



PREMIER MINISTRE



Remise du rapport

« **Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement** »

Centre d'analyse stratégique

Lundi 28 juin 2010

Discours de Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

La Secrétaire d'État a souhaité que le CAS formule un diagnostic objectif et propose une série de recommandations sur un phénomène appelé à s'intensifier : les cessions d'actifs agricoles à des parties prenantes étrangères, dans les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA).

En plein vingt-et-unième siècle, plus d'un milliard d'êtres humains souffrent de la faim dans le monde. La crise alimentaire de 2008 a, selon les termes mêmes du directeur général de la FAO, fait sombrer dans la faim et la pauvreté chroniques quelque 100 millions de personnes supplémentaires par rapport à l'année précédente. L'Objectif du Millénaire consistant à réduire de moitié la proportion de la population mondiale victime de malnutrition d'ici à 2015 n'a quasiment aucune chance d'être atteint. La sécurité alimentaire constitue donc l'un des défis majeurs de ce siècle.

Parallèlement, nombre de PED et de PMA font le choix de céder des actifs agricoles (terres, récoltes, fermes, usines, capacités de stockage...) à des entreprises et/ou à des États étrangers... suscitant parfois des craintes ou des interrogations.

Ainsi, **l'affaire DAEWOO LOGISTIC** a suscité la polémique. Cette filiale du géant coréen DAEWOO avait, fin 2008, négocié auprès du gouvernement malgache la location de terres de manière particulièrement opaque, pour des surfaces annoncées de 1,3 million d'hectares, et une durée de 99 ans. L'affaire dénoncée par les médias internationaux a marqué le début de ce que certaines ONG ont appelé l'« accaparement de terres agricoles » (« *land grab* »). La contestation populaire suscitée par le projet de DAEWOO a contribué à la chute du gouvernement malgache.

Ce n'est pas un phénomène nouveau. Au début du siècle précédent, la société américaine *United Fruit Company* possédait près du quart des terres arables du Honduras (cette entreprise est d'ailleurs à l'origine de l'expression république bananière). **La nouveauté tient dans l'ampleur des investissements, et dans la participation des États.**

Les transactions se sont en effet fortement accrues depuis 2008 : la crise alimentaire a alors décidé certains États à limiter leurs exportations de produits alimentaires. **Dans les mois qui ont suivi, d'autres ont pris la décision de produire directement à l'étranger, au lieu d'importer des denrées.**

Les États qui vendent des terres agricoles : Cette cession d'actifs agricoles s'effectue principalement dans les pays africains, 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 %.**

Les pays acquéreurs de ces biens agricoles, principalement la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Égypte ou certains États du Golfe, n'ont pas – ou plus – chez eux suffisamment de surfaces exploitables pour assurer leur autonomie alimentaire, et se tournent vers les régions du monde qui disposent encore de ressources hydriques et de larges terres arables inexploitées. Ils le font soit directement, notamment par leurs fonds souverains (cas des Émirats Arabes Unis ou du Qatar, mais pas de la Chine) soit par des entreprises d'État, soit enfin par leurs industriels privés.

Ils planifient bien souvent leur stratégie d'achat à travers des plans bien établis : la **Corée du Sud** a ainsi mis en place une structure publique d'accompagnement chargée de mettre en œuvre un plan décennal de développement agricole à l'étranger. Certains États ont même définitivement cessé d'encourager le développement de filières de production agricoles domestiques, un objectif auparavant prédominant : **l'Arabie Saoudite**, qui importe 96 % de ses consommations alimentaires, envisage ainsi l'arrêt des cultures céréalières trop gourmandes en eau sur son sol d'ici à six ans.

L'industrie agroalimentaire (y compris européenne) bénéficie également des avantages offerts par ces territoires en termes de climat et, bien souvent, de coût de la main-d'œuvre. Elle sécurise ainsi ses approvisionnements et s'affranchit des conséquences de la volatilité des prix.

Citons également un certain nombre **d'acteurs financiers** (banques, fonds d'investissements) qui cherchent à placer leur argent dans le foncier, ce qui n'est pas condamnable en soi, sauf si les projets financés visent une rentabilité de très court terme, ce qui peut conduire à de graves dommages environnementaux et sociaux.

Ce phénomène est très difficilement quantifiable dans la mesure où l'opacité règne parfois sur certaines de ses transactions : de 2006 à 2009, 15 à 20 millions d'hectares de terres des PED seraient concernés. Cette surface représente l'équivalent de la SAU française, soit 1 % des terres cultivées au niveau mondial. Un tel pourcentage peut paraître faible : mais, si la tendance se poursuivait sur trente ans, elle deviendrait significative.

Pour porter une appréciation sur cette évolution il faut partir d'un préalable : le secteur agricole dans les pays en développement requiert un fort investissement au cours des prochaines années.

Nourrir 9 milliards de personnes en 2050 ne sera possible qu'en augmentant la production agricole mondiale de 70 %.

Comme la Banque mondiale, la FAO recommande d'investir prioritairement et davantage dans l'agriculture dans les PED pour réduire la proportion de la population victime de la faim. La FAO situe à 83 milliards de dollars USD l'effort d'investissement net annuel moyen mondial dans l'agriculture des PED pour assurer la sécurité alimentaire mondiale d'ici à 2050.

Les investissements étrangers constituent une opportunité de pallier un déficit de capitaux dans le secteur agricole des PED. En Afrique, la part des financements publics consacrés à l'agriculture diminue depuis les années 1990 (actuellement : 4 % du PIB en moyenne) ; la part des soutiens au développement agricole dans l'aide au développement de la Banque mondiale et des banques régionales est passée de 17 % à 3 % en 20 ans.

Toutefois, les risques potentiels identifiés sont nombreux et conduisent parfois à de très sérieux problèmes :

- **risques d'atteinte aux droits des populations** : menace d'éviction, d'expropriation, de spoliation ;
- **risques politiques** : instabilité politique occasionnée par des projets appuyés par le gouvernement en place, mais contestés par la population (cas DAEWOO), exacerbation des tensions entre élites possédantes et petits exploitants ;
- **risques environnementaux** : déforestation massive, diminution des ressources en eau, pollution des nappes par des intrants chimiques... ;
- **risque économique pour l'investisseur, comme pour le pays hôte** : échec du projet en cas de planification inadéquate, inadaptée au contexte rural.
- **retombées négatives sur la sécurité alimentaire** : diminution des surfaces dédiées aux cultures vivrières, augmentation du prix des denrées sur les marchés locaux.

Ainsi, ces investissements, s'ils sont mal préparés et mal conduits ou s'ils ne relèvent que d'une logique de rentabilité financière court-termiste, peuvent en effet 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.

Face à ces risques, on ne se risquera pas à prôner un modèle agricole unique : il n'y en a pas.

Une piste à privilégier toutefois : l'agriculture contractuelle. L'agriculture contractuelle consiste en un accord entre des agriculteurs et des sociétés agro-alimentaires ou de commercialisation, accord fondé sur un engagement réciproque : l'agriculteur fournit une denrée spécifique dans des quantités et selon les normes de qualités déterminées par l'acheteur. Cette formule permet de concilier le respect des droits d'usage, l'amélioration de la sécurité alimentaire, le développement rural et l'intérêt de l'investisseur.

Une illustration positive de ces partenariats entre investisseur et communauté rurale peut être trouvée dans l'exemple dans la Fondation de l'Aga Khan pour le Développement Économique qui gère depuis une quarantaine d'années une production massive de haricots verts « extra fins » sur les plateaux kenyans : l'entreprise a fondé un bassin d'emploi grâce à des partenariats avec près de 60 000 petits exploitants, 3 000 ouvriers en usine, 600 travailleurs agricoles. Elle améliore de plus la sécurité alimentaire : la société requiert de ses fournisseurs qu'ils consacrent plus de 75 % de leurs terres à des cultures vivrières.

Il convient de mettre en œuvre une régulation pourrait s'appuyer sur deux principes :

- a) Un apport de capital massif dans les filières agricoles des pays du Sud est indispensable pour nourrir huit milliards d'êtres humains en 2030. **Il faut donc augmenter les investissements et les sécuriser.**
- b) **Mais ces investissements ne seront cependant acceptables que s'ils sont réalisés de manière responsable.**

Quatre recommandations :

1. Les investisseurs doivent s'engager dans une démarche responsable passant notamment par la réalisation d'études d'impact ainsi que par une concertation transparente avec les parties prenantes, notamment au niveau local. Cette démarche de responsabilité pourrait conduire à **la création d'un label « Agro Investissement Responsable »**. L'adhésion à cette démarche devrait diminuer les risques de long terme associés au projet et permettre aux investisseurs d'obtenir de meilleurs taux d'emprunt. De plus, la publicité du label auprès des consommateurs avertis pourrait favoriser la vente des produits correspondants.
2. 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 (politiques foncières en premier lieu, innovation agricole, infrastructures logistiques...). L'absence de cadre foncier reconnu dans une grande partie des États africains est une source majeure de risque pour les investisseurs.
3. Responsabiliser le secteur financier. **Les banques qui financent les IDE agricoles ainsi que les fonds souverains devraient, lorsqu'ils participent au financement de cessions d'actifs agricoles, appliquer les Principes Équateur.**
4. Assouplir les règles de l'OMC en inscrivant dans les règles du commerce mondial de la mise en place de **préférences asymétriques pour les PMA dans le domaine de l'agriculture** pour leur permettre de créer des marchés régionaux protégés par des barrières douanières et des prix minimaux...

Remerciements :

- à tous les membres du groupe ;
- aux membres du Comité technique 'foncier et développement' qui ont bien voulu faire profiter le groupe des richesses d'un travail de longue haleine ;
- aux équipes de la DG Trésor et du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche', qui nous ont permis de réaliser une étude 'terrain' aux enseignements particulièrement précieux dans un domaine encore peu documenté autrement que par les médias ;
- et enfin à **Michel Clavé**, auquel je vais laisser la parole en le remerciant très chaleureusement d'avoir bien voulu présider ce groupe de travail.

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac

75700 Paris cedex 07
Téléphone : 01 42 75 60 00
Internet : www.strategie.gouv.fr