

De l'accapement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant

Saisir les opportunités offertes par les investissements internationaux dans l'agriculture

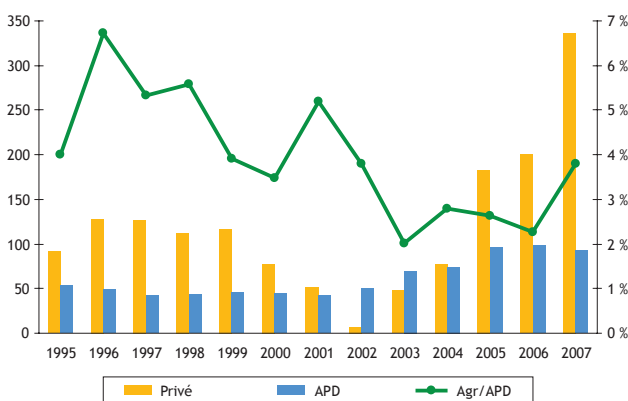
Les achats de terres agricoles par des étrangers, en Afrique et ailleurs, sont devenus un motif d'inquiétude. De nombreux observateurs considèrent qu'ils équivalent à une forme moderne de colonialisme et qu'ils menacent la sécurité alimentaire des populations pauvres. Cependant, les investissements pourraient avoir des conséquences positives si les objectifs des acheteurs de terres et les besoins en matière d'investissements des pays en développement étaient réconciliés.

Des écarts de capitaux alarmants

Le secteur agricole des pays en développement a un besoin urgent de capitaux. Des décennies d'investissements faibles ont entraîné une stagnation de la productivité et des niveaux de production. Pour réduire de moitié la faim dans le monde d'ici 2015, comme prévu dans l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, les estimations de la FAO montrent qu'il est nécessaire d'investir au moins 30 milliards de dollars EU supplémentaires par an.

La capacité des pays en développement de combler cet écart est limitée et l'aide publique au développement (APD) n'offre pas de réelle alternative (Figure 1). En effet, le pourcentage de l'aide consacrée à l'agriculture a suivi une tendance à la baisse, en dessous de 5 pour cent. La question n'est plus de savoir : est-ce que les investissements internationaux devraient fournir un supplément aux autres entrées de capitaux, mais comment leur impact peut-il être optimisé.

Figure 1: Entrées de capitaux vers les pays en développement (en milliards de dollars EU)



Source: OCDE, *Système de notification des pays créanciers*, 2009.

Ce document a été produit par le Département du Développement Économique et Social de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les opinions exprimées dans cet exposé ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation ou de ses pays membres. Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des Synthèses dans leurs travaux éditoriaux. En contrepartie, la FAO demande les références de rigueur, ainsi qu'un exemplaire de la publication.

- Pour des questions de sécurité alimentaire, les terres des pays en développement sont devenues une cible pour les investissements internationaux
- Les bénéfices liés aux transactions ne semblent pas avoir de retombées sur les populations locales, révélant la nécessité d'élaborer des stratégies plus participatives
- La collaboration assure des bénéfices réciproques

Que savons-nous ?

L'information que nous possédons sur les investissements dans l'agriculture est rare et presque exclusivement fondée sur des sources non confirmées. À partir de ces informations limitées (Encadré 1), trois observations se dégagent : (i) les investissements internationaux dans l'agriculture ont augmenté, mais les terres sous contrôle étranger restent marginales dans les pays en développement ; (ii) bien que la plupart des investissements soient privés, les gouvernements sont fortement impliqués, en particulier dans les pays bénéficiaires; et (iii) l'intérêt des investisseurs s'est déplacé des cultures commerciales vers la production de produits alimentaires de base.

Encadré 1: Faits principaux concernant les investissements internationaux dans l'agriculture

- Les investissements ont augmenté
- Les transactions visent à obtenir l'accès aux ressources, non aux marchés
- La forme principale d'investissement : achat de terres ou bail à long terme
- Le pourcentage de terres dont les propriétaires sont des étrangers est minime par rapport à la totalité des actifs fonciers
- Les investisseurs principaux: les États du Golfe, la Chine, la République de Corée
- La région cible principale: l'Afrique, aussi Amérique latine
- Investisseurs: principalement le secteur privé, mais des gouvernements sont également impliqués
- Partenaires d'investissement dans les pays hôtes: majoritairement des gouvernements
- Nouvel intérêt: la production de produits alimentaires de base et d'aliments pour animaux

Ces observations font allusion aux principales forces motrices derrière la vague actuelle d'investissements. De nombreuses transactions sont motivées par des inquiétudes concernant la sécurité alimentaire, en particulier celles provenant des pays plus riches, possédant des terres, mais souffrant de contraintes en matière d'eau. La flambée des prix de l'alimentation et les problèmes d'approvisionnement résultant de mesures politiques ont évidemment entraîné la crainte

qu'il soit devenu dangereux de dépendre des marchés mondiaux pour satisfaire la demande nationale.

Saisir les opportunités grâce aux partenariats

Les ventes de terres agricoles à des investisseurs internationaux ne sont pas sans risque pour les pays en développement. L'expérience montre qu'elles peuvent entraîner des expropriations de terres et mener à une utilisation non durable des ressources, compromettant ainsi les moyens de subsistance des populations locales.

Elles assurent également certaines opportunités, notamment un transfert de technologies qui stimule l'innovation et des augmentations de la productivité; des améliorations de la qualité, la création d'emplois; des effets d'entraînement en aval et en amont et des effets multiplicateurs grâce à l'emploi de main d'œuvre locale ainsi que d'autres contributions. Une augmentation des disponibilités alimentaires aussi bien pour le marché national que pour l'export est même possible.

Cependant, ces bénéfices ne seront rendus possibles que si les investisseurs et les bénéficiaires des investissements font les efforts nécessaires pour réaliser pleinement le potentiel des transactions de terres. Par-dessus tout, il est essentiel de bien comprendre que la collaboration assure des bénéfices réciproques.

Rendre les investissements efficaces

Les pays hôtes détiennent la responsabilité essentielle d'attirer les investissements, de les diriger vers des besoins stratégiques et de s'assurer que ces besoins sont satisfaits. De nombreuses transactions foncières semblent avoir été fixées par l'investisseur et le gouvernement du pays hôte, sans se préoccuper de savoir si les populations locales en tireraient profit. Un manque de documentation sur les droits des petits propriétaires a empêché ces derniers de porter réclamation. Bien que de nombreuses terres des pays en développement ne soient pas actuellement totalement utilisées, terre « en excédent » ne signifie pas nécessairement que la terre est inexploitée ou inoccupée. Il est par conséquent nécessaire de mettre rapidement en place de meilleurs moyens de reconnaître les droits fonciers. De même, les gouvernements devraient essayer de faire en sorte que les investissements n'entraînent pas la création d'enclaves d'agriculture de pointe, trop éloignées des réalités locales. Celles-ci ne permettront pas vraiment d'améliorer la production des petits producteurs ni de générer des revenus supplémentaires ou des opportunités d'emploi.

Les investisseurs internationaux doivent également agir. Ils devraient reconnaître les conséquences au niveau local de leurs investissements et prendre en considération les normes de travail, sociales et environnementales; l'implication des parties prenantes; et les préoccupations concernant la sécurité alimentaire - non pas parce qu'ils y sont obligés mais parce que cela permet de minimiser les risques de leurs investissements. Madagascar est un exemple concret. Des troubles de l'ordre public ont entraîné l'arrêt d'une transaction après l'annonce que le gouvernement tentait de louer 1,3 million d'hectares à des investisseurs sud-coréens. Des événements similaires ont empêché des investissements en Indonésie (500 mille hectares à des investisseurs d'Arabie Saoudite)

et aux Philippines (1,2 millions d'hectares à la Chine). Des stratégies plus participatives auraient offert des solutions.

Explorer des stratégies alternatives

Les partenaires d'investissement devraient non seulement améliorer les conditions des transactions foncières, mais également considérer des arrangements contractuels plus amples. En effet, l'achat et l'exploitation directe des ressources foncières n'est qu'une réponse stratégique aux préoccupations concernant la sécurité alimentaire des pays possédant des terres et des ressources en eaux limitées. De nombreux autres mécanismes peuvent offrir autant -voire même plus- de sécurité d'approvisionnement, par exemple l'agriculture sous contrat et les mécanismes de sous-traitance, les accords bilatéraux incluant les échanges compensés, ainsi que l'amélioration des systèmes d'information sur les marchés alimentaires internationaux.

De plus, les investissements pourraient être effectués dans des infrastructures et des institutions dont le besoin se fait fortement sentir et qui limitent actuellement l'agriculture des pays en développement. Ceci, conjugué à des efforts pour améliorer l'efficacité et la fiabilité des marchés alimentaires en tant que sources de nourriture, pourrait améliorer la sécurité alimentaire de tous grâce à une expansion de la production et des possibilités de commerce.

Perspectives

Les risques liés aux investissements internationaux ont mené à des appels pour la création d'un code de conduite contraignant. Bien que sa mise en application soit probablement difficile, il pourrait tout de même offrir un cadre auquel les réglementations nationales pourraient se référer, en particulier si les parties réalisent que le respect de normes communes est dans leur intérêt mutuel.

Plus important encore, les investissements internationaux dans l'agriculture autres que les achats de terres devraient être évalués et encouragés. À cette fin, l'étendue, la nature et l'impact des investissements internationaux qui vont vers les pays en développement doivent être mieux compris et mieux contrôlés. Les meilleures pratiques devraient être répertoriées en droit et en politique afin de mieux informer les pays hôtes et les pays investisseurs. Une réunion internationale d'experts, organisée par la FAO en juillet 2009, s'intéressera tout particulièrement à ce sujet.

Plus d'information

- FAO. 2009. *International Investments in Agricultural Production*, by Hallam, D. <http://www.fao.org/fileadmin/templates/em2009/docs/Hallam.pdf>
- FAO, IFAD & IIED. 2009. *Land Grab or Development Opportunity?* <http://www.fao.org/docrep/011/ak241e/ak241e00.htm>

Pour plus d'information sur ce document, merci de contacter David Hallam (ES-Policy-Briefs@fao.org) de la Division Commerce International et Marchés.