

ANALYSE

Pour des investissements agricoles responsables dans les pays les moins avancés et les pays en développement

Alors que les émeutes de la faim de l'année 2008 sont encore dans les esprits, l'importance croissante des investisseurs étrangers dans le secteur agricole des pays en développement (PED) inquiète. En Afrique, en Amérique latine, en Asie et en Europe de l'Est, des gouvernements font le choix de vendre ou de louer terres, exploitations, récoltes. Le Pakistan a ainsi l'intention d'allouer de la sorte le dixième de ses surfaces arables, une stratégie critiquée par ceux qui rappellent qu'un quart de la population pakistanaise souffre de malnutrition. Ces transactions ont pris une ampleur inédite avec l'implication croissante des États les plus dépendants des importations alimentaires et de nouveaux investisseurs. Sensibilisées par les médias, les institutions internationales débattent actuellement de plusieurs principes de régulation. Mal préparées et mal conduites, les implantations peuvent en effet entraîner de graves dommages sociaux et environnementaux ainsi que la paupérisation d'une partie de la population rurale, et contrevenir à la sécurité alimentaire du pays hôte. Une certitude cependant : un apport de capital massif dans les filières agricoles des pays du Sud est indispensable pour nourrir huit milliards d'êtres humains en 2030. Ces investissements sont donc nécessaires et doivent bénéficier, à ce titre, d'un environnement propice à leur réalisation : ils ne seront cependant acceptables que s'ils sont réalisés de manière responsable.

En conséquence, il appartient : i) aux institutions internationales de contribuer à accroître les investissements publics et privés dans l'agriculture des PED en encourageant les projets « responsables » et en proposant aux pays hôtes de les aider à négocier avec les investisseurs ; ii) à la France et à l'Union européenne de signer avec les pays qui accueillent des investisseurs européens des accords de partenariat destinés à développer leur secteur agricole et à sécuriser les investissements ; iii) à la France, compte tenu de son expertise dans ce domaine, d'appuyer des processus de réformes foncières qui respectent les usages locaux ; iv) aux investisseurs de s'engager dans des démarches « responsables », marquées par la réalisation d'études d'impact ainsi que par une concertation transparente avec les parties prenantes locales ; v) au secteur financier, et notamment aux fonds souverains, d'appliquer les Principes Équateur lorsqu'ils contribuent au financement de cessions d'actifs agricoles ; vi) à l'OMC de permettre aux pays les moins avancés (PMA) et à leurs unions économiques régionales de créer des marchés régionaux protégés par une combinaison de prix minimaux et de barrières douanières, dans lesquels des mécanismes redistributifs seraient mis en œuvre ; vii) à la France de veiller à inscrire ces principes dans les textes en cours d'élaboration dans les différentes instances internationales.

La cession de terres, et plus généralement de facteurs de production agricole, à des investisseurs étrangers dans des pays en développement, renvoie à un dilemme éthique : comment analyser la décision du gouvernement soudanais d'allouer l'exploitation de 200 000 hectares à une société qatarienne quand le pays est la première destination de l'aide alimentaire internationale ? Ces choix, qui visent en principe à contribuer au développement du pays, ne peuvent être condamnés *a priori*, sans examen plus approfondi : seuls 15 % des surfaces arables soudanaises sont en effet actuellement mis en culture, laissant 68 millions d'hectares de « bonnes terres » inexploités. Parallèlement,

l'investissement dans le secteur agricole est devenu le fer de lance de la stratégie de sécurité alimentaire mondiale : en réponse à l'interpellation de la FAO, le G8 a provisionné une enveloppe de 20 milliards de dollars afin d'accroître la production agricole des PED.

L'exclusion des populations locales des bénéficiaires du développement agricole est-elle la seule issue de ces transactions ? Les investisseurs ne peuvent-ils contribuer à la sécurité alimentaire des pays hôtes ? Après avoir dressé un panorama du phénomène dans l'état actuel des connaissances, la présente note aborde la question des retombées de ces projets et propose une série de recommandations à destination des pouvoirs publics français et européens, des investisseurs et du secteur bancaire, afin d'encadrer ces transactions.

Les transactions internationales d'actifs agricoles seront une tendance lourde des décennies à venir

Les cessions d'actifs agricoles (terres, unités de production, infrastructures logistiques, récoltes...) devraient s'amplifier dans le futur

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 ainsi qu'un accroissement des flux commerciaux internationaux¹. Compte tenu de leur surface cultivable, certains pays ne peuvent et ne pourront, dans le futur, satisfaire les besoins alimentaires de leurs habitants. Dès aujourd'hui, nourrir la population mondiale actuelle nécessiterait d'accroître la production agricole de 30 %.

Dans ce contexte, certains investisseurs sont logiquement conduits à **s'installer dans les pays en développement** : les avantages comparatifs de certains pays (main-d'œuvre bon marché, fertilité des terres, climat propice à certaines cultures, etc.) permettent de produire à des coûts plus compétitifs, les objectifs ambitieux de l'Union européenne pour le développement de la filière des agrocarburants encouragent indirectement la production hors des frontières communautaires, les accords commerciaux instituent des tarifs douaniers préférentiels pour l'importation de produits agricoles issus des PED, et la demande internationale de produits issus de la sylviculture tropicale est croissante. La hausse actuelle des investissements directs étrangers de l'industrie agroalimentaire, notamment des acteurs européens, a donc vocation à perdurer.

Parallèlement, certains pays disposant d'avantages comparatifs en matière de production agricole et de larges étendues arables font appel à des investisseurs étrangers afin de soutenir leur développement agricole ou d'augmenter la production agricole pour assurer leur propre sécurité alimentaire.

De nouveaux acteurs sont désormais soucieux de sécuriser leur accès aux biens et aux facteurs de production agricoles. L'achat ou la location à long terme d'actifs agricoles n'est pas une donnée nouvelle dans les échanges internationaux : au début du XX^e siècle, la société américaine United Fruit Company possédait près du quart des terres arables du Honduras. Cependant, alors que ces transactions étaient essentiellement le fait d'entreprises privées dont l'exportation était le cœur de métier, **certains États cherchent désormais à assurer leur sécurité alimentaire par des investissements directs dans les pays qui disposent de potentiels agricoles inexploités (terres arables disponibles, climat favorable, etc.)** : le Japon, la Corée du Sud, les États du Golfe sont ainsi confrontés à un déficit structurel de ressources foncières et hydriques pour assurer un degré minimal d'autonomie alimentaire. Certains ont définitivement cessé d'encourager le développement de filières de production agricole domestiques, un objectif auparavant prédominant : l'Arabie Saoudite, qui importe 96 % de ses consommations alimentaires, envisage ainsi l'arrêt des cultures céréalières sur son sol d'ici à six ans.

Encadré 1. Au Proche-Orient, les États mettent en œuvre des stratégies bien arrêtées

Au Proche-Orient, le choix d'importer ou d'externaliser à l'étranger une partie de la production agricole était jusqu'à présent essentiellement celui de sociétés privées. Des menaces sur la sécurité alimentaire ont décidé certains gouvernements à prendre le relais. L'État émirien encourage ainsi des acteurs publics et privés à investir dans des terres pakistanaises et soudanaises. Par la suite, il s'est orienté vers la constitution de réserves afin de se prémunir des épisodes de hausse des prix mondiaux en assurant la disponibilité des denrées, et, selon certains observateurs, en influençant les cours internationaux. Le stockage de trois mois de consommation pour quinze denrées « vitales »,

¹ Les deux scénarios prospectifs Agrimonde de l'INRA et du CIRAD concluent qu'il est possible d'assurer la sécurité alimentaire mondiale en 2050 en augmentant les surfaces agricoles, les rendements et les échanges commerciaux à des degrés divers selon les régions : l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne et l'Asie devraient en particulier recourir à des importations. Source : Agrimonde (2009), <http://www.paris.inra.fr/prospective/projets/agrimonde>.

dont les prix devraient augmenter sous deux ans, a ainsi été décidé. Enfin, le fonds souverain émirien devrait devenir le principal opérateur d'une nouvelle politique d'achat qui, au-delà des centres de production, vise désormais des unités logistiques.

Les gouvernements utilisent différents véhicules d'investissement. Certains concluent des traités bilatéraux avec les pays hôtes : la Libye a des accords avec ses voisins pour assurer des importations horticoles en cas de sécheresse, le *Qatar National Food Security Program* (QNFSP) institue des accords réciproques avec les pays acheteurs de pétrole et gaz proches de la stratégie onusienne « pétrole contre nourriture ». Beaucoup s'appuient de plus en plus sur des fonds souverains aux stratégies élaborées : au moins deux filiales du fonds libyen interviennent l'une en Afrique, l'autre en Afrique du Nord, en Europe et en Ukraine. Des consortiums public/privé se forment également : ainsi, le QNFSP opère en collaboration avec des institutions ministérielles, la compagnie nationale d'électricité et d'eau, la filiale agroalimentaire du fonds souverain, une multinationale agricole et une chaîne de distribution alimentaire.

Deux motifs ont présidé à l'implication des États : d'une part, face à l'**aggravation du manque de ressources foncières et hydriques**, la recherche de nouvelles stratégies de sécurité alimentaire s'impose comme une priorité d'action politique et économique. Ainsi, depuis 2007, Pékin a fait le choix d'une production agricole « *hors des frontières* » : en Afrique, les investissements dans le foncier des entreprises d'État chinoises feraient désormais jeu égal avec les entreprises coréennes, devant les intérêts saoudiens et émiriens². **L'épisode de volatilité des prix de 2007 et la crise alimentaire de 2008** ont également incité à sécuriser les approvisionnements, d'autant plus que certains pays ont alors érigé des barrières à l'exportation de produits alimentaires : ce fut notamment le choix de l'Égypte, de la Chine, du Brésil, de l'Inde pour le riz, ou de l'Argentine et de l'Ukraine pour certaines céréales. Dès lors, les pays dépendant des importations cherchent à investir directement dans des facteurs de production hors de leurs frontières.

Les investissements des États peuvent transiter soit par des intérêts publics, dont certains opèrent par l'intermédiaire de fonds souverains, soit par des entreprises privées. Ainsi, à l'heure actuelle, les investissements saoudiens à l'étranger restent essentiellement le fait d'acteurs privés, dont les productions peuvent desservir le marché local ou être exportées vers des pays tiers. Si ces industriels sont souvent proches du pouvoir, ils ne concourent que partiellement à la sécurité alimentaire du royaume, car l'Arabie Saoudite n'est pas leur débouché principal. L'État saoudien a donc récemment décidé d'encadrer ces activités : *l'Initiative du Roi Abdallah pour la sécurité alimentaire* crée un fonds public dédié aux investissements dans des actifs agricoles, détenu par le ministère des finances : le *Saudi Company for Agricultural Investment and Animal Production* (SCAIAP) propose un patronage aux investisseurs privés qui le souhaitent. À terme, le gouvernement souhaite investir en fonds propres et attribuer au SCAIAP une enveloppe pour soutenir directement les investissements privés.

Soulignons par ailleurs que certains investissements peuvent également dériver de logiques financières de placement ou de spéculation, sans considérations d'approvisionnement alimentaire. La crise du crédit de 2008 a fait de la terre une valeur refuge : alors que les cours du foncier se sont maintenus, des atteintes ont été portées à la stabilité du dollar, monnaie de réserve mondiale. Il est encore difficile de distinguer ces acteurs des investisseurs-entrepreneurs, et leur importance mondiale reste non évaluée.

Les estimations de l'ampleur des transferts s'améliorent mais restent imparfaites

De manière générale, les pays disposant de forts potentiels agricoles (climat, eau, terres fertiles, etc.), d'une main-d'œuvre bon marché, voire d'un système fiscal favorable à la réimportation de biens agricoles, constituent des destinations potentielles.

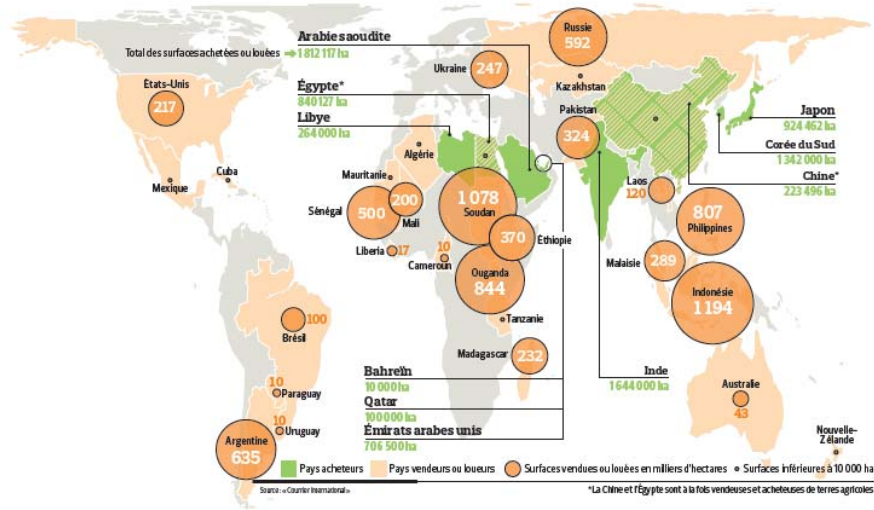
Si les hôtes se trouvent majoritairement en Afrique (Soudan, Sénégal, Ouganda, Éthiopie, République Démocratique du Congo...), cette destination n'est pas exclusive³ : alors que la moitié des projets concernerait l'Afrique, plus de 20 % seraient situés dans la région Pacifique-Asie de l'Est, moins du quart dans la zone Europe-Asie centrale, et, l'Amérique latine en concentrerait environ 10 %.⁴

² Source : analyse du réseau international de la DG Trésor, d'après des données GRAIN (2008) : les intérêts chinois représenteraient 2,1 millions d'hectares ; les investissements coréens, saoudiens et émiriens seraient respectivement de 2,3 millions d'hectares, 1,6 million d'hectares et 1,3 million d'hectares.

³ De Schutter O. (2009), *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*, juin 2009

⁴ Données de la revue de presse de l'ONG GRAIN entre octobre 2008 et juin 2009.

Une représentation des principaux pays hôtes d'investissements agricoles issus de l'étranger (cessions de terres)



Source : Courrier International

On sait également que les investisseurs prospectent de plus en plus loin de leurs « greniers » traditionnels. Des projets chinois apparaissent non seulement en Afrique mais aussi au Pakistan, via des accords bilatéraux. Les pays du Golfe s'éloignent du Soudan et du Pakistan pour se diriger vers l'Europe centrale (en 2009 le fonds souverain libyen a signé un accord pour produire du blé en Ukraine), l'Océanie (cas du Qatar) ou l'Asie (partenariat du Qatar Investment Authority au Vietnam). En raison de l'aggravation de la situation de leur sécurité alimentaire, certains pays, précédemment hôtes d'investissement, deviennent eux-mêmes des investisseurs. L'Égypte, l'un des plus gros importateurs mondiaux de blé, a l'intention de produire au Soudan et en Ouganda cette céréale centrale dans le régime alimentaire national.

Les estimations sont néanmoins rendues malaisées par le caractère confidentiel ou sibyllin des contrats⁵, ainsi que par la multiplicité des types de transactions et des actifs visés : achat de terres ou d'exploitations agricoles, baux emphytéotiques – jusqu'à 99 ans, selon les pays hôtes –, partage de récoltes, *joint ventures* ou prises de participation substantielle au capital de sociétés locales...

Certes, les concessions foncières ont une ampleur inédite : de 2006 à 2009, nombre de celles qui ont été divulguées portaient sur des étendues de 400 000 à 600 000 hectares, quatre à six fois supérieures aux contrats qui ont présidé au développement des grandes plantations tropicales du XIX^e siècle. Il est néanmoins nécessaire de ramener le phénomène à sa juste proportion : de 2006 à 2009, 15 à 20 millions d'hectares de terres des PED seraient concernés⁶. Cette surface représente certes l'équivalent de la surface agricole utile (SAU) française, mais seulement 1 % des terres cultivées au niveau mondial. De plus, les estimations conventionnelles basées sur des conditions climatiques actuelles, sans considération de contraintes socio-économiques⁷, concluent que 2,7 milliards d'hectares de terres exploitables ne sont pas mises en culture dans le monde, un potentiel arable pour moitié situé dans les PED. Dans ces pays, 34 % des terres cultivables sont effectivement dédiées à l'agriculture : 1,8 milliard d'hectares potentiels seraient ainsi laissés de côté.

Si ces chiffres sont sujets à débat, leur ampleur suggère que le phénomène doit être évalué à l'échelle locale plutôt que globale, compte tenu des conséquences que peuvent représenter ces investissements pour la population locale.

Encadré 2. Le « miroir déformant » des annonces médiatiques

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 les années 1990 pour atteindre 3 milliards de dollars entre 2005 et 2007. Si le phénomène constitue bien une tendance prospective dite « lourde », il importe néanmoins de tenir compte de l'emballement médiatique qui a relayé la polémique suscitée en 2008 par les projets de la société Daewoo à

⁵ Cotula L., Sonja V. Leonard R., Keeley J. (2009), *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, rapport conjoint IIED/FAO/IFAD.

⁶ IFPRI (2009), « *Land Grabbing* » by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, 04/09.

⁷ La préservation de la couverture forestière sur 10 % à 20 % des terres susceptibles d'être cultivées ramènerait ainsi le potentiel arable à 3 % à 25 % des surfaces cultivées actuellement. Voir IAASA (2002), *Global agro-ecological zones assessment*, et Young A. (1999) *Is there really spare land? A critique of estimates of available cultivable land in developing countries*, *Environment, Development and Sustainability*.

Madagascar. Les premières conclusions de la comparaison réalisée par la Banque mondiale⁸ entre des données reprises par les médias et les projets officiellement répertoriés par les administrations foncières de 80 pays témoignent d'une tendance inflationniste dans l'estimation des superficies citées dans les médias par rapport à la réalité des investissements : ainsi, beaucoup de projets sont supérieurs à 25 000 ha, mais la notion d'« investissement de grande ampleur » reprise par la presse varie dans les faits sensiblement d'un contexte national à un autre (plus de 2 000 ha en Ukraine ; à partir de 500 ha 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, seul un quart serait en cours de définition stratégique, moins de 30 % à l'étape de la production initiale et une quantité très faible en pleine production.

Source : rapport CAS

Cet apport de capitaux est à la fois synonyme de risques et de bénéfices pour la sécurité alimentaire et le développement économique des pays hôtes

Les investissements étrangers dans le secteur agricole sont-ils une nouvelle manifestation de la « malédiction des ressources naturelles » ? Beaucoup de projets sont encore trop récents pour en déterminer les conséquences. *In fine*, c'est le degré de compatibilité entre les modalités d'installation et d'exploitation et les contextes économiques et agraires locaux⁹ qui déterminera les retombées du modèle choisi. Néanmoins, des implantations mal préparées, ou des investissements exclusivement motivés par la perspective d'une rentabilité financière court-termiste, peuvent avoir des impacts socioéconomiques fortement négatifs.

Le premier des risques est d'ignorer les droits d'usage des populations sur les terres et les ressources naturelles (pâturages, forêts, eau, etc.), dans des pays où le nomadisme et la propriété communautaire sont une tradition.

En Afrique subsaharienne, le système foncier est encore largement dominé par des formes coutumières peu familières aux investisseurs européens, et le principe de la domanialité laisse aux États le pouvoir d'allouer la jouissance des terres. Cette gestion centralisée expose certaines populations à la **menace d'éviction ou d'expropriation**. Le **risque de spoliation** est d'autant plus grand que les procédures de compensation parfois contractualisées ne sont pas systématiquement respectées ou ne conduisent qu'à une indemnisation ponctuelle et insuffisante en contrepartie d'un accès à des ressources auparavant synonymes de revenus pérennes pour les populations locales. L'arrivée des investisseurs peut également entraîner une augmentation des prix sur le marché foncier. Enfin, même lorsque le projet a des retombées positives sur une partie de la communauté concernée, il peut ne pas bénéficier à l'ensemble des populations locales (effet dit « *oasis* »). De fortes interrogations subsistent également sur le type et la pérennité des emplois créés, et l'importance des transferts de technologies.

Les risques politiques sont également avérés¹⁰, qu'il s'agisse d'instabilité politique occasionnée par des projets appuyés par le gouvernement en place, mais contestés par la population, ou d'**exacerbation des tensions entre élites possédantes et petits exploitants**.

Déforestation massive, diminution des ressources en eau, pollution des nappes par des intrants chimiques sont quelques-unes des conséquences d'implantations déterminées par la recherche d'un retour sur investissement à très court terme incompatible avec les rendements agricoles naturels. En Égypte, où l'agriculture est fortement dépendante des systèmes d'irrigation, le gouvernement a récemment augmenté les droits de douane à l'exportation de luzerne afin de limiter les projets étrangers de cultures d'aliment pour bétail¹¹ réputées trop gourmandes en eau.

Le risque économique ne doit pas non plus être négligé pour l'investisseur, comme pour le pays hôte : **certains échecs témoignent des conséquences négatives d'une planification inadéquate**. Si la forme que revêt le projet est inadaptée au contexte rural (*voir infra*) dans lequel il prétend s'implanter, **la production peut ne pas atteindre les niveaux attendus**. L'abandon du programme d'investissement 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.

Enfin, les retombées négatives des projets sur la sécurité alimentaire peuvent affecter l'ensemble de la population du pays hôte, au-delà des populations directement concernées. Lorsque les bénéfices

⁸ Banque mondiale (2010), *Acquisitions de terres à grande échelle* (à paraître).

⁹ Voir sur ce point Carter, M., Bradford, L & Mesbah, D. (1996), « Agricultural Export Booms and the Rural Poor in Chile, Guatemala, and Paraguay », *Latin American Research Review*, vol. 31, n° 1 (1996), p. 33-65.

¹⁰ En 2009, la chute du gouvernement malgache a été précipitée par la rébellion suscitée par un projet de location qui aurait, selon les données disponibles, concédé à Daewoo 1,3 million d'hectares sur 99 ans pour la production de cultures d'exportation.

¹¹ Les exportations de luzerne sont soumises depuis un an à une taxe dissuasive, de 300 EGP/Tonne.

économiques induits ne sont pas suffisants (développement d'infrastructures, de services et d'emplois rémunérateurs dans le secteur rural), les inconvénients des exploitations exclusivement dédiées à des cultures non alimentaires ou entièrement vouées à l'exportation peuvent **dépasser les avantages : diminution des surfaces dédiées aux cultures vivrières, augmentation du prix des denrées sur les marchés locaux et mise en péril de l'accès des consommateurs des pays hôtes à la ration alimentaire**. Mais, même dans le cas où les cultures approvisionnent le marché local, l'arrivée de modèles d'exploitation plus compétitifs peut, en l'absence de régulation, **abaisser le prix des denrées du marché local, et diminuer le revenu des agriculteurs locaux**.

Si aucune garantie n'est prise par les pays d'accueil et les investisseurs pour s'assurer du respect des droits fonciers, économiques et sociaux des populations et de l'établissement de mécanismes redistributifs suffisants, la cession d'actifs agricoles à des investisseurs internationaux peut donc induire des conséquences néfastes pour le pays hôte dans les domaines sociaux, environnementaux, économiques et en matière de sécurité alimentaire.

 **Les investissements dans le secteur agricole sont nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire mondiale du siècle à venir**

Les investissements internationaux sont une opportunité de pallier un déficit de capitaux des PED dans le secteur agricole

Selon la FAO¹², la production alimentaire mondiale devrait augmenter de 70 % pour nourrir l'humanité en milieu de siècle : celle-ci comptera alors 2,3 milliards d'individus supplémentaires. Le pourcentage élevé des communautés rurales parmi les victimes actuelles de la malnutrition (75 % de la population pauvre mondiale) désigne comme une priorité l'amélioration de l'accès à l'alimentation de ces populations. Pour les paysans pauvres, la sécurité alimentaire sous-entend des prix rémunérateurs des produits agricoles ainsi qu'une amélioration de l'accès aux facteurs de production. **Il est donc nécessaire de coupler l'augmentation de l'offre à une résolution des problèmes d'accès des consommateurs, notamment des agriculteurs.**

Or, la part des financements publics consacrés à l'agriculture a diminué dans la majorité des PED : en Afrique, ils ont décliné depuis 1990 pour ne représenter que 4 % du PIB. **Les soutiens au développement agricole de la Banque mondiale et des banques régionales se sont également amoindris depuis vingt ans** : leur part dans l'aide au développement est passée de 17 % à 3 %¹³, tandis que la FAO a vu son budget diminuer de 30 % depuis 1994. Pour le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, « *par le passé, nous avons échoué à investir suffisamment dans l'agriculture et le développement rural dans les pays en voie de développement, en particulier l'Afrique subsaharienne* »¹⁴. Ce constat rejoint le dernier bilan de la CNUCED, selon lequel les investissements directs à l'étranger restent insuffisants dans le secteur agricole.

Au diapason de la Banque mondiale, qui recommande d'investir prioritairement et davantage dans l'agriculture dans les PED pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié la proportion de la population vivant dans une extrême pauvreté et souffrant de la faim d'ici à 2015¹⁵. 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. En 2009, le G8 a ainsi 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* » pour enrayer l'« *aggravation de la faim et de la pauvreté dans les PED* »¹⁶. **Les investissements dans l'agriculture doivent contribuer à augmenter la production agricole de ces pays afin d'assurer l'accès aux denrées des victimes de la faim.**

C'est pourquoi les pays hôtes attendent des retombées positives de la présence d'investisseurs étrangers : les gouvernements visent une amélioration de l'emploi, du niveau de revenu en milieu rural, de la productivité et du volume de production agricole.

¹² FAO (2009), *Comment nourrir le monde en 2050*, rapport du Forum d'experts de haut niveau publié le 23 septembre 2009.

¹³ Les aides au développement dédiées à l'agriculture ont fortement décliné sur les deux dernières décennies : elles sont passées de 8 milliards (base US\$ 2004) en 1984 à 3,4 milliards en 2004.

¹⁴ De Schutter O. (2009), *op cit*.

¹⁵ Banque mondiale (2007), *Rapport 2008 sur le développement dans le monde : l'agriculture au service du développement*.

¹⁶ « *We underline the importance of increasing public and private investment in sustainable agriculture, rural development and environmental protection* ». Déclaration finale des ministres de l'Agriculture des pays du G8, Cison di Valmarino, 20 avril 2009.

Des modèles contractuels permettent de faire converger les intérêts des investisseurs avec ceux des communautés hôtes

Il n'existe pas de modèle idéal en matière d'exploitation agricole¹⁷ : c'est le contexte local qui doit déterminer la structure des coûts de production (dépenses d'équipement et d'aménagement du territoire – notamment en matière d'irrigation –, importance des salaires et du recours à la main-d'œuvre, etc.) et par là-même l'avantage de compétitivité entre « petites » et « grandes » exploitations.

Nombre d'investissements se basent sur des exploitations à grande échelle dites d'« agriculture intensive », mécanisées, organisées autour d'une main-d'œuvre salariée et d'une importante capacité financière. **Il faut donc concilier ce modèle d'agriculture industrielle avec le développement de l'agriculture familiale traditionnelle, qui revêt une importance fondamentale dans le secteur rural de nombreux PED¹⁸.**

Encadré 3. Au Kenya, l'agriculture contractuelle fait le lien entre cultures d'exportation et développement économique local

La Fondation de l'Aga Khan pour le Développement économique gère depuis une quarantaine d'années une production massive de haricots verts « extra fins » sur les plateaux kenyans : chaque année, 15 000 MT de haricots conditionnés sont réexportés vers l'Europe. L'entreprise a fondé un bassin d'emploi : sa production repose sur des partenariats avec près de 60 000 petits exploitants, emploie également 3 000 ouvriers en usine et 600 travailleurs agricoles. Le prix de vente de la production est contractualisé à l'avance entre le client européen et les fournisseurs kenyans. De ce fait, la récolte n'est pas directement valorisée sur les marchés internationaux, et échappe ainsi aux impacts d'une éventuelle volatilité des cours. L'efficacité du modèle économique permet de contractualiser à l'avance un prix compétitif avec l'acheteur européen : elle repose sur les avantages comparatifs kenyans (climat, coûts de main-d'œuvre), l'intégration d'une bonne partie de la filière (production, transformation, stockage, etc.), et un volume de production important. Le modèle de l'agriculture contractuelle basée sur de petites exploitations (« *outgrower scheme* ») procure des avantages en termes de coûts (couverture des risques grâce au grand nombre de fournisseurs, absence de coûts dits « irrécupérables », etc.). Il repose sur des relations de confiance : la concertation des autorités et la mise en œuvre de « projets pilotes » démontrant leur viabilité ont donc été indispensables. Les agriculteurs kenyans y trouvent une garantie de revenus ainsi qu'un accès aux intrants, à une formation agronomique et à une assistance technique. De plus, la société requiert de ses fournisseurs qu'ils consacrent plus de 75 % de leurs terres à des cultures vivrières, si bien que ce modèle permet à la fois d'exporter la production principale de l'entreprise, tout en favorisant le développement de l'agriculture locale.

Des modèles d'agriculture partenariale permettent d'organiser l'implantation en adéquation avec le contexte local et en concertation avec les populations locales : formes coopératives, *joint ventures* entre sociétés agroalimentaires et exploitations nationales et étrangères, entrée des travailleurs locaux au capital, contractualisation de vente sur le modèle des *outgrowers schemes*...¹⁹ Dans ces modèles, **le pouvoir de négociation des agriculteurs locaux est déterminant** pour contractualiser une flexibilité du prix de la production en cas d'évolution des marchés, leur aménager un rôle dans la gouvernance du projet et prévoir des recours juridiques en cas de différend avec l'investisseur.

Les transactions internationales d'actifs agricoles constituent une opportunité de réaliser les investissements nécessaires à l'alimentation de la population humaine. Si aucun modèle de production ne peut être désigné comme un idéal à reproduire, les partenariats résultant de l'agriculture contractuelle offrent des perspectives particulièrement intéressantes.

Sept recommandations aux parties prenantes françaises et européennes qui participent aux transactions internationales d'actifs agricoles

Nourrir 9 milliards de personnes d'ici à 2050 suppose de développer considérablement les investissements réalisés dans l'agriculture mais également de les encadrer. L'issue de la Conférence de Copenhague a rappelé que la gouvernance mondiale actuelle ne pouvait conduire rapidement à des mesures contraignantes vis-à-vis de tous les acteurs concernés mais bien plutôt à des règles de bonne conduite que les pays s'engageraient à appliquer. À plus court terme, le réalisme permet d'envisager l'instauration de règles de droit non obligatoires (chartes, guides de bonnes pratiques, directives volontaires, etc.) ou d'accords particuliers (principes de conditionnalité, engagements contractuels, etc.).

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

¹⁷ 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*.

¹⁸ Dans les PED, 1,3 milliard d'agriculteurs vivent sur des petites exploitations ou sont considérés comme des paysans sans terres.

¹⁹ Voir la définition de la FAO : <http://www.fao.org/docrep/005/y4803e/y4803e10.htm>.

unies sur le droit à l'alimentation ont entamé des réflexions sur les bonnes pratiques en matière d'investissement agricole à grande échelle²⁰. Les propositions qui suivent s'inscrivent donc dans la lignée de ces travaux, et s'attachent à préciser de manière plus pragmatique les pistes de régulation pour les acteurs français et européens.

Ces recommandations s'adressent d'abord aux pouvoirs publics français et européens, qui ont la capacité de dialoguer avec les institutions internationales, les pays hôtes et les investisseurs privés qui comptent parmi leurs ressortissants. De manière plus générale, ces pistes concernent également d'autres acteurs, parmi lesquels les États hôtes, les investisseurs et le secteur bancaire qui participent au financement des cessions d'actifs.

Certaines de ces propositions ne pourront être réalisées qu'à long terme, d'autres sont applicables dès maintenant.

Les investissements responsables dans le secteur agricole doivent être encouragés

Pour nourrir la population mondiale dans le futur, il est nécessaire d'accroître de 60 % l'apport capitaliste dans les filières agroalimentaires des PED²¹.

En conséquence, les institutions internationales doivent encourager les investissements dans le secteur agricole des PED, y compris les cessions d'actifs, dès lors qu'ils peuvent être considérés comme responsables, au sens détaillé ci-dessous.

Encadré 4. Le Japon a pris de l'avance dans l'encadrement des transactions d'actifs

La polémique autour des investissements étrangers de grande ampleur a exposé les gouvernements qui ont traditionnellement recouru à l'approvisionnement extérieur pour assurer leur sécurité alimentaire. La production japonaise ne couvre que 40 % des besoins caloriques de la population : le gouvernement a donc cherché à se prémunir contre d'éventuelles polémiques. Une directive encadrant spécifiquement la promotion des investissements dans des actifs agricoles à l'étranger a été publiée en août 2009 : les soutiens publics aux investisseurs privés opérant à l'étranger sont accompagnés d'une charte de bonnes pratiques. Elle consiste à s'engager auprès des PED à garantir que la production agricole se maintiendra sur le long terme, à assurer que les concessions seront transparentes, que la réglementation locale sera respectée, et que l'investisseur tiendra les engagements formulés en faveur de la population locale, du respect de l'environnement local et tiendra compte du contexte économique local. Le Japon est également un élément moteur des travaux menés par les organisations internationales en vue d'élaborer un cadre de régulation des investissements internationaux dans le secteur agricole des PED : il a organisé deux tables rondes avec ces organisations depuis septembre dernier.

En outre, **les travaux du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et ceux de la FAO montrent qu'un pays hôte disposant d'un cadre et d'une stratégie d'accueil clairs dans le secteur agricole, voire de recours en cas d'incidences contraires à la sécurité alimentaire ou aux principes de développement durable, maximise ses chances de bénéficier des retombées positives des IDE concernés.**

Ces choix stratégiques relèvent de la souveraineté nationale, et appartiennent donc aux pays hôtes. **Les institutions internationales pourraient cependant mettre à disposition des pays d'accueil un accompagnement destiné à renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis des investisseurs : il leur permettrait de s'assurer que les investissements autorisés sont pérennes, et qu'ils s'intègrent dans les politiques foncières, agricoles et les stratégies de sécurité alimentaire mises en œuvre dans les États qui les accueillent.**

La France et l'Union européenne pourraient proposer aux pays d'accueil des investisseurs européens des partenariats destinés à développer leur secteur agricole et à sécuriser les investissements

Des accords de coopération pourraient être conclus avec les pays hôtes d'investisseurs européens, contenant des clauses destinées à développer le secteur agricole des PED concernés et à sécuriser les investissements, notamment en renforçant les garanties accordées aux bailleurs²².

²⁰ Voir Banque mondiale (2009), *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*, Agriculture and Rural Development, novembre 2009 ; De Schutter O. (2009), *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*, juin 2009 ; FAO (2009), *Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles*, document de discussion, janvier 2009 ; FAO (2009), *L'investissement étranger direct – opportunités « gagnant-gagnant » ou accaparement des terres ?*, Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, Rome 16-18 novembre 2009.

²¹ FAO (2008), *Comment nourrir le monde en 2050*, rapport du Forum d'experts de haut niveau, Rome, 12-13 octobre 2009.

²² Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, les accords relatifs à la sécurisation des investissements à l'étranger relèvent de la gouvernance européenne.

Encadré 5. Au Pakistan, l'investissement demande à être sécurisé pour se développer

Le Pakistan pourrait être une destination particulièrement attractive pour les grands projets agricoles. Du fait de la fertilité des terres, les perspectives de production à haut rendement sont intéressantes. Outre le faible coût de la main-d'œuvre, le régime fiscal provincial favorise les exploitations de grande ampleur. L'État a mis en œuvre une politique visant à attirer des IDE : il rachète des terres arables aux petits exploitants locaux afin de les louer aux investisseurs étrangers. De 400 000 à 2 800 000 ha de terres arables ont été identifiés pour la vente ou la location à des investisseurs étrangers dans trois provinces. Depuis 2004, une loi autorise l'acquisition de la totalité du capital de sociétés pakistanaises par des étrangers et développe les incitations à l'achat et à l'exploitation de fermes et de terres à ce type d'acteurs : élimination des droits de douane à l'exportation, suppression des taxes à la vente d'équipements importés, exemption de droits sur les transferts de terrains, exemption fiscale sur les dividendes, etc. Malgré ces offres explicites, le gouvernement n'a pour l'heure reçu que des marques d'intérêt. Les faiblesses structurelles du secteur agricole dans ce pays en reconstruction incitent peu en effet à la mise en œuvre des projets. Les investisseurs sont ainsi confrontés à des coûts d'entrée très importants : formation d'une main-d'œuvre peu qualifiée, alternatives à l'absence de transport fluviaux et ferroviaires ou au défaut d'infrastructures de stockage, difficultés à enregistrer les intrants (variétés, semences, engrais, pesticides, etc.), caractère relativement imprévisible des décisions gouvernementales en matière d'interdiction et de taxation d'exportation de récoltes ou d'importation des intrants. L'absence d'infrastructures a ainsi découragé des projets émiriens. Jusqu'ici infructueuse, la stratégie gouvernementale vise cependant à développer la productivité par un transfert de technologies : des expérimentations dans le Punjab ont montré que des systèmes mécanisés de riziculture intensive permettaient d'augmenter la productivité en économisant l'eau et les intrants. Les investissements étrangers pourraient également redynamiser l'emploi dans le secteur agricole : si 68 % des Pakistanais vivent toujours dans les zones rurales, l'agriculture n'était plus pourvoyeuse d'emploi que pour 47 % de la population active en 2006, contre 66 % au début des années 1950, une baisse largement due à celle des investissements réalisés dans le secteur agricole.

Ces accords pourraient comporter une aide financière et technique pour :

- la mise en place de politiques foncières, agricoles et de sécurité alimentaire, ainsi que d'une gouvernance adaptée à l'accueil d'IDE ;
- l'éducation et la formation dans le secteur agricole ;
- l'innovation agricole, en vue d'élargir l'accès aux facteurs de production appropriés : à partir de l'expertise française, des coopérations pourraient être mises en place afin de créer des variétés améliorées, répondant à la nécessité de produire « plus » et « mieux », de manière plus adaptée aux spécificités régionales, non seulement pour les cultures correspondant à de larges exploitations, mais aussi et surtout pour les productions vivrières ;
- la constitution de filières agroalimentaires : activités « aval » et infrastructures logistiques (transport, capacité de stockage, etc.).

Ces accords pourraient comprendre un volet énergétique destiné à inciter les industriels à développer des énergies renouvelables pour leurs propres besoins et à en faire bénéficier les populations locales.

Les pouvoirs publics français et européens devraient soutenir la mise en place de politiques foncières alternatives et effectives par les pays hôtes

Conformément aux orientations déterminées à l'issue des travaux spécialisés qu'elle a menés²³, la France doit appuyer des processus de réformes foncières respectueux des droits fonciers des usagers locaux.

La mise en œuvre des réformes foncières en cours dans de nombreux PED, qui visent à répondre aux enjeux de sécurisation des droits fonciers et des droits d'usage des populations locales, reste en effet problématique dès lors que beaucoup de populations locales ne disposent pas des moyens et des outils nécessaires pour défendre leurs droits.

L'existence d'une politique de gestion foncière qui reconnaisse la diversité des usages et des droits locaux est une condition importante de la réussite d'un projet agricole. Si les investisseurs sont responsables du respect des droits locaux des usagers pour éviter les conflits et sécuriser leurs entreprises, **il appartient à la France et à l'Union européenne de proposer aux pays qui le souhaiteraient de les aider à définir une telle politique.** Cette aide pourrait les conduire à soutenir les débats sur les politiques foncières à l'échelle de chaque pays, apporter un soutien à l'élaboration concertée des politiques foncières, et appuyer les expérimentations éventuelles.

Quel que soit le cadre légal en vigueur localement dans les pays, les investisseurs doivent également être responsables du respect des droits des usagers locaux pour éviter les conflits et sécuriser leurs investissements.

²³ Voir 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* et la note de positionnement française du Groupe interministériel Sécurité alimentaire (MAEE, Agriculture, Budget).

L'investisseur doit s'engager dans une démarche responsable

Il est indispensable qu'avant d'investir dans des actifs agricoles au sein des PED, le porteur de projet s'engage sur des principes de bonnes pratiques et apporte la preuve du respect de ces préceptes. Ces pratiques devront être **conformes au droit international en matière de droits économiques, sociaux et de préservation des ressources environnementales**²⁴, ainsi qu'aux cadres généraux que la Banque mondiale et les institutions onusiennes définissent actuellement pour encadrer les transferts d'actifs.

À cette fin, il **devra réaliser des études d'impact *ex-ante*** relatives aux conséquences environnementales, économiques, sociales et de sécurité alimentaire (production, accès à la nourriture, etc.) de son implantation.

Ces évaluations, certifiées par un organisme indépendant, et donnant lieu à un suivi au cours du projet, 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. L'adhésion aux pratiques de développement durable devrait diminuer les risques de long terme associés au projet et lui permettre d'obtenir de meilleurs taux d'emprunt.

L'Union européenne et la France pourraient créer un label « **Agro Investissement Responsable** », attribué par elles-mêmes ou par la FAO, qui reconnaîtrait et valoriserait une telle démarche. **Cette labellisation doit être conçue comme un gage de sécurité, tant pour l'investisseur** qui verrait son investissement reconnu comme légitime et responsable, que pour l'État hôte. De plus, la publicité du label auprès des consommateurs pourrait favoriser la vente des produits correspondants.

Le secteur financier ainsi que les fonds souverains devraient, lorsqu'ils participent au financement de cessions d'actifs agricoles, appliquer les Principes Équateur

Adoptés par une dizaine de banques en 2003, les Principes Équateur (PE) fédèrent aujourd'hui une soixantaine d'institutions autour d'un engagement volontaire à respecter des principes de développement durable. Ce code de bonne conduite s'applique pour tout investissement supérieur à 10 millions de dollars USD. Il pourrait être appliqué à l'ensemble des cessions d'actifs agricoles.

Ces Principes pourraient utilement 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.

Selon ces Principes, les conclusions de l'étude d'impact préalable, obligatoire et réalisée selon les critères de notation environnementale et sociale de la SFI, déterminent l'évaluation et la rigueur du suivi du projet, notamment des correctifs ou des compensations proposées par l'investisseur dans un « Plan d'action » *ad hoc*. Dans ce cadre, il est souhaitable que l'étude d'impact soit systématiquement publiée et communiquée aux populations locales. Au vu de l'ampleur de leur participation dans des transferts internationaux d'actifs agricoles, notamment dans les pays du Proche-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 fonds.

Encadré 6. Les 10 Principes Équateur

1 : **Revue et catégorisation.** Les projets sont catégorisés (A, B, C) en fonction de leur sensibilité aux questions environnementales et sociales selon les critères de criblage de la Société financière internationale (SFI).

2 : **Évaluation sociale et environnementale.** Pour chaque projet classé dans la catégorie A ou la catégorie B, l'emprunteur doit conduire un processus d'évaluation sociale et environnementale et proposer la gestion des impacts par des mesures appropriées.

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.

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.

²⁴ Voir les textes relevés par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation : De Schutter O. (2009), *op cit*.

- 5 : **Consultation et divulgation des informations.** Pour des projets avec des impacts défavorables significatifs sur les communautés affectées, le processus assurera leur consultation en amont et facilitera leur participation.
- 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.
- 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 avec les Principes Équateur.
- 8 : **Engagements.** Mention détaillée des engagements de l'emprunteur dans la description financière du projet.
- 9 : **Vérification indépendante.**
- 10 : **Rapport des organismes financeurs signataires des principes.** Chaque organisme signataire publie un rapport annuel sur ses procédures et expérience de mise en œuvre, avec la confidentialité appropriée.

En outre, 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, sur le modèle des initiatives récentes de la FAO (Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire lancé en avril dernier)²⁵ et de l'Agence des États-Unis pour le Développement international (UsAid)²⁶ : il s'agit dans ce cas de soutenir prioritairement des plans d'action ou des programmes visant l'agriculture, notamment le secteur privé local.

La France et l'Union européenne devraient soutenir les PMA qui sollicitent une plus grande souplesse vis-à-vis des règles du commerce international de produits agricoles

Encadré 7. L'Égypte : une politique de sécurité alimentaire entravée par la mécanique de la volatilité des prix ?

La crise alimentaire du printemps 2008 a ravivé en Égypte le souvenir des meurtrières « émeutes du pain » de 1977. Les projections démographiques, l'importance de la sous-alimentation et la dépendance de la population aux subventions alimentaires laissent augurer de nouvelles crises. Les pouvoirs publics 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 égyptiens à l'importation de denrées en 2008), un contrôle des exportations de riz et des stratégies visant à augmenter la production agricole – notamment en attirant des opérateurs étrangers. En outre, le gouvernement dispose d'une planification agricole de long terme (à horizon 2030). Mais la résurgence des crises alimentaires et l'aggravation de la dépendance aux importations, qui ont incité l'Égypte à investir elle-même 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 vis-à-vis de certaines filières (blé, sucre, huile) 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, données DG Trésor

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. Cependant, cette réponse seule n'est guère satisfaisante dans la mesure où l'on constate que, **loin de stabiliser les cours des produits agricoles, la libéralisation des échanges a conduit au contraire à une très grande volatilité, dont les effets néfastes sont considérables : un prix trop faible n'autorise pas les paysans à vivre de leur production, un prix trop élevé ne permet pas aux consommateurs défavorisés de se nourrir.**

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.

Au-delà de politiques nationales volontaristes, le développement agricole des PED et la sécurité alimentaire mondiale supposent également l'établissement de nouvelles régulations mondiales :

- une **hausse des aides publiques à l'agriculture des PED**, afin d'enrayer la baisse constante enregistrée depuis 1980. Si les investissements privés peuvent mettre en valeur le potentiel agricole de certains pays, permettre un développement économique local et contribuer à l'amélioration de la

²⁵ Doté de 880 millions de dollars, le Programme a vocation à soutenir des investissements publics et privés visant à améliorer la sécurité alimentaire et le niveau de revenus dans les pays pauvres en abondant directement le secteur agricole.

²⁶ Projet de croissance accélérée lancé en avril dernier au Sénégal par l'Agence et un groupe d'investisseurs américains.

productivité des petits agriculteurs, cet afflux de capitaux ne pourra se substituer aux soutiens publics, dont les objectifs sont différents ;

- **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, ainsi que la possibilité pour des unions régionales de créer des marchés protégés par des barrières douanières.** Les pays et les ensembles régionaux devraient ainsi être autorisés à instituer des prix minimaux, et, le cas échéant, des instruments douaniers, tout en créant des aides aux consommateurs défavorisés, si la pratique de prix planchers se traduit pour ces derniers par des difficultés d'accès aux denrées²⁷ ;
- **l'amélioration des mécanismes assurantiels contre les aléas climatiques** pour les producteurs agricoles.

Les pouvoirs publics français doivent veiller à inscrire ces principes dans les textes en cours d'élaboration des différentes instances internationales

La France et l'Union européenne ne peuvent adopter de règles unilatérales s'agissant d'un phénomène 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.

Or, la doctrine onusienne évolue actuellement sur de la régulation des transactions internationales d'actifs agricoles dans les PED. La FAO avait au départ adopté une position critique : J. Diouf n'hésitait pas à qualifier de « *néocolonialistes* » ces stratégies de délocalisation agricole²⁸. L'Organisation décèle dorénavant « *un potentiel de partenariat gagnant-gagnant* ». Au diapason des préconisations du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, **la Banque mondiale, la CNUCED, la FAO et le FIDA travaillent conjointement à la définition d'un cadre permettant d'encadrer ces investissements par des principes de régulation volontaire.**

La France et l'Union européenne devraient néanmoins veiller à ce que ces textes tiennent compte des recommandations énoncées précédemment. Il **serait en particulier souhaitable que ces cadres prévoient que les fonds souverains des pays signataires respectent les Principes Équateur.**

* * *

Les cessions d'actifs agricoles par des PED à des investisseurs étrangers vont continuer à se développer au cours des décennies à venir. Au-delà des préoccupations que son accroissement suscite, ce phénomène peut augmenter l'apport de capitaux dans le secteur agricole des pays hôtes. Il peut donc contribuer à l'effort d'investissement, évalué à 83 milliards de dollars US, indispensable d'ici à 2050 pour assurer la sécurité alimentaire mondiale. Néanmoins, sa réalisation suppose que l'investisseur définisse un projet responsable et qu'il puisse bénéficier d'un environnement propice au développement de son projet : tel est le sens des recommandations formulées dans cette note.

> Dominique Auverlot, Blandine Barreau, Patrick Brouchet, Johanne Buba,
Département Développement durable, Centre d'analyse stratégique.

> Caroline Halfen,
Direction Agriculture et Agroalimentaire, Crédit Agricole S.A.

Cette note d'analyse constitue la synthèse des réflexions menées par les membres de la mission « Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement », mise en place par le Centre d'analyse stratégique et présidée par Michel Clavé, responsable de la Mission Développement durable, directeur de l'Agriculture et de l'agroalimentaire, Crédit Agricole S.A.

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
www.strategie.gouv.fr

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Rédactrice en chef de La Note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

²⁷ L'évolution de la Banque mondiale vis-à-vis de la libéralisation des marchés de biens agricoles dans les PED et PMA est à cet égard révélatrice. Voir Alary P., Blein R., Faivre-Dupaigre B., Soulé P. et Yérîma 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.

²⁸ Déclaration reprise par *Le Monde*, « Le "néocolonialisme agraire" gagne du terrain dans le monde », L. Clavreul, 24 septembre 2008.