

Les investissements fonciers à grande échelle : Quelles réalités ? Quelles conséquences pour l'agriculture familiale et quels choix de développement

manière d'articuler recherches et enjeux de développement sur le sujet.

Depuis 2008, l'appropriation de terres des pays du Sud occupe la Une des médias. L'ampleur de ces accords semble s'accroître alors même que leur impact en termes environnementaux, économiques, sociaux et territoriaux est encore très mal connu. A l'occasion d'une journée de conférence, le Cirad a voulu faire le point sur les connaissances grâce aux premières études menées sur le sujet et aux travaux de ses chercheurs. Il s'agissait également d'impulser une réflexion sur la

Terres à vendre !

**Comment
risques et
opportunités
pèsent dans
la balance des
investissements
fonciers
à grande
échelle ? État
des lieux sur
un phénomène
qui, s'il n'est
pas nouveau,
semble
s'accélérer.**

Arabie saoudite, Chine ou Libye. Daewoo, Varun ou Karuturi... Ces États et entreprises défraient la chronique depuis 2008 en convoitant des centaines de milliers d'hectares, notamment dans des pays en développement. Certains parlent d'acquisition de terres, d'autres d'accaparement ou d'appropriation mais tous désignent, avec plus ou moins de parti pris, ces grands projets d'achat ou de location. En échange, les investisseurs s'engagent à créer des emplois, construire des infrastructures, mettre en valeur des « terres en friche », transférer des technologies, etc. Plusieurs organisations militantes se sont élevées contre ces transactions, notamment à Madagascar, où l'affaire Daewoo, devenue emblématique, a contribué aux troubles politiques que l'île a connus en mars dernier.

>> Allure crescendo

Selon Léonidas Hitimana, agro-économiste au Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, les grands projets d'acquisitions foncières ont commencé, dans les pays du Sud, il y a environ cinq ans. Mais le phénomène semble s'être véritablement amplifié à partir de fin 2007 avec la crise des prix alimentaires. « *Quelque 20 à 30 millions d'hectares de terres auraient fait l'objet d'acquisitions durant ces dernières années* », avance Paul Mathieu, expert des régimes fonciers à la FAO. Il ne s'agit toutefois « *que d'un ordre de grandeur probablement sous-évalué, vu l'opacité dans laquelle se déroulent ces transactions* », précise-t-il.

>> Une conjoncture propice

Crise financière, flambée des prix des céréales en 2007 et en 2008, forte demande en agrocarburants, prise de conscience de la limitation des ressources, opportunités futures de capter des crédits carbone, croissance démographique et consommation des pays émergents en hausse... La concordance de ces mutations économiques et sociales explique au moins en partie l'engouement pour des investissements agro-industriels. Néanmoins, les motivations pour maîtriser des filières alimentaires ou énergétiques diffèrent selon que les investissements proviennent d'États



Forêt bordant le fleuve Congo (RDC)



Commune rurale de Faratsiho, région du Vakinankaratra, Madagascar.



Idées reçues

Les appropriations de terres par des États ou par des industriels étrangers sont un phénomène nouveau...

Faux. Ces phénomènes sont anciens. Il suffit de penser à la période coloniale, aux emprises des multinationales fruitières en Amérique centrale ou en Afrique ou aux multiples exploitations minières des pays du Sud dirigées par les industriels du Nord. En revanche, les surfaces en jeu, les motivations et les acquéreurs – pays émergents – sont aujourd'hui inédits.

Depuis ces dernières années, un grand nombre de contrats d'investissement foncier à grande échelle ont été conclus...

Faux. Plusieurs projets d'acquisition foncière ont récemment fait la Une de la presse internationale. Pourtant, contrairement à l'impression donnée par les médias, très peu ont déjà abouti. En réalité, la plupart de ces contrats sont en cours de négociation et certains ont même déjà échoué.

Il y a d'immenses surfaces disponibles dans les pays du Sud...

Pas si simple. S'il y a effectivement beaucoup de terres non cultivées dans certains pays, elles ne sont pas systématiquement inutilisées ou inutiles. Ces espaces peuvent être des pâturages, des jachères, des réserves de bois-énergie, ou des écosystèmes, ressources de biodiversité.

Les investissements fonciers à grande échelle s'apparentent à du néocolonialisme...

À nuancer. Ces contrats concernent des acquisitions foncières et non le contrôle des institutions économiques, sociales et culturelles d'un pays. En outre, même si les capacités de négociation peuvent s'avérer très inégales, les États hôtes sont parties prenantes de ces projets. Pour Alain Billand, chercheur au Cirad, « *plutôt que du néocolonialisme, ces phénomènes sont une conséquence de la compétition internationale entre grands producteurs agricoles du Nord et ceux des pays émergents pour maîtriser l'agro-industrie de la planète* ».

Enjeux environnementaux

Menaces sur les forêts tropicales

Alain Karsenty, économiste au Cirad, travaille sur les réformes des politiques publiques affectant les forêts, le foncier et l'environnement.

Cette course à l'acquisition de terres soulève également des questions d'ordre écologique, notamment sur les territoires boisés : « *Les forêts tropicales sont perçues comme des réserves foncières naturelles* », explique Alain Karsenty. Le risque de déforestation est d'autant plus grand que ces surfaces présentent des avantages pour les investisseurs : « *L'État a plus de latitude pour vendre des parcelles boisées puisqu'elles sont généralement sous régime domanial, précise l'économiste. En outre, ces régions sont peu peuplées et les pratiques agricoles y sont moins visibles.* » En Afrique, des projets sont en cours de discussion en République démocratique du Congo, au Congo ou en Angola, pays qui ouvrent volontiers leurs frontières aux investissements agro-industriels étrangers. Les impacts écologiques de ces acquisitions foncières ne sont pas encore connus, pourtant ils représentent un enjeu de taille : 20 % des émissions anthropiques annuelles de CO₂ sont dues à la déforestation. Toutefois, « *la faisabilité et la rentabilité de ces investissements en zones forestières enclavées sont souvent mal appréciées par les opérateurs, nuance Alain Karsenty, et beaucoup de projets ne sont finalement pas concrétisés* ».

7 millions d'hectares de forêt par an ont été rasés entre 2000 et 2005.

Avec des objectifs diamétralement opposés, un autre type d'acquisition à grande échelle, sur la base de contrats de conservation, est en train d'émerger. Ces acquisitions consistent à « racheter » le droit d'usage sur des forêts dans le but d'y geler toute activité. Les usagers recevraient alors une compensation financière qui pourrait être financée par le marché carbone. Plusieurs aspects de cette pratique sont dérangeants. Cet accord ne peut en effet être proposé qu'à l'agriculture familiale, or la pauvreté de ces cultivateurs est une condition de la faisabilité de ces contrats. « *Il faudrait bien trop d'argent pour convaincre un gros producteur indonésien de stopper la déforestation quand il engendre 3 000 à 4 500 dollars de marge brute par hectare de palmier à huile !* » assure Alain Karsenty.

Contact : alain.karsenty@cirad.fr

Table ronde

Existe-t-il réellement des solutions « gagnant-gagnant » ?

Morceaux choisis de la table ronde animée par Philippe Lavigne Delville, du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret/IRD/Lasdel). Les intervenants décryptent les motivations des investisseurs et appellent à plus de régulation et de vigilance de la part des États hôtes.

Xavier Briand (Biotechmarine, entreprise spécialisée en fertilisation agricole)

« Nous sommes sollicités depuis un an pour évaluer la faisabilité de projets d'investissement, comme la réhabilitation d'un périmètre rizicole de 2 000 hectares en

Sierra Leone. Le succès de telles opérations ne peut exister que si l'intérêt est partagé par les investisseurs, les gouvernements et la population locale. C'est essentiel pour éviter des échecs comme celui de Daewoo. »



conferenc[es].cirad

Daewoo, Varun et les autres...

Fin 2008, Daewoo et le gouvernement malgache négocient un bail de 1,3 million d'hectares, tandis que la société Varun convoite à son tour 230 000 ha dans une région de la Grande Île. Plusieurs points communs ressortent de ces deux projets :

des contreparties destinées aux populations locales floues, une faisabilité technique et juridique douteuse et une totale opacité qui ouvre la porte à toute suspicion. Certains ont évoqué le sentiment d'« *un pays géré comme une propriété de la présidence* ». Pourtant, depuis 2005, le gouvernement malgache a initié une réforme foncière qui permet aux communes équipées d'un guichet foncier de délivrer des certificats fonciers, rapidement et à faible coût. Plus de 45 000 certificats ont été remis à ce jour. L'intention du gouvernement de céder d'immenses superficies à des entreprises comme Daewoo et Varun tout en soutenant une réforme susceptible de protéger les droits des exploitations familiales révèle les contradictions d'un projet de société hésitant. André Teyssier résume ce dilemme : « *Le développement passe-t-il par la cession de terres aux capitaux internationaux ou par la sécurisation des droits existants ? Des combinaisons entre les deux modèles sont-elles possibles ?* »

André Teyssier est géographe au Cirad, affecté à l'Observatoire du foncier de Madagascar. Il est spécialisé dans les politiques foncières et le développement territorial.

...des contreparties floues, une faisabilité douteuse et une totale opacité ...



Affichage de terrains titrés à vendre, région de Moramanga, Madagascar.

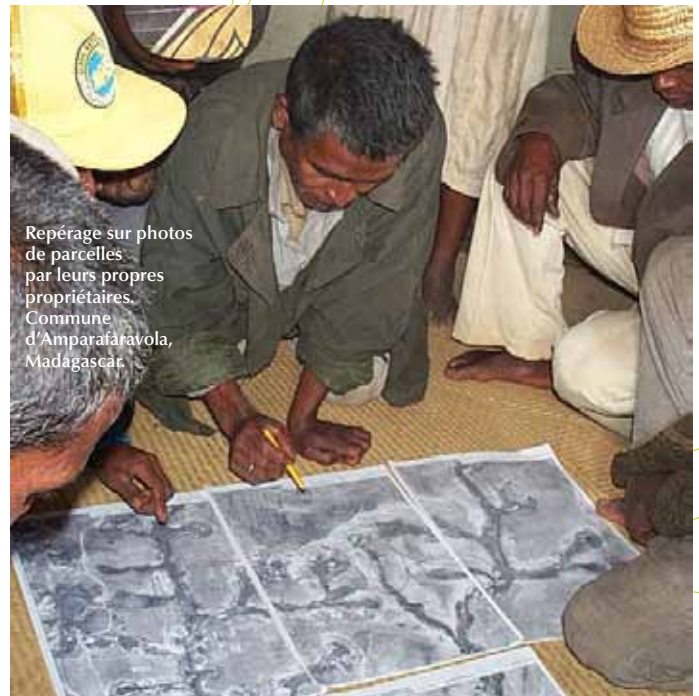
Daewoo, chronique d'un loupé

- Novembre 2008 : le *Financial Times* titre : « Madagascar cède gratuitement à Daewoo 1 300 000 ha de terres ! » à la grande stupéfaction de la population.
- Décembre 2008 : l'affaire Daewoo devient l'un des détonateurs de la contestation.
- Mars 2009 : renversement du régime Ravalomanana.
- Avril 2009 : le dossier Daewoo est définitivement abandonné.

Varun, dans les pas de Daewoo ?

La superficie repérée à Madagascar par la société Varun est de 230 000 ha, mais l'industriel indien reconnaît que les trois quarts des terres convoitées sont déjà cultivés. Il envisage donc de lancer des contrats de production avec les populations rurales. Varun espère produire 10 tonnes de paddy à l'hectare, quand la moyenne nationale oscille autour de 2 tonnes. Mais les termes des contrats laisseraient peu de ressources alimentaires aux agriculteurs : une famille disposant d'un hectare ne toucherait plus qu'une rente annuelle et 585 kg de riz quand elle en consomme en moyenne 700 kg par an. Ce contrat, qui avantage clairement l'une des parties au détriment des autres, mais au sujet duquel Varun annonce qu'il améliorera les revenus paysans, ne risque-t-il pas plutôt d'accroître la pauvreté ?

Contact : andre.teyssier@cirad.fr



Repérage sur photos de parcelles par leurs propres propriétaires. Commune d'Amparafaravola, Madagascar.

« gagnant » pour les populations, les investisseurs et les États ?

Ambroise Mazal (Comité Catholique contre la Faim et pour le développement)

« En théorie, on peut imaginer des accords gagnant-gagnant. En pratique, ça me semble bien plus improbable dès lors que l'on liste les conditions de réussite : pas de corruption, intérêt général favorisé, accords transparents... »

Moussa Djiré (Université des Sciences Politiques et Juridiques de Bamako, Mali)

« L'agriculture familiale demeure le meilleur moyen pour nourrir un pays et les États doivent prendre des mesures pour la renforcer. Au Mali comme au Niger, les petits agriculteurs craignent que ces processus ne les transforment en simples ouvriers. »

Ward Anseeuw (Cirad, Afrique du Sud)

« Les pays "hôtes" manquent de politiques effectives chargées du développement de l'agriculture, notamment en Afrique. Ces investissements étrangers peuvent alors apparaître comme une opportunité à saisir. Or, les négociations se déroulent entre acteurs au poids et au pouvoir trop inégaux pour être équitables, excluant généralement la majorité des protagonistes. »

Alain Durand-Lasserre (Laboratoire Sociétés en Développement dans l'Espace et dans le Temps, CNRS-Université Paris VII)

« Le foncier est d'abord un rapport social, un rapport d'appropriation et d'exclusion. Dès lors, comment les exclus peuvent-ils

être gagnants ? Les investisseurs n'ont pas pour objectif de tirer les populations de la pauvreté, ni d'exploiter un terrain à long terme. Ils visent un retour rapide sur investissement, quitte à épuiser les ressources en eau et les sols. »

Michel Merlet (association AGTER)

« Un exemple : la France d'après-guerre ne produisait pas suffisamment. On aurait pu imaginer des contrats avec des grandes entreprises américaines qui auraient cultivé l'essentiel des terres agricoles du pays. Cette option aurait peut-être été bien acceptée par une population affamée et réduite aux tickets de rationnement, pour autant, aurait-elle été un bon choix pour notre pays ? »

Développement agricole

Impact sur l'agriculture familiale, l'enseignement du Brésil

Sergio Leite est professeur et chercheur en économie et sciences sociales à l'Université fédérale rurale de Rio de Janeiro. Il travaille notamment sur l'économie de l'agrobusiness et les politiques publiques au Brésil.

Comment anticiper les conséquences

des investissements fonciers à grande échelle sur l'agriculture familiale ? La réforme agraire, en marche au Brésil depuis une trentaine d'années, peut offrir quelques pistes. Dans le pays, les surfaces cultivées ont quasiment doublé entre 1996 et 2006. Cette expansion, particulièrement prégnante dans les

États amazoniens du Pará et du Mato Grosso, a été accompagnée d'une intensification et d'une modernisation technologique dues majoritairement aux agro-industries privées. Elle est également la cause d'une grave déforestation ainsi que de l'expulsion d'une partie de

Dans l'État du Mato Grosso, 90 % des financements publics destinés au secteur rural reviennent à l'agrobusiness, au détriment de l'agriculture familiale.

la population de ces régions. Depuis ces dernières années, il s'exerce au Brésil une concurrence féroce entre industries de la canne à sucre et du soja. Résultat : le prix de la surface cultivée a pratiquement quadruplé entre 1999 et 2006. Alors, quand Lionel Vignacq, du ministère des Affaires étrangères et européennes, se demande « *si ces rapports de force au profit des entreprises agricoles rendent possible le maintien d'une agriculture familiale productive et compétitive au Brésil* », on est tenté de répondre non. Même si, comme le souligne Sergio Leite, « *il existe tout de même des organisations, des associations et des syndicats paysans forts qui demandent une meilleure prise en compte politique de l'agriculture familiale* ».

Contact : sergiopereiraite@uol.com.br

Terres à vendre ! suite de la page 1

ou d'entreprises privées. Les premiers cherchent à assurer leur sécurité alimentaire. Ce sont généralement des nations importatrices de denrées comme les pays du Golfe, la Corée du Sud ou la Chine qui doit nourrir 20 % de la population mondiale avec 9 % des terres arables de la planète. Dans un contexte de crise financière, les acteurs privés considèrent le secteur agricole comme une valeur stratégique et sûre. Mais il existe d'autres raisons plus floues qui relèvent de la spéculation foncière sur la future valeur de ces terres, comme l'illustre cette anecdote : « *Les terres ne manquent pas en Afrique du Sud, raconte Ward Anseeuw, socio-économiste du Cirad à l'Université de Pretoria, c'est pourquoi, quand des syndicats agricoles blancs sud-africains ont annoncé vouloir acheter 10 millions d'hectares au Congo, j'ai voulu connaître leurs motivations. Ils m'ont simplement répondu : si nous ne le faisons pas maintenant, les Chinois vont tout racheter. Or, il n'y aura pas éternellement des terres à vendre !* »

« Les concertations se font entre parties aux pouvoirs de négociation totalement asymétriques »

>> Opportunités vs risques

Si des investissements agricoles peuvent évidemment contribuer au développement économique d'un pays, les acquisitions de terres qui les accompagnent inquiètent pour plusieurs raisons. Beaucoup de petits producteurs n'ont pas de titre de propriété légalement reconnu alors qu'ils occupent et cultivent leur terre depuis des générations. Ce droit foncier, dit légitime, ne protège pas toujours contre d'éventuelles expropriations et le risque de voir des agriculteurs dépossédés de parcelles indispensables à leur survie est bien réel. « *Derrière le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle se cachent des enjeux majeurs comme celui de la pauvreté rurale qui concerne un tiers de la population mondiale* », résume Paul Mathieu.

>> La nécessité d'une information de terrain validée par la recherche

Interpellé par la multiplication de ces transactions, l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) a conduit, en partenariat avec la FAO et le Fonds international de développement agricole (Fida), une première étude qui vient tout juste de se terminer. Certaines conclusions sont particulièrement préoccupantes. Par exemple, les populations locales et leurs organisations représentatives ne sont que très rarement consultées. « *Les concertations se font entre parties inégalement informées et aux pouvoirs de négociation totalement asymétriques* », souligne Mike Taylor de la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC). Lorenzo Cotula, de l'IIED, ajoute : « *La simplicité et le faible niveau de spécificité des contrats nous ont frappés, comparés à ceux utilisés dans les industries d'extraction minière.* » Une seconde étude, menée par la Banque mondiale, est en cours. Elle s'emploie à définir les grands principes d'un code de conduite à destination des investisseurs et des pays hôtes : transparence des contrats, reconnaissance des droits fonciers, élaboration d'une stratégie de développement agricole, fiabilité des investissements, évaluation et limitation des impacts environnementaux, etc. Harris Selod, coordinateur de l'étude, reconnaît que « *ces recommandations ressemblent à des vœux pieux, mais elles sont aussi l'occasion de pointer du doigt les dysfonctionnements de ces contrats* ».

Contacts

perrine.burnod@cirad.fr • jean-philippe.tonneau@cirad.fr
ward.ansseeuw@cirad.fr



Cirad . 42, rue Scheffer . 75116 Paris
Rédaction en chef : Elsa Bru, Cirad / délégation à la communication
Rédaction : Caroline Dangleant
Réalisation : Patricia Doucet, Cirad / délégation à la communication

www.cirad.fr