de la production, soit indirectement par l'accroissement de l'emploi et du revenu des populations locales. Cette démarche devrait conduire l'investisseur à mener un triple dialogue, aussi transparent que possible, avec les autorités nationales, les collectivités territoriales et la population locale.

À cette fin, l'Union européenne et la France pourraient créer un label « Agro Investissement Responsable » qui serait attribué à des investisseurs. Pour ces derniers, l'adhésion à cette démarche devrait diminuer les risques de long terme associés au projet et lui permettre d'obtenir de meilleurs taux d'emprunt. De plus, la publicité de ce label auprès des consommateurs pourrait favoriser la vente des produits correspondants.

---

<sup>1</sup> Voir les différentes sources de droit internationales – notamment le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* – exposées par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation in De Schutter O. (2010), *Acquisitions et locations de terres à grande échelle : Un ensemble de principes et de mesures clés pour répondre à l'impératif des droits de l'Homme*.

Sans un engagement préalable sur leurs pratiques, et sans un cadre garantissant la sécurité de leurs projets, il est possible que les investisseurs étrangers privilégient la rapidité du retour sur investissement, au détriment de la préservation d'une ressource à laquelle ils n'auront plus accès à l'issue du bail passé avec le gouvernement correspondant.

Les multiples démarches de responsabilité sociale des entreprises (RSE) restent peu encouragées par le consommateur final, car encore largement incomprises : la création d'un label « Agro Investissement Responsable » correspondant à une pratique responsable de l'investissement dans des actifs agricoles pourrait ainsi être encouragée. À terme, l'autorisation d'importation vers le marché européen de produits agricoles issus d'implantations directes dans les PED et PMA pourrait être conditionnée à l'obtention de ce label par l'entreprise concernée, dans des modalités compatibles avec les règles du commerce international.

Cette labellisation pourrait s'intégrer dans les démarches déjà mises en place au niveau international<sup>1</sup>, telles que le *Global Reporting Initiative* (GRI), les principes pour un investissement responsable des Nations unies (PRI), les Principes Équateur, le *Global Compact*, les Objectifs du Millénaire, ou encore les principes directeurs de l'OCDE (voir *supra*)<sup>2</sup>.

Cette labellisation pourrait s'articuler autour de deux axes majeurs.

■ **La transparence** auprès de l'ensemble des acteurs impliqués, condition nécessaire à l'acceptation sociale du projet. Un programme international sur la transparence des transactions foncières dont le slogan pourrait être « *Publiez ce qui est négocié !* », en miroir du principe « *Publish what you pay!* » de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), pourrait être mis en place pour les contrats discutés ou conclus entre des gouvernements et des investisseurs concernant des surfaces au-delà d'un certain seuil (voir *infra* sur une adaptation des Principes Équateur).

En 2001, la France a innové en imposant dans le cadre de la loi « Nouvelles réglementations économiques » une obligation de reddition de comptes (« *reporting* ») sur les impacts sociaux, environnementaux et sociétaux des entreprises cotées en bourse. L'expérience française a montré que seule l'obligation légale suscite un véritable saut qualitatif en termes de transparence par les entreprises. **La France et l'Union européenne devraient imposer une obligation de transparence à l'ensemble des acteurs d'origine européenne impliqués dans des investissements de grande envergure dans des actifs agricoles**, afin qu'ils détaillent leurs choix en matière de surfaces concernées, de mode d'exploitation, de types de cultures, de régions d'implantation.

---

<sup>1</sup> En avril 2010, le Brésil a également vu des ONG et des investisseurs privés discuter de la création d'un label garantissant que les cultures de soja et les élevages n'induisaient ni expropriation de population, ni déforestation.

<sup>2</sup> Trente-neuf pays membres de l'OCDE dont la France<sup>2</sup> ont signé les principes de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Les principes directeurs sont un instrument unique en termes de RSE, en cours de révision. Ils constituent les fondamentaux d'un comportement responsable pour les acteurs économiques. Composés de dix chapitres, les principes directeurs abordent les questions de la contribution au développement durable, des relations aux parties prenantes, de la transparence, de l'emploi, de l'environnement, la lutte contre la corruption, l'intérêt des consommateurs, la science et les technologies et enfin la concurrence et la fiscalité.

■ **Les études d'impacts économiques, politiques, environnementales et sociales** : l'application de ces principes peut s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. À cet égard, de nombreuses initiatives qui poussent les entreprises à réaliser des études d'impact prenant en considération l'ensemble des incidences des investissements (sociales, économiques, sanitaires, sur les droits de l'Homme, etc.), comme la directive européenne « Modernisation » du 18 juin 2003, ont un potentiel intéressant. Ces exigences amènent les principales places boursières mondiales à renforcer leurs prérequis vis-à-vis des sociétés cotées et à étendre des obligations de transparence et de reddition des comptes aux entreprises les plus importantes. Ces études devraient conduire l'investisseur à :

- **démontrer que son projet s'inscrit explicitement dans le cadre de la politique agricole du pays hôte** : juste rémunération et/ou compensation des communautés et travailleurs ruraux, participation à la constitution de filières locales passant par le choix d'intermédiaires et de fournisseurs locaux (notamment des exploitations agricoles familiales) plutôt que par des modèles de salariat ;
- **adopter des modes de contractualisation qui impliquent l'ensemble des parties prenantes** locales : cette démarche devrait conduire à un triple dialogue, aussi transparent que possible, avec les autorités nationales, les collectivités territoriales et enfin avec la population locale ;
- **montrer qu'il prend en compte la sécurité alimentaire du pays hôte** (clauses contractuelles prévoyant la redirection d'une partie de la récolte sur le marché local en cas d'épisode de crise, voir *supra*).

En outre, l'investisseur pourrait s'engager à produire l'énergie dont il a besoin à partir de sources renouvelables. En liaison avec le pays hôte, l'implantation de tels projets (notamment dans des régions reculées) pourrait s'accompagner de la construction ou de la modernisation de réseaux d'électricité, permettant à la population soit de profiter de l'électricité produite par l'investisseur, soit d'être raccordée au réseau centralisé existant. Rappelons qu'en Afrique subsaharienne, seulement 25 % de la population a accès à l'électricité. L'accès à l'énergie des trois quarts restant constitue un défi majeur pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Cette labellisation doit être conçue comme un gage de sécurité : pour l'investisseur, qui verrait son investissement reconnu comme légitime et responsable par la communauté internationale ; mais aussi pour l'État hôte, qui disposerait d'une stratégie structurée et responsable de l'investisseur s'appuyant sur des études *ex-ante*, et permettant en éventuel recours en cas de non-respect du cahier des charges du label.

## 6. L'application des Principes Équateur aux cessions d'actifs agricoles devrait être généralisée

Sixième recommandation : le secteur financier ainsi que les fonds souverains devraient, lorsqu'ils participent au financement de cessions d'actifs agricoles, appliquer les Principes Équateur ou leur équivalent. Ces principes pourraient être adaptés et étendus à l'ensemble des transactions d'actifs agricoles au-delà d'un certain seuil, qu'elles correspondent à de nouveaux projets ou à un simple transfert d'actifs. Par ailleurs, l'évaluation sociale et environnementale requise par le second principe pourrait être systématiquement publiée et communiquée aux populations locales. Enfin, des fonds d'investissement « durable », visant en priorité à soutenir les acteurs des filières locales ou ne finançant que les projets dits « responsables », pourraient être créés.

### 6.1. La généralisation de l'application des Principes Équateur<sup>1</sup> aux investissements dédiés à l'agriculture est souhaitable pour inciter les investisseurs à adopter des démarches responsables

Les Principes Équateur constituent une réponse aux risques que représentent les opérations internationales. Cette spécificité suggère qu'ils pourraient être appliqués systématiquement au cas spécifique des transferts d'actifs agricoles dans des PED, destinations pour lesquelles l'investisseur fait face à des risques réputationnels et économiques accrus. Pour l'heure, ils s'appliquent uniquement au financement de projets, et pourraient donc être étendus à l'ensemble des acquisitions d'actifs agricoles, qu'elles correspondent à de nouveaux projets ou à un transfert d'actifs, au-delà d'un seuil à définir.

Depuis son adoption en 2003 par une dizaine de banques commerciales, **cet engagement volontaire autour d'un code de bonne conduite** fédère aujourd'hui une soixantaine d'institutions financières, qui représentent plus de 80 % des financements de projets dans le monde. L'intérêt du dispositif – qui repose sur le concept du *due diligence*<sup>2</sup> – tient dans l'ampleur du réseau international<sup>3</sup>, qui intègre également des organisations issues des PED, tout autant que dans la participation de *leaders* du secteur bancaire.

<sup>1</sup> Voir l'annexe 2 pour une description détaillée des Principes Équateur.

<sup>2</sup> Le *due diligence* est un concept juridique anglo-saxon qui signifie que le sujet doit travailler à se prémunir lui-même contre tout élément négatif d'une opération qui peut être évité. En droit des affaires français, le *due diligence* correspond à la notion de « bon père de famille ». Elle se manifeste de deux façons : 1) l'audit préalable dont les conclusions serviront de base à la prise de décision d'un investisseur ; 2) l'obligation de vigilance qui définit un ensemble de prescriptions légales imposant aux établissements de crédit et à toute personne recueillant des fonds des contrôles visant à identifier leur interlocuteur et l'origine de ses ressources. (J.O. du 28 décembre 2006).

<sup>3</sup> [www.equator-principles.com/index.shtml](http://www.equator-principles.com/index.shtml).

Ces procédures garantissant le respect des principes de développement durable sont particulièrement adaptées aux transactions d'actifs agricoles de grande ampleur telles qu'elles se déroulent actuellement :

- ces Principes concernent toute entreprise de grande envergure, impliquant un investissement au-delà de 10 millions USD. Dans les faits, les projets concernent essentiellement le secteur de l'énergie et la construction d'infrastructures ;
- le processus encadre de bout en bout la décision d'investissement : l'obligation de réaliser une étude d'impact *ex-ante* selon les critères de notation environnementale et sociale de la SFI (*cf. encadré ci-contre*) n'est en aucun cas un exercice littéraire. Au vu de ses conclusions, (notation du risque associé au projet selon trois gradations), l'évaluation est en effet suivie de la formulation de correctifs ou de compensations, ainsi que de consultations publiques, regroupés dans un « Plan d'action » adapté. Les résultats de l'étude d'impact conditionnent également la rigueur qui sera exigée pour le suivi des opérations ;

#### Les huit critères de performance de la SFI

Le bailleur signataire des Principes Équateur doit assurer que les projets qu'il finance dans un PED se conforment à la version à jour des critères de performance, des Directives Environnement, Santé et Sécurité de la SFI, et ce dès la conduite préalable d'une évaluation environnementale et sociale.

- 1 - Évaluation sociale et environnementale et gestion des impacts du projet
- 2 - Respect des principes et droits fondamentaux au travail (OIT)
- 3 - Prévention et réduction des émissions polluantes
- 4 - Respect de la santé et de la sécurité publique
- 5 - Réparations et compensations dans le cas d'acquisition des terres et de déplacements forcés
- 6 - Préservation de la biodiversité et des ressources naturelles
- 7 - Protection des communautés autochtones les plus vulnérables
- 8 - Préservation du patrimoine culturel

Source : synthèse CAS, d'après [www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/EnvSocStandards](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/EnvSocStandards)

- les Principes Équateur obligent le porteur de projet à réaliser une étude d'impact *ex-ante* selon les critères de notation environnementale et sociale de la SFI : une amélioration possible consisterait à ce que l'évaluation sociale et environnementale, issue du deuxième principe, soit publiée et communiquée dans tous les cas aux populations locales sous une forme compréhensible, et non seulement en cas d'effets négatifs significatifs ;
- ils préviennent également toute tentation d'éluder l'instrument juridique dans la transaction, ou de réduire le recours au droit à sa plus simple expression, un problème récurrent dans les transferts d'actifs agricoles : l'investisseur doit en effet figer les termes de son intervention et ses obligations dans un contrat détaillé. Les Principes proposent une solution à l'asymétrie des recours juridiques entre l'investisseur étranger et les communautés locales, un déséquilibre souvent critiqué par les observateurs : une consultation préalable avec les populations affectées doit être organisée, et un mécanisme de règlement des griefs accessible à tous les groupes concernés doit être mis en œuvre. À noter que toute entreprise entraînant un déplacement, un impact sur un groupe vulnérable ou des incidences irréversibles sur les conditions de vie locales sera classé comme relevant de « risques maximaux » lors de l'étude d'impact, ce qui entraîne l'obligation de traiter cet aspect dans le Plan d'action. Il est à noter que seules les parties prenantes contractuellement associées au projet, et notamment les acteurs de la société civile (ONG, Association paysanne, etc.), peuvent tenter des recours juridiques reposant sur les Principes Équateur ;



- ils cherchent à **lever l'opacité des transactions** : ils réclament l'intervention d'un expert indépendant dans l'évaluation environnementale et sociale et l'audit du Plan d'action. En outre, un compte-rendu à destination de l'organisme financeur (non public) doit être publié annuellement afin de présenter les résultats du projet. À ce titre, il serait souhaitable, dans un souci de plus grande transparence, de permettre l'ouverture de ces comptes rendus à la société civile.

En cinq ans, les banques signataires, qui s'appuient sur un réseau de correspondants locaux pour la gestion des Principes, ont constaté une amélioration graduelle mais substantielle de la transparence des projets. **L'un des avantages du dispositif tient dans la participation de l'organisme financeur au règlement des coûts de la mise en œuvre du système de vérification**, qui constitue bien souvent un obstacle à la formulation d'instrument de respect des normes, notamment pour les États des PED.

Le respect des Principes Équateur engendre des dépenses moyennes représentant 2 % à 3 % de l'investissement, un montant qui peut tripler dans le cas d'une gestion de déplacement de population<sup>1</sup>. Les institutions financières sont néanmoins disposées à financer ce système coûteux, car il participe de la couverture du risque opérationnel : les études d'impact et le respect de principes de développement durable sont autant de garanties d'un investissement plus fiable économiquement, et plus sûr en termes d'implantation locale. Les Principes Équateur essaient d'ailleurs bien au-delà de leur vocation initiale : de nombreuses banques répliquent ces procédures en deçà de 10 millions de dollars et, hors du financement de projet, à des crédits export.

Au vu de l'ampleur de leur participation dans des transferts internationaux d'actifs agricoles, notamment dans les pays du Proche et Moyen-Orient, **il serait particulièrement souhaitable que les fonds souverains adoptent les Principes Équateur dans le cas de projets relatifs à des cessions d'actifs agricoles. Une seconde option consisterait à intégrer les Principes Équateur aux Principes de Santiago** élaborés en octobre 2008 dans l'enceinte du FMI par 26 États propriétaires ou hôtes de ce type de véhicules d'investissement public. Ces pratiques exemplaires spécifiquement dédiées aux fonds souverains visent en effet pour l'heure essentiellement à assurer la cohérence des activités des fonds avec la stabilité du système financier international, même si le *principe subsidiaire* 22.1 ouvre la voie à la formulation de « *codes de conduite* » dans la définition de « *cadres de gestion de risque* » opérationnels<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : estimations SGCIB reprises par *La Tribune*, 24/10/2007, « Ces banques qui financent leurs projets grâce aux Principes Équateur ».

<sup>2</sup> « *PPGA 22.1 Principe subsidiaire Le cadre de gestion du risque doit comporter des systèmes fiables d'information et de communication de données financières d'actualité, qui permettent un suivi et une gestion appropriés des risques pertinents dans des limites et selon des paramètres acceptables, des mécanismes de contrôle et d'incitation, des codes de conduite, la planification de la continuité de l'activité et une fonction d'audit indépendante.* ». Voir le groupe de travail des fonds souverains du FMI : [www.iwg-swf.org/pubs/gapplist.htm](http://www.iwg-swf.org/pubs/gapplist.htm).

## 6.2. La création de fonds « responsables » dédiés au financement de projets d'investissements dans des actifs agricoles ou de développement local de l'agriculture dans les PED pourrait être envisagée

Plusieurs initiatives prennent forme en ce sens. Deux dispositifs récents peuvent être cités :

- le récent **Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire lancé en avril dernier par la FAO** : géré par la Banque mondiale sous la forme d'un « fonds fiduciaire » collectant des contributions volontaires des États, **il vise à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus dans les pays pauvres en abondant directement le secteur agricole**. Dans la lignée des engagements du G8 de L'Aquila, le nouveau mécanisme a pour ambition de résoudre le déficit de financement du secteur agricole. Pourvu de 880 millions de dollars lors de sa création, le Programme a vocation à soutenir des investissements publics et privés visant à accroître la productivité agricole, à diversifier le revenu rural en dehors des activités agricoles, à relier les agriculteurs aux marchés, et à leur procurer des dispositifs assurantiels, une assistance technique ou des formations ;
- **la politique de soutien aux filières locales développée par l'Agence des États-Unis pour le Développement international (UsAid)<sup>1</sup>** : le Projet de croissance accélérée lancé en avril dernier au Sénégal par l'Agence et un groupe d'investisseurs américains illustre cette forme de collaboration qui s'adresse directement au secteur privé local. Il s'agit d'appuyer la politique sénégalaise de croissance agricole et de sécurité alimentaire, par le biais de la **promotion de l'investissement privé** dans certaines productions agricoles pour lesquels les PED disposent d'atouts. Le but est d'accroître en cinq ans la productivité agricole et de pallier les déficiences infrastructurelles qui peuvent entraver le fonctionnement des chaînes de valeur agroalimentaires dans les activités de transport, de stockage et de commerce. Le Projet doit soutenir directement les producteurs sénégalais, et rendre leurs productions compétitives sur les marchés nationaux et internationaux. Une enveloppe de 736 millions F CFA est donc **prioritairement destinée aux organisations de producteurs, entrepreneurs privés, et PME**, qui pourront accéder aux financements contre un apport de 15 % et qui réserveront une place de choix aux projets d'innovations technologiques censés doper la compétitivité nationale.

**L'octroi de ces financements pourrait s'orienter davantage vers des politiques d'investissement dans le secteur agricole. Ces sommes pourraient également financer des acteurs locaux** (propriétaires fonciers, communautés villageoises, peuples autochtones, voire entreprises), **afin qu'ils puissent augmenter leur rendement ou développer des pratiques agricoles plus soucieuses de l'environnement. L'octroi des dons ou des prêts devra être accompagné d'une conditionnalité environnementale.**

Même les pays les plus pauvres, souffrant le plus souvent d'une faible gouvernance, pourraient bénéficier de tels financements. Les stratégies engagées par la Banque mondiale sont ici riches d'enseignements. En effet, la concession de dons et de prêts

---

<sup>1</sup> Voir [www.usaid.gov/our\\_work/agriculture/food\\_security.htm](http://www.usaid.gov/our_work/agriculture/food_security.htm).

sans intérêt par l'Association internationale de développement (IDA), guichet des pays les plus pauvres<sup>1</sup>, fait l'objet d'un suivi des pays bénéficiaires. Des décaissements en plusieurs échéances, au rythme de la mise en conformité des emprunteurs avec des objectifs de performance contractualisés (réformes, objectifs de développement, etc.), sont prévus pour limiter les détournements. Enfin, l'aide ne peut être thésaurisée plus de six mois sans que la Banque mondiale puisse en demander remboursement.

## 7. L'agriculture des PMA devrait bénéficier de règles particulières au sein de l'OMC

**Septième recommandation : reconnaissant l'enjeu que représente la sécurité alimentaire, la France et l'Union européenne devraient appuyer les demandes formulées auprès de l'OMC par les PMA et leurs unions économiques régionales – qui peuvent inclure des PED – afin que ceux-ci bénéficient d'une plus grande souplesse vis-à-vis des règles du commerce international de produits agricoles. Ils devraient notamment pouvoir créer des marchés régionaux protégés par des prix minimaux, parallèlement à la mise en place de mécanismes redistributifs, et instaurer des barrières douanières permettant de respecter ces prix. L'inscription dans les règles du commerce mondial de la mise en place pour les PMA de préférences asymétriques dans le domaine de l'agriculture auprès de l'ensemble des pays de l'OCDE et des grands émergents (sur le modèle de l'initiative « Tout sauf les armes » et sans conditionnalités bilatérales particulières) favoriserait le développement de la production agricole et contribuerait à lutter contre la pauvreté, de même que la possibilité pour des unions régionales regroupant des PMA et des PED, du type de la CEDEAO, de créer des marchés régionaux protégés par des barrières douanières. Plus généralement, il appartient à la France et à l'Union européenne d'encourager la mise en place d'une gouvernance mondiale destinée à assurer la sécurité alimentaire et d'appuyer le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire instauré lors du sommet du G8 de juillet 2008.**

### 7.1. Comment faire face à l'augmentation attendue de la population mondiale tout en diminuant le nombre de personnes n'ayant pas accès à la nourriture ?

La réponse au défi alimentaire dépend de la régulation économique mise en œuvre, qui s'avère particulièrement difficile. L'agriculture ne peut en effet être considérée comme un bien classique dans la mesure où une insuffisance de l'offre et des problèmes d'accès à la nourriture ont des conséquences dramatiques pour les populations concernées.

---

<sup>1</sup> Les critères de présélection sont au nombre de deux : niveau de revenu par habitant et solvabilité de l'État. Les montants alloués au pays éligible sont déterminés par une formule fonction du revenu par habitant, du niveau de gouvernance et de la performance des projets déjà engagés dans le pays. Ce montant est néanmoins indicatif car priorité est donnée aux pays d'Afrique subsaharienne ou aux États en situation de post-conflit.

L'équation est d'autant plus difficile que la population qui n'a pas accès à la nourriture se compose pour une grande partie de paysans n'arrivant pas à vivre de leur production et d'une population pauvre vivant souvent en périphérie des grandes concentrations urbaines, mais aussi en milieu rural sans accès à la terre.

**Dans ces conditions, le prix des denrées alimentaires doit être :**

- **suffisamment élevé pour permettre aux paysans de vivre de leur production ;**
- **suffisamment abordable pour permettre aux plus pauvres de continuer à se nourrir.**

La libéralisation du commerce agricole mondial, initiée à l'issue de l'*Uruguay Round*, avait pour but de baisser le coût des produits agricoles échangés entre les différents pays et de diminuer la volatilité des prix. De fait, elle tend à aligner les prix sur les cours mondiaux, mais cette réponse seule n'est guère satisfaisante dans la mesure où :

- on constate que **la libéralisation des échanges agricoles n'a pas permis de stabiliser les cours mais a conduit au contraire à une très grande volatilité.** Cela est probablement dû non seulement à la quantité de produits échangés internationalement qui reste faible par rapport à la production mondiale, ce qui conduit à amplifier sur le marché les variations de production intervenant dans l'un ou l'autre des grands pays producteurs, mais aussi à l'inélasticité de la demande au prix et à la volonté des États de se prémunir contre la famine, ce qui amène certains d'entre eux à constituer des stocks lorsque la production annoncée est plus faible que prévue. Enfin, dans la mesure où le marché leur est accessible, ce qui n'est pas toujours le cas, l'intervention de certains mouvements spéculatifs amplifie à la hausse ou à la baisse les variations des cours liés au marché physique ;
- ces cours mondiaux, extrêmement volatils (ce qui limite considérablement les perspectives d'investissements), ne peuvent engendrer spontanément un système « optimal » qui permettrait à un pays particulier de développer son agriculture tout en nourrissant sa population et en garantissant l'emploi de ses paysans.

**7.2. Dès lors, une solution consiste à laisser à chaque pays le soin de fixer lui-même le prix de vente des produits agricoles sur son territoire (par exemple sous forme de prix minimaux) et à lui permettre d'ériger les barrières douanières correspondantes.** Si le développement de l'agriculture européenne s'est réalisé de cette manière au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, force est cependant de constater que cette politique de prix est particulièrement difficile à mettre en œuvre et que sa déclinaison dans les années 1960 dans les pays africains n'a pas été couronnée de succès.

Dans son ouvrage sur le commerce international, Joseph Stiglitz<sup>1</sup>, après avoir rappelé le mécontentement considérable ressenti par les pays les plus pauvres à l'égard de l'OMC, cherche à concevoir un traitement qui « laisse aux pays du Sud la flexibilité nécessaire pour traiter leurs problèmes de développement, [...] sans les priver des bénéfices d'une libéralisation sud-sud ». Il propose ainsi que « chaque membre de l'OMC accepte d'ouvrir son marché en libre accès à tous les produits de tous les pays en développement dont le PIB et le PIB par habitant sont inférieurs au sien ».

---

<sup>1</sup> Stiglitz J. E. et Charlton A. (2007), *Pour un commerce mondial plus juste*, Paris, Fayard.

Sans reprendre *in extenso* cette proposition, l'idée qui s'impose de plus en plus est de laisser une grande liberté d'action aux pays les plus pauvres dans le développement de leur agriculture en leur permettant d'instaurer des prix minimaux (s'ils le peuvent) ainsi que des barrières douanières.

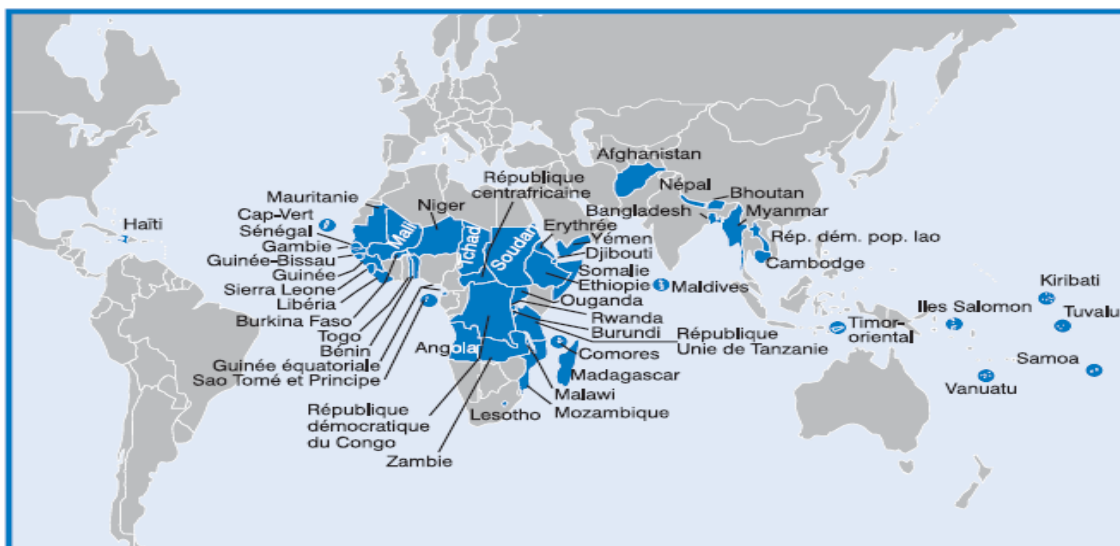
**7.3. Une telle politique devient d'autant plus nécessaire dans un pays confronté au développement d'implantations agricoles de grande ampleur** qui peuvent produire des denrées agricoles dans les conditions de productivité des pays développés, avec une main-d'œuvre locale plus faiblement payée et des prix particulièrement bas : les conséquences économiques risquent d'être dévastatrices non seulement pour les anciens occupants des terres concernées, mais aussi pour les autres producteurs agricoles qui ne pourront être compétitifs. La mise en place d'une politique de prix minimaux permet au contraire de les protéger.

**7.4. Les négociations menées dans le cadre du cycle de Doha se heurtent à la difficulté d'un accord entre 153 pays.** Dans le domaine agricole, un tel accord bute également sur l'absence de séparation au sein même des PED, qui comprennent aussi bien les grands émergents (Chine, Inde, etc.) que des pays plus pauvres, alors que leurs caractéristiques sont très différentes. Deux résultats semblent néanmoins acquis aujourd'hui :

- au terme de la conférence ministérielle de Hong Kong de décembre 2005, les produits agricoles des PMA devraient avoir accès sans droit de douane ni restriction aux marchés des pays développés. Cette mesure s'inscrit dans la droite ligne de l'initiative européenne « *Tout sauf les armes* », qui permet la libre entrée des produits originaires des pays les plus pauvres. Elle est néanmoins limitée : elle ne concerne que les pays développés et non les grands émergents, sinon sur un mode volontaire. De plus, elle ne s'applique pas à la totalité des lignes tarifaires ;

#### Illustration n° 5 : Carte des pays les moins avancés

Les PMA: 50 Etats, 11.3% de la population mondiale, 0.6% du PIB mondial\*



\* données de 2004

Source : Profil statistique des pays les moins avancés, Nations unies, CNUCED, 2005

- l'Accord-cadre de juillet 2004 permet aux autres pays en développement de bénéficier d'un traitement spécial et différencié conduisant à des réductions moindres des droits de douane, à des possibilités de soutien à leur production agricole et à leurs paysans pauvres, à une facilité plus grande de recourir à des clauses de sauvegarde, à l'établissement enfin de listes complémentaires de produits spéciaux sur lesquels il serait possible de maintenir une protection significative dans les PED...

Les analyses effectuées, notamment par le CEPII<sup>1</sup>, montrent cependant l'intérêt relatif de ces mesures :

- des zones géographiques comme les Caraïbes et, dans une moindre mesure, l'Afrique subsaharienne pourraient perdre à un accord du fait de l'érosion de leur accès préférentiel aux marchés européens et américains ;
- des pays au fort potentiel d'exportation, tels le Brésil ou l'Argentine, seraient au contraire bénéficiaires.

#### Encadré n° 14

##### Le développement de l'agriculture dans l'Afrique de l'Ouest

Dans son analyse des potentialités agricoles de l'Afrique de l'Ouest et de l'amélioration du fonctionnement des marchés agricoles, la fondation FARM<sup>2</sup> souligne notamment la possibilité d'une multiplication par trois des volumes produits : celle-ci suppose cependant la mise en place de politiques publiques régionales et nationales ambitieuses. « Le développement de l'agriculture de la région nécessite une véritable stratégie d'intégration régionale, une union douanière avec une politique commerciale qui permet une réelle régulation des marchés intérieurs. »

**7.5. Le développement agricole des PED suppose non seulement une augmentation de l'aide internationale mais aussi la mise en place de mécanismes permettant d'atténuer les effets néfastes de la volatilité des marchés agricoles.**

**Au-delà de politiques nationales volontaristes, le développement agricole des PED et la sécurité alimentaire mondiale supposent l'établissement de nouvelles régulations mondiales.** Cette question, qui pourrait figurer à l'ordre du jour des prochains G20, reposerait sur :

- **une hausse des aides publiques mondiales à l'agriculture des PED**, venant enrayer la baisse constante enregistrée depuis 1980 : la Banque mondiale et les banques régionales ont considérablement réduit leur soutien à l'agriculture, dont la part dans l'aide au développement est passée de 17 % à 3 % depuis 1980 (FAO) ;

<sup>1</sup> Bureau J.-C., Decreux Y. et Gohin Y. (2006), *La libéralisation des échanges agricoles dans le cadre de l'OMC : impact économique*, septembre 2006.

<sup>2</sup> Alary P., Blein R., Faivre-Dupaigre B., Soulé P. et Yérïma B. (2008), *Potentialités agricoles de l'Afrique de l'Ouest, améliorer le fonctionnement des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest*, Fondation pour l'Agriculture et la ruralité dans le monde.

- **la possibilité pour un pays ou un ensemble régional d'instituer des prix minimaux dans le cadre d'un marché domestique ou régional**, le cas échéant par des instruments douaniers, **tout en créant des aides aux consommateurs défavorisés**, pour lesquels la pratique de prix planchers se traduit par des difficultés d'accès aux denrées. Dans son rapport d'octobre 2007, la Banque mondiale souligne que, compte tenu du caractère politiquement délicat des réformes et des spécificités de chaque pays, il apparaît opportun d'offrir une certaine souplesse dans le cadre des règles du commerce. Elle ajoute néanmoins que ces évolutions doivent tendre vers la libéralisation du marché. Cette idée est également énoncée par la Fondation Nicolas Hulot<sup>1</sup>, qui, soulignant que l'accent doit désormais être mis sur la sécurité alimentaire et sur la revalorisation des agricultures vivrières, recommande de permettre aux gouvernements des pays du Sud de se protéger des exportations des pays agricoles. Il imagine ainsi la mise en place de marchés communs régionaux (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, ASEAN, Communauté andine des nations...), à l'intérieur desquels les produits circuleraient librement, à l'abri de barrières douanières ;
- la mise au point de mécanismes assurantiels contre les aléas climatiques pour les producteurs agricoles.

L'amélioration de la gouvernance mondiale, destinée à atténuer les effets néfastes de la volatilité des prix sur les filières agricoles, et la sécurité alimentaire mondiale mériteraient probablement d'être inscrites à l'ordre du jour de prochains sommets internationaux, tels que le G 20.

**7.6. Les investissements privés pourraient mettre en valeur le potentiel agricole de certains pays, permettre un développement économique local ainsi que contribuer à l'amélioration de la productivité des petits agriculteurs.** Néanmoins, cet afflux de capitaux ne pourra se substituer aux aides publiques, les objectifs du secteur privé et public étant différents. Une augmentation de l'aide internationale à l'agriculture est donc nécessaire, notamment à l'aune de leur baisse importante depuis les années 1980.

---

<sup>1</sup> Bourg D. et Papaux A. (dir.) (2010), *Vers une société sobre et désirable*, Paris, PUF, avril.





# ANNEXES





# Annexe 1

## Lettre de saisine ministérielle



PREMIER MINISTRE  
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

ARRIVÉE

Le Directeur général

La 30/10/09... N° 402.....

→ Copie BIS  
REV. MSJ

La Secrétaire d'État

Paris, le

30 OCT. 2009

Monsieur le Directeur Général,

*Cher ami,*

Au cours des trois dernières années, les droits d'exploitation de 15 à 20 millions d'hectares de terres cultivables des pays en développement l'équivalent de la surface agricole utile française ont été cédés à des puissances étrangères. Si beaucoup de transactions restent confidentielles, les estimations partielles des montants concernés suffisent à alimenter les fantasmes : 20 à 30 milliards de dollars auraient été investis de la sorte à l'échelle du monde, soit dix fois le montant de la dernière aide d'urgence annoncée par la banque mondiale.

Alors que le cap du milliard d'êtres humains souffrant de la faim vient d'être franchi, le phénomène ne peut que nous interpeller sur un plan éthique : la valeur du contrat récemment conclu par des investisseurs saoudiens en Ethiopie (100 milliards de dollars) correspond peu ou prou à l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial (116 milliards de dollars prévus de 2007 à 2011), alors même que 4,6 millions d'Ethiopiens souffriraient de malnutrition. L'impact du phénomène sur le risque alimentaire est cependant moins aisé qu'il n'y paraît : dans ce cas précis, les terres cédées sont en effet dédiées à des cultures céréalières destinées à assurer la sécurité alimentaire de populations étrangères. D'autres contrats, correspondant à des motivations spéculatives, sont cependant plus discutables.

Je souhaite que le Centre d'analyse stratégique apporte toute son expertise pour formuler un diagnostic objectif sur les concessions d'actifs agricoles à des parties prenantes étrangères. Il devra dans un premier temps évaluer l'ampleur et les conséquences concrètes du phénomène, de ses motifs sous-jacents et des implications politiques, sociales et économiques à moyen et long terme. Par la suite, il s'attachera à formuler des recommandations afin d'encourager les effets vertueux et d'en restreindre les effets néfastes pour la sécurité alimentaire et le développement des pays concernés.

Monsieur René SÈVE  
Directeur général du  
Centre d'analyse stratégique  
18, rue de Martignac  
75007 Paris

Hôtel de Broglie - 35, rue Saint-Dominique - 75007 PARIS - Tél. : 01 42 75 80 00

Vous conduirez cette analyse en mettant en place un groupe de travail de haut niveau présidé par une personnalité qualifiée et associant des experts (économistes, agronomes, observateurs privilégiés des questions de développement rural), des acteurs du monde de l'entreprise, ainsi que des représentants des services de l'administration et de la société civile.

Vos travaux pourront conduire à la rédaction d'un rapport qui me sera remis d'ici la fin du premier trimestre 2010

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*Bien à vous*



Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET

## Annexe 2

### Principes de régulation à l'étude au sein des organisations internationales

#### A. Les sept principes de la Banque mondiale, de la CNUCED, de la FAO et du FIDA

*In Principles for Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods, and Resources, Draft paper, Agriculture and Rural Development Department, 18/11/2009*

##### RESPECTING LAND AND RESOURCE RIGHTS

Principle 1: *Existing rights to land and associated natural resources are recognized and respected.*

##### ENSURING FOOD SECURITY assurer la sécurité alimentaire

Principle 2: *Investments do not jeopardize food security but rather strengthen it.*

##### ENSURING TRANSPARENCY, GOOD GOVERNANCE, AND A PROPER ENABLING ENVIRONMENT

Principle 3: *Processes for accessing land and other resources and then making associated investments are transparent, monitored, and ensure accountability by all stakeholders, within a proper business, legal, and regulatory environment.*

##### CONSULTATION AND PARTICIPATION

Principle 4: *All those materially affected are consulted and agreements from consultations are recorded and enforced*

##### RESPONSIBLE AGROENTERPRISE INVESTING

Principle 5: *Projects are viable economically, respect the rule of law, reflect industry best practice, and result in durable shared value.*

##### SOCIAL SUSTAINABILITY

Principle 6: *Investments generate desirable social and distributional impacts and do not increase vulnerability.*

##### ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

Principle 7: *Environmental impacts due to a project are quantified and measures taken to encourage sustainable resource use while minimizing the risk/magnitude of negative impacts and mitigating them.*

## B. Les onze recommandations du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation

*In De Schutter O. (2010) - Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme*

### **Droits de l'homme : principes minimaux applicables aux acquisitions ou locations de terres à grande échelle**

**Principe 1 :** *Les négociations conduisant à des accords d'investissement devraient être menées en toute transparence avec la participation des populations locales dont l'accès à la terre et à d'autres moyens de production pourrait être entravé par l'arrivée d'un investisseur. Lorsqu'il envisage de conclure ou non un accord avec un investisseur, le gouvernement hôte devrait toujours comparer les avantages d'un tel accord avec les coûts d'opportunité, notamment dans les cas où les terres disponibles pourraient être utilisées à d'autres fins, plus favorables aux besoins à long terme de la population locale, dans le plein respect des droits de l'homme.*

**Principe 2 :** *En général, tout changement dans l'occupation des sols ne peut se faire qu'avec le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, des communautés locales concernées. Cela est particulièrement important dans le cas des communautés autochtones, compte tenu de la discrimination et de la marginalisation dont elles ont été historiquement victimes. Les expulsions forcées ne devraient être autorisées que dans les circonstances les plus exceptionnelles. Le droit international autorise pareilles expulsions uniquement lorsqu'elles sont conformes à la législation locale applicable, justifiées par la nécessité publique et assorties de mesures d'indemnisation et de réinstallation appropriées ou de facilitation de l'accès à des terres productives. Avant de procéder à une expulsion ou d'introduire des changements dans l'utilisation des terres susceptibles de priver les particuliers d'un accès à leurs moyens de production, les États devraient veiller à ce que toutes les autres solutions réalisables aient été envisagées en concertation avec les personnes touchées afin d'éviter le recours à des expulsions ou au moins d'en limiter la nécessité. Dans tous les cas, des voies de recours ou des procédures juridiques efficaces devraient être proposées aux personnes faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion.*

**Principe 3 :** *Pour garantir en permanence les droits des communautés locales, les États devraient adopter des lois pour les protéger et indiquer de manière précise les conditions dans lesquelles des changements dans l'utilisation des terres ou des expulsions peuvent avoir lieu, ainsi que la procédure à suivre en la matière. En outre, les États devraient aider les particuliers et les communautés locales à obtenir des titres de propriété individuels ou l'enregistrement collectif des terres qu'ils occupent pour que leurs droits puissent être pleinement protégés par les tribunaux. Une telle législation devrait être conçue conformément aux principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement présentés en 2007 par l'ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, et à l'Observation générale n° 7 (1997) du Comité des*

*droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement adéquat (art. 11, par. 1 du Pacte) : expulsions forcées.*

**Principe 4 :** *Les recettes issues des accords d'investissement devraient être utilisées au profit de la population locale. Les contrats d'investissement devraient donner la priorité aux besoins de développement de la population locale et rechercher des solutions qui représentent un équilibre approprié entre les intérêts de toutes les parties. En fonction des circonstances, des arrangements prévoyant que l'investisseur étranger accordera un accès au crédit et à des technologies plus performantes à des agriculteurs travaillant sous contrat, en échange de la possibilité d'acheter une partie de la récolte à des prix prédéterminés, pourraient être préférables à la location de terres à long terme ou à l'achat de terres. Cela étant, la pratique de l'agriculture contractuelle proprement dite devrait être conforme aux conditions énoncées dans le rapport du Rapporteur spécial sur les agro-industries et le droit à l'alimentation.*

**Principe 5 :** *Dans les pays touchés par une grande pauvreté rurale et en l'absence de possibilités d'emplois dans d'autres secteurs, les États hôtes et les investisseurs devraient mettre en place et promouvoir des systèmes d'exploitation agricoles à intensité de main-d'œuvre suffisante pour que des emplois puissent être créés. Les modes de production à forte intensité de main-d'œuvre peuvent avoir une productivité très élevée par hectare. Les accords d'investissement devraient contribuer dans toute la mesure possible à renforcer les moyens locaux de subsistance et en particulier permettre l'accès à un revenu décent pour la population locale concernée, ce qui est l'un des éléments clés du droit fondamental à l'alimentation.*

**Principe 6 :** *Les États hôtes et les investisseurs devraient coopérer pour trouver des moyens de faire en sorte que les modes de production agricole respectent l'environnement et n'accélèrent pas le changement climatique, l'appauvrissement des sols et l'épuisement des réserves d'eau douce. En fonction des conditions locales, ils devraient peut-être envisager des méthodes agricoles à faible utilisation d'intrants externes pour atteindre cet objectif.*

**Principe 7 :** *Quel que soit le contenu de l'arrangement, il est essentiel que les obligations de l'investisseur soient définies en termes clairs et que ces obligations soient exécutoires, par exemple en prévoyant des sanctions prédéfinies en cas de non-respect. Pour que ce mécanisme soit efficace, des études d'impact indépendantes et concertées devraient être réalisées a posteriori à des intervalles prédéfinis. Les obligations de l'investisseur ne doivent pas se limiter au paiement des loyers ou, dans le cas de l'achat de terres, au règlement d'une somme monétaire. Elles doivent comporter des engagements clairs et vérifiables relatifs à un certain nombre de questions pertinentes pour la viabilité à long terme de l'investissement et sa conformité avec les droits de l'homme. Ces engagements peuvent notamment porter sur la création d'emplois locaux et le respect des droits des travailleurs, y compris le versement d'une rémunération décente dans le cas d'emplois salariés ; sur la participation des petits exploitants à des programmes de plantations satellites, à des coentreprises ou à d'autres types de modèles de production fondés sur la collaboration convenablement négociés ; et sur la nécessité de procéder à des investissements pour faire en sorte que les communautés locales bénéficient d'une plus grande partie de la chaîne de valeur, par exemple, grâce à la construction d'usines locales de transformation.*

**Principe 8 :** *Pour faire en sorte que les accords d'investissement conclus avec des pays importateurs nets de produits alimentaires n'aggravent pas l'insécurité alimentaire au sein de la population locale, notamment par suite d'une dépendance accrue vis-à-vis des marchés internationaux ou de l'aide alimentaire en cas de hausse des prix des produits de base agricoles, ils devraient inclure une clause stipulant qu'un pourcentage minimal des récoltes sera vendu sur les marchés locaux et que ce pourcentage pourra être augmenté dans des proportions à convenir à l'avance si les prix des produits alimentaires atteignent un certain niveau sur les marchés internationaux. Des mécanismes d'appui appropriés devraient peut-être également être mis en place pour accroître la productivité des agriculteurs locaux et faire en sorte qu'ils ne subissent pas de perte de revenus suite à l'arrivée sur les marchés locaux de denrées à bas prix produites dans des conditions plus compétitives sur de grandes plantations créées par des investisseurs étrangers.*

**Principe 9 :** *Des études d'impact devraient être effectuées avant la fin des négociations en vue de mettre en évidence les conséquences de l'investissement sur l'exercice du droit à l'alimentation au moyen de données sur: a) l'emploi et les revenus locaux ventilés par sexe et, le cas échéant, par groupe ethnique ; b) l'accès des communautés locales, y compris des pasteurs ou des agriculteurs itinérants, aux ressources productives ; c) l'arrivée des nouvelles technologies et l'afflux de nouveaux investissements dans l'infrastructure ; d) l'environnement, y compris l'appauvrissement des sols, l'utilisation des ressources en eau et l'érosion du capital génétique ; et e) l'accès aux denrées alimentaires, leur disponibilité et leur adéquation. Ces études d'impact, qui devraient intégrer une dimension participative, sont le seul moyen de faire en sorte que les avantages dégagés par les contrats de vente ou de location de terres soient répartis de manière équitable entre les communautés locales, l'État hôte et l'investisseur.*

**Principe 10 :** *En vertu du droit international, les droits des peuples autochtones sur leurs terres bénéficient de formes spécifiques de protection. Les États sont tenus de consulter les peuples concernés et de coopérer de bonne foi avec eux pour obtenir leur consentement préalable donné librement et en connaissance de cause à tout projet pouvant avoir un impact sur leurs terres ou leurs territoires et leurs autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation de minerais, de ressources en eau ou d'autres ressources.*

**Principe 11 :** *Les travailleurs agricoles salariés devraient bénéficier d'une protection adéquate, et leurs droits fondamentaux et droits liés au travail devraient être énoncés dans la législation et respectés dans la pratique conformément aux instruments de l'OIT applicables en la matière. Le renforcement de la protection de cette catégorie de travailleurs contribuerait à améliorer leur capacité, et celle de leur famille, d'accéder à une alimentation suffisante et adéquate.*



## C. Les Principes Équateur

**Principe 1 :** *Revue et catégorisation. Les projets pour lesquels un financement est sollicité sont classés selon leur sensibilité aux questions environnementales et sociales conformément aux critères de la Société financière internationale, (International Finance Corporation, IFC).*

**Principe 2 :** *Évaluation sociale et environnementale. Pour chaque projet de catégorie A ou B, l'emprunteur aura conduit un processus d'évaluation sociale et environnementale. L'évaluation doit également proposer des mesures de réduction et de gestion appropriées.*

**Principe 3 :** *Normes sociales et environnementales applicables. Le processus d'évaluation doit viser la conformité aux critères de durabilité sociale et environnementale de la SFI et aux lois et règlements des pays.*

**Principe 4 :** *Plan d'action et système de gestion. Un plan d'action doit décrire et hiérarchiser les actions requises pour mettre en application les mesures de réduction et de surveillance nécessaires pour contrôler les impacts et les risques identifiés dans l'évaluation. Les emprunteurs établiront ou maintiendront un système de gestion sociale et environnementale.*

**Principe 5 :** *Consultation et divulgation des informations. Pour les projets présentant des impacts défavorables significatifs sur les communautés affectées, le processus assurera leur consultation en amont et facilitera leur participation.*

**Principe 6 :** *Mécanisme de recours. Il permet à l'emprunteur de recevoir les plaintes et facilite la résolution des conflits avec des individus ou des groupes affectés par le projet.*

**Principe 7 :** *Revue indépendante. Un expert social ou environnemental indépendant passera en revue l'évaluation, le plan d'action et la documentation du processus de consultation afin d'évaluer leur conformité aux Principes Équateur.*

**Principe 8 :** *Engagements. Incorporation des obligations de conformité.*

**Principe 9 :** *Indépendance du suivi et du reporting.*

**Principe 10 :** *Rapport des organismes financeurs signataires des principes. Chaque établissement financier signataire des Principes Équateur publie un rapport au moins annuel sur ses procédures et ses résultats de mise en œuvre des Principes, dans le respect des règles de confidentialité.*

## D. La déclaration des chefs d'État de l'Union africaine

### DECLARATION ON LAND ISSUES AND CHALLENGES IN AFRICA

*« WE, the Heads of States and Government of the African Union, meeting at our Thirteenth Ordinary Session in Sirte, Libya, from 1 to 3 July 2009 ;*

*REAFFIRMING the commitments we have made to poverty eradication with the view to raising the living standards of our peoples and the wellbeing of our future generations ;*

*RECOGNISING the centrality of land to sustainable socio-economic growth, development and the security of the social, economic and cultural livelihoods of our people ;*

*AWARE of the rich heritage of Africa's land and related resources especially its unique natural eco-systems ;*

*FURTHER AWARE of the diversity and complexity of the systems under which land and related resources are held, managed and used ;*

*NOTING the diversity of issues and challenges facing access to, use and management of land resources ; and the threat relating to land and related resources including those arising from changes in the global, political and economic environment ;*

*CONSCIOUS of the need for strong systems of land governance rooted in principles of sustainability in an effort to ensure preservation, protection and renewability of Africa's land and related resources ;*

*FURTHER NOTING the steady progress which our countries have made in the initiation, review, revision or comprehensive development of land policies and their implementation in order to ensure that their various land sectors play an important role in development ;*

*WELCOMING the joint initiative which has been taken up by the consortium of the African Union Commission, the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) and the African Development Bank (AfDB) with support from development partner organisations, in drafting a continental framework and guidelines on land policy development and implementation for use as a resource by AU member states in their efforts to improve the performance of their various land sectors ;*

*ACKNOWLEDGING the comprehensive consultations and discussions that have been conducted and the experts inputs made in the course of the preparation of the continental Framework and Guidelines on land policy in all the five regions of Africa ;*

*CONSIDERING the Report of the African Union Joint Conference of Ministers responsible for Agriculture, Land and Livestock held in (city, town) from 22 to 24 April 2009, and the recommendations therein endorsed by the Executive Council ;*

*UNDERTAKE TO:*

- 1. prioritise, initiate and lead land policy development and implementation processes in our countries, notwithstanding the extent of multi-stakeholder contribution to such processes involving civil society, private sector and other stakeholders ;*
- 2. support the emergence of the institutional framework required for the effective development and implementation of land policy and implementation ;*
- 3. allocate adequate budgetary resources for land policy development and implementation processes, including the monitoring of progress.*

*RESOLVE TO:*

- 1. ensure that land laws provide for equitable access to land and related resources among all land users including the youth and other landless and vulnerable groups such as displaced persons ;*
- 2. strengthen security of land tenure for women which merits special attention.*

*REQUESTS the Commission in collaboration with the Regional Economic Communities, UNECA, AfDB and other partners to:*

- 1. endeavour to work towards establishment of an appropriate institutional framework to provide coordination of follow up activities and facilitate mutual learning by member states as they develop/review their land policies in accordance with the Framework and Guidelines ;*
- 2. take measures for the establishment of a fund to support follow up activities to promote land policy development and implementation ;*
- 3. undertake measures for the establishment of mechanisms for progress tracking and periodic member states reporting on progress achieved.*

*INVITES the Regional Economic Communities to:*

- 1. convene periodic regional platforms to facilitate experiences sharing, lessons learning and dissemination of best practices in land policy formulation, implementation and monitoring based on members states experiences ;*
- 2. appropriately capture and address issues of land policies within their respective common agricultural policy framework.*

*URGES Member States to:*

- 1. review their land sectors with a view to developing comprehensive policies which take into account their peculiar needs ;*
- 2. build adequate human, financial, technical capacities to support land policy development and implementation ;*
- 3. take note of the iterative steps outlined in the Framework and Guidelines on Land Policy in Africa for their land policy development and implementation strategies.*

*REQUESTS the Commission, in collaboration with UNECA and AfDB, to carry out studies on the establishment of an appropriate institutional framework that can support Member States in their efforts towards reviewing, developing and implementing land policies including mechanisms for progress tracking and reporting, as well as for the establishment of an African Fund for Land Policy, and report thereon to the ordinary session of the Assembly in June/July 2010. »*

## Annexe 3

### Composition du groupe de travail

#### ***Président***

Michel CLAVÉ  
Directeur de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du groupe Crédit Agricole

#### ***Membres***

Sébastien ABIS  
Administrateur  
CIHEAM

Yassine AMRAOUI  
Adjoint au chef de bureau Réseau expertise veille internationale / DG Trésor  
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Jean-Michel ASPAR  
Project Leader Public Affairs  
Louis Dreyfus Commodities

Delphine BABIN-PELLIARD  
Responsable du Pôle Sécurité alimentaire  
Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Bernard BACHELIER  
Directeur de FARM

Sophie BARTHELON  
ENGREF

Laura BEGOC  
Ingénieur de projet  
Beten International

Charles BEIGBEDER  
Président du conseil de surveillance  
Agro-Génération

Xavier BEULIN  
Président  
Prolea

Mathieu BOCHE  
ENGREF

Aurélie BRES  
Rédactrice de la Mission Gouvernance démocratique  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Perrine BURNOD  
Chercheuse au CEMAGREF, associée au CIRAD

Patrick CARON  
Directeur du Département Environnements et sociétés  
CIRAD

Pascal CARRÈRE  
Adjoint au chef de bureau Politique agricole extérieure, commerce, développement / DG Trésor  
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Hubert COCHET  
Enseignant chercheur  
AgroParisTech

Olivier COMBASTET  
Président-directeur général  
PERGAM Finances

Franck COSTE  
Directeur général délégué  
Champagne Céréales

Lorenzo COTULA  
Chercheur, Loi et Développement durable, Ressources naturelles  
IIED

Jean-Denis CROLA  
Responsable de plaidoyer Justice économique  
Oxfam France

Olivier DE SAINT SEINE  
Directeur général adjoint  
Société internationale de plantation d'hévéas (SIPH)

Olivier DE SCHUTTER  
Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation

Bruno DORIN  
Chercheur au sein de l'UMR CIRED  
CIRAD

Michel DOUCIN  
Ambassadeur à la RSE  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Alain DURAND-LASSERVE  
Directeur de recherche  
CNRS

Marie-Aude EVEN  
Chargée de mission Agricultures du monde  
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Jérôme FABRE  
Chargé de mission et administrateur  
Compagnie fruitière

Benoît FAIVRE-DUPAIGRE  
Chargé de mission Agriculture  
Sous-direction de la sécurité alimentaire et du développement économique DGM/BPM/ALIM  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Michel FOUCAULT  
Secrétaire général  
CIIA

Jean-Luc FRANCOIS  
Chef de la Division Développement agricole et Rural  
AFD

Willy GIACCHINO  
Chargé de mission pour l'International  
Conseil supérieur du notariat

Nathalie GREEN  
Responsable du Bureau France  
Beten International

Mme Nathalie GRIMOUD  
Chargée de mission Économie solidaire  
CCFD – Terre solidaire

Jean-Claude GUILLON  
Directeur des Affaires institutionnelles et communication  
Groupe Limagrain Holding

Hervé GUYOMARD  
Directeur scientifique Société, Économie et Décision  
INRA

Caroline HALFEN  
Responsable des affaires générales  
Groupe Crédit Agricole

Jean-Michel HENRY  
Directeur des relations extérieures  
Groupe Soufflet

Bertrand HERVIEU  
Inspecteur général de l'Agriculture  
Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Léonidas HITIMANA  
Agro-économiste  
OCDE/Club du Sahel

M. Jean-François ISAMBERT  
Secrétaire général de l'AGPB, administrateur Unigrains

Vincent JACOB  
Associé-Gérant  
Crystal Consulting

Alain KARSENTY  
Économiste  
CIRAD

Philippe LECOMTE  
Directeur général  
Schröders

Étienne LE ROY  
Professeur d'anthropologie du droit  
Université Paris I-Panthéon-Sorbonne

Aurore MANSION  
Chargée de projet, anthropologue, Pôle Alimentation et agriculture durable  
GRET

Ambroise MAZAL  
Chargé de mission Souveraineté alimentaire  
CCFD Terre solidaire

Marcel MAZOYER  
Président  
INA Paris Grignon

Michel MERLET  
Ingénieur agronome  
AGTER

Fanny MONDET  
ENGREF

Jean-Philippe OLIVIER  
Responsable des investissements matières premières  
BNP Paribas Asset Management – SIGMA Commodities

Anne PANEL  
Directrice  
FERT

Vatche PAPAZIAN  
Ingénieur, responsable de projets  
AFD

Louis PAUTRIZEL  
Chargé de mission  
GRET

Émilie PELERIN  
Chargée de mission  
GRET

Philippe PIPRAUD  
Chargé de mission  
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Michel PORTIER  
Gérant  
Agritel

Christian PRETOT  
Président-directeur général  
NEO

Jean-Luc PUJOL  
Directeur de la mission Anticipation, Recherche, Société et Développement durable  
INRA

Irène SALENSON  
Agent rédacteur à la Mission gouvernance démocratique  
Ministère des Affaires étrangères

Sujiro SEAM  
Sous-directeur de la sécurité alimentaire et du développement économique  
Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

Harris SELOD  
Économiste senior  
Banque mondiale

Pierre SENTENAC  
Chef du bureau Réseau expertise veille internationale / DG Trésor  
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Jérôme SEQUIER  
Bureau Multicom 2 – Politique agricole extérieure, commerce et développement / DG Trésor  
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Mylène TESTUT  
Chef du bureau Développement des organisations internationales  
Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

José TISSIER  
Chef de projet « développement agricole et rural »  
AFD

Lionel VIGNACQ  
Responsable du Pôle Réforme de l'État et gouvernance territoriale  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Alexandre VILGRAIN  
Président du CIAN et Directeur général de SOMDIAA

### ***Coordinateur***

Dominique AUVERLOT  
Chef du Département Développement durable  
Centre d'analyse stratégique

### ***Rapporteurs***

Blandine BARREAU  
Chargée de mission  
Centre d'analyse stratégique

Patrick BROUCHET  
Chargé de mission  
Centre d'analyse stratégique

Johanne BUBA  
Chargée de mission  
Centre d'analyse stratégique

Caroline HALFEN  
Responsable des affaires générales  
Groupe Crédit Agricole



## Annexe 4

### Personnes auditionnées

Céline ALLAVERDIAN  
GRET

Bernard BACHELIER  
Directeur  
Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM)

Laura BEGOC  
Ingénieur de projet  
Beten International

Charles BEIGBEDER  
Président du conseil de surveillance  
Agro-Génération

Xavier BEULIN  
Président  
SOFIPROTEOL

Olivier COMBASTET  
Président-directeur général  
Pergam Finance

Pierre CARPENTIER  
Chargé d'investissement  
Investisseur & Partenaire

Olivier DE SCHUTTER  
Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation

Michel DOUCIN  
Ambassadeur chargé de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Philippe DUVAL  
Président du directoire  
Téréos

Jérôme FABRE  
Chargé de mission et administrateur  
Compagnie fruitière

Nathalie GREEN  
Responsable du Bureau France  
Beten International

Pyers GRIFFITH  
Partner  
Capital Elements

Nathalie GRIMOUD  
Chargée de mission Économie solidaire  
CCFD – Terre solidaire

Jean-Claude GUILLON  
Directeur des Affaires institutionnelles et communication  
Groupe Limagrain Holding

Vincent JACOB  
Associé-gérant  
Crystal Consulting

Philippe LECOMTE  
Directeur général  
Schröders

Hervé LEJEUNE  
Directeur général adjoint  
Directeur de cabinet du directeur général  
Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

Ambroise MAZAL  
Chargé de mission Souveraineté alimentaire  
CCFD Terre solidaire

Marcel MAZOYER  
Économiste, Professeur émérite  
AgroParisTech

Michel MERLET  
Ingénieur agronome, Président  
AGTER

Vatché PAPAIZIAN  
Ingénieur, responsable de projets  
AFD

Irène SALENSON  
Agent rédacteur à la Mission gouvernance démocratique  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Harris SELOD  
Économiste du Département agriculture et développement rural  
Banque mondiale

Lionel VIGNACQ  
Responsable du Pôle Réforme de l'État et gouvernance territoriale  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Jean-Louis VINCIGUERRA  
Directeur  
Aga Khan Fund for Economic Development

## Références bibliographiques

*La bibliographie détaillée ci-après présente quelques-unes des sources d'information les plus souvent référencées sur le sujet. Cette liste n'est pas exhaustive.*

Banque mondiale (2009), *Principles for Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*, Agriculture and Rural Development, november 18.

Banque mondiale (2008), Rapport sur le développement dans le monde 2008, *L'agriculture au service du développement*.

Barthelon Sophie, Boche Mathieu, Mondet Fanny (2010), *Transactions foncières internationales à grande échelle : Quelle évolution de la gouvernance, du droit international et des politiques publiques autour de ce phénomène à l'horizon 2050 ?*, AgroParisTech-ENGREF/INRA, février.

Bot, A., Nachtergaele, F. and A. Young (2000), "Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels", World Soil Resources Report 90, FAO, Rome.

Braun (von) Joachim and Meinzen-Dick Ruth (2009), *"Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries : Risks and Opportunities*, et *Table of media reports on overseas land investments to secure food supplies*, 2006-09, IFPRI Policy Brief 13, avril.

Bruinsma, J. (2009), The resource outlook to 2050 By how much do land, water use and crop yields need to increase by 2050 ?

Carter Michael R., Barharm Bradford L., Mesbah Dina (1996), *Agricultural Export Booms and the Rural Poor in Chile, Guatemala, and Paraguay*, Latin American Studies Association, Latin American Research Review, vol 31, n° 1, p. 33-65.

CGIAR - The Consultative Group on International Agricultural Research (2009), *Climate, agriculture and food Security, A strategy for change*, décembre.

Comby Joseph (2007), *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*, ADEF, 1<sup>er</sup> mai.

Cotula Lorenzo (2010), *Getting a better deal. How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments*, National Resource Issues n° 20.

Cotula Lorenzo, Vermeulen Sonja, Leonard Rebeca and Keeley James (2009), *Land grab or development opportunity ? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED/FAO/LIFAD.

Cotula Lorenzo and Vermeulen Sonja (2009), *"Land grabs" in Africa : can the deals work for development ?*, IIED Briefing, septembre.

CSAO/OCDE (2009), « *Pressions sur les terres ouest-africaines : concilier développement et politiques d'investissement* ». *Quelques études et déclarations récentes*, Version provisoire, Réunion du Groupe d'orientation des Politiques, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 9 décembre.

Deininger K., Lamb J. (2009), *Draft paper for OVP review, For official use only*, Principles for Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods, and Resources, Agriculture and Rural Development, The World Bank, November 18.

FAO (2009), *Comment nourrir le monde en 2050*, Forum d'experts de haut niveau, Rome 12-13 octobre.

FAO (2009), *L'investissement étranger direct – opportunités « gagnant-gagnant » ou accaparement des terres ?*, Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, Rome 16-18 novembre.

FAO (2009), Expert Meeting 22-24 June 2009, Rome on « How to Feed the World in 2050 ».

FAO (2009), *Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles*, janvier.

FAO (2008), *Gouvernance foncière et des ressources naturelles : état des lieux en Afrique de l'Ouest*, novembre.

FAO (2006), *Current and potential arable land use in Africa*.

FAO (2002), *L'agriculture contractuelle : des partenariats pour la croissance*, Charles Eaton et Andrew W. Shepherd.

FAO (2000), *World Soil Resources Report 90. Land resource potential and constraints at regional and country levels. Based on the work of A.J. Bot and F.O. Nachtergaele and A. Young*.

FAO & International Institute for Applied Systems Analysis, (2000), *Global Agro-Ecological Zones*. CD-ROM.

Federal Ministry for economic cooperation and development (2009), *Development policy Stance on the Topic of Land Grabbing – the Purchase and leasing of Large Areas of Land in Developing Countries*, août.

FIDA (2009), *Sécurité foncière et réduction de la pauvreté*, février.

Fischer G. (2009), *How do climate change and bioenergy alter the long-term outlook for food agriculture and resource availability ?*, Paper submitted to the FAO Expert Meeting, 22-24 June 2009, Rome on "How to Feed the World in 2050".

Fischer G., van Velthuizen H., Shah M. et Nachtergaele F. O. (2002), *Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century: Methodology and Results*. Research Report, IIASA, Laxenburg, Austria - FAO, Rome, Italie.

Foster V., Butterfield W., Chen C. et Pushak N. (2008), *Building Bridges China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa*, The World Bank/PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), Trends and Policy Options, Infrastructure, n° 5, Publication Forthcoming.

G8 (2009), « *G8 Efforts towards Global Food Security* », G8 Experts Group on Global Food Security, G8 from la Maddalena to L'Aquila, Summit 2009, 10 juillet, Italie.

G8 (2009), *Final Declaration. Agriculture and food security at the core of the international agenda*, ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, 20 avril.

GRAIN (2008), *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, rapport, octobre.

IFAD (2009), *The growing demand for land. Risks and opportunities for smallholder farmers*, Discussion paper for Round Table 2, Governing Council, 18-19 février, Rome.

IFAD (2008), Improving access to land and tenure security, to overcome poverty International Fund for Agricultural Development, décembre.

International Land Coalition (2008), *Land and Vulnerable People in a World of Change, An appeal for collective action*, CSD 16, 5-16 mai.

Key N. et Runsten D., (1999), Standford University, *Contract Farming, Smallholders, and Rural Development in Latin America : The Organization of Agroprocessing Firms and the Scale of Outgrower Production*, World Development, vol. 27, n° 2, p. 381-401.

Mazoyer Marcel et Roudart Laurence (2009), *La fracture alimentaire et agricole mondiale : état des lieux, causes, perspectives, propositions d'action*, Revue politique et Parlementaire.

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Direction générale du Trésor (2010), *Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers. Analyse comparative dans trente neuf pays*, avril.

Nachtergaele & George (2009), *How much land is available for agriculture ?* (unpublished paper). Cité par Bruinsma 2009.

Nations unies (2009), *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter, Addendum, Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measurer to address the human rights challenge*, General Assembly, 28 décembre.

Nations unies (2009), *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, le secteur agroalimentaire et le droit à l'alimentation*, Assemblée générale, 22 décembre.

Nations unies (2009), *Lettre ouverte aux chefs d'État et de Gouvernement Africains. Réinvestir dans les agricultures africaines : ancrer les efforts dans le droit à l'alimentation, une condition pour des résultats durables*, Mandat du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.

Nations unies (2009), *Acquisitions et locations de terres à grande échelle : un ensemble de principes et des mesures clés pour répondre à l'impératif des droits de l'Homme*, Olivier De Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, 11 juin.

Nations unies (2009) *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2009, sociétés transnationales, production agricole et développement*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Vue d'ensemble.

Nations unies (2009) *World Population Prospects: The 2008 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division

OXFAM (2009), *Unravelling the « Land Grab » How to Protect the Livelihoods of the Poor?*. Revue politique et parlementaire (2009), *Crise alimentaire mondiale : quelles réponses ?*, avril.

Roudart L. (2006), *Terres cultivées et terres cultivables dans le monde*. D'après les travaux de l'IIASA et de la FAO. Présentation au COPEIAA le 25 janvier 2006 (powerpoint).

Roudart L. (2002), *L'alimentation dans le monde et les politiques publiques de lutte contre la faim*, Monde en développement.

Shepard D. avec Mittal A. (2009) *The Great Land Grab Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor*, The Oakland Institute.

Smaller C. et Mann H. (2009), *A Thirst for Distant Lands – Foreign investment in agricultural land and water*, IISD, Manitoba, Canada.

Songwe V. et Deininger K. (2009), *Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges*, ARD / The World Bank, Agriculture & Rural Development NOTES Land Policy and Administration, Issue 45, janvier.

Tribune Franco-Brésilienne (2009), *Pour une nouvelle politique mondiale de l'agriculture et de l'alimentation*, 16 novembre.

United Nations Environment Programme (UNEP) ((2009), *Toward sustainable production and use of resources : Assessing Biofuels*, International Panel for Sustainable Resource Management.

USDA Farm Service Agency (2008), *Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land*, Through 29 février.

Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program (2009), *Land Gra ? The Race for the World's Farmland*, Edited by Michael Kugelman, Susan L. Levenstein.

World Bank (2009), *Large-scale acquisition of land rights for agricultural or natural resource-based use*. Concept note, Banque mondiale.

Young A. (2000), « How much spare land exist? », *Bulletin of the International Union of Soil Sciences*, n° 97, 2000/1.

Young, A. (1999), « *Is there really spare land? A critique of estimates of available cultivable land in developing countries* », *Environment, Development and Sustainability*, 1: 3-18.