

La ruée mondiale vers l'or vert

Rabah Arezki, Klaus Deininger et Harris Selod

Les terres agricoles des pays en développement attirent les investisseurs étrangers

L'ENVOLÉE des prix internationaux des aliments en 2007-08 a provoqué une vague d'acquisitions foncières transnationales par des fonds souverains, des fonds de capital-investissement, des producteurs agricoles et d'autres acteurs de l'agroalimentaire, poussés par la défiance envers les marchés internationaux, les doutes quant à la stabilité politique et la spéculation sur la demande future.

Il y aurait dans le monde 445 millions d'hectares de terres arables qui ne sont pas cultivées, et environ 1,5 milliard qui le sont (Deininger *et al.*, 2011). Quelque 201 millions d'hectares se trouvent en Afrique subsaharienne, 123 en Amérique latine et 52 en Europe de l'Est.

Les cours des matières premières se sont certes rapidement modérés après 2007-08, mais l'intérêt des investisseurs n'a pas fléchi. Entre 1961 et 2007, chaque année une moyenne

de 4,1 millions d'hectares ont été mises en culture, dont 1,8 million en Afrique. Sur la seule année 2009, au moins 56,6 mil-

lions d'hectares ont été cédés ou on fait l'objet de négociations, pour

la plupart en Afrique, où les contrats totalisaient 39,7 millions d'hectares, soit plus que les terres cultivées de l'Allemagne, de la Belgique, du

Danemark, de la France, des Pays-Bas et de la Suisse confondus.

En agriculture, les délais entre investissement et production sont longs, les marges modestes et les résultats tributaires des aléas climatiques, voire microclimatiques. Partout dans le monde et de tous temps, les petits agriculteurs ont dû faire face à ces conditions, mais dans bien des pays en développement, leur tâche est compliquée par le faible niveau des dépenses publiques en technologie et en infrastructures et par les carences institutionnelles. Aussi, certains analystes voient-ils dans ces acquisitions transnationales la possibilité de rattraper des décennies de sous-investissement, de créer des emplois et d'appliquer des technologies de pointe. D'autres, en revanche, les dénoncent, estimant que les terres sont «bradées» au détriment des droits locaux, et que les profits à court terme priment sur la viabilité environnementale à long terme, négligeant les normes sociales et généralisant la corruption. À Madagascar, en 2009, la chute du gouvernement fut précipitée par l'annonce dans la presse que 1,3 million d'hectares allaient être cédés à titre gracieux à une entreprise sud-coréenne. Notre analyse offre un éclairage des facteurs qui sous-tendent les grandes transactions internationales. C'est là une étape incontournable pour évaluer les effets potentiels à long terme de ces investissements et définir la riposte éventuelle des gouvernements, dans leurs politiques et leurs réglementations, afin que les transactions foncières contribuent au développement économique à long terme et à la réduction de la pauvreté.

Coup d'œil historique

Les grandes transactions foncières remontent à l'ère des conquêtes et de l'expansion coloniale. Cela dit, bien souvent, seule une petite partie des terres était exploitée et le reste mis en jachère, au détriment des populations locales (Binswanger,

Deiningering et Feder, 1995). Dans bien des cas, ces opérations ne survivaient qu'au prix de subventions et de distorsions sur les marchés des biens fonciers, de l'emploi (esclavage, bien souvent), et des capitaux. Les lois limitaient les droits des populations autochtones à détenir des terres et interdisaient le vagabondage, d'énormes subventions étaient consenties pour mécaniser l'agriculture et les circuits de distribution étaient monopolistiques.

Souvent difficiles à éliminer, ces distorsions ont pesé sur la vie économique et sociale pendant des décennies, voire des siècles (Banerjee et Iyer, 2005). L'évolution des coûts de transport, avec l'apparition de la marine à vapeur et des techniques de réfrigération, ou encore des progrès technologiques qui viabilisaient l'exploitation de certains sols ont ensuite entraîné des vagues de concentration foncière.

Cultiver grand ou petit?

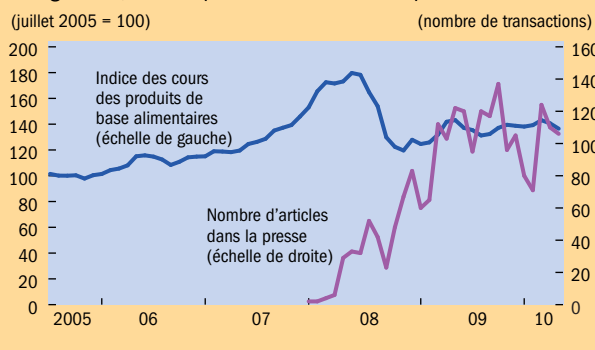
L'analyse des grandes transactions foncières soulève d'importantes questions de développement, notamment liées aux structures de production agricole qui tirent le meilleur parti des ressources existantes et, partant, contribuent au développement global. Par exemple, les agriculteurs qui exploitent leurs propres terres sont en général plus enclins à s'adapter aux microvariations climatiques et à la saisonnalité, car ils en intériorisent mieux les avantages. Les exploitations familiales, par opposition aux grandes entreprises avec une main-d'œuvre salariée, ont donc été les plus compétitives de par le monde, même dans les pays développés comme les États-Unis. Elles ont contribué à vaincre la pauvreté dans des contextes très divers (Lipton, 2009). En revanche, pour vastes que puissent être certaines exploitations familiales, les investisseurs visent en général plus gros, bien plus gros que ce que peut gérer une famille. Comme d'aucuns l'ont suggéré (Collier, 2008), cette stratégie de grande envergure est-elle effectivement viable en Afrique subsaharienne, où les terrains sont plus abondants? Que peut-on donc tirer de l'apparente compétitivité à l'exportation des méga-exploitations d'Amérique latine et d'Europe de l'Est durant la crise mondiale de 2007-08 pour l'analyse des structures agricoles optimales?

D'après certaines idées, ces grandes exploitations n'ont pas été nécessairement efficaces. Mais leur récente montée en puissance s'explique en partie par les progrès dans l'amélioration génétique des cultures, les pratiques culturales et les technologies de l'information qui facilitent la supervision du travail (Deiningering et Byerlee, à paraître). Ces progrès pourraient effectivement réduire les problèmes souvent liés aux grandes exploitations agricoles et accroître les avantages de l'intégration verticale sur l'ensemble de la chaîne de valeur, depuis la plantation jusqu'à la production. En Argentine, par exemple, des entreprises de gestion efficaces, bien intégrées à la chaîne de valeur, peuvent louer des terres en rapportant à leurs propriétaires plus que ce qu'ils pourraient tirer eux-mêmes de leur culture.

Les progrès ne se limitent cependant pas aux économies d'échelle; nombreuses sont les innovations technologiques qui n'en sont pas tributaires. Par exemple, les technologies de l'information peuvent certes être mises à profit pour mieux gérer de grandes exploitations, mais de petits agriculteurs peuvent aussi s'en prévaloir pour coordonner leur travail. En outre, les unités de très grande envergure voient souvent le jour, car mieux que

Ruée vers les acquisitions

Suite à l'envolée des prix alimentaires en 2008, le nombre de grandes opérations foncières relayé par la presse n'a cessé d'augmenter, même après la modération des prix.



les petits exploitants, elles peuvent pallier aux imperfections des marchés (accès aux financements), au manque de biens publics (infrastructure, éducation ou technologie), et aux déficits de gouvernance. Or, un environnement de concurrence et de transparence, où les biens publics sont effectivement disponibles, se prêterait beaucoup mieux aux petites exploitations. Il ressort de constats ponctuels que, dans bien des cas, les exploitations agricoles tendent à être de très grande envergure, non pas en raison des atouts inhérents aux technologies, mais parce qu'elles sont mieux à même de gérer les imperfections des marchés.

Analyse du phénomène

Pour avoir une perspective mondiale de la récente demande de grandes transactions foncières, nous nous sommes fondés sur les informations communiquées par les médias vu la difficulté à obtenir des données systématiques de sources officielles. Notre échantillon se fonde sur les articles publiés entre le 1^{er} octobre 2008 et le 31 août 2009, recensés par l'ONG GRAIN, laquelle rend compte de tous les articles sur son site Food Crisis and the Global Land Grab (voir GRAIN). Ce site passe systématiquement en revue les articles de presse sur les grandes transactions foncières de par le monde, ce qui vraisemblablement est de nature à écarter les biais éventuels. Pour vérifier l'exactitude de ces données, nous avons toutefois fait des recoupements avec les informations obtenues par la Banque mondiale pour divers pays (Deiningering *et al.*, 2011). Le graphique montre que les grandes opérations foncières internationales ont enregistré une ascension spectaculaire après l'envolée des prix alimentaires de 2007-08 et que les niveaux se sont maintenus par la suite.

Pour les besoins de notre analyse, nous avons créé une base de données mondiale avec des informations nationales sur la demande extérieure de terres et sur les projets tirés de la presse internationale et locale. Nous complétons ces informations avec une évaluation, à l'échelle nationale, des surfaces potentielles et avec d'autres variables pertinentes. Nous utilisons ensuite les relations d'investissement bilatérales tirées de la base de données pour définir les déterminants des acquisitions étrangères (parmi

eux, la disponibilité de terres et le potentiel de production agricole dans les pays d'accueil, devraient en principe être cruciaux).

Potentiel écologique

Pour attirer de gros investissements fonciers, un pays devra offrir de vastes superficies non cultivées, d'accès facile et dont le potentiel peut être mis en valeur sans effets pervers pour l'environnement. Il faut donc disposer d'un indicateur pour mesurer l'aptitude agroécologique des terres par rapport à leur utilisation actuelle. De précédentes tentatives de calcul des terres arables non cultivées se sont heurtées à des contraintes conceptuelles et techniques. Si ces terres sont couvertes de forêts ou occupées par des collectivités traditionnelles, leur mise en culture risque d'avoir un coût d'opportunité social et environnemental pouvant gravement compromettre la viabilité économique des investissements.

Afin d'établir un repère qui tienne compte de tous ces facteurs, nous avons quadrillé la planète en quelque 2,5 millions de cellules, auxquelles nous avons appliqué des informations climatiques et biophysiques (y compris sur la qualité des sols) pour calculer la production potentielle maximale des principaux produits de base dans des conditions agroécologiques données (par exemple absence d'irrigation) (Fischer et Shah, 2011). En superposant des informations sur l'utilisation actuelle des terres et la densité démographique, nous pouvons exclure les terres déjà cultivées, les forêts, les zones protégées, et les régions dont la densité démographique dépasse un certain seuil. Nous pouvons de la sorte obtenir un indicateur renseignant sur les zones qui dans chaque pays peuvent se prêter à l'agriculture. En considérant par ailleurs les prix du marché, nous pouvons déterminer l'éventail de cultures «optimales» ainsi que les valeurs nettes de production. Ces valeurs, hors coûts de transport, se trouvent illustrées sur la carte ci-dessous.

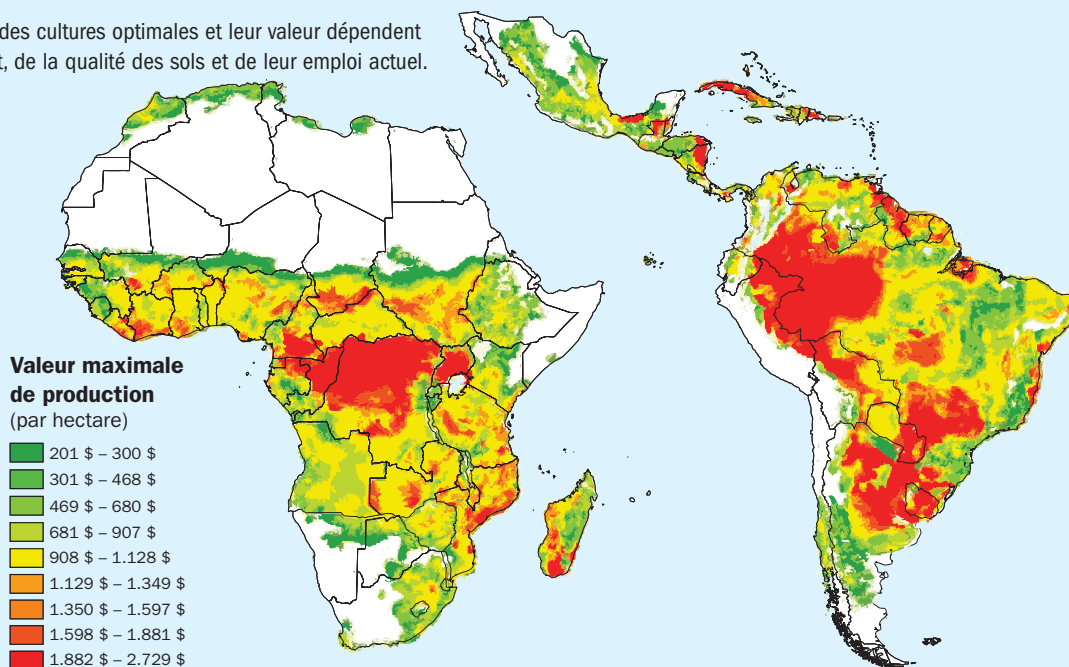
Pourquoi les investisseurs étrangers s'intéressent-ils à la terre?

Comme l'on pouvait s'y attendre, l'utilisation de ces indicateurs et d'autres mesures d'analyse des déterminants des transactions foncières bilatérales font apparaître une corrélation directe entre l'intérêt que présente un pays pour les investisseurs et l'existence de vastes étendues de terres non cultivées offrant un potentiel de production élevée. Par exemple, une augmentation de 10 % des surfaces cultivables dans un pays aurait pour effet d'accroître d'environ 5 % le nombre de projets, toutes choses étant égales par ailleurs.

Cependant, il ressort d'une comparaison des rendements potentiels et des rendements effectifs que les possibilités d'augmentation de la productivité sont immenses. En Afrique, par exemple, aucun des pays qui attirent les grands investisseurs n'atteint 25 % du rendement potentiel, ce qui laisse penser qu'il y aurait beaucoup à gagner en investissant dans l'augmentation de la productivité des petits exploitants déjà actifs, au lieu d'envisager une expansion coûteuse vers des terres non cultivées. Dans le même ordre d'idées, nos résultats font apparaître que les pays à faible rendement et présentant un potentiel de rattrapage constituent de bon créneaux pour les investisseurs en quête de terres. Une stratégie de promotion des investissements dont la vocation serait de promouvoir ce rattrapage et la prospérité des agriculteurs locaux pourrait avoir d'énormes retombées positives, pour autant que soient respectés les droits des communautés locales et que les terres soient vendues à un juste prix. Mais passer du potentiel à l'efficacité n'est pas chose aisée, ne serait-ce que parce qu'il faut souvent compter sur l'aide de l'État pour combler les déficits de rendement — y compris sous la forme de technologies, d'institutions et d'infrastructures — outre l'intervention des investisseurs privés.

Que cultiver?

Le choix des cultures optimales et leur valeur dépendent du climat, de la qualité des sols et de leur emploi actuel.



Source : Fischer et Shah (2011)

Gouvernance foncière

Il est de plus en plus manifeste que l'abondance de ressources ne peut contribuer à la croissance et à la lutte contre la pauvreté que s'il existe des institutions publiques bien administrées (Mehlum, Moene et Torvik, 2006). Faute de cela, loin de promouvoir un développement partagé, les découvertes de pétrole, de ressources minières ou de diamants finissent souvent par succomber à une «malédiction des ressources naturelles» et à son cortège de corruption et de polarisation sociale, voire de violence. Le respect des droits de propriété, la transparence des procédures pour assurer la légitimité des projets et un cadre légal veillant au respect des droits, sont généralement considérés comme des conditions préalables à l'investissement direct étranger. Les vastes étendues nécessaires à la production agricole sont plus vulnérables aux attaques, aux vols et aux sabotages et elles sont plus coûteuses à clôturer et à contrôler qu'une usine, par exemple. En outre, la longueur des délais de mise en production, notamment pour les cultures vivaces comme la palme à huile, rendent les investissements particulièrement sensibles au climat local des affaires.

Curieusement, notre analyse économétrique fait état du contraire. Les pays présentant une faible gouvernance foncière (d'après l'Institutional Profiles Database; voir de Crombrughe *et al.*, 2009) sont ceux qui attirent le plus les investisseurs — en tout cas à en juger par le nombre d'opérations foncières. Cela pourrait s'expliquer par le fait qu'il est plus facile, plus rapide et plus économique d'acquérir des terres là où la protection des droits de propriété foncière est incertaine, car la protection de l'État n'est peut-être pas décisive pour des investisseurs qui peuvent mobiliser leurs propres moyens pour défendre leurs droits. Cela étant, la viabilité économique et matérielle des investissements risque toutefois d'être compromise et les pays hôtes peuvent être perdants en vendant nettement en-dessous de la valeur marchande.

En partant de ce constat, qui rejoint les préoccupations formulées par la société civile, on peut craindre que ces investissements n'apportent rien aux populations locales. Il est nécessaire d'accroître la transparence des transactions et d'améliorer la gouvernance foncière dans les pays d'accueil afin de maîtriser les risques économiques et sociaux. À terme, cette meilleure gouvernance, assortie éventuellement d'un suivi indépendant des investissements, pourrait fort bien être déterminante dans la compétitivité des pays et dans leur capacité à attirer des investissements agricoles bien conçus.

Perspective d'avenir

Le regain d'intérêt pour l'acquisition de vastes propriétés dans les pays en développement offre à ces derniers la possibilité de rattraper des décennies de sous-investissement dans le secteur agricole, de créer des emplois, et de promouvoir les transferts de technologie. Par ailleurs, l'attrait que semblent présenter les pays qui accusent une faible gouvernance foncière accentue les risques y afférents et rappelle combien l'action des pouvoirs publics et leur cadre réglementaire seront importants pour mettre en valeur ce potentiel.

Les craintes quant aux effets pervers que pourraient avoir les grands investissements ont poussé certains pays, dont l'Argen-

tine, le Brésil et l'Ukraine, à étudier des projets de loi limitant le droit des étrangers à acquérir des biens fonciers. Si les étrangers peuvent recourir à des nationaux comme intermédiaires, ces mesures seront pratiquement sans effet sur les problèmes sous-jacents et risqueront de nuire davantage à la gouvernance en limitant la concurrence. Une politique axée prioritairement sur l'amélioration de la gouvernance foncière serait plus appropriée; elle reconnaîtrait les droits locaux, sensibiliserait les populations locales à la valeur de leur terre, à leurs droits et aux moyens de les exercer. Les modalités de cession des terres doivent être bien comprises et se conformer aux sauvegardes élémentaires en matière sociale et environnementale, et des mécanismes doivent être mis en place pour veiller à leur respect. Beaucoup de pays ont déclaré un moratoire sur la vente de terres aux étrangers tant que ce type de sauvegardes n'ont pas été adoptées. Enfin, compte tenu de l'ampleur du phénomène et des dangers qu'il peut renfermer, un travail s'impose à l'échelle mondiale pour documenter les investissements transnationaux, en coordination avec les autorités nationales. Cette démarche, dont l'initiative devrait être confiée à une institution multilatérale appropriée, pourrait en outre établir un cadre empirique pour mieux comprendre et réglementer ce nouveau phénomène d'une importance grandissante. ■

Rabah Arezki est économiste à l'Institut du FMI; Klaus Deininger et Harris Selod sont, respectivement, économiste principal et économiste senior au sein du Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale.

Le présent article s'inspire du document de travail du FMI produit par les auteurs de l'article et intitulé «What Drives the Global Land Rush?».

Bibliographie :

- Banerjee, Abhijit, and Lakshmi Iyer, 2005, "History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India," *American Economic Review*, Vol. 95, No. 4, p. 1190–213.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger, and Gershon Feder, 1995, "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations," in *Handbook of Development Economics*, ed. by Hollis Chenery and T.B. Srinivasan (Amsterdam: Elsevier), p. 2659–772.
- Collier, Paul, 2008, "The Politics of Hunger: How Illusion and Greed Fan the Food Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 6, p. 67–79.
- Deininger, Klaus, and Derek Byerlee, 2011, "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future?" *World Development*, Vol. 40, No. 4, p. 701–14.
- , Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod, and Mercedes Stickler, 2011, "Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" *Agriculture and Rural Development* (Washington: World Bank).
- de Crombrughe, Denis, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia, and Adam Szirmai, 2009, *Institutional Profiles Database III*.
- Fischer, Günthe, and Mahendra Shah, 2011, "Farmland Investments and Food Security" (non publié; Washington: World Bank).
- GRAIN, www.grain.org: *Food Crisis and the Global Land Grab*. Disponible à l'adresse www.farmlandgrab.org
- Lipton, Michael, 2009, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs* (New York: Routledge).
- Mehlum, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik, 2006, "Institutions and the Resource Curse," *Economic Journal*, Vol. 116, No. 508, p. 1–20.