

Appropriations foncières dans les pays du Sud : bilan et perspectives

Les mouvements d'appropriation foncière réellement mis en œuvre dans les pays du Sud sont plus complexes et plus divers que ce qui est habituellement rapporté par la presse. La pérennité de ces dynamiques dépend d'un certain nombre de paramètres et elle doit être examinée au cas par cas, selon les modèles d'investissement choisis et leurs impacts sur le développement durable des pays hôtes. Des modèles associant davantage les populations locales et l'agriculture familiale semblent plus durables. Par ailleurs, ces phénomènes éclairent d'un jour nouveau des enjeux antérieurs dont il s'agit de renouveler l'analyse, tant en termes de gestion des ressources naturelles et de sécurité alimentaire que de réflexion sur les modèles agricoles susceptibles d'assurer un développement durable. Des formes de régulation efficaces sont nécessaires à la fois à l'échelle internationale et nationale et il semble également fondamental de maintenir un appui financier et technique conséquent permettant de mieux appuyer les acteurs locaux dans ces démarches.

Les débats suscités par les appropriations de terres agricoles dans les pays du Sud ont été particulièrement vifs, dans un contexte marqué par la crise alimentaire de 2008 et par les questions de sécurité des approvisionnements des pays dépendants des importations. Visant les ressources de pays du Sud caractérisés par un fort degré de pauvreté, ces dynamiques d'investissement alimentent également les discussions sur le modèle de développement de ces pays. Les impacts de ces investissements en termes de sécurité alimentaire, de sous-investissement agricole et de pauvreté rurale restent en effet très controversés.

Le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche a alerté dès juillet 2008 sur ces phénomènes et

leurs impacts¹. En partenariat avec le CIRAD, cette note d'analyse vise à faire un premier bilan de la réalité de ces investissements et des motivations qui les sous-tendent, à les situer dans une perspective de moyen-long terme et à dégager leurs implications pour les politiques publiques.

1 - Des investissements fonciers dont l'ampleur est à relativiser

Les mouvements d'appropriation foncière sont difficiles à quantifier et à qualifier mais leur ampleur semble nettement moins importante que ce que leur écho médiatique pourrait laisser penser.

Certains indices permettent de faire l'hypothèse qu'un mouvement d'appropriation foncière s'instaure effective-

ment dans les pays du Sud (tableau 1). Lors des cinq dernières années, les études de l'IIED/FAO/IFAD² et de la Banque mondiale³ attestent d'une multiplication du nombre de contrats fonciers établis au bénéfice d'États et/ou de grands opérateurs privés et d'une

1. Even M.-A., Courleux F., *Crise alimentaire et impacts sur les stratégies de sécurisation de l'approvisionnement alimentaire*, Note de veille, n° 4, 29 juillet 2008, MAAP.

2. Cotula L., Vermeulen S., Leonard R. and Keeley J., 2009, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals In Africa*, IIED/FAO/IFAD, London-Rome. Cette étude est basée sur 5 pays d'Afrique : Mali, Madagascar, Soudan, Éthiopie et Ghana. Seuls les projets d'appropriation de plus de 1 000 ha et donnant lieu à un contrat foncier ont été comptabilisés.

3. Cette étude en cours concerne 20 pays en Amérique centrale, Afrique, Asie et en Europe de l'Est.

Tableau 1 - Quelques quantifications des investissements fonciers

	Monde	Ghana	Madagascar	Mali	Soudan	Éthiopie
Surface concernée (ha)	15 à 20 millions	450 000	803 000	160 000	471 000	600 000
Nombre de projets approuvés		3	6	7	11	157
% des terres cultivables	1,5 à 2	2,1	2,29	0,6	0,46	1,4

Source : IFPRI (2009) pour l'estimation des superficies convoitées et Roudart L. (2009) pour l'estimation des réserves en terres cultivables qui exclut les forêts, les infrastructures et les terres peu convenables, soit 1 000 millions d'ha.

augmentation des superficies convoitées, ces dernières pouvant atteindre plus de 100 000 ha. Cependant, il y a des décalages importants entre les souhaits des opérateurs économiques et les demandes effectivement acceptées. Ainsi, en Tanzanie, seuls 66 000 hectares – représentant 1,5 % de l'ensemble des terres demandées par des investisseurs – auraient été transférés (Banque Mondiale, 2009). Les superficies attribuées peuvent également apparaître faibles au regard des terres considérées comme cultivables. Mais ce constat doit être nuancé car les méthodologies utilisées pour calculer ces potentiels en terre ne différencient pas la *qualité* des sols, ne recensent pas systématiquement l'ensemble des *usages* des sols (tels que les réserves en bois énergie ou les pâtures) et ne prennent que rarement en compte les droits d'usage et d'occupation, individuels ou collectifs, des populations. De plus, les données sur les investissements ne sont pas exhaustives et ne portent que sur quatre années. La multiplication de ces projets dans le moyen terme pourrait peser beaucoup plus sur ces réserves en terres et, en particulier, si ceux-ci optent pour les terres de meilleure qualité et les mieux situées par rapport aux infrastructures.

Ces investissements sont portés par une grande diversité d'opérateurs économiques, tant en termes de nationalité que de statut, et impliquent le plus souvent les États « hôtes ». Les investisseurs d'origine étrangère dominent largement lorsque les niveaux d'investissement sont importants et les superficies convoitées de plus de 1 000 ha. Les investisseurs sont originaires, entre autres, d'Asie du Sud et du Sud-Est, des pays du Golfe mais également d'Europe et d'Afrique. Les investisseurs nationaux sont également présents. Dans ce cas, les terres convoitées ou acquises sont de plus petite taille mais la multiplication de ces acquisitions peut *in fine* peser sur l'affectation des terres au niveau national. Les opérateurs privés apparaissent majoritaires mais les États sont également parties prenantes via des fonds souverains, des accords intergouvernementaux ou l'appui à leurs entreprises nationales. La limite entre investisseurs étrangers et nationaux est cependant floue. Les opérateurs étrangers peuvent créer une société au

niveau national, des nationaux peuvent s'associer ou apporter des appuis à des entreprises privées étrangères. En outre, bénéficiant de moins en moins de l'aide au développement, et dans l'incapacité d'investir par leurs propres moyens dans le secteur agricole, les gouvernements des pays hôtes promeuvent les investissements directs étrangers dans l'espoir de bénéficier de retombées économiques indirectes. Ils jouent dans de nombreux cas un rôle clé dans la promotion et l'accueil des investisseurs : mise en place d'agences d'investissement, définition de zones spécifiques d'investissement, simplification des démarches d'accès au foncier, avantages fiscaux, etc. Ils sont directement engagés dans les contrats car les terres attribuées relèvent dans de nombreux cas du domaine de l'État.

En Afrique, les transactions sont variées ; elles correspondent rarement à des ventes et se basent sur des contrats de location le plus souvent succincts et sans contrepartie clairement identifiée. Ils lient dans la majorité des cas l'investisseur et l'État. Ils sont cantonnés à une dimension foncière et correspondent généralement à des baux établis pour de longues durées (souvent 99 ans). Les contreparties financières à l'octroi de baux sont d'un montant généralement faible, voire nul dans certains cas (Cotula et *al.*, 2009), l'espoir de retombées économiques indirectes suffisant généralement à convaincre les gouvernements des pays hôtes. Les engagements et obligations de l'investisseur en termes de développement local (construction d'infrastructures, nombre d'emplois créés) sont rarement spécifiés (Cotula et *al.*, 2009). La négociation de ces contrats se déroule souvent sans les représentants des communautés locales ou des organisations paysannes.

Bien que l'attention des médias se soit concentrée sur les projets destinés à améliorer la sécurité alimentaire du pays d'origine de l'investisseur, les motifs d'investissement sont plus diversifiés. Certains projets visent à assurer un approvisionnement en matières premières, pour anticiper une possible réduction des quantités disponibles sur les marchés internationaux des denrées ou pour limiter les

risques – voire saisir les opportunités – associés aux fluctuations des prix sur ces marchés. Leur objectif peut également être de contribuer à la sécurité alimentaire du pays d'origine ou de sécuriser l'approvisionnement d'entreprises agroalimentaires nationales ou multinationales. D'autres projets s'orientent vers la production de biomasse pour l'énergie (agrocarburant, charbon végétal). Par ailleurs, les projets ne s'inscrivent pas uniquement dans une logique de production agricole. Certains relèvent de stratégies de moyen et long termes d'accumulation et de spéculation foncière dans un contexte de « course à la terre » et de report des activités spéculatives sur de nouveaux actifs. D'autres visent le développement d'activités non agricoles (tourisme, urbanisme) ou d'activités à vocation environnementale (conservation d'espaces naturels ou création de puits de carbone générant des crédits).

2 - Feux de paille ou feux de bois : quelle durabilité et quelles perspectives pour ces investissements ?

Les dynamiques d'investissement foncier agricole ne sont pas nouvelles. Cependant, l'ampleur et l'accélération récente du phénomène (en termes de superficies et d'extension géographique), la diversité d'origines et d'objectifs des investisseurs, la rapidité des réactions de la « société civile » ou des organisations internationales et leur fort écho médiatique confèrent à ces dynamiques d'appropriation un caractère nouveau. En outre, le fait que ces investissements affichent pour certains un objectif de sécurité alimentaire, qu'ils concernent directement la production agricole et soient le plus souvent le fait de relations Sud-Sud constituent des changements significatifs. Un recul plus important et une meilleure documentation des phénomènes et de leurs conséquences sont cependant nécessaires avant de conclure à une réorientation majeure des investissements étrangers dans les pays en développement. Il est par ailleurs fondamental de mieux examiner la pérennité de ces investissements.

Les projets concernés souffrent en effet souvent d'une fragilité technico-économique qui décourage certains

investisseurs ou limite la concrétisation des opérations sur le terrain. Ces investissements restent soumis aux forts aléas spécifiques à l'activité agricole, tant en termes climatiques que de variabilité des prix. Certains investisseurs sous-estiment le coût d'investissement initial pour l'aménagement des parcelles et/ou surestiment les rendements agricoles. Ils n'ont également pas toujours conscience des difficultés pour obtenir un contrat foncier reconnu à la fois par les autorités publiques et la population locale. En cas de contestation de projets d'appropriation foncière, compte tenu de la forte sensibilité politique des questions liées à la terre, l'opposition des populations rurales peut non seulement entraîner la faillite de ces projets, mais avoir également des répercussions sur les gouvernements qui les ont soutenus. Le cas de Daewoo à Madagascar en est un bon exemple⁴. Il existe en effet parfois un désaccord très net entre l'attitude proactive de certains gouvernements ou responsables politiques des pays hôtes et les réactions d'opposition des populations concernées ou de la « société civile ». Ces désaccords sont souvent provoqués ou entretenus par le manque de transparence de certaines transactions. En conséquence, l'obtention d'un contrat formel ne protège pas systématiquement les investisseurs de réactions de contestation une fois le projet mis en œuvre (détérioration des cultures, pression environnementale, etc.).

À plus long terme, l'augmentation prévue de la demande agricole à visée alimentaire et énergétique constitue un élément moteur qui pourrait conforter la multiplication de ces projets d'investissements fonciers. De même, le renforcement des objectifs de réduction des émissions de CO₂ et le développement des puits de carbone au Sud, pour compenser les émissions des pays du Nord, peuvent renforcer les stratégies d'acquisition foncière pour entreprendre des projets de conservation ou de plantations forestières. La forte volatilité des prix peut accentuer la perte de confiance des pays importateurs net de produits agricoles dans la capacité des marchés internationaux à assurer la sécurité de leurs approvisionnements, les incitant à renforcer leurs stratégies de sécurisation par une délocalisation et une intégration de leur production. D'autres facteurs contri-

buent également à pérenniser des logiques d'investissements plus financières : transformation du foncier en une valeur refuge sur des marchés financiers de plus en plus risqués, logique spéculative sur les denrées et donc, en amont, sur la terre dans des contextes de forte volatilité des cours mondiaux. Enfin, la réduction de l'aide au développement, le manque de capacité d'investissement et la présentation par les institutions financières internationales des investissements étrangers comme leviers indispensables de développement confortent également les États dans leur choix d'accueillir les investisseurs (Shepard et Mittal, 2009)⁵. L'espoir de contreparties financières ou matérielles (infrastructures et services publics) pour le pays, ou de manière illégale pour les dirigeants, reste un moteur important de l'accueil des investisseurs.

Compte tenu de ces tendances lourdes, il est probable que ces dynamiques d'investissements s'installeront dans la durée. Or, les modèles agricoles que sous-tendent ces investissements sont encore flous. Néanmoins, ils semblent s'organiser autour de deux paradigmes ayant des impacts socio-économiques potentiels très différents.

La plupart des investissements se basent sur des plantations à grande échelle, conduites de façon mécanisée et s'appuyant sur une main-d'œuvre salariée (agriculture industrielle). Ces modèles sont susceptibles d'être avantageux pour les États hôtes et leur population s'ils s'accompagnent du développement effectif d'infrastructures, de services, d'emplois et de formations. Cependant, ils sont également porteurs de risques : les investisseurs peuvent ne pas respecter les droits d'usage dont disposent les populations sur les terres et les ressources qui y sont associées (pâturages, ressources forestières, eau). Lorsqu'elles sont prévues, les procédures de compensation ne sont pas systématiquement respectées et, souvent, n'offrent aux populations qu'un revenu ponctuel en contrepartie d'une ressource structurante en termes politico-culturels et génératrice de revenus pérennes. L'emprise foncière des opérateurs privés peut en outre entraîner une augmentation des prix du foncier, une

déforestation accrue pour dégager de nouveaux pâturages ou l'exclusion de catégories de population économique et politiquement plus faibles (femmes, migrants). De fortes interrogations subsistent également sur les conditions de travail et le nombre d'emplois qui seront offerts aux populations, et les transferts de technologies risquent, sur la base des enseignements tirés d'expériences passées, de n'être qu'extrêmement limités voire nuls. Des risques environnementaux sont enfin à prendre en considération, en particulier lorsque les projets s'inscrivent dans des logiques de court terme : déforestation, diminution des ressources en eau, pollution des nappes par l'utilisation massive d'intrants chimiques.

D'autres projets sont construits, en totalité ou en partie, en concertation avec les populations locales et sont susceptibles d'offrir aux agriculteurs de nouvelles opportunités de revenus. Des projets s'orientent ainsi vers une agriculture contractuelle sous différentes formes (modèle centralisé, *outgrowers schemes*, etc.). Ils prévoient d'acheter leur production aux agriculteurs en leur assurant, sur la base d'un contrat, le prix d'achat, le conseil technique et l'accès aux intrants, voire au crédit. D'autres comptent louer une partie des terres des agriculteurs en échange d'un loyer ou, plus rarement, d'un partage des bénéfices de l'entreprise (*joint venture*). Les gains effectifs des agriculteurs engagés dans ces contrats dépendent néanmoins de leur pouvoir de négociation (notamment pour ajuster les clauses du contrat et les prix en fonction de l'évolution des marchés), du rôle qui leur est octroyé dans la gouvernance du projet et des dispositifs juridiques auxquels ils ont accès pour contraindre l'investisseur à respecter ses engagements.

3 - Politiques foncières et sécurité alimentaire

Ces dynamiques d'agro-investissements éclairent sous un jour nouveau des enjeux largement préexistants dont il est fondamental de renouveler l'analyse.

4. Teyssier A., Anseeuw W., *Land policy and decentralisation in Madagascar*, PLAAS, Umhlaba Wethu, février 2010.

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

Les débats sur les investissements fonciers remettent ainsi en lumière l'importance d'une gouvernance du foncier et des ressources naturelles sécurisant les droits des ruraux, dans un cadre démocratique et multi-échelles. Les droits fonciers d'origine coutumière et le rôle des institutions locales sont dans de nombreux pays insuffisamment reconnus par les États qui sont, pour la plupart, définis comme propriétaire des terres non titrées. Dans l'attente de réformes foncières effectives ou de politiques de gestion des ressources naturelles, il semble nécessaire de rendre l'information sur ces investissements transparente, d'associer les populations et institutions locales lors de la négociation des contrats et, surtout, de leur donner les moyens de défendre leurs droits, de s'opposer ou de négocier leur inclusion dans les projets. Il est en outre souhaitable d'assurer le développement d'institutions capable de régler les litiges et de sanctionner le non-respect de ces contrats.

Ces dynamiques d'investissements contribuent également à soulever de nouveau la question de la sécurité alimentaire des pays hôtes. Plus d'un milliard de personnes sont ainsi actuellement sous-alimentées et les trois quarts d'entre elles vivent en milieu rural. La sous-alimentation est moins un problème de quantité d'aliments disponible que d'accès à l'alimentation. La sécurité alimentaire passe donc notamment pour ces populations par l'amélioration de leurs revenus tant agricoles que non agricoles et, en amont, par la sécurisation de leur accès au foncier et aux ressources naturelles (spécifiquement pour la production agro-sylvo-pastorale), ainsi qu'un meilleur accès aux services d'appui (conseil, crédit) et aux marchés (intrants et produits). L'agriculture industrielle peut donc potentiellement contribuer à améliorer la sécurité alimentaire en étant génératrice de revenus pour les populations (à travers l'emploi ou l'achat de denrées), tout comme elle peut la mettre en danger en fragilisant les droits des populations sur les ressources naturelles ou en déséquilibrant les marchés agricoles locaux. Les contrats liés aux investissements fonciers pourraient ainsi comporter une clause d'approvisionnement prioritaire des marchés locaux

nationaux en cas de crise alimentaire. En outre, il semble important que soient privilégiés des projets de développement agricole durables, créateurs d'emplois et préservant les ressources naturelles. Or, la Banque Mondiale, dans son rapport sur le développement en 2008 et l'IAASTD⁶ ont souligné l'importante contribution de l'agriculture familiale à ces objectifs. Les investissements étrangers ne pourront donc pas se substituer au rôle essentiel d'une politique agricole capable d'appuyer l'agriculture familiale. Le développement de partenariats entre acteurs privés et agriculteurs, au travers de schémas d'organisation contractuelle de la production, ou de partage des bénéfices, apparaît comme une piste prometteuse. L'amélioration de la gouvernance des politiques d'aménagement du territoire et de développement rural, la mise en débat des choix de développement et de modèle agricole et l'implication des populations concernées dans la mise en œuvre des projets sont également à garantir pour que les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement contribuent bien à l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations.

4 - Une régulation et des accompagnements nécessaires

La question de la régulation de ces investissements se pose donc de façon aiguë. À l'heure actuelle, certaines institutions internationales (Banque Mondiale, FAO, IFAD, CNUCED) promeuvent la définition par les États, la « société civile » et les investisseurs d'accords volontaires. L'objectif serait notamment d'inciter les investisseurs à entrer dans des démarches de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE). La question de l'adhésion effective des investisseurs à ces principes volontaires demeure entière. Les processus de certification offrent à cet égard des alternatives intéressantes mais ne peuvent s'appliquer qu'aux projets visant des productions agricoles ou forestières destinées aux marchés internationaux.

L'évolution de ces principes vers des mesures plus contraignantes relève d'abord de la responsabilité des États hôtes. L'enjeu est pour eux d'établir et de faire respecter une réglementation

claire et des dispositifs – incitatifs ou contraignants – pour favoriser des investissements qui soient bénéfiques aux populations et, plus largement, à l'économie nationale. Le contrôle du bon respect des démarches volontaires, du droit international et des législations nationales peut également relever du rôle des ONG ou d'institutions nationales et internationales. Ces dernières peuvent également jouer un rôle crucial dans le renforcement des compétences des populations locales et des acteurs du développement, pour qu'ils puissent protéger leurs droits et négocier, s'ils le souhaitent, avec les investisseurs.

Il est également primordial que les États hôtes puissent être accompagnés techniquement et financièrement dans l'élaboration de politiques foncières, agricoles et d'aménagement appropriées, ainsi que dans le renforcement de leur capacité à négocier avec les investisseurs. Les pays du Nord pourraient ainsi fournir un appui financier et technique à des projets impliquant leurs investisseurs nationaux dans le but d'engendrer de façon crédible et innovante des retombées positives pour les États et les populations des pays hôtes.

Perrine Burnod, Ward Anseeuw et Pierre-Marie Bosc
CIRAD, département environnements et sociétés

Marie-Aude Even
Centre d'études et de prospective,
MAAP

6. Even M.-A. et al., *L'IAASTD : une expertise internationale qui marque un changement de paradigme pour l'agriculture et le développement*, Analyse n° 6, avril 2009, Centre d'études et de prospective, MAAP.

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
12 rue Henri Rol-Tanguy
TSA 70007
93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Tél. : 01 49 55 85 05
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald
Rédacteur en chef : Bruno Héralut
Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution © 2010