Réunion du Groupe d'Orientation des Politiques
Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE)

« Pressions sur les terres ouest-africaines : Concilier développement et politiques d'investissement »

9 décembre 2009
Bamako, Hôtel Azalaï Salam

Quelques études et déclarations récentes

version provisoire

CSAO SWAC

OCDE

Pressions sur les terres ouest-africaines : Concilier développement et politiques d'investissement Bamako (Mali), 9 décembre 2009

Quelques études et déclarations récentes

— Document de travail —

Sommaire

I. ETUDES 3

I.1. Coalition internationale pour l'accès à la terre. Pression commerciale accrue sur la terre : élaborer une réponse coordonnée (ILC, juillet 2009) 5

I.2. « Accaparement des terres » en Afrique : les transactions peuvent-elles être utiles au développement ? (IIED, septembre 2009) 30

I.3. De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant, Perspectives Economiques et Sociales (FAO, juin 2009) 38

I.4. Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE, 2006) 41

II. DÉCLARATIONS 45

II.1. 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 [extrait] (O. de Schutter, juin 2009) 47

II.2. Promouvoir l'investissement international responsable dans l'agriculture :Table ronde concomitante de la 64e Assemblée Générale des Nations Unies (Gouvernement du Japon, Banque Mondiale, FAO, FIDA et CNUCED) 51

II.3. Action parlementaire pour assurer la sécurité alimentaire dans le monde. *Résolution adoptée par consensus par la 121ème Assemblée (UIP Genève, 21 octobre 2009)* 55

II.4. Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine, réunis à Syrte (Libye) du 1er au 3 juillet 2009 (UA)60

II.5. Groupe de projet de l'UE sur la politique foncière. « Directives de l'UE sur les politiques foncières : directives pour le soutien et la conception des politiques et réformes foncières dans les pays en voie de développement » (novembre 2004) 63

II.6. Atelier de validation de l'étude sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA (octobre 2009) 64

GLOSSAIRE 69

Nous invitons les participants à compléter ce document qui leur sera alors renvoyé à l'issue de la réunion.

L'ensemble des résumés a été rédigé par le CSAO/OCDE.

I. Etudes

I.1. Coalition internationale pour l'accès à la terre. Pression commerciale accrue sur la terre : élaborer une réponse coordonnée (ILC, juillet 2009)

Document d'analyse, Michael Taylor et Tim Bending

Résumé

L'ILC constate la récente vague d'acquisitions foncières à grande échelle dans laquelle les gouvernements et les institutions gouvernementales jouent un rôle important. Pour tordre le cou aux « mythes » qui ont cours concernant la question des acquisitions foncières, le rapport prend la précaution de faire remarquer que l'expression « accaparement des terres » est trompeuse parce qu'elle suggère que les investisseurs usent de moyens illégaux ou illégitimes pour se procurer des terres, alors qu'il s'agit souvent d'une défaillance des politiques nationales en matière de reconnaissance des droits d'usage coutumiers. L'investissement foncier n'est en outre pas une nouveauté ; ce qui est nouveau, c'est la taille des acquisitions, les nouvelles motivations qui y président (des économies d'échelle offertes par la production à grande échelle jusqu'à la sécurité alimentaire et énergétique), le manque considérable de transparence et de consultation publique et l'implication accrue des gouvernements. Ces défaillances politiques et ces nouveaux mobiles requièrent des considérations spéciales lors du développement de nouveaux standards visant à protéger les droits des pauvres et à s'assurer que les investissements sont justes et n'ont pas d'effets négatifs sur les populations locales. Six approches sont présentées par le rapport :

1) *Recherche et contrôle continuels pour développer une réponse étayée par des données scientifiques :* actuellement, l'étude des tendances et des impacts des acquisitions foncières est réalisée par les médias. Ces responsabilités doivent être incorporées dans une initiative de contrôle foncier de plus grande ampleur, comme le Cadre d'évaluation de la gouvernance foncière de la Banque mondiale ou des organisations civiles telles que l'Andean Land Observatory. La recherche et le contrôle doivent bénéficier d'une meilleure cohésion pour qu'il soit possible, à l'avenir, de proposer des réponses élaborées à partir de données scientifiques.

2) *Un code de conduite pour les investisseurs et les gouvernements hôtes :* il est non seulement nécessaire de disposer d'un code de conduite et d'une série de normes qui adhèrent aux obligations des lois internationales et aux conventions des droits de l'homme, mais également un régime général qui favorise l'adhésion à ces principes. Deux points de départ possibles existent déjà pour ce code de conduite : le Cadre d'orientation et les directives pour les politiques foncières en Afrique sous l'égide de l'Union africaine ou les Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles développées à l'initiative de la FAO. Il est essentiel que la formulation des normes soit aussi inclusive que possible afin de s'assurer qu'elles soient acceptées et efficaces.

3) *Développer des directives et des outils pour améliorer les prises de décision des investisseurs, des gouvernements et des communautés locales :* s'il faut que le code de conduite soit aussi simple que possible pour avoir un moyen objectif de s'assurer qu'il est respecté, il faut aussi développer des directives plus détaillées et complètes qui permettent de placer l'intérêt des objectifs d'investissement en regard avec des préoccupations plus larges concernant la sécurité alimentaire (par exemple, réduction de la pauvreté, problèmes environnementaux, etc.). Les méthodologies visant à faciliter la consultation des communautés locales et la coopération avec elles font partie intégrante des directives.

4) *Améliorer, documenter et promouvoir des modèles alternatifs d'investissement agricole qui n'impliquent pas de transferts de propriété foncière :* la population locale doit être considérée comme un partenaire essentiel dans le cadre des investissements et non comme un obstacle. Des partenariats communauté-investisseur doivent être réalisés afin de renforcer l'efficacité dans les négociations de la population locale, qui apporte les ressources foncières sur lesquelles elle exerce des droits, mais aussi un savoir-faire local en matière d'agriculture et de gestion des ressources.

5) *Aider à sécuriser les droits fonciers des pauvres :* comme les gouvernements africains possèdent ou contrôlent une grande partie des terres, la plupart des utilisateurs des terres communes sont légalement des locataires de l'État et possèdent donc une protection juridique limitée de leurs droits fonciers. L'enregistrement collectif des droits fonciers doit donc être un objectif stratégique pour les décideurs politiques.

6) *Renforcer la capacité d'action collective et de négociation des utilisateurs fonciers locaux :* la syndicalisation des exploitants agricoles et la constitution d'associations des agriculteurs et des personnes sans terre est une étape essentielle pour s'assurer que les communautés locales sont représentées dans les processus de négociation.

Introduction

En 2007 et 2008, la crise des prix de l'alimentation a attiré l'attention de l'opinion sur une vague d'acquisitions foncières de grande ampleur dans des pays en développement et en transition. Les investisseurs étrangers à l'initiative de ces opérations étaient principalement des États ou des institutions bénéficiant du soutien des pouvoirs publics et leur motivation première était d'assurer l'approvisionnement national en produits alimentaires et en énergie. La flambée des prix constatée sur la période 2007-2008 est réputée avoir « réveillé » de nombreux pays importateurs de denrées alimentaires riches en capital et les avoir incités à contourner le marché mondial ouvert pour s'assurer des sources d'importations exclusives[1]. Par ailleurs, il semble que les terres agricoles soient de plus en plus considérées comme un instrument d'investissement par l'agro-industrie mais aussi par le secteur de la finance[2].

Ces investissements agricoles à l'étranger (souvent dans des pays où règne l'insécurité alimentaire) destinés à la production de denrées alimentaires sont l'une des facettes d'une tendance bien plus générale à l'augmentation de la demande de terres, non seulement pour la production alimentaire mais aussi pour les carburants, les fibres, le tourisme, l'exploitation minière ou les services écosystémiques (piégeage du carbone, par exemple). Les estimations des tendances à long terme dans ces différents secteurs stimulent l'intérêt des investisseurs pour la terre – qui ne revêtait jusqu'à présent qu'un intérêt économique marginal – avec pour corollaire une hausse mondiale des prix du foncier. La concurrence plus sévère que se livrent les investisseurs, les populations locales et les autres parties intéressées risque d'engendrer de nombreux conflits, comme en témoignent les affrontements récents que des concessions liées à l'exploitation de ressources ont suscité au Pérou, dans des territoires autochtones.

Les investisseurs souhaitant exploiter le potentiel commercial des terres et des ressources naturelles entrent en concurrence de plus en plus frontale avec les populations locales, qui tirent l'essentiel de leur subsistance de ces ressources. La vague actuelle d'acquisitions massives de terres est à la fois riche de menaces et de possibilités. D'aucuns jugent que ces opérations à grande échelle menacent les droits fonciers des pauvres, en particulier des détenteurs de droits coutumiers et collectifs, la sécurité alimentaire des pays hôtes et l'environnement. Mais on peut aussi estimer qu'ils constituent des investissements dans un secteur et des régions qui en ont grandement besoin, et contribuent peut-être à lutter contre la pauvreté et atteindre les objectifs de développement, ainsi qu'à satisfaire les besoins alimentaires de la planète.

Cette ruée mondiale sur les surfaces agricoles se traduit par un regain d'intérêt pour les

[1] « Cornering foreign fields », The Economist, 21 mai 2009.
[2] O'Keefe, B. « Betting the farm », Fortune/CCN, 10 juin 2009. www.money.cnn.com/2009/06/08/retirement/betting_the_farm.fortune/

problématiques liées aux droits sur la terre et sur les ressources naturelles et leur place dans la lutte contre la faim et la pauvreté, ce dont se félicitent de nombreux membres de la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC). L'ILC a été constituée en 1995, alors que les questions foncières avaient assez largement disparu des programmes de développement, en dépit du combat ininterrompu – et largement invisible – mené par des millions d'hommes et de femmes pauvres pour avoir accès à la terre. À présent, le défi est d'élaborer une riposte adaptée aux investissements transnationaux à grande échelle, sans perdre de vue les luttes quotidiennes que livrent des millions de pauvres pour, malgré toutes sortes de pressions, conserver un accès sûr à la terre et aux ressources naturelles dont ils ont besoin pour gagner leur vie.

Depuis 2007, date à laquelle ils ont décidé que, dans le cadre des 16e et 17e sessions de la Commission du développement durable (2008-09), l'engagement de l'ILC se concentrerait en priorité sur les conséquences de l'accentuation des pressions commerciales sur la terre, ses membres n'ont cessé de dire qu'ils redoutaient que ces pressions n'accélèrent le déplacement des petits exploitants pauvres et ne les empêchent de tirer avantage de certaines possibilités. À l'occasion de l'assemblée mondiale de l'ILC qui s'est tenue à Katmandu en avril 2009, les membres et partenaires de la Coalition ont déclaré :

> *« Le marché de la terre est de plus en plus mondialisé, en raison de la demande croissante en produits alimentaires et en agrocarburants, en minéraux, en services fournis par les écosystèmes, y compris séquestration du carbone, et de la demande créée par le tourisme. Les exploitants agricoles pauvres en ressources doivent de plus en plus faire face à la concurrence accrue d'autres usagers, d'élites nationales et d'investisseurs mondiaux pour l'accès aux terres. Nous appelons à une action urgente pour assurer la transparence et la publication des transactions foncières à grande échelle effectuées par les gouvernements et les multinationales. Une concertation complète de tous les intervenants est nécessaire dans ce genre de transaction, et en particulier des exploitants agricoles locaux. »*[3]

Le présent document fait le point sur la façon dont les organisations membres ou non membres de l'ILC envisagent les pressions commerciales sur la terre et sur les réponses à apporter dans ce domaine. Il souligne les initiatives importantes actuellement en cours pour faire face au phénomène, commente les tendances récentes caractérisant les transactions foncières, revient sur dix « mythes » généralement associés à l'« accaparement des terres », souligne de nouveaux problèmes essentiels qui devront être traités et formule quelques réflexions et questions clés en vue d'élaborer une riposte coordonnée.

Initiatives actuelles

L'accentuation récente des pressions commerciales sur la terre a poussé à s'engager toute une série d'organisations liées au développement rural (organisations de cultivateurs et mouvements sociaux comme ROPPA et La Via Campesina, par exemple), ainsi que des institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le FIDA, le système des Nations unies (dont la FAO et le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation) et des organismes de recherche comme l'IFPRI, le CIRAD, AGTER ou l'IIED et des établissements universitaires comme les universités d'Utrecht, de Groningue et de St Johns, des organisations relatives aux politiques commerciales comme l'IIDD et 3D, des organisations militantes comme FIAN et GRAIN, des donateurs, dont la plupart des membres

[3] www.landcoalition.org/

de la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural[4], des organisations de la société civile comme DWHH, Oxfam Novib et de très nombreuses organisations actives dans les pays où un processus de concentration de la propriété foncière est observé. Dans un certain nombre de pays investisseurs, dont les États-Unis et l'Allemagne, des partis politiques ont également tenté d'introduire des motions pour réglementer les investissements fonciers transnationaux[5].

Liste non exhaustive d'initiatives spécifiquement liées aux pressions commerciales sur la terre :

1. ***Recensement des investissements fonciers***

   - Le site Internet récemment relancé par GRAIN (www.farmlandgrab.org) recense plus de 180 rapports concernant des investissements fonciers destinés à la production alimentaire.

   - Organisé autour de mots clés, le blogue de l'ILC (www.landcoalition.org/cpl-blog) fournit des informations sur les investissements fonciers de grande envergure.

2. ***Recherches documentaires***

   - Une étude de l'IIED et de la FAO sur le boom des biocarburants et l'accès des pauvres à la terre a été publiée en juin 2008, date de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale.

   - « Pressions commerciales sur la terre dans le monde. Problématique et cadre conceptuel pour l'étude de l'ILC », document préparé par AGTER et publié en avril 2009.

   - Une étude mondiale concernant les pressions commerciales sur la terre est en cours de réalisation à l'initiative d'une vingtaine de membres et de partenaires de l'ILC ; s'appuyant simultanément sur des études documentaires et des recherches empiriques, elle doit être publiée en avril 2010.

3. ***Travaux empiriques***

   - L'étude de l'IIED, de la FAO et du FIDA intitulée « Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa », qui s'appuie sur des travaux empiriques conduits dans cinq pays africains, a été publiée en juin 2009.

   - L'étude menée par la Banque mondiale auprès de 30 pays sur l'acquisition à grande échelle de terres destinées à l'exploitation agricole et à l'exploitation des ressources naturelles doit être achevée en décembre 2009.

   - GTZ réalise des études de cas sur les investissements fonciers étrangers dans quatre pays d'Asie et d'Afrique ; ce travail doit s'achever en août 2009.

   - Le Secrétariat de l'OCDE et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest ont prévu de mener une étude régionale sur les investissements fonciers. Elle doit être réalisée dans le cadre de l'étude de l'ILC concernant les pressions commerciales sur la terre qui doit être publiée en avril 2010.

---

[4] Les investissements fonciers transnationaux seront le thème central du séminaire du 14 juillet organisé par la Plateforme mondiale des donateurs.

[5] En juin 2009, une motion a été soumise au 16e Bundestag par le groupe des députés verts. Préconisant de renforcer les droits fonciers et de prévenir l'accaparement des terres dans les pays en développement, cette motion a été rejetée. Aux États-Unis, des propositions similaires ont été faites par des membres du Congrès dans le cadre des débats sur le projet de loi relatif à la sécurité alimentaire mondiale.

- Des membres des plateformes asiatiques et latino-américaines de l'ILC doivent publier en avril 2010 des études de cas consacrées aux pressions commerciales sur la terre.
- Monographies par pays publiées par le FIAN et réalisées avec un certain nombre de partenaires présents sur le terrain.

4. Notes d'information

- Étude de l'IIDD sur le thème « Soif de terres lointaines : investissements étrangers dans les terres et l'eau agricoles » (A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in agricultural land and water), publiée en mai 2009.
- Dossier de l'IFPRI sur les risques et opportunités découlant de l'accaparement des terres par les investisseurs étrangers dans les pays en développement, publié en avril 2009.
- Déclaration du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : « Acquisitions et locations à grande échelle de terres agricoles : Un ensemble de principes et mesures pour prendre en compte les droits de l'homme »), publiée en juin 2009.
- Dossier de DWHH sur l'accaparement des terres : « The land is pulled away from under the poor's feet », publiée en avril 2009.

5. Initiatives pour l'élaboration de lignes directrices relatives à l'aménagement foncier

- L'étude de l'IFPRI publiée en avril 2009 appelle à élaborer un code de conduite à l'intention des investisseurs achetant des terres à l'étranger et souligne les questions essentielles qu'un tel code devrait régler ; toutefois, l'IFPRI ne se charge pas de rédiger ce code.
- « Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles ». Le processus de consultation visant à préparer ces directives a débuté en 2009. Elles ont pour but de fournir des indications pratiques aux États, à la société civile et au secteur privé sur la gestion responsable des droits fonciers comme moyen d'atténuer la faim et la pauvreté, d'améliorer l'environnement, de soutenir le développement économique local et national et de réformer l'administration publique.
- Cadre et directives relatives à la politique foncière en Afrique, élaborés par l'Union africaine, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et la Banque africaine de développement. Ces instruments, qui devraient être adoptés en juillet lors du Sommet des chefs d'État africains, traitent de la totalité des questions concernant les régimes fonciers, y compris des acquisitions de terres par des investisseurs étrangers.
- En juillet, lors du Sommet du G-8, le gouvernement japonais a annoncé le lancement d'une initiative visant à constituer une « plateforme mondiale pour s'accorder sur des principes et recenser les bonnes pratiques ». Il a souligné un certain nombre de points que les futurs « principes non contraignants » pourraient inclure[6].

Ces initiatives représentent une contribution importante à la somme croissante d'informations et d'analyses concernant les pressions commerciales sur la terre ; elles alimenteront la réflexion sur les options que peuvent envisager les parties prenantes pour atténuer les effets potentiellement négatifs des investissements fonciers et améliorer les possibilités qu'ils offrent aux acteurs locaux.

---

[6] Taro Aso, « The world must learn to live and farm sustainably », Financial Times, 5 juillet 2009. http://www.ft.com/cms/s/0/d6e93cf6-6995-11de-bc9f-00144feabdc0.html

2009 : tendances récentes des investissements fonciers

Le blogue de l'ILC consacré aux pressions commerciales sur la terre recense les études et les comptes rendus sur les transactions foncières internationales parus dans les médias depuis le début de 2009. L'analyse préliminaire des 450 articles et autres documents figurant sur le blogue donne à penser que les investissements fonciers étrangers se poursuivent au même rythme, voire s'accélèrent, même si divers éléments suggèrent une prudence croissante de la part des gouvernements africains.

Le blogue montre que les médias restent focalisés sur les activités des fonds souverains (qui créent la polémique dans un certain nombre de pays), malgré une étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA semblant indiquer que le rôle du secteur privé est probablement encore plus important et que l'accaparement des terres par des investisseurs non étrangers est sans doute également significatif. Les États du golfe Persique et la Libye restent des acteurs de premier plan de cette problématique, dont la forte médiatisation explique peut-être pourquoi certains pays comme la Turquie, le Pakistan ou le Brésil font ouvertement des propositions aux investisseurs[7]. Depuis quelques mois, l'intérêt des États du Golfe pour l'Afrique semble s'être déplacé et se concentre principalement sur les pays du Sud-Est asiatique comme la Thaïlande et les Philippines.

Après l'échec de la transaction entre Daewoo et Madagascar, la Chine et la Corée du Sud ont quelque peu disparu du devant de la scène. Les investissements indiens en Afrique, au contraire, continuent de mobiliser l'attention[8]. Il est également question de manière récurrente des investissements réalisés par des institutions financières occidentales dans des terres agricoles (les « biens agricoles » étant considérés comme des « instruments d'investissement »). Il semble que cette tendance prenne de l'ampleur et une conférence importante sur les investissements agricoles se tient en juin[9]. Les cibles essentielles des investisseurs sont des économies développées ou en transition et des économies émergentes d'Amérique latine (Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Ukraine, Argentine, Brésil, etc.).

On observe de plus en plus de manifestations de défiance parmi les gouvernements africains. Le nouveau président malgache soutenu par l'armée a promis de réexaminer toutes les acquisitions de terres par des étrangers[10], tandis que le projet de bail emphytéotique portant sur 10 millions d'hectares de terres congolaises données en location à des fermiers sud-africains a été mis en suspens jusqu'à l'issue du scrutin présidentiel à venir[11]. Le président de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique aurait déclaré qu'il existait un moratoire de fait sur les opérations foncières à grande échelle[12]. En Asie, toutefois, le rejet ostentatoire des investissements fonciers étrangers par le gouvernement thaïlandais a été taxé de simple posture par un éditorialiste[13].

---

7 « Choose and take what you want », Cumhuriyet, 13 juin 2009. http://haber.turk.net/ENG/2288097/Turkey-Press-Scan—2- ; « Pakistan opens more farmland to foreigners », Reuters, 18 mai 2009. http://in.reuters.com/article/southAsiaNews/idINIndia-39682520090517?sp=true ; « Brazil's Lula urges closer Saudi economic ties », 17 mai 2009. http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hyA8iSL23OZ2O8WuZqk5mb273YiQ ;

8 « India cultivates Africa", Mail Today, 25 juin 2009. http://epaper.mailtoday.in/epaperhome.aspx?issue=2562009

9 « Flow of investment dollars to farms seen growing », Reuters, 23 juin 2009. http://epaper.mailtoday.in/epaperhome.aspx? issue=2562009

10 « Rajoelina orders foreign contracts review », Daily Nation, 31 mars 2009. http://www.landcoalition.org/cpl-blog/?p=1454

11 « Congo Republic delays finalising S. Africa farm deal », Reuters Africa, 31 mai 2009. www.landcoalition.org/cpl-blog/?p=2160

12 « Africa becoming wary of farm deals – land activist », Reuters, 9 juin 2009. www.reuters.com/article/homepageCrisis/idUSL9584860. CH .2400

13 Supanida Sakulthangphaisal, « Thailand says no to farm investment by foreigners », Reuters, 23 juin 2009. www.landcoalition.org/cpl-blog/?p=2400; Sanitsuda Ekachai, « Our fear of the foreigner on the farm », Bangkok Post 25 juin 2009. www.bangkokpost.com/opinion/opinion/19078/our-fear-of-the-foreigner-on-the-farm

En outre, les investisseurs ont pris acte des réactions violentes qui se généralisent. La Yes Bank, une institution indienne qui a investi en Tanzanie et projette d'investir au Mozambique, au Malawi, à Madagascar, en Angola et en Namibie a nié toute participation à un accaparement de terres, déclarant qu'elle n'achetait pas de terrains mais travaillait avec des petites exploitations artisanales locales[14]. Le Japon a déclaré qu'il souhaiter soutenir l'achat et la location de terres agricoles à l'étranger pour améliorer sa sécurité alimentaire puis a précisé que ses produits seraient vendus sur le marché mondial, avant d'indiquer que, lors du G-8, il serait à la tête d'un mouvement destiné à promouvoir les investissements internationaux responsables dans l'agriculture, pour contrer l'accaparement des terres[15].

Dix mythes concernant les pressions commerciales sur la terre

Dans une période marquée par l'essor du commerce mondial et par l'augmentation du nombre de personnes sans terres et souffrant de la faim, la charge émotionnelle et idéologique du débat sur les droits fonciers et l'accaparement des terres a encouragé de très nombreuses personnes à s'y intéresser, les médias jouant un rôle d'information prépondérant. Un consensus se dégage autour de l'idée que l'intérêt commercial pour la terre et les autres ressources naturelles s'est considérablement renforcé depuis quelques années. Cependant, les conceptions qui prévalent découlent d'un certain nombre de malentendus, ce qui s'explique, entre autres, par le manque de transparence de la plupart des investissements fonciers à grande échelle. Un corpus de plus en plus substantiel de travaux empiriques est en train de se constituer ; il contribue de façon importante à la conceptualisation plus précise de la vague actuelle d'investissements fonciers. Ce travail de recherche permet de déboulonner un certain nombre de mythes courants qu'il convient d'oublier pour réfléchir aux meilleurs moyens de riposter à l'accaparement des terres à l'échelle mondiale.

1. Les terres inutilisées disponibles pour des investissements agricoles représentent une superficie très importante

Le postulat selon lequel des terres agricoles sont disponibles, c'est-à-dire « vides », « inutilisées », « libres », « en friche » est un des facteurs expliquant en grande partie l'intérêt des investisseurs pour l'acquisition de terres. Ce mythe est souvent véhiculé par les pouvoirs publics des pays hôtes (Mozambique, Tanzanie, Indonésie, etc.), qui ont tenté de qualifier ainsi des terres situées sur leur territoire pour attirer les investisseurs.

Ce mythe est néanmoins remis en cause par toutes les études empiriques du phénomène, qui constatent que la totalité des terres utilisables sont très probablement déjà occupées par des communautés locales ou utilisées par elles de diverses manières essentielles pour leur subsistance et leur sécurité alimentaire, voire pour leur identité culturelle. Ainsi, les populations locales qui les utilisent à d'autres fins que la culture, par exemple pour le pastoralisme, la chasse ou la cueillette, risquent de ne pas être pris en compte. Les modes de faire-valoir direct des terres, de même que les services d'écosystème fournis par ces terres à la population en général, semblent souvent ignorés.

Il est quasiment impossible d'affecter de vastes étendues de terres à des investisseurs sans déplacer ou perturber les populations locales.

---

[14] Wendell Roelf, « INTERVIEW – India Yes Bank sees first Africa farm project start 2011 », Reuters, 15 juin 2009. www.landcoalition.org/cpl-blog/?p=2290

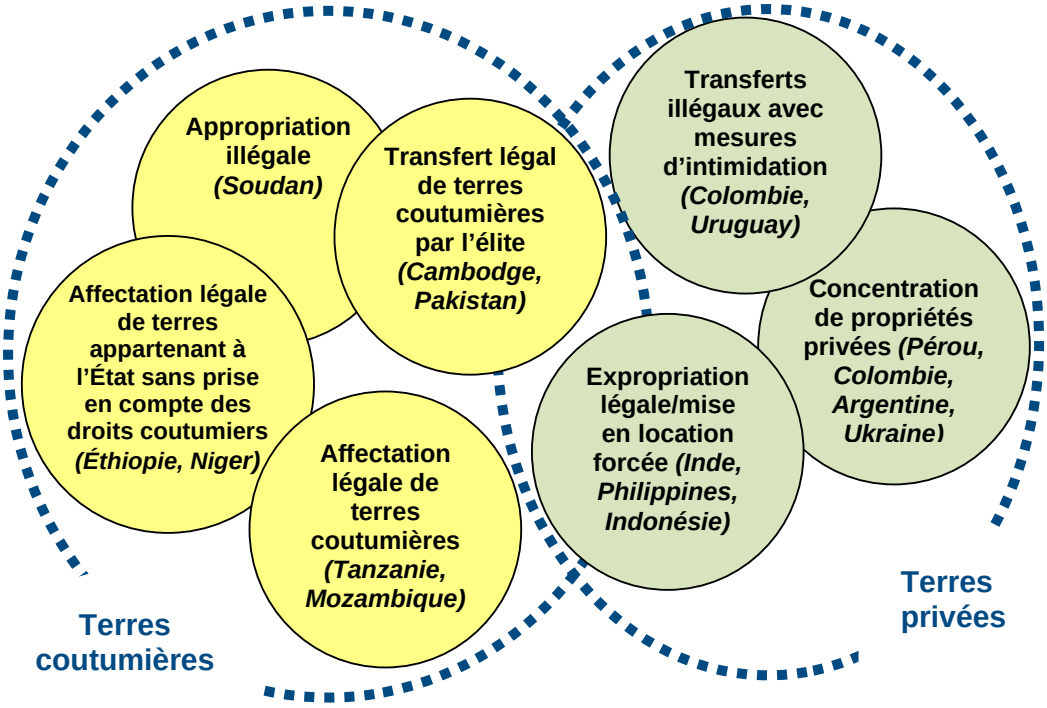
[15] « Japan to promote farm investment overseas for food security », Bloomberg, 27 avril 2009. www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601012&sid=akj4F3JyDUrI; « Japanese jitters grow over food security », Financial Times, 28 avril 2009. www.landcoalition.org/cpl-blog/?p=1862; « G8 move to halt 'farmland grabbing' », Financial Times, 26 mai 2009. www.landcoalition.org/cpl-blog/?p=2124

2. Les investisseurs participent à l'accaparement des terres

L'accaparement des terres est devenu l'expression la plus fréquemment utilisée pour désigner la vague actuelle d'opérations foncières à grande échelle. Le terme « accaparement » implique l'idée que l'accumulation de terres procède de moyens illégaux et(ou) illégitimes. Dans certains cas, le processus d'appropriation est clairement illégal, comme semblent l'avoir été l'opération signée par Jarch Capital avec un général de l'APLS et portant sur 400 000 hectares de terres situées dans le sud du Soudan[16] ou encore la saisie de terrains privés par les paramilitaires colombiens[17]. Néanmoins, dans la plupart des cas, les affectations de terres ne contreviennent pas aux dispositions du régime foncier national. La majorité des terres données à bail appartiennent à l'État ; il les gère conformément à la loi, qui prévoit notamment le droit de les louer. Lorsque les droits coutumiers des exploitants locaux sont ignorés, c'est plus souvent parce que le régime foncier ne reconnaît pas les droits d'usage coutumiers qu'en raison de procédures d'affectation ou d'acquisition illégales *stricto sensu*.

En outre, les acquisitions importantes réalisées par des entreprises de l'agro-industrie auprès de petits et moyens propriétaires terriens concernent des biens privés, en particulier dans les pays en transition et en Amérique latine. Le phénomène généralisé de concentration des terres qui s'opère grâce au jeu des mécanismes de marché engendre des inégalités en matière de droits fonciers, ce dont témoigne par exemple le CEPES, un membre de l'ILC actif au Pérou, où les inégalités constatées dans la région côtière sont plus marquées qu'avant la réforme foncière du milieu des années 70[18].

Typologie des acquisitions foncières



[16] www.sudantribune.com/spip.php?article30891.

[17] http://rainforestportal.net/shared/reader/welcome.aspx?linkid=77259&keybold=biofuel%20policy%20Congress.

[18] « Cuarenta años despues de la reforma agraria, la concentración de la propriedad de la tierra reaparece », La Revista Agraria, n° 107, mai 2009. www.cepes.org.pe/revista/r-agra107/portada.htm

La typologie ci-dessus illustre les différentes formes d'acquisitions de terres et la diversité des régimes fonciers et des transactions connexes.

Le terme d'accaparement est trompeur dans la mesure où il désigne les diverses manières dont les investisseurs acquièrent des terres, sachant que la plupart ne contreviennent pas explicitement à la politique ou au droit foncier en vigueur.

3. Cent transactions foncières

Un certain nombre de tentatives ont été faites pour quantifier la surface de terres que les investisseurs envisagent d'acquérir de par le monde ; il existe notamment des graphiques indiquant les pays sources et les pays hôtes. L'une des principales sources d'information pour les médias est le catalogue de GRAIN recensant la centaine de transactions actuellement à l'étude[19].

Ce chiffre est probablement exact en tant qu'estimation des opérations envisagées. Mais il serait faux d'en faire un reflet fidèle des transactions effectives comme l'ont suggéré un certain nombre de publications. En réalité, le manque de transparence qui caractérise la plupart des transactions foncières fait qu'il est quasiment impossible d'arriver à un chiffre exact. Il semble bien que la majorité des opérations projetées ne soient finalement pas conclues mais aussi qu'un grand nombre de transactions plus modestes (en particulier par des investisseurs non étrangers) ne soit pas pris en compte dans les estimations. La récente étude réalisée conjointement par l'IIED, la FAO et le FIDA dans cinq pays africains (attestant de l'acquisition de 2 492 684 hectares de terres au total, via des opérations portant à chaque fois sur plus d'un millier d'hectares) et l'étude actuellement conduite par la Banque mondiale dans 30 pays constituent deux exemples importants de données vérifiées, bien qu'incomplètes, sur les investissements fonciers.

Même si la quantité de données fiables sur les transactions foncières signées dans des pays donnés augmente, l'ampleur exacte du phénomène n'est toujours pas connue.

4. Les investissements fonciers internationaux sont un phénomène récent

Les achats de terres agricoles par des investisseurs étrangers ne sont pas un phénomène nouveau, comme l'indiquent un certain nombre d'études récentes sur le sujet. Pendant la période coloniale et au début de la période post-coloniale, de vastes plantations détenues par des étrangers ont vu le jour dans de nombreuses régions d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Elles servaient à produire des bananes, du sucre, du thé, des arachides et du cacao. L'atonie du marché observée dans les années 80 et 90 a entraîné une réorientation vers l'agriculture contractuelle et un report des investisseurs sur d'autres segments du secteur agricole (semences, engrais, machines, transformation, fabrication et vente au détail)[20]. Cependant, les possibilités d'investissement s'étant multipliées dans les secteurs des carburants et de l'alimentation au cours des cinq dernières années et les obstacles au commerce et à l'investissement ayant parallèlement diminué de façon générale, les investissements fonciers à l'étranger ont suscité un regain d'intérêt. Certains investisseurs précisent que les achats de terres à visée spéculative sont une des composantes importantes de leur stratégie d'investissement dans l'agriculture. Bien que les investissements fonciers internationaux ne soient donc pas un phénomène nouveau, la vague actuelle se caractérise comme suit :

- les acquisitions portent souvent sur plus de 100 000 hectares ;
- l'une des principales motivations est la sécurité alimentaire et énergétique et non pas les économies d'échelle permises par un mode de production extensif ;

---

[19] www.grain.org/front_files/landgrab-2008-fr-annex.pdf

[20] Smaller, C. and Mann, H., « A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in agricultural land and water », IIDD, mai 2009.

- un manque critique de transparence et peu de consultations publiques ; et
- la participation croissante des pouvoirs publics ou d'organismes parapublics aux négociations foncières.

Bien que le phénomène actuel présente certaines spécificités, les investissements transnationaux dans de vastes étendues de terres ne sont pas une nouveauté.

5. Les terres agricoles sont le principal pôle d'intérêt des investisseurs

L'attention des investisseurs s'est surtout portée sur les terres agricoles (alimentation et agrocarburants). Il est indéniable que ces achats ont été la principale cause du rebond des investissements fonciers. Ils ont également suscité un vif intérêt dans l'opinion parce que les exportations de produits agricoles par des pays victimes d'insécurité alimentaire sont discutables sur le plan éthique. Néanmoins, les investissements agricoles ne devraient pas être considérés séparément des pressions commerciales plus larges s'exerçant sur le foncier et jugées jusqu'à présent « marginales ». L'initiative des Droits et Ressources a lancé un avertissement, déclarant que les nouveaux marchés du carbone, tels que ceux proposés au titre des initiatives de REDD, pourraient conduire à priver de leurs droits de très nombreuses communautés habitant dans les forêts, forêts dont le secteur privé ou l'État s'emparent pour exploiter le potentiel en termes de piégeage du carbone[21]. C'est une des facettes de la tendance plus générale à la marchandisation des services environnementaux, qui confère une valeur marchande aux ressources issues de la biomasse, ressources qui, jusqu'à présent, n'avaient jamais engendré de comportements de recherche de rentes ou de profits. En outre, des membres de l'ILC estiment que l'intérêt des investisseurs pour les terres pouvant servir au tourisme, à l'extraction minière et à la production de bois d'œuvre est un moteur important, au niveau local, de leur intérêt pour le foncier.

La « course mondiale aux terres agricoles » est l'une des composantes d'un mouvement plus général de convergence des possibilités d'investissement sur les terres et les ressources naturelles, mouvement qui focalise l'intérêt sur les terres agricoles, les forêts, les terres riches en minerais ou se prêtant à l'exploitation touristique.

6. L'agriculture mécanisée extensive est la plus efficiente

Beaucoup d'investissements à grande échelle dans l'agriculture partent de l'hypothèse qu'une production mécanisée à grande échelle sera plus efficiente que la production à petite échelle qu'elle pourrait remplacer. Bien que des économies d'échelle soient possibles en ce qui concerne les étapes de transformation et de commercialisation, elles sont plus rares au stade de la production, surtout pour les cultures pérennes. Il est largement admis que les exploitations agricoles familiales sont économiquement bien plus efficientes que les plantations employant de la main-d'œuvre salariée ; traditionnellement, la plupart des firmes de l'agro-industrie préfèrent un mode de production s'appuyant sur de petites exploitations satellites. L'agriculture familiale est aussi réputée pour son efficacité très supérieure, en termes de création d'emplois, à celle de l'agriculture mécanisée extensive, un avantage loin d'être négligeable pour les autorités en charge des stratégies de réduction de la pauvreté. C'est d'ailleurs le message de plus en plus clair qu'envoie la Banque mondiale avec la publication de son Rapport 2008 sur le développement dans le monde et de deux notes d'information sur les investissements dans l'agriculture (2009)[22]. Outre le fait que le modèle de production mécanisée à grande échelle pose des problèmes relatifs à la protection de

---

[21] Initiative des Droits et Ressources (RRI) 2009. *From Exclusion to Ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform.*

[22] Banque mondiale, collection *Agriculture and Rural Development Notes*, numéro 45, janvier 2009 et numéro 48, juin 2009.

l'environnement et aux moyens de subsistance des populations locales, il est dans l'intérêt même des investisseurs de réfléchir à d'autres formules. Lancé en avril 2008 par 64 gouvernements et préparé par 400 scientifiques originaires de 100 pays, le Rapport de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASDT)[23] constitue clairement un plaidoyer et un cadre en faveur de l'agriculture familiale comme pilier essentiel de la production agricole.

L'agriculture mécanisée à grande échelle est rarement le mode de production le plus efficace, sans même parler des risques importants qu'elle comporte au niveau social, environnemental et politique.

7. Les investisseurs étrangers sont les principaux « spoliateurs »

Les opérations les plus visibles d'achats de terres à grande échelle sont le fait d'investisseurs étrangers. Néanmoins, ces derniers sont souvent en relation d'affaires avec dn investisseur local et ce partenaire est parfois responsable des opérations foncières proprement dites. L'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA, par exemple, constate que la majorité des investissements agricoles en Éthiopie sont réalisés par des Éthiopiens. L'accumulation de terres à des fins spéculatives par les élites locales, en particulier via la privatisation de terres jusque-là collectives est un phénomène considéré par de nombreux membres de l'ILC présents sur le terrain en Afrique, en Asie et en Amérique latine comme le principal facteur d'aliénation foncière des utilisateurs locaux. Ces opérations spéculatives peuvent être réalisées par les élites nationales dans la perspective de partenariats avec des investisseurs étrangers mais aussi pour leur propre compte. Les achats spéculatifs des investisseurs nationaux concernent généralement des surfaces plus réduites mais l'ampleur du phénomène en fait, à l'échelle locale, un facteur plus significatif que l'investissement direct étranger.

Les achats de terres par des investisseurs du pays semblent largement contribuer à l'aliénation foncière des utilisateurs locaux et les partenaires locaux sont souvent une composante de l'« investissement étranger ».

8. Les investissements fonciers transnationaux ont été l'une des conséquences de la crise des prix alimentaires et ils diminueront à mesure que la crise financière s'estompera

La forte progression des investissements fonciers transnationaux a coïncidé avec la flambée des prix alimentaires, qui ont culminé en 2008. On a donc supposé que le ralentissement de cette tendance, combinée avec la fonte des capitaux disponibles provoquée par la crise financière, allait se traduire par un recul des investissements fonciers. Ces facteurs pourraient effectivement induire une décélération du rythme d'investissement et une évaluation plus réaliste des risques politiques et sociaux encourus pourrait également y contribuer. Toutefois, d'après les estimations de la demande de produits alimentaires et de carburants à long terme, il est probable que la demande d'investissements fonciers destinés à produire des denrées alimentaires, des carburants, des fibres et des services environnementaux va rester soutenue. Selon les Perspectives de l'alimentation, la demande alimentaire mondiale doublera d'ici à 2050[24]. La demande de carburants va également augmenter mais la demande de terres pour la culture de plantes servant à produire des agrocarburants est plus incertaine car la rentabilité des agrocarburants dépend en grande partie des régimes de subventions et d'aides mis en place. Qui plus est, les agrocarburants de « troisième génération » pourraient être produits à partir de la biomasse (d'algues, par exemple), ce qui diminuerait de manière significative les besoins en terres cultivables.

Selon les prédictions à long terme relatives à la demande de denrées alimentaires, de carburants, de

---

[23] www.agassessment.org

[24] ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai474f/ai474f00.pdf

fibres et de services environnementaux, on pourrait observer des fluctuations à court terme de la demande d'investissements fonciers mais les pressions commerciales sur la terre continueront de s'accentuer à plus long terme.

9. Les investissements fonciers sont du ressort des États souverains et relèvent de la seule compétence des pays hôtes

Les États des pays hôtes sont compétents pour les activités des investisseurs sur le territoire national. L'exercice de ce pouvoir ne les exonère pas pour autant des obligations qui leur incombent au titre des instruments internationaux de défense des droits humains auxquels ils sont parties. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation a souligné les liens étroits qui existaient entre, d'une part, les acquisitions et les locations de vastes superficies de terres et, d'autre part, le droit à l'alimentation, le droit à ne pas être expulsé de force, les droits des autochtones, le droit à l'autodétermination et le droit au développement et les droits des travailleurs agricoles[25]. Il fait également remarquer que tous ces droits engendrent des devoirs, non seulement pour les États des pays hôtes, mais aussi pour les investisseurs et les autorités de leur pays d'origine. De même, l'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA note que les entités commerciales, en plus de devoir se conformer au droit national en vigueur, sont réputées devoir respecter les droits humains, y compris faire toute diligence pour éviter tout effet potentiellement préjudiciable aux droits humains[26]. Il est peut-être d'autant plus important de réaffirmer les responsabilités des investisseurs que les contrats, les accords et les traités relatifs aux investissements – auxquels il ne manque aucune clause de stabilité et autres modalités de protection des investisseurs – prennent de plus en plus souvent le pas sur le droit national et confèrent aux investisseurs des droits clairement opposables dans des pays où les droits des populations locales sont parfois mal définis et peu respectés[27].

Les États des pays hôtes mais aussi les investisseurs privés et leurs pays d'origine ont l'obligation de respecter toute une série de droits humains en relation avec les investissements fonciers à l'étranger.

10. L'accès à la terre est la principale motivation des investisseurs

L'examen détaillé des contrats de vente ou de location de terres, tel que celui réalisé dans le cadre de l'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA, montre clairement que la terre est au centre des transactions. Les besoins en eau pour la production agricole sont rarement pris en considération de manière explicite, même quand des prélèvements importants peuvent se révéler nécessaires pour l'irrigation. La valeur de l'eau (obtenue gratuitement) risque de plus en plus d'être supérieure à la valeur de la terre. De ce fait, dans un nombre significatif de cas, la motivation non avouée de la course à la terre est peut-être une course à l'eau. Non seulement la valeur de l'eau qui sera utilisée n'est pas prise en compte dans les contrats mais l'incidence potentielle des prélèvements sur les utilisateurs situés en aval peut devenir une source de conflits. Outre les possibilités de prélèvements d'eau, les possibilités de coupe de bois d'œuvre sur des terres forestières achetées à des fins agricoles peuvent être une dimension non négligeable de l'intérêt des investisseurs pour l'acquisition de terres. C'est ce qui semblait être la motivation première de la Sugar Corporation of Uganda qui, en 2007, avait tenté d'acheter une partie de la forêt de Mabira pour cultiver la canne à sucre. Le Centre norvégien pour les droits de l'homme a également indiqué que des entreprises louant des terres

---

[25] Olivier de Schutter, « Acquisitions et locations à large échelle de terres agricoles : Un ensemble de principes et mesures pour prendre en compte les droits de l'homme », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, 11 juin 2009.

[26] « Protéger, respecter et réparer : un cadre pour les entreprises et les droits de l'homme », Rapport de M. John Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, 7 avril 2008, A/HRC/8/5. http://www2.ohchr.org/english/issues/trans_corporations/reports.htm.

[27] Voir le rapport récemment publié par l'IIDD, Smaller, C. and Mann, H., « A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in agricultural land and water », IIDD, mai 2009.

forestières pour produire de l'huile de palme en Indonésie les avaient défrichées pour le bois d'œuvre sans les exploiter ensuite à des fins agricoles[28].

L'affectation de terres aux investisseurs peut légitimer le prélèvement d'autres ressources naturelles renouvelables ou épuisables, en particulier de l'eau, dont la valeur pourtant significative peut ne pas être prise en compte dans les accords d'investissement.

Prochaines priorités en matière d'atténuation des risques et de promotion de nouvelles perspectives

1. Veiller au partage équitable des avantages, en particulier des possibilités de profiter de rentes économiques de plus en plus importantes

Les travaux consacrés aux opérations foncières internationales avancent généralement qu'un « partage équitable des avantages » est essentiel pour que les projets ne suscitent pas de ressentiment au niveau local et que les risques politiques considérables qu'ils comportent restent gérables. Mais ceci amène à s'interroger sur ce qu'est une « part équitable ». Les économistes considèrent depuis très longtemps que le revenu des activités de production liées au foncier est une importante question de politique économique, au centre de laquelle se trouve le concept de « rente économique ».

L'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA sur les opérations foncières réalisées dans un certain nombre de pays africains montre que les pays hôtes sont essentiellement motivés par les promesses de développement économique associées aux projets, notamment par les créations d'emplois et la construction d'infrastructures. Ils semblent ne pas être rémunérés ou très peu pour la vente ou la location de leurs terres. Ce n'est pas nécessairement aberrant. Les investissements motivés par la recherche de profits peuvent aboutir à des scénarios gagnant-gagnant pour les investisseurs comme pour les populations locales et, d'une certaine manière, augmenter la taille du gâteau en permettant ainsi à chacun d'en avoir une plus grosse part.

Toutefois, les projections de renchérissement des produits de base qui semblent confirmer l'inversion de la tendance dominante des cinquante dernières années, signifient que ce marché pourrait générer des « rentes économiques » massives. Les possibilités de recherche de rentes sont amplifiées si l'on considère le rôle des investissements agricoles dans la transformation de la terre, qui est à l'origine un produit de base quasiment gratuit, destiné au bien commun, et devient une marchandise aux mains d'intérêts privés et donc commercialisable. On peut raisonnablement penser que ce processus de transformation est la motivation principale des investisseurs. Le terme de « rente économique » renvoie au revenu que gagne un producteur en plus du montant théoriquement nécessaire pour produire un bien. Dans l'exemple de « rente différentielle » décrit par Ricardo, lorsque les coûts agricoles marginaux augmentent (utilisation de terres moins fertiles ou plus éloignées, par exemple), les cours mondiaux des produits alimentaires font de même et les producteurs intramarginaux (exploitant les terres plus fertiles et moins marginales) encaissent un revenu supplémentaire alors qu'ils étaient préparés à travailler pour des rendements moindres. Le revenu supplémentaire « non gagné » est appelé « rente ». Le concept de « rente de rareté » désigne la situation où le prix d'un produit dépasse son coût marginal en raison de sa rareté naturelle (facteur jouant parfois sur les marchés du foncier : biens immobiliers urbains, par exemple) ou en raison d'une rareté artificiellement provoquée par des manipulations (cartel de l'OPEP, comportements de

[28] Exposé présenté par le Centre norvégien pour les droits de l'homme à l'occasion du séminaire « L'accaparement global des terres : une approche fondée sur les droits humains » qui s'est tenu à Genève le 16 mai 2009.

monopole ou de monopsone, etc.)[29]. De manière générale, toute manipulation du marché peut être considérée comme une « recherche de rente ».

Les investissements étrangers à grande échelle dans l'agriculture peuvent devenir l'occasion de tirer des rentes de différentes manières :

- excédent de bénéfices dégagé par des personnes physiques ou morales qui participent directement aux activités agricoles et attribuable au niveau élevé des prix à la production ;
- revenu versé aux propriétaires par les occupants (contrat de bail, pourcentage des récoltes, etc.) ;
- bénéfices spéculatifs (plus-values réalisées lors de l'acquisition et de la revente de terres) ;
- excédent de bénéfices dégagé par les fournisseurs d'intrants (semences de variétés végétales brevetées, etc.) sur un marché monopolistique ou oligopolistique ;
- excédent de bénéfices dégagé par les acheteurs de produits agricoles sur un marché en situation de monopsone ou d'oligopsone (chaînes de supermarché, domaines utilisant les services de petits planteurs, etc.) ;
- pays importateurs de produits alimentaires ou de carburants obtenant des prix inférieurs à ceux du marché mondial parce qu'ils détiennent des biens fonciers dans d'autres pays, ce qui leur confère un pouvoir de monopsone sur le prix des marchandises qui y sont produites ; et
- pots de vin perçus par des décideurs ou des agents publics dans le cadre de décisions relatives à l'aménagement ou à la vente ou la location de parcelles du domaine public (exercice *de facto* d'un pouvoir monopolistique).

L'analyse classique du concept de rente sert généralement d'argument à ceux qui considèrent que la fiscalité devrait servir à l'obtention de rentes et, ainsi, ne dissuaderait pas de travailler ou d'investir, contrairement aux impôts frappant le revenu ou la fortune. Par extension, une politique en faveur des pauvres devrait garantir que les rentes soient captées par l'État ou directement par les pauvres eux-mêmes.

Bien que des investissements motivés par la recherche de profits puissent, comme il a été dit, créer une situation gagnant—gagnant, la concurrence pour une rente économique est un jeu à somme nulle créant des divergences d'intérêt car lorsque la part du gâteau d'un des acteurs augmente celle d'un autre diminue. C'est un aspect important à prendre en compte lorsqu'on évalue les incidences des opérations foncières. On peut démontrer qu'elles ont des avantages pour les populations locales (emplois, infrastructures, etc.) mais il n'empêche que toute rente dont s'empare les investisseurs (entreprises ou États) représente simultanément une perte (coût d'opportunité) pour les populations locales qui, dans une autre situation, auraient pu s'en emparer à leur place. Il ne suffit donc pas de d'affirmer que « tout le monde y gagne » ; lorsque des rentes économiques apparaissent, il importe de savoir de quelle manière s'effectue le partage.

2. Veiller à ce que les investissements fonciers étrangers n'aient pas d'incidences négatives sur la sécurité alimentaire des pays hôtes

De nombreuses organisations ont soulevé la question des effets que la sous-traitance par les pays importateurs de denrées alimentaires et riches en capitaux de leur production alimentaire aura sur la sécurité alimentaire des pays hôtes, alors même que ces derniers sont souvent eux-mêmes

[29] Les économistes néoclassiques ont tenté de généraliser le concept de rente économique, qui serait la différence entre le revenu effectif et le coût d'opportunité résultant du fait de ne pas opter pour la deuxième meilleure façon d'utiliser le travail et le capital. Pour d'autres, la rente peut être assimilée à la différence entre le prix effectif et le prix qui aurait été facturé dans une situation de concurrence parfaite.

dépendants d'importations alimentaires, voire de l'aide alimentaire, et que de nouvelles variations des prix alimentaires sont prévisibles. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a préconisé que les accords relatifs aux investissements comportent une « clause prévoyant qu'un pourcentage minimum de la récolte produite doit être vendu sur les marchés locaux et que ce pourcentage pourra augmenter dans des proportions préétablies, si le prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux atteint certains niveaux »[30].

Les effets sur l'économie et la sécurité alimentaire des clauses d'« exportation dans le pays d'origine » peuvent être étudiés plus en détail. D'un point de vue économique, s'assurer un approvisionnement en produits alimentaires implique seulement de payer ce que le marché demande ; les pays investisseurs cherchent donc à s'assurer un approvisionnement au prix qu'ils peuvent se permettre de payer ou simplement à bon marché. L'intérêt des pays investisseurs peut être redéfini comme le souhait d'obtenir une rente en payant moins que ce qu'ils paieraient sur le marché libre. Toute rente captée de cette manière constitue un coût d'opportunité pour le pays hôte qui peut, au pire, se retrouver à importer au prix du marché mondial et à exporter au-dessous de ce prix. À l'échelle mondiale, ces scénarios peuvent avoir comme effet pervers de permettre aux pays les plus riches d'avoir accès à des denrées alimentaires moins chères que celles accessibles aux pays plus pauvres, ce qui pourrait faire reculer la sécurité alimentaire mondiale en rendant la distribution des produits agricoles et l'utilisation des terres moins efficientes[31]. Une telle situation contreviendrait clairement aux dispositions de l'article 11.2 (b) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : « […] assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires ».

3. Faire des droits fonciers des pauvres le point de départ de toute réflexion préalable à des investissements

L'inquiétude la plus fréquemment exprimée est que les achats de terres à grande échelle pourraient conduire à déposséder complètement les populations rurales pauvres des ressources foncières qu'elles utilisent dans le cadre de régimes coutumiers, communautaires et autres régimes fonciers informels. Même les individus et les groupes détenteurs de droits reconnus par la loi peuvent être menacés en raison de systèmes de gestion foncière inaccessibles, inefficaces ou corrompus. Pour toutes les décisions relatives à des investissements, la base de la consultation, de la participation et de l'autonomisation des exploitants locaux réside donc dans la reconnaissance de leurs droits légitimes à la terre et aux ressources naturelles.

Certes, faire respecter ses droits fonciers, en particulier pour les femmes et les groupes marginaux comme les utilisateurs de ressources pastorales ou collectives ou pour les peuples autochtones, est un formidable défi réclamant toute une série de stratégies et d'actions. L'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA, semble indiquer que l'enregistrement collectif des biens communautaires peut alors être un moyen très efficace de protéger les droits fonciers des exploitants locaux. Protéger les droits fonciers des pauvres devrait être un but essentiel du point de vue de la défense des droits humains (droit à ne pas être expulsé de force, droit à l'alimentation) et des politiques en faveur des pauvres dont l'objectif est de maximiser les avantages que les producteurs pauvres obtiennent grâce aux éventuelles rentes économiques que pourra générer le marché. Aider les pauvres à se maintenir sur leurs terres devrait être une priorité.

---

[30] de Schutter, ibid., p. 15.

[31] Néanmoins, la capacité des pays à faible revenu de restreindre leurs exportations en période d'insécurité alimentaire intérieure peut sans doute avoir un effet net positif sur la sécurité alimentaire mondiale puisqu'elle est susceptible de faire baisser le prix des denrées alimentaires pour les consommateurs locaux pauvres et d'augmenter l'efficience avec laquelle l'offre alimentaire répond aux besoins nutritionnels.

Dans ce contexte, nous devons également nous préoccuper des négociations directes entre collectivités et investisseurs. La Banque mondiale a laissé entendre qu'elles étaient préférables à une intervention des pouvoirs publics. Divers facteurs peuvent inciter les populations rurales pauvres à signer des contrats de vente ou de location à des prix significativement inférieurs à la valeur spéculative et productive de leurs terres :

- disponibilité des capitaux : les pauvres peuvent ne pas disposer des capitaux (crédit, par exemple) nécessaires pour exploiter les possibilités offertes par le jeu du marché ou ne pas pouvoir surmonter certaines difficultés économiques sans vendre[32] ;
- politiques avantageant les gros producteurs : les petits propriétaires peuvent à juste titre prédire que leur exploitation ne générera que de faible rendements mais cela peut être dû moins à l'inefficience intrinsèque de leurs exploitations qu'aux politiques en vigueur (concernant le crédit, les services de vulgarisation, les infrastructures rurales, la gestion des terres, etc.) et à leur orientation éventuellement favorable aux gros ou au contraire aux petits producteurs ;
- manipulation des marchés dans la chaîne logistique : tactiques de monopole ou de monopsone des fournisseurs, transformateurs ou distributeurs susceptibles de diminuer la rentabilité des petites exploitations en les incitant à vendre à bas prix à de gros investisseurs n'étant pas nécessairement confrontés à de telles contraintes ;
- accès à l'information : les gros investisseurs ont des chances d'avoir un accès privilégié à l'information (sur les futures tendances et les projets d'infrastructures, par exemple) ;
- position de négociation défavorable : les pauvres vivant en milieu rural peuvent ne pas avoir des capacités de négociation individuelles ou collectives suffisantes ni les compétences juridiques requises ; et
- contrainte : usage de la force, intimidation, désinformation et fausses promesses.

Par conséquent, même quand les droits fonciers des petits producteurs ont une existence légale, les négociations directes avec les investisseurs peuvent aboutir à une opération désavantageuse pour les premiers, à une sous-évaluation des terres, à une concentration des droits de propriété et à la captation de rentes très substantielles par les nouveaux propriétaires ou preneurs à bail. Aider les petits producteurs à tirer avantage de la demande croissante de produits agricoles implique donc également de définir un ensemble de mesures en leur faveur et des stratégies collectives visant à renforcer leur capacité et leur pouvoir de négociation.

En réalité, compte tenu de l'incertitude actuelle relative aux prix tendanciels et des fortes chances que les prix alimentaires et fonciers augmentent considérablement dans l'avenir, la vente et les baux simples de longue durée sont généralement problématiques. Les communautés et les États des pays hôtes devraient chercher à capter les rentes générées, mais on ne peut pas attendre des investisseurs qu'ils paient cher des terres qui n'offrent pas encore des taux de rendement en conséquence. D'un autre côté, conserver la possibilité de s'emparer de rentes dans le futur, par la fiscalité ou par des modalités contractuelles souples, fait naître des risques politiques pour les investisseurs et peut être rendu impossible par les accords et les traités d'investissement. Il faudrait une forme plus souple de contrat de bail ou d'investissement qui puisse définir dès le départ une formule appropriée de partage des bénéfices. Un tel contrat pourrait, par exemple, fixer un seuil de bénéfices au-delà duquel l'État ou les collectivités locales auraient droit à un pourcentage élevé leur permettant de capter ce que l'on pourrait qualifier de « rente » ou de « bénéfice excédentaire » ; il prévoirait également le droit de l'investisseur à un taux de rendement suffisant pour être incitatif.

[32] Sur ce point, voir également le rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, ibid., p. 8.

4. Garantir un processus décisionnel plus inclusif et transparent

Un des autres aspects qui constitue un motif de préoccupation plus ou moins universel est le manque d'informations sur les grandes opérations foncières, l'opacité des processus décisionnels et le problème connexe de l'absence quasi-systématique de consultation des populations qui seront concernées. Au niveau national, le secret qui entoure de nombreuses transactions est réputé empêcher un débat et un examen public pourtant nécessaires. C'est toutefois l'exclusion des communautés potentiellement concernées qui a fait l'objet du plus grand nombre d'études. Celle de l'IIED, de la FAO et du FIDA précise que, même dans la minorité de pays où la législation prévoit une consultation, les procédures de négociation de l'accès à la terre avec les communautés restent insatisfaisantes. L'opacité et l'absence de mécanismes d'équilibre des pouvoirs qui caractérisent la négociation des contrats créent un cadre propice à la corruption et à la conclusion d'opérations qui ne favorisent pas au mieux l'intérêt public[33]. Pour les auteurs, les principes et procédures relatifs au consentement préalable donné librement et en connaissance de cause devraient fournir des orientations (un point également mis en avant par l'IFPRI), notamment ceux définis pour le secteur forestier et les industries extractives. Les publications de la Banque mondiale se sont essentiellement intéressées à la centralisation du processus de planification et de négociation entre les mains des pouvoirs publics et plaident en faveur d'une décentralisation qui améliorerait la transparence et l'administration des questions foncières en général, estimant qu'il est préférable d'opter pour des négociations directes entre investisseurs et communautés concernées (quitte à fournir à ces dernières des formations et de l'aide).

La note d'orientation de l'IFPRI signale que les petits propriétaires sont rarement en position de force pour négocier, surtout si les ambitions des investisseurs bénéficient du soutien des autorités ou de l'élite locale. DWHH observe que les indemnités versées dans ces contextes sont plus souvent le moyen de diviser les communautés et de neutraliser leur résistance que de garantir un partage équitable des bénéfices. Face aux difficultés rencontrées par les populations locales, l'IFPRI met l'accent sur le rôle que peuvent jouer les actions collectives en renforçant la position de négociation des petits agriculteurs, par exemple dans le cadre de structures de commercialisation collectives. L'institut souligne également l'importance du soutien apporté par les organisations de la société civile. L'étude de l'IIED, de la FAO et du FIDA appelle la société civile à aider les communautés locales dans le domaine juridique, via des formations juridiques et parajuridiques, des centres d'aide juridique, des prestations de conseil, une représentation lors des négociations avec les autorités et les investisseurs, des formations à la négociation, et même l'introduction d'actions dans l'intérêt public[34].

Les auteurs de l'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA et ceux des publications de DWHH et de la Banque mondiale semblent tous d'avis que les transactions sont conclues sans que les différentes options, la viabilité des propositions ou leurs coûts et avantages n'aient été convenablement étudiés. DWHH demande à ce que des évaluations des coûts et avantages économiques, sociaux et écologiques soient réalisées et que les habitants concernés ainsi que les organisations de la société civile les représentant y participent. La note d'orientation de la Banque mondiale avance que les investissements devraient se référer à des plans locaux d'occupation des sols (établis à l'échelon local mais utilisant aussi éventuellement l'imagerie par satellite), ce qui permettrait à toutes les parties de se prononcer en connaissance de cause et empêcherait le montage d'opérations foncières à visée strictement spéculative. L'étude de l'IIED, de la FAO et du FIDA préconise que les acteurs du développement assurent un suivi réel des transactions au moyen de cartes, d'inventaires et de bases de données, et ce afin de renforcer l'examen public et l'accès à l'information des investisseurs et des pays hôtes.

---

[33] Lorenzo Cotula et al., « Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa », IIDD, FAO et FIDA, 2009, p. 7.

[34] Ibid., p. 11.

5. Imaginer et promouvoir de nouveaux modèles d'investissements agricoles

L'une des autres préoccupations majeures de nombreuses organisations comme l'IFPRI et DWHH est que les acquisitions foncières des investisseurs étrangers promeuvent un modèle d'agriculture extensive non durable, conduisent à déplacer les utilisateurs traditionnels des terres et créent peu d'emplois. D'après la note d'orientation de la Banque mondiale, il semblerait que les investisseurs croient à tort que les exploitations et les plantations de grande taille soient plus efficientes que les petits domaines et qu'il est donc impératif d'acquérir des surfaces importantes. Il y est également suggéré que l'octroi de subventions implicites (faible prix des terres, exonérations fiscales, etc.) serait donc une erreur.

Les autres solutions proposées par le FIDA, l'IIED, l'IFPRI et d'autres sont des formes de partenariats entre investisseurs étrangers et petits exploitants (contrats avec des plantations satellites, par exemple) qui garantissent le respect des droits fonciers des petits cultivateurs et évitent les conflits en prévoyant un partage des bénéfices. DWHH, de son côté, a laissé entendre que les exploitants sous contrat se retrouvaient souvent dans une situation pire que les autres. De fait, leurs seuls droits sur les terres ne suffisent pas à garantir qu'ils retireront davantage de bénéfices de la hausse des prix des produits agricoles ; les rentes seront captées par les acteurs de la filière capables d'exercer leur pouvoir de marché ou de négociation, quels qu'ils soient. Comme il a déjà été indiqué, ce pouvoir peut être exercé par des sociétés bénéficiant d'une position monopolistique ou oligopolistique pour certains intrants (variétés de semences brevetées, produits phytosanitaires, etc.) ou encore pour les usines de transformation ou l'accès au marché, y compris par des sociétés faisant sous-traiter la production à de petits exploitants. Les travaux de recherche consacrés par Sawit Watch ou le Forest Peoples Programme à la situation de 4 à 4,5 millions de petits planteurs de palmiers à huile indonésiens ont révélé qu'ils étaient souvent contraints de vendre leur production à une entreprise en particulier. La conséquence est qu'ils perçoivent fréquemment un prix inférieur à celui du marché et subissent des pratiques préjudiciables comme le mode de classement discutable des produits ou les retards de paiement[35].

L'avenir : éléments clés d'une riposte coordonnée des acteurs du développement

Quand la production concerne des cultures ne favorisant pas les systèmes de plantations satellites (cas de certaines céréales, par exemple), d'autres formules sont envisageables comme la location de terres par les petits exploitants à des investisseurs ou encore l'octroi à de petits exploitants de parts dans le capital d'entreprises investisseuses en fonction de la surface de terres mise à disposition. Mais même de tels arrangements peuvent ne pas empêcher que les petits exploitants voient leur situation s'aggraver s'ils ne sont pas en position de négocier un partage des bénéfices qui leur soit plus favorable. Comme l'indique la note d'orientation de l'IFPRI, les pauvres habitant en zone rurale ont davantage de chances d'y parvenir en optant pour des actions collectives, y compris en s'appuyant sur des organisations de la société civile.

1. Poursuivre les travaux de recherche et de suivi pour élaborer une riposte fondée sur des données probantes

Les recherches récentes et actuelles sur l'ampleur et la nature des investissements qui sont réalisés fournissent un point de départ capital pour élaborer une riposte fondée sur des données factuelles probantes. À l'avenir, les travaux devront être étendus à l'analyse détaillée des effets sociaux et environnementaux des achats de terres. Il faudra également se concentrer sur les leçons à tirer des investissements fonciers se révélant responsables sur le plan social et environnemental.

[35] « Ghosts on our own land: Oil palm smallholders in Indonesia and the Rountable on Sustainable Palm Oil », Forest Peoples Programme and Sawit Watch, novembre 2006. http://www.forestpeoples.org/documents/prv_sector/bases/oil_palm.shtml

La surveillance des tendances de l'investissement foncier et de ses impacts s'effectue principalement au travers de comptes rendus faits par les médias et d'études de terrain sans lien les unes avec les autres. Il faudra de plus en plus que cette surveillance soit systématisée afin de dresser un tableau cohérent des impacts. Ceci pourrait dans une certaine mesure s'inscrire dans des initiatives de surveillance plus larges, comme l'ambitieux Cadre d'évaluation de la gouvernance locale élaboré par la Banque mondiale et actuellement en phase pilote. La surveillance des tendances du foncier peut aussi s'intégrer dans des initiatives régionales de la société civile comme Landwatch Asia, l'Andean land Observatory ou les initiatives lancées par des membres de l'ILC au titre de la Land Reporting Initiative. À plus long terme, néanmoins, il sera sans doute nécessaire de mettre au point un mécanisme de surveillance spécial centré sur les procédures liées aux investissements et prévoyant l'adhésion des investisseurs à des engagements contractuels ou d'autre nature et à des codes de conduite.

Thèmes de réflexion :

- la multiplication des travaux de recherche et des initiatives de surveillance des opérations foncières peut-elle s'accompagner d'une cohérence accrue permettant de comparer les données tout en respectant les priorités ou les axes d'étude légitimement choisis par les auteurs ?
- peut-on concevoir un instrument de surveillance mondiale des transactions foncières et de leurs impacts s'appuyant sur des données empiriques ?

2. Rédiger un code de conduite à l'intention des investisseurs et des pays hôtes

L'idée de lignes directrices, de normes ou d'un code de conduite à l'intention des investisseurs et des pays hôtes bénéficie d'un large soutien. Ces acteurs ont besoin d'être guidés en ce qui concerne les obligations qui, en vertu du droit international et des pactes relatifs aux droits humains, leur incombent d'ores et déjà quand ils investissent dans les terres agricoles d'un pays étranger. Non seulement le code de conduite ou les normes en question engloberaient les aspects essentiels de ces obligations mais ils contribueraient également à consacrer les meilleures pratiques et à donner naissance à un système mondial encourageant à respecter ces obligations.

Plusieurs initiatives existantes ont été pointées comme des modèles possibles ou d'éventuels points de départ pour l'établissement d'un nouveau code de conduite. Le rapport de l'IIED, de la FAO et du FIDA suggère que les démarches en cours pour formuler des Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles (FAO) et que le Cadre et les directives relatives à la politique foncière en Afrique, élaborés sous la houlette de l'Union africaine, de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et de la Banque africaine de développement pourraient constituer des points de départ intéressants. L'IFPRI insiste sur le fait qu'un code de conduite doit avoir des « dents » ; il se réfère à la victoire obtenue par Transparency International, qui a réussi à faire en sorte que la corruption devienne une question juridique non seulement dans le pays où le pot-de-vin est versé mais également dans le pays d'origine de la société corruptrice. La note d'orientation de la Banque mondiale cite comme modèles possibles le cadre de gouvernance de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) ou les Principes d'Équateur concernant les bonnes pratiques en matière de financement de projets. Elle suggère que l'adhésion à un code de conduite pourrait être utilisée pour établir l'admissibilité à une assurance de l'AMGI contre les risques politiques (y compris interdictions d'exporter).

Sur la base des déclarations de l'IFPRI, du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation et du gouvernement japonais, ce code de conduite fixant des obligations (non contraignantes) aux investisseurs et aux pouvoirs publics pourrait comprendre les éléments suivants : transparence des négociations, respect des droits fonciers existants, y compris des droits coutumiers et collectifs, partage des bénéfices, promotion de systèmes d'exploitation agricole appropriés sur les plans social et environnemental, adhésion aux politiques commerciales nationales et protection des droits des travailleurs.

Pourtant, si des suggestions sont faites au sujet du contenu du code de conduite, son acceptation et sa mise en application effective sont moins au centre de l'attention. D'aucuns considèrent qu'un bon code est un code négocié. Pour qu'un code de conduite ait de quelconques chances d'être accepté et appliqué, il est sans doute absolument nécessaire qu'il soit aussi inclusif que possible.

Thèmes de réflexion :

- les initiatives actuelles concernant l'accès à la terre et le développement – en particulier les Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles et le Cadre et les directives relatives à la politique foncière en Afrique élaborés par l'UA, la CEA-ONU et la BAfD – constituent-elles un code approprié ou sont-elles le point de départ d'un code de conduite plus ciblé ?
- les codes de conduite tels que les Principes d'Équateur, le droit international relatif aux investissements et les conventions internationales déjà existantes fournissent-ils des orientations claires et suffisantes aux investisseurs fonciers ?
- comment s'assurer qu'un code de conduite suscitera l'adhésion et bénéficiera du soutien des principales parties prenantes, notamment des investisseurs, des autorités des pays d'origine et d'accueil et de la société civile ?

3. Formuler des lignes directrices et concevoir des outils pour aider les investisseurs, les pouvoirs publics et les populations concernées à prendre les bonnes décisions

Des outils de portée plus large et destinés à guider et informer les décideurs pourraient être mis davantage à contribution pour aider les pouvoirs publics, les investisseurs et les communautés à prendre les bonnes décisions quand plusieurs options d'investissement se présentent. L'un des sujets de préoccupation fréquents est que les autorités des pays d'accueil traitent les propositions d'investissement au cas par cas, sans s'appuyer sur une stratégie d'ensemble, sans réellement tenir compte des questions de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire, sans organiser de débat national ni garantir de procédures légales. L'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA sur les transactions foncières réalisées dans cinq pays africains observe que des questions stratégiques aussi importantes que le compromis à trouver entre les objectifs d'investissement et les considérations plus générales de sécurité alimentaire sont à peine évoquées dans la plupart des accords. DWHH estime que les décisions relatives aux investissements étrangers dans l'agriculture devraient s'intégrer dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et dans les procédures d'élaboration des DSRP.

Même s'il serait souhaitable que le futur code de conduite soit, dans le meilleur des cas, assez simple pour qu'il soit possible d'en vérifier la bonne application, les orientations qu'il fournit peuvent être plus détaillées et plus exhaustives. Il peut s'insérer dans les stratégies de renforcement des capacités pour les agents publics des pays hôtes, pour les populations locales et pour les organisations de la société civile qui les représentent. Les recommandations formulées dans l'étude conjointe de l'IIED, de la FAO et du FIDA sont un pas dans cette direction. Pour concevoir des outils permettant d'améliorer la prise de décision, il faut aussi améliorer la qualité et la quantité des informations accessibles à toutes les parties. La note d'orientation de la Banque mondiale a attiré l'attention sur le

fait qu'il est dans l'intérêt des investisseurs de disposer d'informations fiables sur les ressources foncières et sur les droits existants. Elle indiquait que des systèmes d'imagerie par satellite contribueraient utilement à l'établissement de registres fonciers et de plans d'occupation des sols locaux. C'est un des domaines où les organismes de développement pourraient apporter une contribution. En outre, des méthodologies visant à faciliter la consultation des populations locales pour s'assurer qu'elles donnent leur consentement préalable librement et en connaissance de cause pourraient être élaborées et mises en œuvre, sur une base volontaire, par les investisseurs et les pouvoirs publics, afin que les populations affectées par les investissements fonciers puissent prendre des décisions éclairées.

Thèmes de réflexion :

- s'il est donné suite à la proposition faite par le Japon au G-8 de mettre sur pied une plateforme mondiale pour définir collectivement des principes et passer en revue les informations pertinentes et les bonnes pratiques, quelle serait la meilleure façon d'y participer pour les parties prenantes issues de la société civile ?
- quel type d'outils décisionnels pourraient être mis au point pour les investisseurs, les pouvoirs publics et les communautés locales et comment faire en sorte qu'ils aient le plus de chances possibles d'être utilisés ? Peut-on appliquer le principe du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause à toutes les communautés locales (y compris non autochtones) avant l'affectation de terres à de nouveaux usages ? Si oui, comment en faciliter l'application ?

4. Améliorer, étudier et promouvoir de nouveaux modèles d'investissements agricoles ne nécessitant pas de transferts de propriété

Les acteurs du développement sont de plus en plus préoccupés par le fait que l'agriculture mécanisée à grande échelle et forte intensité capitalistique qui va de pair avec la plupart des investissements agricoles à l'étranger n'est pas un modèle durable et s'adapte mal aux besoins des populations pauvres. Au lieu d'être considérés comme des obstacles à l'investissement, les populations locales devraient être vues comme de précieux partenaires, mettant à disposition les ressources foncières en leur possession ainsi que leur savoir-faire en matière de cultures et de gestion des ressources.

L'augmentation des investissements agricoles, en particulier dans des régions comme l'Afrique, est absolument nécessaire. L'un des principaux objectifs à atteindre serait d'exploiter l'intérêt actuellement manifesté par les investisseurs pour permettre aux petits paysans d'obtenir des gains de productivité durables et de profiter de la hausse des cours des produits agricoles. À cet égard, les spécialistes du développement peuvent jouer un rôle particulièrement utile en aidant à définir, piloter et promouvoir des modèles de partenariats entre les investisseurs et les populations concernées (agriculture contractuelle et autres formes de projets conjoints). Comme nous l'avons indiqué plus haut, cependant, il faut tout particulièrement veiller à renforcer le pouvoir de négociation des populations locales, notamment des manœuvres salariés et des agriculteurs sous contrat, dès le démarrage d'un projet d'investissement et jusqu'à son terme.

Des conseils peuvent être fournis sur la manière de réduire au minimum les risques politiques en procédant à un partage plus équitable des bénéfices et en augmentant ainsi les probabilités de rendements durables, alors que la recherche de rendements économiques maximaux peut maximiser les risques politiques et donc rendre les investissements hautement spéculatifs.

Thèmes de réflexion :

- comment encourager les investisseurs privés et bénéficiant de soutiens publics à agir dans un esprit de partenariat pour mettre sur pied et piloter certaines formes de partenariats avec les communautés concernées ?
- comment garantir et prouver la viabilité commerciale de ces partenariats ? Comment estimer le prix d'une diminution des risques politiques ?
- comment donner aux petits producteurs les moyens d'être autonomes sur les marchés mondiaux, y compris après la fin des projets pilotes ?

5. Contribuer à la protection des droits fonciers des plus pauvres

Dans le cadre de leur contribution à la 17e session de la Commission du développement durable, les membres d'ILC se sont appuyés sur le travail qu'ils avaient déjà réalisé en vue de protéger les droits fonciers des plus pauvres et ont défini sept politiques et mesures pratiques pour protéger leur accès à la terre et aux ressources naturelles[36]. Compte tenu de l'ampleur du défi, il serait stratégique de se concentrer sur l'enregistrement collectif des droits fonciers. En effet, les personnes qui risquent le plus de perdre leurs terres à la suite de projets d'investissement sont celles qui dépendent de ressources gérées collectivement et leur nombre est estimé à 1 ou 2 milliards[37]. Selon le droit foncier, la plupart des utilisateurs de terres collectives sont locataires et leurs droits donc peu protégés. L'absence de droits existants sur ces terres communes fait qu'elles sont souvent considérées par les investisseurs comme des biens gratuits ou que l'on peut acquérir à bas prix par des mécanismes autres que le marché. L'enregistrement officiel des droits fonciers devrait s'accompagner de processus d'autonomisation pour que la délivrance de titres de propriétés officiels, associée à une relative incompréhension des questions juridiques, n'ait pas pour effet d'augmenter la vulnérabilité des utilisateurs pauvres.

Pour l'enregistrement des droits fonciers collectifs, des approches innovantes et ascendantes et des méthodologies à faible coût ont été mises au point et expérimentées dans des pays comme le Mozambique, la Tanzanie et les Philippines, où le système juridique protège les régimes d'exploitation collective des terres. L'un des défis réside dans le fait que l'accélération de l'enregistrement des droits fonciers collectifs ne doit pas conduire à négliger la nécessaire participation des intéressés et à aggraver la marginalisation et le dénuement de catégories comme les utilisateurs nomades.

Thèmes de réflexion :

- dans quelle mesure peut-on accélérer la délivrance de titres fonciers, en particulier dans les pays où les pouvoirs publics n'apportent pas explicitement leur soutien à l'enregistrement des droits de propriété collectifs ?
- comment les organismes intergouvernementaux et régionaux qui conseillent et soutiennent les États dans le domaine du droit foncier et de son application peuvent-ils promouvoir une accélération du processus d'enregistrement des droits d'occupation ? Quel peut être le rôle des donateurs bilatéraux et des organisations de la société civile à cet égard ?
- comment les initiatives visant à formaliser le statut d'occupation des exploitants locaux peuvent-elles être stratégiquement orientées sur les populations et les zones pour lesquels le risque de dépossession est le plus important ?

---

[36] www.landcoalition.org/pdf/09_01_ILC_Workshop_Bangkok.pdf

[37] Pour une application équitable et universelle de la loi, Rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit 2008.

6. Renforcer les capacités d'action et de négociation collectives des utilisateurs locaux de la terre

Pour que le partage des bénéfices dans le cadre de partenariats entre investisseurs et communautés locales se passe bien, il faut que les petits producteurs soient bien informés et organisés afin de pouvoir négocier correctement. S'agissant des filières agricoles, les producteurs pauvres peuvent contrer les activités de recherche de rentes des autres acteurs notamment en constituant des coopératives de transformation et de vente. Dans les systèmes de plantation, la syndicalisation augmente les possibilités de négociation collective. La création d'associations de paysans, de populations sans terres et autres groupes d'intérêts particuliers est essentielle pour faciliter et renforcer les actions collectives. Néanmoins, il est urgent de cibler sur le renforcement des capacités de certaines communautés dont les terres suscitent l'intérêt des investisseurs. C'est ainsi que des expériences préliminaires sont conduites au Mozambique, dans le cadre d'une initiative conjointe de la FAO, du FIDA et d'autres partenaires visant à renforcer les capacités des populations locales pour garantir des négociations plus équitables avec les investisseurs.

Thèmes de réflexion :

- comment les organisations de la société civile, en particulier les syndicats, les fédérations de producteurs, les associations d'autochtones et les mouvements sociaux, peuvent-elles contribuer à renforcer les capacités d'action collective des parties prenantes locales ?
- comment les organismes intergouvernementaux et les donateurs peuvent-ils cibler leur soutien au renforcement des capacités et promouvoir la transposition des expériences positives à une plus grande échelle ?

Conclusion : aller au-delà du battage médiatique sur l'accaparement des terres

Toute une série d'acquisitions portant sur de très importantes superficies de terres et réalisées par des pays riches en capitaux dans des pays en développement ont attiré l'attention de l'opinion publique mondiale et l'ont focalisée comme jamais auparavant sur les droits fonciers des populations rurales pauvres. Mais l'insécurité foncière, le phénomène des paysans sans terres et la situation peu enviable des petits exploitants ne sont pas exclusivement liés aux transactions spectaculaires de sociétés investissant directement dans des terres à l'étranger. Ces opérations ne sont pas la cause mais l'un des symptômes d'un problème plus large, celui de l'accentuation des pressions commerciales sur la terre. Des tendances observées à l'échelle mondiale créent des marchés fonciers proprement dits et des marchés de produits liés au foncier qui sont susceptibles de générer des rentes colossales.

Il faut être attentif à toutes les façons dont divers acteurs peuvent tenter de s'emparer de ces rentes et, plus généralement, ne pas négliger le fait que l'accentuation des pressions commerciales peut aussi ouvrir de nouvelles perspectives aux populations rurales pauvres et ne pas déboucher uniquement sur une marginalisation accrue, une utilisation non durable des ressources et l'éclatement de conflits sociaux.

Il est donc nécessaire de coordonner les efforts pour élaborer, avaliser et appliquer un code de conduite mondial régissant les acquisitions de terres à l'étranger, mais il faudrait également nous intéresser aux questions plus vastes que sont les investissements fonciers nationaux, la concentration des terres et l'accaparement des terres à petite échelle, qui procèdent des mêmes tendances. Les phénomènes d'accaparement des terres peuvent être l'occasion de coordonner les efforts pour accélérer et faire progresser l'enregistrement des droits, notamment collectifs, mais il ne faudrait pas se limiter aux projets d'investissement les plus médiatisés. Il faut être attentif à toutes

les façons dont les pauvres peuvent être dépossédés de leurs ressources foncières, y compris par les marchés fonciers nationaux.

Les projets d'investissements dans l'agriculture peuvent être des occasions uniques de piloter des modèles de production agricole gagnant-gagnant pour les investisseurs et les petits propriétaires, mais il importe également de ne pas négliger tous les scénarios qui peuvent désavantager les petits producteurs dans la course aux revenus et aux rentes foncières, y compris les pratiques de monopsone liées aux plantations satellites. Les problèmes médiatisés dans le sillage de certaines grosses transactions foncières illustrent la nécessité de renforcer les capacités d'action collective et de négociation efficace des exploitants agricoles pauvres.

Auteurs
Michael Taylor, responsable de programmes, Politiques foncières et programmes pour l'Afrique
m.taylor@landcoalition.org
Tim Bending, consultant t.bending@gmail.com

List of acronyms
Liste des sigles et acronymes

AGTER	Association pour l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
APLS	Armée populaire de libération du Soudan
BAfD	Banque africaine de développement
CEA-ONU	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CDD-ONU	Commission du développement durable des Nations unies
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe ; section allemande d'Action contre la faim
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organisation)
FIAN	Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir (FoodFirst Information and Action Network)
FIDA	Fonds international de développement agricole
GTZ	Agence allemande de coopération technique (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
IAASTD	Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development)
IDE	Investissements directs à l'étranger
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (International Food Policy Research Institute)
IIDD	Institut international du développement durable
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ILC	Coalition internationale pour l'accès à la terre (International Land Coalition)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PIRDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations unies)
REDD	Réduction d'émissions issues de la déforestation de la dégradation
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
RRI	Initiative des Droits et Ressources
SFI	Société financière internationale
UA	Union africaine

I.2. « Accaparement des terres » en Afrique : les transactions peuvent-elles être utiles au développement ? (IIED, septembre 2009)

Résumé

L'Afrique, qui est particulièrement fournie en ressources naturelles, a été la cible d'une augmentation cumulée des investissements fonciers étrangers au cours des cinq dernières années. Dans l'Afrique sub-saharienne, par exemple, l'investissement direct étranger est passé de 17 milliards de dollars US en 2005 à 22 milliards en 2006 et 30 milliards en 2007. Cette étude couvre spécifiquement l'Éthiopie, le Ghana, Madagascar et le Mali. Ces pays ont été choisis pour plusieurs raisons, dont la disponibilité des données, même si les sources gouvernementales utilisées ne tiennent pas compte de nombreux investissements fonciers à grande échelle en cours de transaction. Parmi les principaux mobiles de ces investissements figurent les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire, l'expansion de la production des biocarburants, l'anticipation d'une augmentation des prix de l'alimentaire et du foncier et la demande industrielle en matière de produits agricoles.

Quelques chiffres :

- Les affectations dans les pays précités atteignent un total d'environ 2 millions d'hectares (ha), dont 1,4 million pour les investisseurs étrangers (principalement d'Europe, du Moyen-Orient et d'Asie de l'Est).
- Les affectations représentent une part relativement faible de l'ensemble des terres arables, allant de 0,60 % au Mali à 2,29 % à Madagascar, même si de nombreuses transactions n'ont pas encore été enregistrées.
- Certaines acquisitions individuelles peuvent être importantes : 452 000 ha (pour des biocarburants) à Madagascar, 150 000 ha (pour du bétail) en Éthiopie et 100 000 ha (pour l'irrigation) au Mali.
- Les transactions du secteur privé représentent 90 % des terres affectées.

Les investissements peuvent être profitables pour les pays hôtes (par l'apport de capitaux, de technologies, d'infrastructures, etc.) pour autant que les droits des populations locales sont garantis par des clauses contractuelles appropriées associées aux projets. Les droits fonciers de la population locale sont particulièrement importants en Afrique, car dans plusieurs pays, la terre est nationalisée ou contrôlée par l'État et même lorsque la propriété privée est autorisée (par exemple, au Kenya, à Madagascar et au Mali), seuls 2 à 10 % de la terre est officiellement possédée dans le cadre du droit foncier. Les gouvernements hôtes jouent donc un rôle important dans les transactions d'investissement (principalement les baux emphytéotiques en Afrique) et bien que certains pays (par exemple, le Mozambique et la Tanzanie) aient établi des lois pour prévoir la consultation et la coopération avec les communautés locales, il est nécessaire d'engager rapidement d'autres actions législatives pour s'assurer que les communautés sont informées et consultées avant que les gouvernements n'entrent en négociation avec les investisseurs. Les contrats avec les investisseurs doivent aussi être considérés dans le cadre de la protection des pays hôtes. Ils doivent inclure des formules claires et spécifiques qui permettent d'en imposer l'application et de rendre les investisseurs comptables des éventuels manquements à leurs obligations. En étant soigneusement négociées, les transactions peuvent être profitables aux populations locales, aux gouvernements hôtes et aux investisseurs à la fois, en plus d'éviter des problèmes comme ceux que la société sud-coréenne Daewoo a pu rencontrer à Madagascar. Une transaction imminente de 1,3 million d'hectares a été annulée par le nouveau gouvernement de Madagascar suite à la virulente contestation publique qui a pris la forme d'émeutes après que la transaction ait été annoncée par Daewoo en novembre 2008.

Introduction

Pour des millions de personnes dans le monde en développement, la terre est essentielle à leur subsistance, à leur sécurité alimentaire et même à leur identité. C'est le résultat naturel d'une dépendance directe à l'agriculture et aux ressources naturelles. Il n'est donc pas surprenant qu'une récente vague d'acquisitions foncières à grande échelle dans les pays les plus pauvres ait suscité un débat important. Par ces acquisitions, les investisseurs des pays plus riches achètent ou louent de larges étendues de terres arables pour l'investissement agricole en Afrique, en Asie centrale et en Asie du Sud-Est, en Amérique latine et en Europe de l'Est. Ces investissements, dont certaines transactions couvrent plusieurs centaines de milliers d'hectares, ont été surnommés « land grabs » (accaparements fonciers) par les médias. L'appellation est cependant simplificatrice, car ces investissements, selon la manière dont ils sont structurés, peuvent soit ouvrir de nouvelles opportunités pour l'amélioration du niveau de vie local, soit marginaliser davantage les pauvres. Une analyse de cette situation complexe et changeante, centrée sur l'Afrique, fait apparaître des tendances clés, permet de repérer des facteurs moteurs et un certain nombre de caractéristiques essentielles, mais encore d'indiquer comment procéder pour que le renouveau en matière d'investissement agricole ait un effet positif sur le développement local et les moyens de subsistance de la population locale.[38]

Acquisition foncière internationale : tendances et éléments moteurs

Les acquisitions foncières internationales à grande échelle ont défrayé la chronique au cours des derniers mois. Les quantifications du phénomène, concernant son échelle ou son évolution, restent cependant rares. On dispose de quelques estimations globales d'échelle, tirées de reportages des médias concernant les transactions foncières, mais le taux d'incertitude et la fiabilité relative de certaines enquêtes requièrent que ces chiffres soient traités avec précaution.

Plusieurs inventaires quantitatifs des affectations foncières approuvées et documentées en Éthiopie, au Ghana, à Madagascar et au Mali aident à brosser un tableau précis des tendances grâce aux des constatations suivantes :

- Les niveaux d'activité sont significatifs. Les affectations, dans les quatre pays, de 2004 à début 2009, atteignent un total avoisinant les 2 millions d'hectares, dont plus de 1,4 millions d'hectares d'affectations aux investisseurs étrangers (une surface à peine plus petite que celle du Swaziland ou du Koweit). Ce chiffre n'inclut pas les affectations de moins de 1000 hectares et celles qui sont en cours de négociation. Les affectations ne représentent que des parts relativement petites de l'ensemble des terres arables dans chacun des pays (de 0,6 pour cent au Mali à 2,29 pour cent à Madagascar). Certaines transactions approuvées peuvent cependant ne pas avoir été enregistrées. Les chiffres concernant les affectations sont donc minimalistes. Ils sont bien plus élevés si l'on tient compte des transactions en cours de négociation. De nombreuses transactions approuvées n'ont pas encore été suivies d'une mise à exécution sur le terrain.

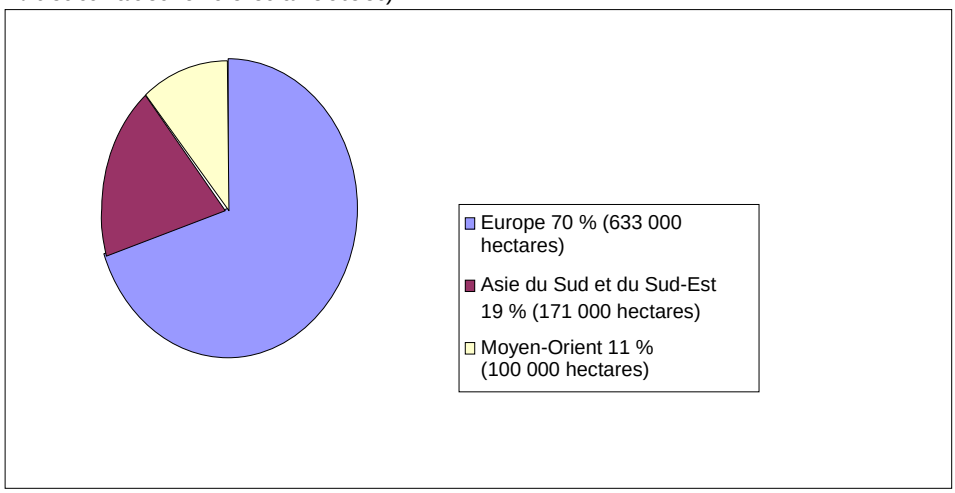
[38] Ce compte-rendu s'appuie sur une étude collaborative entreprise par l'IIED avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA). L'étude inclut l'analyse d'un petit échantillon de contrats et mène des études de cas approfondies dans deux pays africains. Elle entreprend des inventaires nationaux des acquisitions foncières agricoles sur 1000 hectares de 2004 à mars 2009, dans quatre pays africains. Ces inventaires s'appuient principalement sur des sources des gouvernements hôtes (comme les agences de promotion de l'investissement, les ministères de l'agriculture) recoupées avec des interviews de plusieurs parties prenantes. Le rapport complet, intitulé *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, est disponible à l'adresse www.iied.org/pubs/display.php?o=12561IIED.

- On assiste à une augmentation cumulative de l'investissement foncier. Au cours des cinq dernières années, la tendance était à la hausse à la fois dans le nombre de projets et dans les surfaces foncières affectées dans les quatre pays. On s'attend à une croissance encore plus importante à l'avenir. Par exemple, en juillet 2009, le gouvernement d'Éthiopie a désigné 1,6 millions d'hectares de terres, extensible à 2,7 millions, pour les investisseurs qui souhaitent développer des fermes commerciales.
- La taille de certaines acquisitions peut être très importante. Parmi les affectations, on peut citer un projet de biocarburants de 452 500 hectares à Madagascar, un projet d'exploitation de bétail de 150 000 hectares en Éthiopie et un projet d'irrigation de 100 000 hectares au Mali.
- Les transactions dans le secteur privé représentent près de 90 pour cent des surfaces foncières affectées. Les investissements gouvernementaux couvrent le reste. Les gouvernements des pays d'origine des investisseurs peuvent jouer un rôle essentiel d'appui, en apportant un soutien diplomatique et financier ou d'autres aides encore aux transactions privées. Les prises de participation dans les projets d'investissement par les gouvernements des pays d'origine, par le biais d'entreprises possédées par l'État, de fonds de développement et de fonds souverains, peuvent également être en phase de croissance.
- L'investissement étranger couvre la majeure partie des transactions. Si les médias ont fixé leur attention sur les acquisitions des investisseurs du Moyen-Orient et d'Asie de l'Est, les inventaires quantitatifs suggèrent quant à eux que les pays investisseurs clés sont en Europe et en Afrique, ainsi que dans le Golf et en Asie du Sud et de l'Est, comme l'illustre la décomposition graphique pour Madagascar de la Figure 1. Les acquisitions foncières par des investisseurs nationaux sont également significatives.

Propositions d'action politique

- Les acquisitions foncières à grande échelle ont un impact profond et durable sur les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et l'avenir de l'agriculture. Les pays destinataires doivent donc favoriser une réflexion stratégique, un débat public de fond et une réceptivité gouvernementale aux préoccupations publiques.
- Il est essentiel de disposer de garanties efficaces au sein de la législation nationale et que les contrats soient négociés habilement et de manière transparente si l'on veut garantir des droits locaux sécurisés sur les terres et sur l'eau, des modèles d'entreprise qui impliquent les acteurs locaux, des engagements spécifiques et contraignants en matière d'investissement, de solides garanties sociales et environnementales et une sécurité alimentaire locale.
- Les agences de développement peuvent apporter leur aide en ouvrant un espace au débat public, en renforçant la capacité de négociation du gouvernement hôte et la capacité de surveillance de la société civile, en soutenant les efforts pour améliorer la gouvernance des terres et en s'assurant que les règles internationales établissent de solides garanties et sont accompagnées d'un suivi et d'une mise en application efficaces.

Figure 1. Affectations foncières internationales sur 5000 hectares à Madagascar, par région d'origine (en % des surfaces foncières affectées)



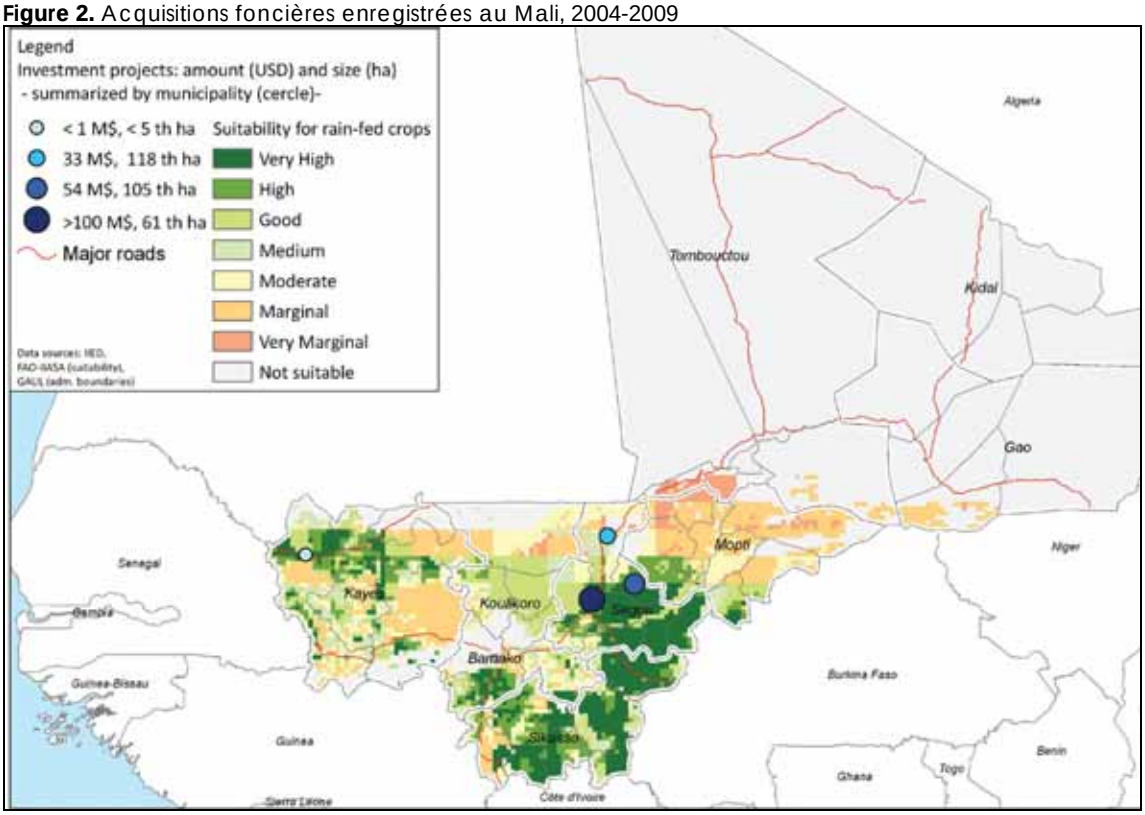
Qu'est-ce qui motive ces investissements ? Dans les pays investisseurs, les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire, apparues avec la hausse des prix alimentaires en août 2007, sont l'un des principaux mobiles. Le boom des biocarburants de ces dernières années en est un autre. Parmi les facteurs connexes, on peut encore citer les opportunités commerciales liées à la hausse anticipée des prix alimentaires et des valeurs foncières, la demande industrielle en produits de base agricoles, les pénuries d'eau, les impacts du changement climatique dans les pays d'origine et, dans les pays destinataires, les réformes politiques destinées à attirer l'investissement direct étranger.

Réduire les risques, saisir les opportunités

Pour les pays destinataires, l'investissement accru peut apporter des avantages à grande échelle (croissance du PIB, meilleures recettes gouvernementales) et créer des opportunités pour l'élévation du niveau de vie local. Les investisseurs peuvent fournir des capitaux, des technologies, du savoir-faire, des infrastructures et un accès au marché et jouer par là-même un rôle important pour catalyser le développement économique dans les zones rurales.

À mesure que les intérêts extérieurs croissent et que les gouvernements ou les marchés mettent des terres à disposition des investisseurs potentiels, les résidents peuvent cependant perdre accès aux ressources dont ils dépendent (pas seulement à la terre, mais également à l'eau, au bois et au pacage). Avec l'apparente abondance des terres arables de certains pays, ces revendications ne parviennent pas toujours à être établies. Dans de nombreux cas, la terre est déjà utilisée ou revendiquée, mais ces usages et ces revendications ne sont pas reconnus, parce que les personnes qui utilisent la terre ne possèdent pas de droits formels dessus ou n'ont pas accès aux lois et aux institutions appropriées. En Éthiopie, par exemple, toutes les affectations foncières enregistrées par l'agence de promotion de l'investissement national sont classifiées comme concernant des « terres vacantes», sans utilisateur préexistant, alors que l'évidence suggère que certaines de ces terres étaient utilisées pour la culture itinérante et le pacage en saison sèche. Même aux endroits où il existe des terres disponibles, les affectations à grande échelle peuvent engendrer un déplacement de personnes, car la demande se concentre sur les terres à plus grande valeur (par exemple, celles avec un meilleur potentiel d'irrigation ou les plus proches des marchés). Au Mali, par exemple, où seule une surface relativement petite de terre convenable a jusque-là été affectée, l'intérêt des investisseurs s'est concentré sur les sols les plus fertiles de la zone de l'Office du Niger (voir Figure 2). L'eau, aussi, peut être une contrainte, et la priorité d'accès pour son utilisation peut elle-même être source de conflits.

Figure 2. Acquisitions foncières enregistrées au Mali, 2004-2009



Source: IIED/FAO.

Au bout du compte, s'il est question que les transactions foncières internationales ouvrent des opportunités économiques tout en minimisant les risques, il faudra que chaque projet soit correctement examiné et qu'il soit assujetti à des conditions bien établies. Ces dernières devront prendre en compte la manière dont les risques sont évalués et minimisés (par exemple, en ce qui concerne l'emplacement du projet), les modèles d'entreprise utilisés (de la plantation à l'agriculture contractuelle, en considérant aussi la question de l'implication de la population locale et sa participation équitable au projet), le mode de partage des coûts et des bénéfices (dont la nourriture produite), en plus de déterminer qui décide de ces problèmes et de quelle manière. Il est donc important d'étudier dans les détails chaque transaction spécifique afin de voir comment ces problèmes sont abordés.

Examen des contrats : les défis pour des transactions équitables

Les transactions foncières sont établies à l'aide d'un ou plusieurs contrats. Ces derniers doivent être examinés, parallèlement à d'autres textes légaux qui définissent leur contexte juridique plus large, notamment au niveau des lois nationales et internationales. Les contrats sont complexes et diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, voire d'un projet à un autre. Un travail supplémentaire est requis pour identifier les tendances en matière de pratique contractuelle et comparer les options dans ce domaine. L'analyse d'un petit nombre de contrats d'Afrique met cependant en lumière un certain nombre de défis susceptibles de menacer l'équilibre des transactions.

Protéger les intérêts locaux

Les baux fonciers, plus que les achats, prédominent en Afrique, pour des durées qui s'étendent du court terme à 99 ans. Les gouvernements hôtes ont tendance à jouer un rôle clé dans l'affectation des baux fonciers, notamment parce qu'ils possèdent formellement tout ou partie des terres dans de nombreux pays africains. Il est donc essentiel de prendre en compte l'intérêt local en ce qui concerne les terres, l'eau et les autres ressources naturelles.

L'un des importants problèmes à cet égard tient à ce que les gouvernements hôtes peuvent contractuellement s'engager à fournir des terres avant même de consulter leurs utilisateurs locaux. En outre, le manque de transparence et de contrepoids dans les négociations contractuelles favorise la corruption et tend à restituer les bénéfices aux riches et aux puissants. Au Mozambique et dans d'autres pays, la loi nationale requiert que les investisseurs consultent la population locale avant que les affectations foncières ne soient effectuées. Au Ghana, il est courant d'opérer des transactions avec les chefs locaux. Mais même dans ces cas, les difficultés à faire appliquer les obligations légales et à rendre les chefs locaux comptables de leurs engagements restent un problème récurrent.

La sécurité des droits fonciers locaux est également essentielle, à la fois pour protéger les personnes contre les expropriations arbitraires et pour leur offrir un appui au cours de la négociation. Les lois nationales varient, mais certaines caractéristiques récurrentes fragilisent la position de la population locale, comme la précarité des droits d'usage sur les terres possédées par l'État, le manque d'accès aux procédures de déclaration, le manque de précision dans les contraintes d'utilisation productive, les lacunes législatives, la restriction de la compensation à la seule perte des biens de culture et non des biens fonciers, enfin des taux de compensation souvent dépassés. La population locale peut alors perdre au jeu et les investisseurs qui s'efforcent d'adopter de bonnes pratiques souffrir de l'absence de procédures et de directives gouvernementales claires.

Maximiser les avantages locaux

L'autre sujet de préoccupation est lié à l'équilibre économique de la transaction. Les taxes foncières et autres transferts monétaires sont généralement nuls ou réduits, en raison des efforts consentis pour attirer les investissements, des faibles coûts d'opportunité perçus et de l'absence de marchés fonciers bien établis. Ces aspects n'impliquent pas à eux seuls que la transaction soit déséquilibrée : l'intérêt, pour les pays hôtes, peut venir des engagements des investisseurs sur les niveaux d'investissement et du développement des infrastructures, comme les systèmes d'irrigation.

L'accaparement des terres sur lequel ont insisté certains médias ne correspond donc qu'à un aspect d'une problématique finalement plus vaste. Malgré tout, les engagements en matière d'investissement sont très importants pour l'équilibre économique des transactions foncières et il importe donc particulièrement de pouvoir les faire respecter. Les affectations foncières du gouvernement impliquent généralement que, pour les premières années du projet, l'investisseur se conforme aux plans d'investissement, au terme de quoi l'affectation se trouve confirmée. Par le passé, les gouvernements africains ont néanmoins rarement exploité ce mécanisme pour contraindre les investisseurs à respecter leurs obligations. En outre, la formulation de certains contrats n'est pas toujours suffisamment précise pour qu'il soit possible d'en ordonner la mise à exécution. De simples évaluations ponctuelles à un stade précoce d'implémentation ne permettent pas d'opérer un suivi continu ni de sanctionner les performances d'investissement sur la durée de vie d'un projet.

Sur plusieurs points essentiels qui affectent l'équilibre économique, les contrats examinés sont généralement peu explicites, notamment si on les compare à ceux d'autres secteurs, comme l'exploitation minière et le pétrole. Avec de considérables variations d'un cas à l'autre, ils manquent généralement de dispositifs robustes capables de contraindre les investisseurs à se conformer à leurs engagements ou de contrôler leurs actions, de garantir les intérêts de la population locale, de promouvoir la participation des petits exploitants dans les activités de production, de maximiser les revenus du gouvernement et d'équilibrer les préoccupations liées à la sécurité alimentaire entre pays hôte et pays d'origine.

Le rôle du droit international

Les traités internationaux peuvent aggraver les déséquilibres dans les transactions individuelles. Par exemple, les traités d'investissement entre État d'origine et État hôte protègent généralement

l'investissement des actions du gouvernement hôte (expropriation, traitement inique au sens large), renforcent la valeur juridique des contrats individuels en faisant équivaloir leur violation à un manquement au droit international et donnent aux investisseurs un accès direct à l'arbitrage international en cas de conflit avec le gouvernement hôte. Au cours des dernières décennies, ces mécanismes se sont révélés efficaces pour contraindre les gouvernements à rendre des comptes sur leur manière de traiter les investisseurs. Les décisions émises par les arbitres internationaux ont accordé aux investisseurs de substantielles compensations pour les infractions des États hôtes aux termes des contrats ou traités. En outre, les investisseurs peuvent faire appliquer ces décisions au niveau international, par exemple en saisissant des biens conservés par le gouvernement à l'étranger.

Ces dispositifs légaux internationaux sont généralement bien plus efficaces que ceux dont dispose la population locale pour protéger ses droits fonciers, par exemple dans le cadre des traités des droits de l'homme. Ainsi, lorsque la population locale conteste les affectations foncières du gouvernement et cherche à protéger ses droits « coutumiers », les institutions nationales et internationales ne sont souvent que de peu d'utilité, alors que l'investisseur peut s'appuyer sur une protection juridique considérablement plus efficace pour dissuader toute intervention qui nuirait à son acquisition foncière.

L'investissement, mais pas à tout prix : promouvoir de bonnes transactions

L'évolution actuelle de l'investissement foncier dans un certain nombre de pays en développement est le reflet de transformations économiques et sociales profondes au niveau mondial, avec d'importantes implications pour l'avenir de l'agriculture mondiale. Les décisions prises en ce moment auront des répercussions majeures sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire de nombreuses personnes dans les décennies à venir. Les choix d'aujourd'hui doivent s'appuyer sur une réflexion stratégique concernant l'avenir de l'agriculture, la place respective de l'exploitation agricole à grande et petite échelle et le rôle et la nature de l'investissement extérieur (en gardant à l'esprit que dans de nombreux endroits du monde, l'exploitation agricole à petite échelle s'est révélée compétitive sur le plan économique et capable de répondre à de nouveaux défis). Alors que les négociations des transactions foncières vont bon train, il est donc nécessaire qu'un débat public sérieux s'engage et que les gouvernements soient réceptifs aux préoccupations publiques dans les pays destinataires. Sans cela, les risques seraient élevés, aussi bien pour les investisseurs que pour les gouvernements hôtes. L'expérience de Daewoo à Madagascar l'illustre bien. En novembre 2008, la compagnie sud-coréenne a annoncé avoir sécurisé un bail de 99 ans sur 1,3 millions d'hectares de terres à Madagascar. L'opposition publique à cette transaction a provoqué des émeutes qui ont finalement conduit à un changement de gouvernement. Dès l'accès au pouvoir du nouveau gouvernement en mars 2009, le président entrant a annulé la transaction.

Rôles pour les gouvernements hôtes Lorsque les transactions foncières internationales sont considérées être un élément utile des stratégies de promotion du développement national et local, un certain nombre de facteurs doivent être en place : une plus grande transparence, une réglementation efficace, des contrats adroitement négociés et de robustes systèmes de gestion et d'évaluation des impacts sociaux et environnementaux. Certains investissements récents à très grande échelle semblent irréalistes et les gouvernements hôtes doivent soigneusement évaluer la capacité des investisseurs à concrétiser ces projets de grande ambition.

Au lieu d'approuver sans examen les plantations à grande échelle, les gouvernements hôtes doivent exploiter les mécanismes politiques d'incitation afin de promouvoir des modèles d'entreprise dont les valeurs recoupent celles des entreprises locales, comme les propriétaires de petites exploitations, les fabricants et les prestataires de services. Ces initiatives peuvent impliquer de l'agriculture contractuelle structurée de manière équitable et de la coentreprise, la population locale fournissant ses terres en échange d'une prise de participation dans le projet.

Les gouvernements doivent également rechercher des engagements plus spécifiques et plus contraignants au niveau des investissements, de la création d'emplois, du développement des infrastructures et des revenus publics. Ils doivent chercher des mécanismes efficaces pour contraindre les investisseurs à rendre des comptes, par exemple à l'aide de clauses contractuelles qui permettent au gouvernement hôte d'imposer des pénalités ou de résilier la transaction en cas de non-conformité. Certains pays destinataires sont eux-mêmes sujets à l'insécurité alimentaire ; dans ce cas, il convient que des dispositions viables protègent la sécurité alimentaire locale, notamment en temps de crise alimentaire. Ces améliorations sont possibles et de précieuses leçons peuvent être tirées de l'expérience acquise avec les progrès réalisés dans d'autres secteurs (comme ceux des hydrocarbures) sur le plan de la transparence et des dispositions contractuelles.

En plus de négocier attentivement les transactions individuelles, les gouvernements destinataires doivent s'assurer que leurs cadres juridiques nationaux sont optimisés pour minimiser les risques et protéger les intérêts de la population locale. À mesure que l'intérêt pour les biens fonciers s'accroît, de nombreux pays doivent intensifier leurs efforts pour sécuriser les droits fonciers locaux. Parmi les mesures envisageables peuvent compter une reconnaissance juridique plus précise des droits locaux (et notamment des droits coutumiers), une déclaration foncière collective lorsque cela s'avère approprié, la garantie du principe de consentement libre, préalable et informé, l'apport d'une aide et d'une assistance juridique et l'amélioration de la gouvernance des ressources foncières ou apparentées. Il est aussi essentiel que les intérêts locaux soient représentés et protégés de manière adéquate pour les décisions d'affectation de l'eau.

Rôles pour la communauté internationale L'action des agences de développement peut être utile, en s'engageant auprès des gouvernements des pays investisseur et destinataire, du secteur privé et de la société civile, pour garantir que les transactions foncières maximisent la contribution de l'investissement au développement durable. La communauté internationale peut :

- **créer un espace pour le débat public et soutenir la réforme des politiques** pour favoriser les conséquences positives (par exemple avec une meilleure participation locale et une supervision publique des négociations) ;
- considérant les asymétries de pouvoir dans les négociations contractuelles, **renforcer la capacité de négociation du gouvernement hôte** et la capacité de surveillance de la société civile ;
- **accompagner les efforts visant à sécuriser les droits fonciers locaux** et soutenir les groupes locaux dans leurs négociations avec le gouvernement et les investisseurs ;
- **partager les leçons tirées de l'expérience internationale**, par exemple en matière de résolution des problèmes liés à la sécurité alimentaire, d'équilibre entre agriculture à petite et grande échelle, de formulation des contrats ou d'équité des plans d'exploitation ;
- **examiner les conditions de prêt des fonds de développement gouvernementaux** disponibles pour les investisseurs du secteur privé, afin d'orienter les prêts vers une meilleure pratique d'acquisition foncière ;
- **s'assurer que les règles internationales** établissent des garanties solides et sont relayées par un suivi et une mise en application efficaces.

Lorenzo Cotula (lorenzo.cotula@iied.org) et Sonja Vermeulen

Remerciements
Les auteurs aimeraient remercier Paul Munro-Faure, Harold Liversage et Ed Heinemann pour leurs commentaires utiles sur les versions préparatoires de ce document, et Livia Peiser pour avoir préparé la carte de la Figure 2.

I.3. De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant, Perspectives Economiques et Sociales (FAO, juin 2009)

Résumé

Le faible niveau d'investissement dans le secteur agricole qu'ont connu les pays en développement au cours des dernières décennies a provoqué une stagnation de la productivité et des niveaux de production. Conséquemment, un besoin urgent s'est manifesté en matière d'apport de capitaux. La FAO a calculé qu'au minimum, 30 milliards de dollars US de fonds supplémentaires sont requis chaque année pour parvenir à réduire de moitié la famine mondiale d'ici 2015 (selon le mandat fixé par le Sommet alimentaire mondial de 1996). Les dernières tendances montrent que les investisseurs privés et, dans une moindre mesure, les pays plus riches dotés aux ressources limitées en eau et en terres commencent à investir dans le foncier en Afrique et en Amérique latine afin de cultiver des aliments de base et des nourritures animales. Les investisseurs et les pays aux ressources limitées doivent explorer d'autres mécanismes capables d'offrir une sécurité alimentaire au moins égale sinon supérieure (par exemple, les systèmes d'agriculture contractuelle et les programmes d'aide aux petits planteurs, les accords bilatéraux incluant les échanges compensés, l'investissement dans l'infrastructure et les institutions dans les pays en développement, etc.). Comme les acquisitions foncières sont une réalité actuelle, il convient de faire attention à s'assurer que les transactions sont *mutuellement profitables*.

Parmi les effets positifs envisagés pour les pays hôtes, on peut citer le transfert de technologies, les améliorations de la qualité, la création d'emplois et les effets multiplicateurs liés à l'utilisation de la main-d'œuvre locale et d'autres apports régionaux. Pour s'assurer que ces intérêts épousent ceux des investisseurs, les gouvernements des pays hôtes doivent de toute urgence implémenter de meilleurs systèmes de droits fonciers et s'assurer que les investissements ne créent pas des enclaves d'agriculture avancée séparées des communautés locales, qui empêcheraient le partage des profits. Pour minimiser les risques, les investisseurs internationaux doivent tenir compte des normes en matière de main-d'œuvre, de conditions sociales et d'environnement qui auront un impact sur les communautés locales. Pour aider aussi bien les pays hôtes que les investisseurs, la communauté internationale doit : 1) développer un code de conduite qui les engage et, même s'il devait rester difficile à faire appliquer, fournirait du moins un cadre pour les acteurs impliqués et 2) continuer à surveiller et évaluer les transactions foncières afin de pouvoir cataloguer et utiliser les meilleures pratiques dans les lois et les dispositions politiques.

Saisir les opportunités offertes par les investissements internationaux dans l'agriculture. Les achats de terres agricoles par des étrangers, en Afrique et ailleurs, sont devenus un motif d'inquiétude. De nombreux observateurs considèrent qu'ils équivalent à une forme moderne de colonialisme et qu'ils menacent la sécurité alimentaire des populations pauvres. Cependant, les investissements pourraient avoir des conséquences positives si les objectifs des acheteurs de terres et les besoins en matière d'investissements des pays en développement étaient réconciliés.

Des écarts de capitaux alarmants

Le secteur agricole des pays en développement a un besoin urgent de capitaux. Des décennies d'investissements faibles ont entraîné une stagnation de la productivité et des niveaux de production. Pour réduire de moitié la faim dans le monde d'ici 2015, comme prévu dans l'objective du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, les estimations de la FAO montrent qu'il est nécessaire d'investir au moins 30 milliards de dollars EU supplémentaires par an.

La capacité des pays en développement de combler cet écart est limitée et l'aide publique au développement (APD) n'offre pas de réelle alternative. En effet, le pourcentage de l'aide consacrée à l'agriculture a suivi une tendance à la baisse, en dessous de 5 pour cent. La question n'est plus de savoir : est-ce que les investissements internationaux devraient fournir un supplément aux autres entrées de capitaux, mais comment leur impact peut-il être optimisé.

Que savons-nous ?
L'information que nous possédons sur les investissements dans l'agriculture est rare et presque exclusivement fondée sur des sources non confirmées. À partir de ces informations limitées (Encadré 1), trois observations se dégagent : (i) les investissements internationaux dans l'agriculture ont augmenté, mais les terres sous contrôle étranger restent marginales dans les pays en développement ; (ii) bien que la plupart des investissement soient privés, les gouvernements sont fortement impliqués, en particulier dans les pays bénéficiaires; et (iii) l'intérêt des investisseurs s'est déplacé des cultures commerciales vers la production de produits alimentaires de base.

Ces observations font allusion aux principales forces motrices derrière la vague actuelle d'investissements. De nombreuses transactions sont motivées par des inquiétudes concernant la sécurité alimentaire, en particulier celles provenant des pays plus riches, possédant des terres, mais souffrant de contraintes en matière d'eau. La flambée des prix de l'alimentation et les problèmes d'approvisionnement résultant de mesures politiques ont évidemment entraîné la crainte qu'il soit devenu dangereux de dépendre des marchés mondiaux pour satisfaire la demande nationale.

Saisir les opportunités grâce aux partenariats
Les ventes de terres agricoles à des investisseurs internationaux ne sont pas sans risque pour les pays en développement. L'expérience montre qu'elles peuvent entraîner des expropriations de terres et mener à une utilisation non durable des ressources, compromettant ainsi les moyens de subsistance des populations locales.

Elles assurent également certaines opportunités, notamment un transfert de technologies qui stimule l'innovation et des augmentations de la productivité ; des améliorations de la qualité, la création d'emplois ; des effets d'entraînement en aval et en amont et des effets multiplicateurs grâce à l'emploi de main d'œuvre locale ainsi que d'autres contributions. Une augmentation des disponibilités alimentaires aussi bien pour le marché national que pour l'export est même possible.
Cependant, ces bénéfices ne seront rendus possibles que si les investisseurs et les bénéficiaires des investissements font les efforts nécessaires pour réaliser pleinement le potentiel des transactions de terres. Par-dessus tout, il est essentiel de bien comprendre que la collaboration assure des bénéfices réciproques.

Rendre les investissements efficaces
Les pays hôtes détiennent la responsabilité essentielle d'attirer les investissements, de les diriger vers des besoins stratégiques et de s'assurer que ces besoins sont satisfaits. De nombreuses transactions foncières semblent avoir été fixées par l'investisseur et le gouvernement du pays hôte, sans se préoccuper de savoir si les populations locales en tireraient profit. Un manque de documentation sur les droits des petits propriétaires a empêché ces derniers de porter réclamation.
Bien que de nombreuses terres des pays en développement ne soient pas actuellement totalement utilisées, terre « en excédent » ne signifie pas nécessairement que la terre est inexploitée ou inoccupée. Il est par conséquent nécessaire de mettre rapidement en place de meilleurs moyens de reconnaître les droits fonciers. De même, les gouvernements devraient essayer de faire en sorte que les investissements n'entraînent pas la création d'enclaves d'agriculture de pointe, trop éloignées des réalités locales. Celles-ci ne permettront pas vraiment d'améliorer la production des petits producteurs ni de générer des revenus supplémentaires ou des opportunités d'emploi.

Les investisseurs internationaux doivent également agir. Ils devraient reconnaître les conséquences au niveau local de leurs investissements et prendre en considération les normes de travail, sociales et environnementales ; l'implication des parties prenantes ; et les préoccupations concernant la sécurité alimentaire – non pas parce qu'ils y sont obligés mais parce que cela permet de minimiser les risques de leurs investissements. Madagascar est un exemple concret. Des troubles de l'ordre public ont entraîné l'arrêt une transaction après l'annonce que le gouvernement tentait de louer

1,3 million d'hectares à des investisseurs sud-coréens. Des évènements similaires ont empêché des investissements en Indonésie (500 mille hectares à des investisseurs d'Arabie Saoudite) et aux Philippines (1,2 million d'hectares à la Chine). Des stratégies plus participatives auraient offert des solutions.

Explorer des stratégies alternatives

Les partenaires d'investissement devraient non seulement améliorer les conditions des transactions foncières, mais également considérer des arrangements contractuels plus amples. En effet, l'achat et l'exploitation directe des ressources foncières n'est qu'une réponse stratégique aux préoccupations concernant la sécurité alimentaire des pays possédant des terres et des ressources en eaux limitées. De nombreux autres mécanismes peuvent offrir autant -voire même plus- de sécurité d'approvisionnement, par exemple l'agriculture sous contrat et les mécanismes de sous-traitance, les accords bilatéraux incluant les échanges compensés, ainsi que l'amélioration des systèmes d'information sur les marchés alimentaires internationaux.

De plus, les investissements pourraient être effectués dans des infrastructures et des institutions dont le besoin se fait fortement sentir et qui limitent actuellement l'agriculture des pays en développement. Ceci, conjugué à des efforts pour améliorer l'efficacité et la fiabilité des marchés alimentaires en tant que sources de nourriture, pourrait améliorer la sécurité alimentaire de tous grâce à une expansion de la production et des possibilités de commerce.

Perspectives

Les risques liés aux investissements internationaux ont mené à des appels pour la création d'un code de conduite contraignant. Bien que sa mise en application soit probablement difficile, il pourrait tout de même offrir un cadre auquel les réglementations nationales pourraient se référer, en particulier si les parties réalisent que le respect de normes communes est dans leur intérêt mutuel.

Plus important encore, les investissements internationaux dans l'agriculture autres que les achats de terres devraient être évalués et encouragés. À cette fin, l'étendue, la nature et l'impact des investissements internationaux qui vont vers les pays en développement doivent être mieux compris et mieux contrôlés. Les meilleures pratiques devraient être répertoriées en droit et en politique afin de mieux informer les pays hôtes et les pays investisseurs. Une réunion internationale d'experts, organisée par la FAO en juillet 2009, s'intéressera tout particulièrement à ce sujet.

I.4. Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE, 2006)

Cette analyse coordonnée par le CSAO / OCDE en 2006 vise à apporter de la matière au débat régional sur le développement rural en Afrique de l'Ouest promu, *inter alia,* par le CILSS, l'UEMOA et la CEDEAO. Ce débat a fait l'objet d'une attention renouvelée sur l'agenda mondial de développement – les conclusions du Sommet mondial de 2005, par exemple, inscrivent le « développement rural et agricole » sur une liste recensant des domaines d'action prioritaires pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire. Entre autres exemples, on peut également citer le Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP – *Programme global pour le développement de l'agriculture en Afrique*) du NEPAD et le processus lancé récemment par la BAD/UA/UNECA (voir ci-dessus).

Au cours des cinq dernières décennies, l'Afrique de l'Ouest a enregistré une croissance démographique constante et connu des changements politiques, économiques, culturels et sociaux majeurs. Ce processus complexe de changement s'est accéléré dans les années 90 et a eu un impact considérable sur la manière dont les ressources foncières sont socialement perçues et utilisées. Il a été établi que les régimes fonciers[39] n'ont connu qu'une évolution mineure/relative. Ils sont fortement influencés par l'héritage colonial et combinent les systèmes coutumiers et de droit positif dans la régulation de la propriété, de l'accès, du contrôle et de l'exploitation des ressources naturelles ; pour la résolution des conflits (locaux) ; et l'appui au développement agricole.

La terre est un bien économique, politique, social et culturel essentiel en Afrique. Le contrôle des ressources foncières, au niveau national et/ou local, constitue également un moyen d'accumuler le pouvoir politique, économique et social. Ainsi, la réforme foncière est-elle un processus hautement politisé qui peut être perçu comme une menace aux intérêts de certains acteurs. Toutefois, la réforme foncière peut également être perçue comme une opportunité de faire évoluer les relations sociales et politiques, en particulier, en ce qui concerne les inégalités liées au genre, à l'appartenance à un groupe, à l'âge, etc. La nécessité d'une réforme est largement reconnue pour régler les contradictions existant entre les droits fonciers et les valorisations foncières, et l'exploitation d'opportunités économiques associées à une valeur foncière de plus en plus accrue (ou des mises en valeur de la terre plus productives) en milieux rural et urbain. Le processus de réforme foncière a été initié dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest au cours de ces vingt dernières années avec des fortunes diverses.

Si le programme de réforme foncière prend de l'importance au niveau local, un intérêt à examiner les questions de politique foncière dans une perspective régionale semble également émerger. Les phénomènes qui dépassent les frontières nationales pourraient être mieux gérés par une action collective ou concertée, comme par exemple, la gestion de ressources naturelles en partage, notamment des ressources de bassins versants ; l'élevage transhumant ; la désertification ; les migrations ; les mouvements de populations déplacées ; et la propagation de conflits violents. Tous ces facteurs comportent des dimensions foncières importantes, ce qui explique pourquoi, entre autres, les récents instruments juridiques de coopération et d'intégration régionale[40] font référence aux questions foncières. Ces instruments augurent de l'importance de l'identification au niveau régional de principes communs de méthode de tenure pour la résolution des questions foncières transfrontalières et inter-États.

---

[39] Les régimes fonciers en Afrique de l'Ouest englobent des ensembles complets de normes, de règles, de procédures de prise de décisions, et d'institutions qui réglementent la gestion, l'administration et la mise en valeur des terres dans tout contexte spécifique.

[40] Le Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution de conflits, de maintien de la paix et de sécurité de la CEDEAO ; les politiques agricoles de la CEDEAO et de l'UEMOA ; le Protocole de la CEDEAO sur les droits d'établissement, etc.

Pour examiner les questions susmentionnées, le présent document s'articule comme suit :

- La première partie décrit les législations, les politiques et acquis majeurs de la CEDEAO, de l'UEMOA, du CILSS et de la BAD réalisés ces dernières décennies dans les domaines du foncier, de la gestion des ressources naturelles, des conflits et de la reconstruction.
- La seconde partie donne un aperçu des processus de réforme foncière en Afrique de l'Ouest pour permettre de faire une analyse comparative et identifier des synergies régionales.
- La troisième partie introduit les approches à la réforme foncière telles qu'appuyées par les partenaires au développement en Afrique.
- La dernière partie identifie les problèmes clés et une série de questions à mettre en débat au niveau régional.

Il ressort de cette étude sur les initiatives régionales, nationales et internationales sur la réforme foncière en Afrique de l'Ouest, les questions suivantes.

La nécessité de la réforme des systèmes de tenure partout en Afrique de l'Ouest est généralement admise. Toutefois, il a été difficile d'entreprendre ces réformes foncières dans le contexte élargi des politiques agricoles aux niveaux national et régional. Un grand nombre d'intérêts divergents et communautaristes se manifestent au niveau national et local lorsque l'on essaie de se pencher sur les régimes fonciers existants qui peuvent exacerber les tensions et, parfois, entraîner de la violence. *Peut-on effectivement forger une vision régionale dans un tel contexte et quelle en serait la portée ? Qui sont les plus fervents partisans du programme de réforme foncière en Afrique de l'Ouest ? De quelle marge de manœuvre dispose-t-on à moyen terme ?*

- Les processus de réforme foncière ont tendance à traîner en longueur et impliquer un large éventail d'acteurs. Le défi consiste à impliquer différentes autorités à divers niveaux tout au long du processus. La rédaction de documents de politiques foncières claires par une approche participative est de plus en plus considérée comme un moyen approprié d'élaborer des réformes foncières couronnées de succès, en relation avec l'engagement à long terme de la plupart des gouvernements à réduire la pauvreté et en conformité avec l'objectif de réalisation de croissance économique. *Comment les leçons tirées de la participation des parties prenantes aux processus nationaux de formulation de politiques foncières pourraient être mises à contribution pour faciliter la consultation au niveau régional ? Quelles mesures nécessaires devraient-elles être prises pour intégrer efficacement les questions foncières aux ODM et aux processus d'élaboration des DSRP ?*

- La reconnaissance des droits fonciers coutumiers et la survie du monopole domanial d'État demeurent les principaux problèmes qui doivent être convenablement résolus par les processus de réforme foncière dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest. Le pluralisme juridique en Afrique (c'est-à-dire la co-existence des dispositifs coutumiers, islamiques et de ceux consacrés par le droit positif) rend la problématique de la tenure plus complexe. Les réformes antérieures ont mis au jour le problème préconisant le remplacement du pluralisme juridique et la nécessité de tenir compte de la complexité dans toute nouvelle réforme. *Comment gérer une telle complexité dans les reformes actuelles et futures? En quoi les reformes antérieures peuvent-elles être source d'enseignement pour un tel processus ?*

- La décentralisation de la gestion foncière est perçue comme une perspective prometteuse pour renforcer la sécurité de la tenure et prévenir les conflits liés à la terre en milieu rural. Toutefois, il est encore difficile de savoir à quel degré les gouvernements de l'Afrique de l'Ouest sont disposés à transférer effectivement les pouvoirs et les ressources aux collectivités

locales. Il est reconnu que la décentralisation ne constitue pas une solution à tous les problèmes qui se posent sur le terrain. Le risque d'abus de pouvoir et d'autorité est considérable à chaque niveau. Des rapports de force existent entre différents échelons d'administration. En dépit de la pertinence pour le succès de la réforme foncière, il ne leur est souvent pas accordé l'importance qu'elles méritent. *Quels approches et outils ont-ils été développés pour garantir le caractère inclusif et l'équité des processus de réforme foncière au niveau local ? Y a-t-il des leçons régionales qui pourraient informer les processus nationaux en cours ?*

- La privatisation de la terre et l'allocation des terres aux entreprises agro-industrielles s'intensifieront probablement à moyen terme. Cette situation a suscité un mécontentement chez les propriétaires d'exploitations familiales – la majorité des agriculteurs de la région – et accru leur sentiment de vulnérabilité. Dans certaines conditions, cela peut contribuer à l'instabilité politique. *Quelles options de politiques et interventions sont-elles les plus indiquées pour promouvoir la complémentarité plutôt que l'opposition entre agro-industries et exploitations agricoles de type familial en Afrique de l'Ouest ?*

- La concurrence pour l'acquisition de terres, exacerbée par la croissance démographique et la migration, la dynamique des conflits dans la région, le processus de transformation agricole et de changement agraire, sont des préoccupations cruciales tant pour les institutions nationales que régionales. Le renforcement de la compréhension du lien entre l'agriculture, la transformation agricole et les conflits à tous les niveaux est perçu comme fondamental pour renforcer la sécurité des personnes dans la région. *Comment les organisations régionales telles que la CEDEAO, le CILSS et l'UEMOA pourraient-elles contribuer à la sécurisation de l'accès à la terre pour les groupes usagers vulnérables dans des contextes de sortie de conflit ?*
- La question de la terre est le plus souvent abordée séparément sans tenir compte de son lien avec d'autres ressources naturelles. Par exemple, l'aménagement d'un cours d'eau ou d'un point d'eau entraîne une hausse de la valeur marchande de la terre, la compétition et les conflits. Il existe de nombreux cours d'eau partagés dans la région dont l'aménagement pour la production agricole risque d'accroître les risques de conflits nationaux ou régionaux autour de la terre. *Comment faire en sorte que cette dimension soit prise en compte dans la réflexion sur les politiques et les réformes foncières ?*

- Les organisations régionales d'Afrique de l'Ouest ont été des pionnières dans le plaidoyer en faveur d'un agenda régional du foncier. Elles ont fait un progrès considérable en mettant en place un agenda de réforme foncière sous l'autorité du CILSS. Elles ont ouvert un débat sur les objectifs essentiels et les actions prioritaires de réforme en consultation avec les acteurs régionaux. Toutefois, l'on n'a pas une idée claire du niveau d'implication des parties prenantes locales dans ce processus, ni du temps qu'il faudra pour mettre en œuvre ce programme dans les années à venir et la façon dont cela va s'opérer. La légitimité des organisations régionales à traiter des problèmes fonciers est mise en cause par certaines parties prenantes. *Quelles sont les possibilités et contraintes du CILSS, en partenariat avec la CEDEAO et l'UEMOA, à mettre en œuvre la Déclaration de Praia+9 dans les années à venir ? Comment les initiatives régionales et continentales telles que le processus BAD/UA/UNECA peuvent-elles être articulées pour créer la complémentarité et assurer un plus grand impact ? Quelles tendances régionales en matière de questions foncières se sont-elles dégagées en Afrique de l'Ouest qui pourraient être utiles pour informer l'analyse et l'action par ailleurs ?*

- Au regard de l'hypersensibilité du problème des méthodes de tenure pour les pouvoirs publics nationaux, les réformes foncières en Afrique de l'Ouest n'ont pas tenu compte des dimensions transfrontalières ou régionales de la gestion de l'accès et de la mise en valeur des terres. Elles n'ont pas davantage pris en compte comme il se doit les problèmes démographiques et les

tendances historiques de mobilité par rapport aux valorisations agricoles et l'exploitation des ressources naturelles dans le cadre de l'évolution de l'intégration sous-régionale. Ces réformes n'ont pas donné les résultats escomptés, en grande partie parce qu'elles n'ont pas été totalement mises en œuvre. Leur exécution a également engendré un certain nombre de conséquences souhaitées et inattendues par rapport à la sécurité de la tenure pour des groupes spécifiques. *Quelles expériences de gestion transfrontalière de ressources commune trouve-t-on en Afrique de l'Ouest ? Quels sont les avantages et les inconvénients de l'intégration des questions foncières dans le débat régional en cours sur la libre circulation de personnes en Afrique de l'Ouest ?*

- Bien que des tentatives aient été faites pour traiter des problèmes de réforme foncière aux niveaux national et régional, aucun travail n'a encore, à ce jour, été effectué pour évaluer le niveau approprié de subsidiarité entre les régimes et politiques fonciers régionaux, nationaux et locaux. *Comment les problèmes de subsidiarité et de diversité de systèmes et de contextes de tenure peuvent-ils être pleinement reconnus et reliés à l'analyse de l'accès à la terre et aux cadres d'action* ?

- De nombreux partenaires au développement manifestent un intérêt croissant pour l'intégration des questions foncières dans leurs stratégies d'ensemble dans le souci de parvenir à un développement durable et à la sécurité pour tous en Afrique. Il y a un niveau de conscience clair des limites et des opportunités liées à l'intervention en cours dans le domaine du foncier. *Quels nouveaux outils seraient nécessaires pour rendre l'appui aux processus de reforme foncière davantage pertinent ?*

II. Déclarations

II.1. 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 [extrait] (O. de Schutter, juin 2009)

Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, 11 juin 2009

Résumé

1) Les négociations doivent être opérées en toute transparence et en coopération avec les communautés locales. Les gouvernements hôtes doivent s'efforcer d'évaluer comparativement l'intérêt des accords avec les investisseurs et les coûts d'opportunité (notamment pour les populations locales) impliqués par ces accords.

2) Toutes les modifications relatives à l'utilisation des terres doivent s'effectuer avec le « consentement libre, préalable et informé » des communautés locales (et particulièrement indigènes) concernées. Les expulsions ordonnées par l'État ne doivent être utilisées qu'en dernier recours ; elles ne sont autorisées par la loi internationale *que* dans le cas où elles sont conformes à la législation locale, où l'on peut justifier qu'elles sont essentielles à l'intérêt général et lorsque les personnes déplacées se voient attribuer une compensation adéquate ou un autre accès à des terres productives.

3) Les États doivent adopter une législation qui détaille les conditions selon lesquelles les changements relatifs à l'utilisation des terres et les expulsions sont acceptables et les procédures à suivre dans ces cas. Ils doivent en outre aider les populations locales pour l'enregistrement au cadastre afin qu'elles puissent bénéficier d'une protection judiciaire complète en cas de litige.

4) Les revenus des accords d'investissement doivent profiter aux populations locales. Ces profits peuvent être plus efficacement mis en œuvre en ouvrant un accès au crédit ou à des technologies améliorées pour l'agriculture contractuelle, par exemple, qu'avec des baux emphytéotiques ou des achats fonciers.

5) Les États hôtes et les investisseurs doivent instituer et promouvoir des systèmes d'exploitation agricoles à fort taux de main-d'œuvre, qui favorisent la création d'emplois et bénéficient d'une productivité élevée à l'hectare.

6) Les États hôtes et les investisseurs doivent coopérer pour s'assurer que les méthodes d'exploitation agricole adoptées sont durables.

7) Les obligations des investisseurs doivent être clairement définies et pouvoir être imposées. Elles ne doivent pas se limiter au paiement d'un loyer ou d'une somme numéraire, mais doivent inclure des engagements relatifs à la durabilité de l'investissement à long terme et à sa conformité avec les droits de l'homme et du travail.

8) Les accords d'investissement doivent inclure une clause garantissant qu'un certain pourcentage minimum de cultures produites par les investisseurs sera vendu sur les marchés locaux, afin de ne pas augmenter l'insécurité alimentaire pour les populations locales.

9) L'évaluation de l'impact des investissements doit être réalisée avant les négociations, afin de s'assurer que le bail ou la vente des terres profitera à parts égales aux communautés locales, à l'État hôte et à l'investisseur.

10) Les États hôtes doivent consulter les populations indigènes et coopérer de bonne foi avec elles afin d'obtenir leur consentement libre, préalable et informé pour tous les projets qui concernent leurs terres ou d'autres ressources.

11) La législation doit garantir la protection des droits de l'homme et du travail des travailleurs agricoles salariés et doit être mise en application en pratique.

Recommandations[41]

Aucune des observations précédentes ne suggère que les acquisitions et les locations de terres à grande échelle ne soient pas en mesure d'apporter des avantages à tous les acteurs concernés – investisseur, État hôte et population locale. Les investissements massifs dans les terres agricoles peuvent bénéficier à toutes les parties prenantes. Pour cela, il, faut cependant qu'un cadre institutionnel adéquat soit établi au préalable; si cela n'est pas le cas au moment de l'investissement, l'arrivée d'investisseurs importants risque de rendre encore plus difficile la mise en place d'un tel cadre, et non de le faciliter. Il est donc essentiel que les négociations qui conduisent à la conclusion des accords d'investissement soient menées conformément à plusieurs garanties procédurales, en veillant à une participation informée des communautés locales et donc, à un partage adéquat des avantages; il est également indispensable que les accords eux-mêmes tiennent compte des droits de l'homme auxquels les investissements pourraient porter atteinte. Les accords de vente ou de location de vastes superficies de terres ne doivent en aucun cas permettre aux États concernés de ne pas s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Il incombe conjointement à l'État hôte et à l'investisseur de veiller à ce que les droits de l'homme susceptibles d'être compromis soient respectés. Lorsque l'investisseur est un acteur privé, il incombe au pays dont il est originaire de garantir le respect de ces obligations.

Le Rapporteur spécial fait les recommandations suivantes :

1. Les négociations qui conduisent à des accords d'investissement doivent être menées en toute transparence avec la participation des communautés locales, pour lesquelles l'arrivée d'un investisseur peut affecter l'accès aux terres et autres ressources productives. Le gouvernement hôte, lorsqu'il envisage de conclure un accord avec un investisseur, doit toujours comparer les avantages d'un tel accord avec les coûts d'opportunité, notamment dans les cas où les terres disponibles pourraient être utilisées d'une autre manière, plus favorable aux besoins à long terme de la population locale, dans le plein respect des droits de l'homme ;

2. En principe, tout changement dans l'utilisation des terres ne peut avoir lieu sans le consentement préalable, libre et informé des communautés locales concernées. Cela est particulièrement important pour les communautés autochtones, compte tenu de la discrimination et de la marginalisation auxquelles elles ont été historiquement soumises. Les expulsions forcées ne doivent être autorisées que dans des circonstances les plus exceptionnelles. Le droit international autorise pareilles expulsions uniquement lorsqu'elles sont conformes à la loi nationale applicable, justifiées en vue de favoriser le bien-être général et assorties d'une compensation adéquate, d'autres possibilités de réinstallation ou d'un accès aux terres productives. Avant de procéder à une expulsion ou d'introduire des changements dans l'utilisation des terres susceptibles de priver les individus d'un accès à leurs ressources de production, les États doivent veiller à ce que toutes les autres solutions possibles aient été envisagées en concertation avec les intéressés afin d'éviter le recours à des expulsions forcées ou au moins d'en limiter la nécessité. Dans tous les cas, des voies de recours ou des procédures juridiques efficaces doivent être proposées aux personnes soumises à un ordre d'expulsion ;

3. Afin de garantir que les droits des communautés locales soient préservés à tout moment, les États doivent adopter une législation spécifiant en détail les conditions dans lesquelles les changements d'utilisation des terres ou les expulsions peuvent avoir lieu, ainsi que les procédures à suivre. Les États doivent également aider les communautés locales à établir un

[41] Traduction vers le français réalisée par l'IFAD.

mécanisme d'enregistrement des terres qu'elles utilisent afin de garantir que leurs droits soient pleinement protégés par la loi. Cette législation doit être élaborée conformément aux Principes de base et aux directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement présentés en 1997 par l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à un logement suffisant (A/HRC/4/18, annexe I) ainsi qu'à l'Observation générale numéro 7 (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant (article 11.1): expulsions forcées (E/1998/22, annexe IV) ;

4. Les revenus issus des accords d'investissement doivent être utilisés au bénéfice de la population locale. Les contrats d'investissement doivent donner la priorité aux besoins de développement de la population locale et rechercher des solutions qui représentent un équilibre adéquat entre les intérêts de toutes les parties. Selon les circonstances, des dispositions prévoyant que l'investisseur étranger fournira un accès au crédit et à des technologies plus performantes dans le cadre de l'agriculture sous contrat ou qu'il achètera une partie des récoltes produites à un prix prédéterminé, peuvent être préférables à des acquisitions foncières ou à des contrats de location à long terme ;

5. Les États hôtes et les investisseurs doivent établir et promouvoir des systèmes agricoles dont l'intensité de main d'œuvre soit suffisamment élevée pour contribuer à la création d'emplois. Les modes de production à forte intensité de main d'œuvre peuvent avoir une productivité très élevée par hectare. Les accords d'investissement doivent contribuer dans toute la mesure du possible à renforcer les options locales de subsistance et en particulier, permettre l'accès à un revenu décent pour les populations locales concernées, ce qui est l'un des éléments clés du droit à l'alimentation ;

6. Les États hôtes et les investisseurs doivent coopérer pour identifier les moyens de garantir que les modes de production agricole respectent l'environnement et n'accélèrent pas le changement climatique, l'épuisement des sols et des réserves d'eau douce. En fonction des conditions locales, ils devront peut-être envisager des méthodes agricoles à faible utilisation d'intrants externes pour atteindre cet objectif ;

7. Quel que soit le contenu de l'accord, il est essentiel que les obligations de l'investisseur soient définies en termes clairs et qu'elles soient contraignantes, en incluant, par exemple, des sanctions prédéfinies en cas de non respect. Pour que ce mécanisme soit efficace, des évaluations d'impact a posteriori, indépendantes et participatives, doivent être réalisées à des intervalles prédéfinis. Les obligations de l'investisseur ne doivent pas se limiter au paiement des loyers ou, dans le cas de l'achat de terres, au règlement d'une somme monétaire. Elles doivent comporter des engagements clairs et vérifiables relatifs à un certain nombre de questions pertinentes pour la viabilité à long terme de l'investissement et à sa conformité avec les droits de l'homme. Ces engagements peuvent notamment porter sur la création d'emplois locaux et le respect des droits des travailleurs conformément à la loi nationale, y compris le versement d'un rémunération adéquate dans le cas d'emplois salariés; sur la participation soigneusement négociée des petits exploitants à des programmes de production satellites, à des coentreprises ou d'autres à types de modèles de production en collaboration; et sur la nécessité d'investir afin de garantir que les communautés locales bénéficieront d'une plus grande partie de la valeur ajoutée de la filière, par exemple, grâce à la construction d'usines locales de transformation ;

8. Afin de s'assurer qu'il n'en résulte pas un accroissement de l'insécurité alimentaire pour la population locale, en conséquence notamment d'une dépendance accrue à l'égard des marchés internationaux ou de l'aide alimentaire résultant d'une augmentation des prix des produits agricoles, les accords d'investissement doivent inclure une clause d'indexation

prévoyant qu'un pourcentage minimal de la culture produite sera écoulé sur les marchés locaux et que ce pourcentage pourra augmenter dans des proportions préétablies, si le prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux atteint certains niveaux ;

9. Des études d'impact doivent être menées avant de conclure les négociations afin de mettre en valeur les incidences de l'investissement sur le droit à l'alimentation à travers: a) l'emploi local et les revenus, ventilés par sexe et le cas échéant, par groupe ethnique; b) l'accès aux ressources productives par les communautés locales, y compris les pasteurs et agriculteurs itinérants; c) l'introduction de nouvelles technologies ou les investissements dans l'infrastructure; d) l'environnement, y compris l'épuisement des sols, l'utilisation des ressources en eau et l'érosion génétique; e) l'accès aux denrées alimentaires, leur disponibilité et leur adéquation. Les études d'impact, qui doivent intégrer une dimension participative, sont le seul moyen de s'assurer que les avantages générés par les contrats de vente ou de location de terres seront répartis de manière équitable entre les communautés locales, l'État hôte et l'investisseur ;

10. La législation internationale accorde aux peuples autochtones des formes spécifiques de protection sur leurs droits à la terre. Les États doivent consulter les populations autochtones et coopérer de bonne foi avec celles-ci afin d'obtenir leur consentement libre et informé préalablement à l'approbation de tout projet affectant leurs terres, territoires ou autres ressources, en particulier lorsque celui-ci est lié au développement, à l'utilisation ou à l'exploitation des minerais, de l'eau ou d'autres ressources ;

11. Les travailleurs agricoles doivent bénéficier d'une protection adéquate. Leurs droits humains et leurs droits au travail fondamentaux doivent être stipulés dans la législation et appliqués dans la pratique, conformément aux instruments applicables de l'OIT. Le renforcement de la protection de cette catégorie de travailleurs contribuerait à améliorer leur capacité et celle de leurs familles à obtenir un accès à une alimentation suffisante et adéquate.

Le débat relatif aux acquisitions et aux locations de terres à grande échelle, que l'ensemble des principes ci-avant vise à enrichir, ne doit pas nous empêcher de reconnaître que la course vers les terres agricoles dans les pays en développement est en grande partie imputable à nos propres échecs. Nous avons échoué par le passé à investir suffisamment dans l'agriculture et le développement rural dans ces pays, notamment en Afrique subsaharienne. Nous avons échoué à promouvoir des méthodes de production agricole qui n'épuisent pas les sols ou les réserves d'eau souterraine. Et nous échouons aujourd'hui encore à établir des marchés alimentaires mondiaux plus fiables et qui fonctionnent bien. Il serait injustifiable de chercher à mieux réglementer les accords sur les acquisitions et les locations de terres à grande échelle, sans aborder aussi de toute urgence les circonstances qui font que ces accords semblent représenter, pour un nombre croissant d'Etats, une option souhaitable.

II.2. Promouvoir l'investissement international responsable dans l'agriculture :Table ronde concomitante de la 64e Assemblée Générale des Nations Unies (Gouvernement du Japon, Banque Mondiale, FAO, FIDA et CNUCED)

Résumé du Président

Résumé

La table ronde s'est tenue à New York le 23 septembre 2009. Elle a été co-présidée par le gouvernement du Japon, la Banque mondiale, la FAO, le FIDA et la CNUCED, avec des représentants de 31 gouvernements et 13 organisations. Les participants ont reconnu que le soudain engouement en matière d'investissement agricole étranger pourrait avoir de profondes implications sur la sécurité alimentaire et l'agriculture mondiales et ont pris acte des polémiques touchant plus spécifiquement à l'acquisition des droits fonciers, des droits d'accès à l'eau et à d'autres ressources naturelles par les investisseurs étrangers. Les participants ont tous reconnu que la croissance des investissements agricoles était vitale pour parvenir à une meilleure productivité et de meilleurs niveaux de production et qu'elle pouvait profiter aux pays hôtes grâce aux revenus d'exploitation, aux salaires, aux opportunités d'emplois, aux infrastructures, aux transferts de technologies, etc. Les impacts négatifs involontaires (en termes de stabilité politique, de cohésion sociale, de production alimentaire durable, de protection environnementale, etc.) doivent cependant être minimisés à l'aide d'un contrôle prudent des investissements.

Pour permettre un tel contrôle, les participants ont conclu qu'il était nécessaire de développer des principes relatifs aux investissements, ainsi qu'un cadre international destiné à traduire concrètement ces principes en actions. À la majorité, ils ont conclu que ces principes ne devaient pas être assortis d'une contrainte sur le plan juridique et devaient s'appuyer notamment sur les principes clés suivants : 1) le respect des droits fonciers et des droits aux ressources existants, 2) le renforcement de la sécurité alimentaire, 3) la transparence, le contrôle et la capacité à établir les responsabilités dans les procédures concernant l'investissement foncier, 4) la consultation et la participation des parties affectées par les investissements, 5) la viabilité économique et la responsabilité de l'investissement (en termes de respect de la loi, de meilleures pratiques de l'industrie, etc.), 6) la durabilité sociale des investissements et 7) la durabilité environnementale des investissements. Les principes et le cadre développés et faisant l'objet d'un accord doivent aussi être fondés sur un débat public « vigoureux et scientifique » ainsi que créer une situation « gagnant-gagnant-gagnant » au sein de laquelle les pays hôtes, les communautés locales et les investisseurs trouvent chacun leur profit. Les participants ont exprimé leur désir de voir se conjoindre les efforts de la Banque mondiale, de la FAO, du FIDA et de la CNUCED pour engager un processus consultatif plus large afin de faciliter l'accord sur les principes et le cadre. Les progrès réalisés par les organisations susmentionnées seront examinés aux alentours du mois de mars 2010.

1. La table ronde intitulée « Promouvoir l'investissement international responsable dans l'agriculture » a été organisée à New York le 23 septembre 2009. Cet événement, co-présidé par le gouvernement du Japon, la Banque mondiale, la FAO, le FIDA et la CNUCED, est intervenu dans le contexte d'une tendance accrue aux investissements agricoles massifs associés à l'acquisition de droits fonciers ou à des ressources associées. Les participants à la réunion représentaient 31 gouvernements et 13 organisations, marquant ainsi le premier pas vers l'élaboration d'une réponse coordonnée au problème et vers le développement d'un cadre international et de principes pour la promotion de l'investissement agricole responsable. Le présent document livre un résumé rapide de l'évaluation par le Président des principaux apports des réflexions menées à cette occasion.

Opportunités et risques encourus dans le contexte des tendances actuelles

2. Les participants ont reconnu que le soudain engouement en matière d'investissement agricole étranger, notamment dans le monde en développement, aurait de profondes implications pour l'avenir de la sécurité alimentaire et de l'agriculture mondiales. L'acquisition de droits fonciers, de droits d'accès à l'eau et à d'autres ressources naturelles par les investisseurs étrangers a soulevé

d'importantes polémiques. Les participants ont insisté sur la nécessité de mener des recherches et des analyses plus poussées concernant l'étendue, la nature et l'impact de ces investissements.

3. Les participants ont tous reconnu que la croissance des investissements agricoles était vitale pour parvenir à une meilleure productivité, pour produire une meilleure alimentation et par là-même pour garantir la sécurité alimentaire mondiale et contribuer à la réduction de la pauvreté. L'investissement, qu'il soit étranger, intérieur ou soutenu par l'État, possède un rôle clé dans le financement de la croissance agricole. Les participants des pays en développement ont fait état des efforts qu'ils ont entrepris pour attirer les investissements, soit directement dans le secteur agricole, soit à son profit, dans le cadre d'une stratégie visant à renforcer la sécurité alimentaire et à améliorer le rendement, la productivité et la valeur ajoutée, tout en tirant profit d'un renouvellement des ressources d'exploitation et des entreprises, d'emplois directs et indirects, d'une infrastructure productive, de transferts de technologies, du développement de nouveaux produits et d'un meilleur accès à divers marchés attractifs.

4. De nombreux participants ont à l'inverse souligné la complexité des problèmes liés au foncier et aux autres ressources, en faisant valoir que les investissements mal planifiés ou mal réalisés, notamment lorsqu'ils concernent de grandes étendues de terre dans les pays en développement, pouvaient avoir des effets négatifs involontaires en termes de stabilité politique, de cohésion sociale, de sécurité humaine, de production alimentaire durable, de sécurité alimentaire des ménages ou de protection de l'environnement pour le pays destinataire. La population locale peut perdre accès aux ressources dont elle dépend. L'idée s'est exprimée qu'il était nécessaire et urgent que des mesures soient prises pour réduire les impacts négatifs associés aux investissements internationaux à grande échelle dans les pays en développement.

5. Les participants ont été avertis des appels lancés par différentes parties prenantes pour élaborer des principes, des directives ou des codes de conduite visant à contrôler ces investissements. Certains ont insisté sur la nécessité d'engager des actions rapides, une année s'étant déjà écoulée depuis que le phénomène avait attiré l'attention et les progrès restant encore limités. Suite aux discussions, un consensus s'est dégagé concernant le fait que tous les acteurs représentés par les participants (à savoir, les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les organisations internationales) devaient travailler de concert pour développer des principes et un cadre international qui traduise concrètement ces principes en actions.

Développement d'un consensus autour de principes et d'un cadre international

6. Les participants ont discuté des principes clés suivants et sont parvenus à un accord général concernant le fait qu'ils pourraient former la base des principes autour desquels le cadre international pourrait être élaboré. À une vaste majorité, il a été conclu que les principes ne devaient pas être assortis d'une contrainte sur le plan juridique mais être dotés d'un mécanisme flexible pour le contrôle, qui tienne compte des circonstances spécifiques aux différents pays.

- Droits fonciers et droits aux ressources : les droits existants à la terre et aux ressources naturelles sont reconnus et respectés.
- Sécurité alimentaire : les investissements ne compromettent pas la sécurité alimentaire, mais la renforcent au contraire.
- Transparence, bonne gouvernance et environnement favorable au développement : les processus pour l'accès aux terres et la réalisation des investissements associés sont transparents, contrôlés et permettent d'établir les responsabilités des acteurs impliqués.

- Consultation et participation : les personnes qui sont matériellement affectées par les investissements sont consultées et des accords tirés de ces consultations sont enregistrés et mis en application.
- Viabilité économique et investissement responsable des entreprises agricoles : les projets sont viables sur le plan économique, ils respectent les règles en matière d'indépendance judiciaire, ils reflètent les meilleures pratiques du secteur et offrent une valeur partagée durable.
- Durabilité sociale : les investissements produisent des effets désirables sur le plan social ainsi qu'en termes de répartition ; ils n'augment pas la vulnérabilité.
- Durabilité environnementale : les impacts environnementaux sont quantifiés et des mesures sont engagées pour favoriser l'utilisation durable des ressources tout en minimisant et atténuant les impacts négatifs.

7. Les participants ont insisté sur le fait que le processus d'accord sur les principes et de développement d'un cadre international devait s'articuler autour d'un débat public vigoureux et scientifique ainsi que sur des consultations larges, afin de donner voix à toutes les parties prenantes, puis de concilier et de soutenir les intérêts des pays destinataires, des communautés locales et des investisseurs. L'objectif principal est de créer une situation « gagnant-gagnant » et de promouvoir l'investissement responsable dans le domaine de l'agriculture, afin de tirer le mieux parti de l'accroissement des investissements et de minimiser les risques pour tous les acteurs impliqués, en vue d'un développement agricole durable et sans exclusive dans les pays destinataires.

8. Les participants ont estimé que les efforts entrepris à cet égard devraient s'appuyer sur les bonnes pratiques antérieures et l'expérience acquise, mais également, quand cela s'avérerait approprié, sur le contenu déjà développé dans le cadre de directives, de systèmes normatifs ou de codes de conduite appropriés, qu'ils soient publics ou privés. Parmi les exemples possibles, on peut ainsi citer les Principes de l'Équateur, l'ITIE (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives), les Principes de Santiago, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et de nombreux systèmes spécifiques à certains produits ou à certains thèmes. Le processus de formulation du cadre international doit également se coordonner aux autres initiatives en matière de sécurité alimentaire et venir les compléter.

9. Les participants ont également traité du moyen de faciliter la formulation de contrats d'investissement plus équitables et la sélection de modèles d'entreprise plus appropriés, dont la co-entreprise, l'agriculture contractuelle et les programmes d'aide aux petits planteurs, ainsi que des dispositifs juridiques et politiques appropriés dans les pays destinataires.

10. Les participants ont envisagé que le cadre international facilite en outre la compilation et le partage des données, des informations pertinentes, des expériences et des bonnes pratiques, ainsi que la création d'outils analytiques et opérationnels. À cet égard, ils ont favorablement accueilli la proposition conjointe formulée par un groupe d'organisations internationales de créer une plate-forme de connaissances et un outil pour traiter les questions liées à l'investissement international dans l'agriculture des pays en développement.

La marche en avant

11. Les participants ont exprimé leur soutien unanime aux efforts conjoints de la Banque mondiale, de la FAO, du FIDA et de la CNUCED en vue de contribuer à un processus consultatif plus large qui conduirait à un accord sur les principes et le cadre. Le processus consultatif sera initié par ces organisations en étroite coordination avec les pays investisseurs et destinataires clés, le secteur privé, la société civile et les autres organisations internationales. Il doit être aussi fédérateur que possible et associé à un calendrier bien défini.

12. Les participants se sont montrés déterminés à donner suite aux précédentes analyses et à faire avancer le programme, en profitant d'événements tels que l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale début octobre, les Journées européennes du développement courant octobre, le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire de la FAO en novembre, le Forum mondial sur l'investissement international de l'OCDE et de la CNUCED en décembre et d'autres encore, en 2010. Un point sur l'état d'avancement sera opéré au cours des six prochains mois.

70 personnes provenant de 31 pays et 12 organisations ont participé à la table ronde. Parmi elles, des représentants des gouvernements d'Australie, de la République de Bélarus, de la République fédérale du Brésil, de la République de Bulgarie, de la République du Cameroun, du Canada, de la République centrafricaine, de l'Union des Comores, du Royaume du Danemark, de la République arabe d'Égypte, de la République française, de la République fédérale d'Allemagne, de la République du Ghana, du Saint-Siège, de l'Inde, de la République d'Indonésie, de la République d'Italie, du Japon, du Grand duché du Luxembourg, de la République de Moldavie, de la République islamique du Pakistan, de l'État indépendant de Papouaise Nouvelle-Guinée, la République démocratique de Sao Tomé-et-Principe, du Royaume d'Arabie Saoudite, de la République d'Afrique du Sud, de la République de Corée, du Royaume de Suède, de la Confédération Suisse, de la République Unie de Tanzanie, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des États-Unis d'Amérique, de l'Union européenne, de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Fonds international de développement agricole (FIDA), de l'Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de la Banque mondiale, du Programme alimentaire mondial des Nations-Unies (PAM), de l'Institut international du développement durable, de la Coalition internationale pour l'accès à la Terre et des banques Rabobank International et Yara International.

Toutes les questions concernant ce résumé doivent être adressées à Shunichi Inoue (shunichi.inoue@mofa.go.jp/ +81 3 5501 8339), Directeur adjoint à la Sécurité économique du ministère des Affaires étrangères du Japon.

II.3. Action parlementaire pour assurer la sécurité alimentaire dans le monde. *Résolution adoptée par consensus par la 121ème Assemblée (UIP Genève, 21 octobre 2009)*

La 121ème Assemblée de l'Union interparlementaire,

rappelant que, en vertu de l'Article 25.1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation […]",

rappelant en outre l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), qui consacre le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim,

consciente de l'engagement pris par les parlementaires au titre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification d'établir, sous les auspices de l'UIP, un réseau parlementaire sur la Convention chargé de promouvoir l'information et l'interaction dans le but de renforcer l'implication et l'efficacité des parlements dans la lutte contre la désertification, l'érosion des sols et la dégradation des terres,

tenant compte de l'Accord de coopération du 24 juillet 1996 (A/51/402) entre les Nations Unies et l'Union interparlementaire qui jette les bases de la coopération entre les deux organisations,

notant à ce propos la résolution 63/24 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 22 janvier 2009 sur la coopération entre les Nations Unies et l'Union interparlementaire,

se félicitant de la contribution de l'Union interparlementaire à la définition des priorités et aux travaux du Forum pour la coopération en matière de développement (FCD), récemment créé par le Conseil économique et social de l'ONU,

prenant note de la résolution adoptée par la 96ème Conférence interparlementaire à Beijing (Chine), le 20 septembre 1996 sur les "Politiques et stratégies pour assurer le droit à l'alimentation à l'heure de la mondialisation de l'économie et de la libéralisation des échanges",

prenant note aussi de la Déclaration de Rome de 1996 sur la sécurité alimentaire mondiale et du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, qui prévoient de réduire de moitié à l'horizon 2015 la proportion de personnes sous-alimentées par rapport au niveau de 1996,

notant de plus que, au titre du premier des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la cible 3 consiste en une réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion des personnes qui souffrent de la faim,

rappelant les articles 61, 62 et 65 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) qui traitent de certains aspects de la surexploitation des ressources halieutiques,

rappelant en outre les recommandations adoptées en mai 2009, à sa 17ème session, par la Commission du développement durable des Nations Unies sur l'importance que revêt la promotion de l'agriculture et du développement durables,

se félicitant de la création par le Secrétaire général de l'ONU de l'Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et du Cadre global d'action rendu public par celle-ci en juillet 2008,

tenant compte de la Déclaration de juin 2008 de la Conférence de haut niveau de la FAO sur la sécurité alimentaire mondiale, qui appelle à un renforcement de l'action au plan mondial pour faire face au problème de la sécurité alimentaire mondiale,

se félicitant de la Déclaration du G8 sur la sécurité alimentaire mondiale, adoptée à la réunion de sensibilisation sur la sécurité alimentaire que le G8 a tenue à L'Aquila (Italie) en juillet 2009, et au cours de laquelle les dirigeants de 40 pays et organisations internationales ont souligné cinq principes de base régissant la coopération en matière de sécurité alimentaire et sont convenus d'agir; *se félicitant en outre* de tous les engagements multilatéraux et régionaux pris pour traiter la question de la sécurité alimentaire,

consciente que les changements climatiques affecteront principalement les pays en développement et mettront en péril la sécurité alimentaire,

sachant que le monde est confronté à diverses catastrophes naturelles ou induites par l'homme, allant des sécheresses, famines et inondations aux invasions de sauterelles, qui ont des conséquences directes ou indirectes sur la productivité agricole et, par conséquent, sur la situation macroéconomique des pays, en particulier dans le monde en développement, et qui ont conduit à terme à une faible productivité de l'agriculture, à des cas d'inanition et parfois, à la mort,

consciente que les conditions climatiques extrêmes, les sécheresses et les inondations sont aujourd'hui si courantes dans le monde qu'elles entraînent des pertes humaines et matérielles et détruisent les terres agricoles et l'infrastructure des transports,

réaffirmant que, bien que chaque pays soit le premier responsable de son propre développement durable et de l'éradication de la pauvreté sur son territoire, des mesures concertées et concrètes sont nécessaires à tous les niveaux pour permettre aux pays en développement d'atteindre leurs objectifs de développement durable qui sont liés aux objectifs convenus au plan international en matière de pauvreté, notamment à ceux qui découlent des conférences pertinentes des Nations Unies et de la Déclaration du Millénaire,

notant avec une profonde préoccupation que, malgré les progrès accomplis par la communauté internationale au cours des dernières années vers l'éradication de la faim, plus d'un milliard de personnes souffrent de malnutrition dans les pays en développement,

préoccupée aussi de ce que la crise économique mondiale accentue la pauvreté, ce qui amoindrit encore la sécurité alimentaire des pauvres et creuse le fossé qui les sépare des riches,

constatant avec préoccupation que les prix des denrées alimentaires sont en dessous des sommets atteints récemment mais qu'ils restent instables, notamment en raison du commerce spéculatif sur les marchés à terme des céréales, et devraient demeurer relativement élevés dans un avenir proche,

restant préoccupée par les conflits armés qui entraînent une dégradation importante de la situation socio-économique et, plus particulièrement, de la sécurité alimentaire,

notant avec inquiétude que la capacité de la communauté internationale à répondre à une demande alimentaire en augmentation est limitée par l'urbanisation croissante, la pénurie d'eau, le recul des investissements dans la recherche-développement agricole, les distorsions sur les marchés alimentaires mondiaux, la hausse des prix de l'énergie, la dégradation de l'environnement et les changements climatiques,

sachant qu'un investissement approprié, accessible et durable dans la recherche et les progrès scientifiques pour stimuler la productivité agricole et combattre la famine résultant de la sécheresse, de conditions climatiques extrêmes et d'inondations pourrait aider considérablement les Etats à atténuer la pauvreté et à éradiquer la faim,

notant qu'il importe de disposer d'installations de stockage des denrées alimentaires suffisantes et d'une infrastructure de transport adéquate pour faciliter tant l'entreposage de ces denrées que leur transport vers les marchés,

sachant que sécurité alimentaire et pauvreté sont fondamentalement liées et doivent être traitées dans un large cadre incluant préoccupations sociales et croissance économique,

consciente des effets néfastes de distorsion que certaines politiques agricoles ont sur la production agricole, l'investissement, le commerce et la sécurité alimentaire,

sachant l'importance de marchés et de flux commerciaux équitables et bien organisés pour promouvoir la croissance économique et la sécurité alimentaire,

sachant aussi l'importance du développement durable et de réels progrès dans la lutte contre des problèmes environnementaux tels que l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, pour parvenir à la sécurité alimentaire mondiale,

convaincue que la réalisation du droit à l'alimentation passe par l'adoption de politiques économiques, environnementales et sociales visant à accroître l'offre et l'accessibilité des denrées alimentaires,

consciente de l'importance d'une action mondiale face au problème de la sécurité alimentaire, ainsi que de la nécessité d'établir des rapports en temps utile sur les progrès accomplis,

convaincue que l'agriculture peut jouer un rôle dans la lutte contre les changements climatiques, et *appelant* la communauté internationale à inscrire l'agriculture à l'ordre du jour de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques 2009 (CdP 15) à Copenhague,

1. *invite* les parlements à prendre des mesures urgentes et décisives pour atteindre l'Objectif du Millénaire consistant à réduire de moitié à l'horizon 2015 le nombre des personnes souffrant de la faim;
2. *souligne* qu'il est indispensable d'investir davantage dans le développement rural des pays en développement pour accroître la sécurité alimentaire;
3. *demande instamment* aux pays donateurs d'honorer leurs engagements et de mobiliser des ressources supplémentaires pour concourir à la sécurité alimentaire mondiale;
4. *prie instamment* les Etats, les parlements et les organismes compétents des Nations Unies d'intensifier leurs efforts pour promouvoir l'investissement dans la recherche et le progrès scientifiques de manière à stimuler la productivité agricole et à combattre la famine induite par les sécheresses, les inondations, l'érosion côtière et autres catastrophes naturelles, dans des conditions justes, transparentes et mutuellement convenues;
5. *appelle* les parlements à promouvoir l'investissement dans la recherche et le progrès scientifiques sur des questions telles que la plantation d'arbres, la préservation des zones humides et des terres sèches, l'afforestation et la déforestation, de manière à enrayer les effets des changements climatiques, ce qui a des incidences sur d'autres activités dans ce domaine;

6. *prie instamment* tous les parlements d'intensifier leurs efforts pour mettre un terme à la surpêche permanente d'un grand nombre d'espèces marines qui se produit depuis quelques années dans plusieurs régions et qui porte atteinte à la sécurité alimentaire de bien des pays;

7. *appelle* à soutenir les efforts nationaux destinés à favoriser une bonne utilisation des technologies et savoir-faire locaux et à promouvoir la recherche et les technologies agricoles pour permettre aux hommes et aux femmes pauvres des zones rurales d'accroître la productivité agricole et de renforcer la sécurité alimentaire;

8. *encourage* les Etats à rendre les connaissances et le savoir-faire dans le domaine de la technologie agricole et des systèmes d'innovation agricole plus accessibles, en particulier aux pauvres, moyennant des arrangements appropriés;

9. *demande instamment* aux organismes compétents du système des Nations Unies de soutenir les efforts accomplis par les pays, en particulier dans le monde en développement, pour tirer pleinement profit des nouvelles connaissances en matière de technologies agricoles, d'innovation et de recherche-développement en vue d'atteindre les OMD pertinents, en particulier l'éradication de la pauvreté et de la faim;

10. *mesure* l'importance du rôle du secteur privé dans la mise en place de systèmes agricoles et alimentaires modernes et efficaces, tout en *soulignant* la nécessité de réglementations appropriées pour limiter les abus que le secteur privé pourrait commettre;

11. *demande* que les organisations agricoles aient leur mot à dire dans le processus décisionnel;

12. *prie instamment* les parlements, les organismes compétents des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les donateurs d'investir dans des infrastructures de transport de meilleure qualité, notamment des réseaux routiers et ferroviaires, ainsi que dans de bonnes installations de stockage des denrées alimentaires, tous facteurs qui sont importants pour que la production alimentaire disponible parvienne aux marchés et aux régions qui en ont besoin immédiatement;

13. *appelle* les institutions publiques et privées à continuer de mettre au point de meilleures variétés de plantes adaptées aux différentes régions, en particulier à celles auxquelles les problèmes environnementaux, notamment les changements climatiques, posent des difficultés, et à développer ces variétés et les gérer dans un souci de développement durable; et *appelle* toutes les parties prenantes à intensifier leurs efforts pour que les variétés améliorées de plantes soient accessibles aux petits agriculteurs, en particulier à ceux des pays en développement, dans le respect des réglementations nationales et des accords internationaux pertinents;

14. *encourage* les parlements à échanger des informations sur le progrès technique et la coopération internationale dans le domaine de la productivité agricole;

15. *souligne* que les parlements, les organisations internationales et régionales, les organisations non gouvernementales et les associations d'agriculteurs et de pêcheurs doivent coordonner plus étroitement l'action menée pour accroître la sécurité alimentaire dans le monde;

16. *demande* l'application de stratégies agricoles nationales et régionales en vue d'accroître la sécurité alimentaire grâce à des processus de coordination impulsés par les pays, comme le préconise le Cadre d'action global défini par l'Equipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire;

17. *encourage* les parlements à renforcer les systèmes nationaux de protection sociale afin de protéger les pauvres des pays en développement à l'avenir des hausses des prix des denrées alimentaires et des crises alimentaires, ainsi que de la perte de revenus;

18. *souligne* qu'il est crucial d'assurer aux populations des zones de conflit armé le libre accès à des vivres et autres denrées essentielles, dans le but d'améliorer la situation humanitaire et d'accroître la sécurité alimentaire;

19. *prie instamment* les parlements de prendre, en même temps que des initiatives pour améliorer la sécurité alimentaire mondiale, des mesures permettant l'adaptation aux changements climatiques et leur atténuation, ainsi que le renforcement de la gestion durable de l'eau, des terres, des sols et autres ressources naturelles, y compris la protection de la biodiversité;

20. *invite* les gouvernements à réitérer leur attachement à un résultat équilibré des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha entreprises sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce, et à mener à terme les négociations d'ici à la fin 2010;

21. *prie instamment* les gouvernements de s'abstenir d'ériger de nouveaux obstacles au commerce et aux investissements dans l'agriculture et de prendre des mesures propres à favoriser la mise en place d'un système bancaire sain, notamment de dispositifs de microfinancement en faveur des femmes leur garantissant un minimum de 50 pour cent des fonds disponibles;

22. *encourage* les dirigeants mondiaux à se mettre d'accord sur des mesures efficaces de lutte contre l'insécurité alimentaire lors du prochain Sommet mondial sur la sécurité alimentaire;

23. *demande* aux pays développés de s'engager de nouveau à réduire les émissions de gaz à effet de serre au cours de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (CdP15), de manière à réduire les effets néfastes de ces changements sur l'approvisionnement en denrées alimentaires;

24. *demande* aux parlements de présenter chaque année un rapport au Secrétariat de l'UIP sur les progrès accomplis au plan national pour lutter contre la crise alimentaire, et *demande* à l'UIP d'étudier la possibilité de créer un mécanisme permanent chargé d'examiner la question de la sécurité alimentaire.

---

[*] *La délégation de l'Inde a émis une réserve à propos du paragraphe 21 du dispositif.*

II.4. Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine, réunis à Syrte (Libye) du 1er au 3 juillet 2009 (UA)

Résumé

Les chefs d'États et le gouvernement de l'Union africaine (UA) se sont rencontrés à Syrte, en Lybie, du 1er au 3 juillet 2009, dans le cadre de la 13e Session ordinaire, au cours de laquelle le problème des enjeux fonciers a été débattu. Dans le cadre de leur engagement à éradiquer la pauvreté, les participants ont reconnu la nécessité de « systèmes de contrôle foncier efficaces », qui prennent en compte la durabilité de l'utilisation des terres. Même si des progrès réguliers sont opérés dans le développement des politiques foncières, les participants ont salué l'initiative engagée par la Commission de l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), la Banque africaine de développement (BAD) et d'autres organisations d'aide au développement, afin de concevoir et de mettre en œuvre un cadre et un ensemble de directives pour le continent qui puissent être utilisés par les États membres de l'UA lors de la conception de leurs politiques nationales.

L'établissement d'un cadre institutionnel d'aide au développement et à la mise en œuvre de politiques ainsi qu'à la coordination du suivi et des activités d'apprentissage est fortement désiré par les participants. Au sein des nations elles-mêmes, l'engagement a été pris d'une part d'inclure toutes les parties prenantes (dont la société civile, les acteurs privés, etc.) dans le développement des politiques et le processus de leur mise en œuvre, et d'autre part de s'assurer que les lois offrent un accès équitable aux ressources foncières ou liées à tous les utilisateurs des terres. Les communautés économiques régionales sont appelées à se réunir dans le cadre de plates-formes régionales périodiques pour discuter entre elles, partager leurs expériences, faire part des enseignements tirés et propager les meilleures pratiques en matière de politique foncière.

NOUS, Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine, réunis à notre treizième session ordinaire à Syrte (Libye) du 1er au 3 juillet 2009 ;

REAFFIRMANT les engagements que nous avons pris pour éradiquer la pauvreté en vue d'améliorer le niveau de vie de nos populations et le bien-être de nos générations futures ;

RECONNAISSANT l'importance cruciale de la terre dans la croissance socioéconomique et le développement durables, et dans la sécurité des moyens de subsistance sociaux, économiques et culturels de nos populations ;

CONSCIENTS du riche patrimoine que représentent la terre et les ressources foncières de l'Afrique, en particulier ses écosystèmes naturels uniques ;

CONSCIENTS également de la diversité et de la complexité des systèmes d'exploitation, de gestion et d'utilisation de la terre et des ressources foncières;

PRENANT NOTE de la diversité des questions et des défis liés à l'accès, à l'utilisation et à la gestion des ressources foncières, et la menace qui pèse sur la terre et les ressources foncières, notamment celles dues aux changements qui se produisent dans l'environnement, la politique et l'économie sur le plan mondial ;

CONSCIENTS de la nécessité de mettre en place des systèmes de gouvernance foncière efficaces, ancrés dans les principes de viabilité en vue d'assurer la préservation, la protection et le réaménagement de la terre et des ressources foncières en Afrique ;

PRENANT NOTE en outre des progrès réguliers réalisés par nos pays respectifs dans la mise en place, l'examen, la révision ou l'élaboration de politiques foncières globales et leur mise en œuvre en vue de veiller à ce que leurs différents secteurs fonciers jouent un rôle important dans le développement ;

SE FELICITANT de l'initiative conjointe prise par le consortium de la Commission de l'Union africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD) avec l'assistance des organisations partenaires au développement dans l'élaboration d'un cadre et des directives continentaux pour la formulation et la mise en œuvre d'une politique foncière que les États membres de l'Union africaine peuvent utiliser comme référence pour améliorer la performance de leurs divers secteurs fonciers ;

RECONNAISSANT les consultations et débats exhaustifs qui ont eu lieu et les contributions des experts lors de la préparation du Cadre et des Directives continentaux relatifs à la politique foncière dans les cinq régions de l'Afrique ;

CONSIDERANT le Rapport de la Conférence conjointe des Ministres de l'Agriculture, des Affaires foncières et de l'Elevage de l'Union africaine tenue à Addis-Abeba (Éthiopie), du 22 au 24 avril 2009, et les recommandations qui ont été approuvées par le Conseil exécutif ; à cet effet;

NOUS ENGAGEONS À :

1. donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière dans nos pays, à les lancer et à les superviser, quelle que soit l'importance de la contribution des différentes parties prenantes à ces processus, auxquels participent la société civile, le secteur privé et d'autres partenaires ;
2. appuyer la mise en place du cadre institutionnel requis pour l'élaboration et la mise en œuvre effective de la politique foncière ;
3. allouer des ressources budgétaires suffisantes pour les processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière, notamment le suivi des progrès.

DECIDONS DE :

1. nous assurer que les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et autres groupes vulnérables et sans terre tels que les personnes déplacées ;
2. renforcer la sécurité du régime foncier pour les femmes, qui méritent une attention particulière.

DEMANDONS à la Commission de l'Union africaine en collaboration avec les Communautés économiques régionales, la CEA, la BAD et les autres partenaires de :

1. œuvrer en vue de la mise en place d'un cadre institutionnel approprié pour coordonner les activités de suivi et permettre aux États membres de l'UA d'échanger leurs expériences au fur et à mesure qu'ils élaborent/révisent leurs politiques foncières conformément au Cadre et aux Directives ;
2. prendre des mesures en vue de la création d'un fonds d'assistance aux activités pour la promotion de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique foncière ;
3. prendre des mesures en vue de la mise en place de mécanismes pour assurer le suivi des progrès accomplis et l'établissement de rapports périodiques par les États membres sur les progrès réalisés;

INVITONS LES COMMUNAUTES ECONOMIQUES REGIONALES à :

1. organiser des plateformes régionales périodiques pour faciliter l'échange d'expériences et la diffusion des meilleures pratiques dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques foncières sur la base de l'expérience acquise par les États membres ;

2. identifier les problèmes liés aux politiques foncières et à les résoudre dans le cadre de leur politique agricole commune.

EXHORTONS les États membres à :

1. revoir leurs secteurs fonciers en vue d'élaborer des politiques globales qui tiennent compte de leurs besoins spécifiques ;
2. renforcer les capacités humaines, financières, techniques nécessaires pour appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières ;
3. prendre note des mesures itératives définies dans le Cadre et les directives relatives à la politique foncière en Afrique, pour l'élaboration de leur politique foncière et leurs stratégies de mise en œuvre.

DEMANDONS à la Commission en collaboration avec la CEA et la BAD d'entreprendre des études sur la mise en place d'un cadre institutionnel approprié pour assister les États membres dans la révision, l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques foncières, y compris des mécanismes pour le suivi des progrès et l'élaboration de rapports sur ces progrès, ainsi que la création d'un Fonds africain pour la politique foncière, et d'en faire rapport à la session ordinaire de la Conférence en juin/juillet 2010.

II.5. Groupe de projet de l'UE sur la politique foncière. « Directives de l'UE sur les politiques foncières : directives pour le soutien et la conception des politiques et réformes foncières dans les pays en voie de développement » (novembre 2004)

Résumé

En 2004, l'UE a développé un ensemble de directives pour aider les donateurs de l'UE dans « l'élaboration de leurs aides pour l'intervention dans la politique et l'administration foncières des pays en développement » (Préface). Si les directives ont été spécifiquement conçues pour les donateurs de l'UE avant la récente vague d'acquisitions foncières en Afrique, elles fournissent néanmoins un tableau complet des problèmes liés aux régimes fonciers et à la politique foncière et indiquent des voies d'action pertinentes pour ceux qui se trouvent actuellement impliqués dans la réforme des politiques foncières en Afrique.

Avant toute modification, il est nécessaire de compiler des informations contextuelles pour évaluer le degré de corrélation entre les questions de politique foncière et les autres problématiques plus générales liées au développement. L'une des questions importantes à se poser est notamment la suivante : Quel rapport y a-t-il entre le régime foncier et la pauvreté ? On peut citer encore quelques vérifications pertinentes à effectuer (sans toutefois s'y limiter) : 1) comment les problèmes fonciers sont-ils liés à l'investissement en matière de productivité et à l'emploi ? (par exemple, quels changements en matière de politique pourraient améliorer la productivité et l'investissement ?), 2) quels rapports y a-t-il entre la terre et la justice sociale ou la pauvreté (en termes d'expulsions, d'accès pour les groupes minoritaires comme les femmes, les pasteurs, les indigènes, etc.) et 3) quel est le rôle de la politique foncière en matière d'environnement durable ? Les forces et faiblesses des structures politiques, juridiques et institutionnelles doivent également être évaluées. Dans quelle mesure cette politique protège les droits des gouvernés et comment la loi est en pratique appliquée). La politique foncière doit être intégrée dans l'effort de démocratisation du gouvernement, au plan national comme au plan local.

Une fois que les rapports entre la politique foncière et les autres problématiques ont été établis, le donateur/la partie intéressée de l'UE doit identifier les actuels « points d'entrée » possibles par le biais desquels des changements pourraient être mis à profit. Cette identification peut s'effectuer en évaluant : 1) les processus de réforme en cours, 2) la participation des acteurs concernés (qui sont les parties intéressées et qui dirige le processus de réforme actuel ?), 3) les pressions émergeantes (quelles sont les positions/perspectives des principales parties intéressées et notamment des exploitants agricoles ou de bétail ?), 4) les facteurs politiques, à savoir le climat politique et l'engagement du gouvernement et 5) l'état de la recherche, etc. Les réformes proposées doivent être viables sur les plans économique, financier, institutionnel, social et environnemental.

Une fois que les opportunités ont été évaluées, les donateurs de l'UE et autres acteurs impliqués peuvent choisir une intervention adéquate, qui peut inclure une ou plusieurs des possibilités suivantes : recherche et analyse, législation, administration foncière (par exemple, enregistrement au cadastre et titularisation), gestion foncière (par exemple, redistribution et réaffectation), développement d'un système de taxes foncières, performance des évaluations en matière d'impact sur l'environnement et développement de systèmes de contrôle et d'évaluation. L'intérêt des systèmes de contrôle et d'évaluation ne doit pas être sous-estimé ; il s'agit d'outils efficaces pour mesurer le succès des interventions et pouvoir opérer les modifications appropriées en cas de besoin. Les « indicateurs externes » fournissent des informations relatives à l'exécution d'une politique et sont préférables aux « indicateurs internes », qui détaillent les contributions, comme les ressources financières et humaines.

II.6. Atelier de validation de l'étude sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA (octobre 2009)

Introduction

Du 27 au 29 Octobre 2009, s'est tenu à Dakar Sénégal, l'atelier régional de validation de l'étude sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA ». Cette étude a été initiée par l'UEMOA en collaboration avec la Banque mondiale. Elle a bénéficié de l'appui technique du Hub Rural.

Les principaux objectifs de l'atelier sont ceux-ci-après :

- partager les réflexions et préoccupations de l'UEMOA en matière foncière ;
- obtenir une information actualisée sur les processus fonciers nationaux en cours au sein de l'espace UEMOA ;
- mieux prendre en considération les préoccupations spécifiques des États membres en matière foncière ;
- dégager et approfondir les perspectives utiles et opportunes d'action de l'UEMOA pour appuyer les processus nationaux en cours en croisant les points de vue des États membres et autres parties prenantes.

Ont pris part à l'atelier une cinquantaine de participants représentant :

- les États membres de l'Union,
- la société civile,
- le secteur privé,
- les organisations régionales et internationales.

L'atelier s'est déroulé en séances plénières et en travaux de groupes. Les principales conclusions et recommandations de l'atelier sont synthétisées dans les points ci-dessous.

1- Importance de la question foncière dans la sous-région

La terre constitue la première richesse pour les pays africains. Bien gérée et mise en valeur, elle permet de contribuer à la croissance économique et de lutter contre la pauvreté. En particulier, la sécurisation foncière est considérée comme une condition importante pour assurer l'intensification de l'agriculture et garantir la sécurité alimentaire. Cependant la gestion foncière dans la plupart des États membres de l'UEMOA, fait face à de nombreuses contraintes. Il s'agit notamment :

- de l'inadaptation et de l'absence d'application effective des textes législatifs et réglementaires relatifs au foncier ;
- de l'insécurité des producteurs ruraux, particulièrement les exploitants familiaux ;
- des difficultés d'accès à la terre et à la propriété foncière pour les groupes vulnérables tels que les femmes et les jeunes.

La gestion du foncier est rendue plus complexe par les transformations rapides et profondes qui affectent l'environnement socio-économique. C'est le cas notamment :

- de l'accroissement rapide de la population ;
- des déplacements volontaires ou forcés de populations ;
- des progrès rapides de l'urbanisation et des phénomènes liés à la globalisation et au marché international.

Il faut également souligner l'inquiétude grandissante des États, de la société civile et des populations de la région devant le phénomène d'accaparement des terres. Enfin, les études les plus récentes indiquent que l'Afrique sera la région la plus durement touchée par les effets des changements climatiques, et que ses capacités productives en seront affectées de manière négative.

Les questions foncières sont importantes non seulement pour les politiques nationales mais aussi dans le cadre des grands chantiers de l'intégration régionale. C'est le cas en ce qui concerne la Politique Agricole de l'Union (PAU), la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire (PATC) et la construction du marché commun au sein de l'espace UEMOA.

Les principes de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, ainsi que le principe du droit d'établissement supposent un environnement d'accès sécurisé à la terre au sein de l'espace de l'Union. La bonne gestion du foncier contribue également à la préservation de la paix dans la région.

2- Etat des lieux des initiatives en cours

Pour faire face à cette situation, de nombreuses initiatives sont développées par les États, mais aussi par la société civile ainsi que par les organisations régionales. Certaines initiatives sont convergentes dans tous les États de l'espace de l'Union, pendant que certaines sont spécifiques. Ainsi on soulignera que tous les États ont mis en place des législations foncières cadres à des périodes différentes. Certains États ont entrepris des actions de mise en œuvre de ces législations avec plus ou moins de succès, mais tous se heurtent à des contraintes de capacités limitées et de manque de moyens financiers. D'autres États sont actuellement en train de s'engager dans la reformulation de leurs cadres de politiques et législations foncières nationales. Les questions de financement durable des réformes foncières, notamment la mise en place d'une fiscalité foncière juste et adaptée constitue également un problème commun auquel sont confrontés l'ensemble des États.

Les organisations régionales manifestent de plus en plus un intérêt à soutenir les efforts des États en matière foncière, à travers notamment différentes rencontres régionales de concertation et des projets d'élaboration d'instruments régionaux.

Au niveau de la société civile, des efforts sont déployés pour participer aux processus nationaux de réformes foncières et engager des actions de lobbying en faveur notamment de la sécurisation foncière des exploitations familiales.

3. Quel rôle pour l'UEMOA et quelles actions possibles ?

L'atelier reconnaît que les questions foncières relèvent en priorité de la responsabilité des États. Ces États formulent leurs politiques et législations nationales en fonction de leurs contextes historique, social et culturel spécifiques ainsi que des engagements internationaux qu'ils ont souscrits. Cependant l'Union, en considération de ses objectifs, se voit de plus en plus interpellée sur le sujet. Le rôle approprié de l'UEMOA consiste surtout à soutenir et faciliter les processus nationaux engagés

par les États. L'UEMOA doit également encourager les États à mettre leurs politiques foncières en cohérence avec les principes de l'intégration régionale, notamment avec le droit d'établissement au sein de l'espace de l'Union, les principes et orientations de la PAU et de la PATC.

Dans cette perspective, les directions d'action ci-après proposées par l'étude de base ont été jugées pertinentes :

a. L'appropriation par les États de l'initiative communautaire naissante en matière foncière
b. La mise en place d'un Observatoire régional du foncier
c. Le renforcement des capacités des États en matière de gestion foncière ;
d. L'Assistance aux États en matière de promotion et de régulation des marchés fonciers

L'atelier a souligné que la bonne gouvernance en matière foncière doit être prise en compte dans la mise en œuvre de ces quatre axes.

Au terme de ses travaux, l'atelier a approuvé le rapport de l'étude sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA ». L'atelier a fait des amendements qui devront être intégrés dans le rapport final et a formulé des recommandations sur les points suivants :

- l'accaparement des terres
- la mise en place d'un Observatoire du foncier en Afrique de l'Ouest
- le renforcement des capacités en matière de gestion foncière
- la synergie des initiatives sur le foncier en Afrique de l'Ouest

4- Recommandations

4.1- Recommandations sur l'accaparement des terres

- Considérant l'inquiétude croissante des populations de l'espace de l'Union en ce qui concerne le phénomène grandissant d'accaparement des terres ;
- Considérant le manque d'informations claires relatives aux attributions de terres rurales au profit firmes étrangères ;
- Considérant les questionnements sur les avantages et risques potentiels liés à ce type de pratique.

L'atelier recommande aux Etats

- d'assurer la préservation des intérêts de leurs populations, particulièrement les exploitants familiaux, en renforçant leurs capacités ;
- de consulter les populations locales concernées avant toute attribution de terres relevant de leur terroir et les associer dans les prises de décision ;
- de veiller à la préservation de leurs intérêts nationaux dans une perspective de long terme.

L'atelier recommande à l'UEMOA, en concertation avec la CEDEAO et les autres organisations régionales :

- d'engager des initiatives communes visant à approfondir leur connaissance du phénomène ;
- de favoriser la concertation entre États membres de l'espace de l'Union en ce qui concerne le phénomène ;

- de favoriser des approches de réponse concertée pour faire efficacement face à ce phénomène ;
- de renforcer les capacités de négociation des États pour faire face au phénomène

4.2- Recommandation sur l'Observatoire du foncier

- Considérant les besoins des États en matière d'informations foncières ;
- Considérant l'importance d'une capitalisation et diffusion des bonnes pratiques en matière de gestion foncière ;
- Considérant la nécessité d'un suivi et évaluation des expériences de mise en œuvre des politiques et législations foncières nationales

L'atelier recommande à l'UEMOA :

- d'engager des concertations avec les autres organisations régionales et avec les partenaires au développement autour de l'observatoire régional sur le foncier en Afrique de l'Ouest ;
- d'approfondir la réflexion sur la faisabilité et les contours institutionnels d'un observatoire ouest-africain du foncier, y compris les leçons sur les expériences passées ;
- de prendre les mesures appropriées pour une mise en place effective de l'observatoire dans des délais raisonnables.

4.3- Recommandation sur le renforcement des capacités en matière de gestion foncière

- Considérant la situation d'insécurité persistante des populations particulièrement des exploitants familiaux ;
- Considérant les difficultés rencontrées par les États dans la mise en œuvre de leur réforme foncière nationale
- Considérant les nouveaux enjeux liés à la globalisation tels que l'accaparement des terres.

L'atelier recommande à l'UEMOA :

- de soutenir le développement des échanges d'expériences en matière foncière entre États membres de l'espace de l'Union, notamment à travers des voyages d'études ;
- de contribuer à l'amélioration des compétences de gestion foncière au niveau des institutions nationales et locales ;
- d'œuvrer à la mise en place au niveau régional d'un cycle de formation sur le foncier, en partenariat avec des instituions d'enseignement et de recherche reconnue en la matière de prendre en compte le financement des réformes foncières dans les mécanismes régionaux de financement existants

4.4- Recommandation sur la synergie des actions

- Considérant l'intérêt général pour les questions foncières en Afrique de l'Ouest
- Considérant la multiplicité des initiatives en matière foncière au niveau national, régional et international
- Considérant les risques liés à une dispersion des efforts ;

L’atelier recommande à l’UEMOA de :

- bien s’imprégner des processus en cours au niveau des Etats ;
- faire le point des initiatives engagées par les autres partenaires au niveau régional et
- veiller à un partage de l’information sur ces initiatives ;
- œuvrer à assurer la synergie et complémentarité des actions en fonction des avantages comparatifs respectifs des différentes institutions.

L’atelier
Dakar le 29 Octobre 2009

GLOSSAIRE[42]

Le travail sur ce lexique a été considérablement facilité par la précédente publication du lexique et de la bibliographie en français réalisés par Meliça Cubrilo, Catherine Goislard et leur comité consultatif composé de Jean-Pierre Chauveau, Jacques Gastaldi, Michel Kasser, Philippe Lavigne Delville, Étienne Le Roy et Camilla Toulmin. Nous tenons aussi à remercier Vincent Basserie, du ministère français des Affaires étrangères, ainsi que Christèle Riou, du bureau de l'IIED à Édimbourg, pour la relecture minutieuse de nombreuses traductions de l'anglais vers le français. Le concours de Philippe Lavigne Delville, du GRET, s'est révélé particulièrement utile pour la relecture des traductions tout au long de notre collaboration. Différents traducteurs professionnels ont été consultés à cette occasion, ainsi que pour d'autres travaux connexes relatifs au domaine foncier : Ros Schwartz, Wendy Allatson, Jean Lubbock, Claude Karnif et Simon Knight. Nous devons également remercier Brigitte Thébaud, pour ses observations concernant une version antérieure du document, ainsi que Christian Lund, dont les commentaires encourageants et instructifs se sont avérés extrêmement utiles pour la révision et la réadaptation de certaines définitions clés. Enfin, nous voulons remercier Camilla Toulmin, pour l'ensemble de son travail de relecture des différentes versions du texte ainsi que pour l'aide qu'elle a apporté pour proposer des exemples et des références sur un grand nombre des termes référencés.

Bail / Contrat de location - Lease

En termes juridiques, on appelle bail un contrat en vertu duquel l'une des parties, le bailleur (*lessor*), autorise l'autre partie, le preneur (*lessee*), à jouir de l'usage d'une propriété (muable ou immuable) pour une durée spécifiée et en contrepartie d'un paiement désigné comme étant le loyer (*rent*). En anglais, on parle aussi de *let*. Il convient de noter que le terme *lease* peut aussi être utilisé sous sa forme verbale, dans le sens d'« établir un bail par contrat ».

Canon emphytéotique - *Ground rent*

Loyer perpétuel réservé au cédant de la terre baillée et à ses héritiers (Campbell-Black, 1979). Dans certaines juridictions (par exemple, en Écosse), cette obligation de payer par annuités des supérieurs féodaux a été presque éradiquée. À d'autres endroits, ce type de loyer peut être payé pour un bail à long terme dit « emphytéotique » (par exemple, un bail de 99 ans). **Voir également : *Système féodal, Bail emphytéotique, Rente foncière***

Chef de terre - *Land chief*

Le chef de terre est en général un descendant du premier occupant d'un domaine et donc le garant que le pacte d'origine établi avec les puissances spirituelles et terrestres de la terre est respecté. Les termes utilisés dans les idiomes pour désigner le *chef de terre* se traduisent littéralement par « maître de la terre », « enfant de la terre » ou même « propriétaire de la terre ». Le chef de terre détient d'importants pouvoirs sur les terres au sein des sociétés coutumières et correspond à une institution tant socio-politique que socio-religieuse. Différentes hiérarchies peuvent s'établir entre les chefs, que ce soit pour la guerre, les rites sacrés, les conflits sociaux ou l'administration des terres. La littérature française d'Afrique de l'Ouest concernant le foncier souligne l'importance du *chef de terre* par opposition à d'autres fonctionnaires en apparence plus éminents (Bruce, 1988).

Le chef de terre est chargé de pratiquer épisodiquement les sacrifices requis aux esprits mythiques qui possèdent le lieu. C'est de cette médiation qu'il tire son pouvoir sur la terre. Il est traditionnellement considéré comme l'autorité la plus haute pour tous les problèmes concernant la terre qui est sous sa responsabilité, mais cette terre elle-même ne lui appartient pas en propre. Il est

[42] Land Tenure Lexicon. A glossary of terms from English and French speaking West Africa. Compiled by Rebeca Leonard and Judy Longbottom, IIED, London, March 2000 Traduit par le CSAO-OCDE.

en ses pouvoirs de diviser la terre entre les clans qui composent le groupe, d'accorder des autorisations d'installation aux groupes subséquents, de garantir les frontières de la terre du groupe et d'agir en qualité d'arbitre dans les conflits relatifs à cette terre. Lorsque la densité de la population devient très importante sur la terre, il arrive que des chefs ou des anciens aient le droit de récupérer des terres de leurs propres exploitations pour les donner en culture aux nouveaux ménages, sans en référer préalablement au chef de terre, mais cette procédure reste relativement inhabituelle (*ibid.*). Lorsque toute la terre arable est affectée et que les possessions deviennent si petites qu'il n'est plus envisageable de procéder à des réaménagements, la terre est transmise de génération en génération, conformément aux règles coutumières de succession, si bien que le rôle des autorités foncières se limite de plus en plus à une simple fonction d'arbitrage des conflits.

Le chef de terre ne doit cependant pas nécessairement être indigène et ce rôle peut être acquis par des moyens politiques ou diplomatiques, voir par conquête. Les autorités coloniales britanniques persuadèrent ainsi des chefs de s'intégrer au système d'administration colonial et partout où furent nommées d'autres personnes que les chefs de terre eux-mêmes, la position de ces derniers tendit à s'atrophier (Bruce, 1988). Après l'indépendance, le pouvoir de fait des chefs de terre s'est préservé dans les zones rurales, mais il est devenu plus limité, notamment pour ce qui concerne la résolution des conflits fonciers. En dépit de cela, les structures gouvernementales locales introduites au cours de la récente vague de programmes de décentralisation risquent toujours d'avoir à faire face aux autorités coutumières pour acquérir une légitimité locale, à moins que ne puissent être encouragées des approches innovantes pour concilier les mœurs anciennes et nouvelles.
Voir également : *Droit de hache, Droit de feu, Premier occupant (droits du), Systèmes fonciers indigènes*

Coutume / Droit coutumier - *Custom / Customary law*
Dans le contexte africain, la loi coutumière fait référence au corps des lois et coutumes indigènes passées et présentes. Les termes « traditionnel » et « coutumier », s'ils restent couramment utilisés, sont souvent évités dans les écrits récents quand il s'agit de décrire les systèmes fonciers africains contemporains. Le terme « traditionnel », en particulier, évoque une opposition à la modernité et à toute capacité à évoluer, si bien qu'il a tendance à faire oublier que les systèmes indigènes sont en réalité dynamiques – en constant changement et sans cesse renégociés par les membres du groupe. Le terme « coutumier », quant à lui, paraît sans doute plus adapté à décrire l'origine de l'autorité dans les systèmes indigènes que la nature des droits eux-mêmes.

Avec la publication des *Grands Coutumiers de l'Afrique Occidentale Française* en 1939, les Français ont cherché à se doter d'archives consolidées de référence sur les coutumes locales. Les Anglais ont également tenté de rassembler ces connaissances mais ont montré moins d'intérêt dans la codification. Dans les années 1950, A.N. Allot mit en œuvre un projet pour consigner de manière systématique les lois coutumières des zones anglophones d'Afrique et leur harmonisation avec les concepts et institutions juridiques modernes. Un certain nombre d'écrivains ont mis en question la validité de telles lois et coutumes et avancé que les lois consignées par les administrateurs coloniaux n'étaient souvent que des reconstructions, voire de pures et simples fabrications des chefs coutumiers qui tentaient par là de s'accorder, par la reconnaissance coloniale, des pouvoirs supérieurs à ceux qui étaient les siens au cours lors de la période précoloniale (Allott, 1960 ; Berry, 1993 ; Oliver de Sardan, 1984 ; McAuslan, 2000). **Voir également : *Codification, Systèmes fonciers indigènes***

Droit d'accès - *Access right*
Un droit d'accès est un droit, reconnu au niveau local ou au niveau juridique, d'accéder à une zone physique déterminée. Dans de nombreuses régions d'Afrique, les droits d'accès à la terre dépendent de l'appartenance à un groupe social particulier. La nature et l'étendue des droits d'accès détenus par un membre donné de la société sont fonction de sa participation à un réseau de relations sociales

(Okoth-Ogendo, dans *Raintree*, 1987 : 226). Un nouveau venu peut ainsi espérer obtenir accès à une terre en établissant un lien social avec un parrain de la communauté concernée. Inversement, des femmes perdent souvent accès à des terres à la suite d'un divorce. **Voir également : *Ressources de propriété commune, Ressources d'accès libre, Droits de propriété, Servitude***

Droit foncier - *Land tenure*

Le terme anglais *tenure* provient du terme latin qui signifie « exploitation » ou « possession ». Toutefois, le droit foncier est un terme juridique qui fait référence au droit d'exploiter la terre plutôt qu'au fait de sa possession. Le mot *tenure*, lorsqu'il est utilisé pour lui-même, fait souvent référence au foncier, mais il peut revêtir d'autres sens, comme celle de titularisation. Bohannan insiste sur la nature sociale de l'accès aux terres et de leur contrôle, un thème récurrent dans les études récentes. Il milite auprès des spécialistes en faveur d'une approche qui considérerait le foncier non seulement en termes de relations entre les personnes et la terre, mais également entre différents groupes de personnes (Basset et Crummey, 1993: 12).

Le terme *foncier*, en français, provient du mot latin *fundus* qui signifie fondation. Comme nom, il est utilisé pour décrire les relations foncières et la structure de la propriété foncière. Comme adjectif, il peut se traduire par « se rapportant à la terre ». Dans les deux cas, il a une portée plus vaste que sa traduction anglaise habituelle. Le *foncier* peut couvrir la flore, la faune et les systèmes aquatiques, pour autant qu'ils sont associés à un périmètre terrestre (de Zeeuw, 1995: 7). En ce sens, le *foncier* correspondrait plutôt à ce qu'on désigne en anglais par la formule « resource tenure ».

Sur le plan juridique, le terme *foncier* est utilisé pour faire référence à l'état de la terre, qui est par nature immuable. Le sol et sa nature immuable sont donc les attributs fondamentaux du foncier. En économie, le foncier fait référence à la possibilité de tirer profit de la terre sous la forme d'un loyer. Fréchou l'emploie dans son acception géographique, pour faire référence aux relations interhumaines qu'impliquent l'organisation et l'utilisation de l'espace physique (Le Roy, dans Le Bris *et al*., 1982 : 11). Selon Le Bris *et al.* (1991: 13), la définition multidisciplinaire du foncier fait référence à un système social complet qui relie toutes les composantes d'une société. Le terme *tenure* est également utilisé dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest pour faire référence aux droits fonciers.

Le concept de *maîtrises foncières* possède un sens archaïque de portée générale et un sens récent plus précis développé dans le cadre du modèle des relations foncières de Le Roy (voir Le Roy, 1996c). Le concept général de *maîtrises foncières* est utilisé en anthropologie dans un sens global, pour décrire toutes les formes d'appropriation, de puissance de gestion et de contrôle social des terres, dont les formes coutumières et contractuelles, et pas seulement la propriété privée que reconnaît la loi officielle.

Le modèle de Le Roy s'appuie sur son observation de la « nouvelle loi d'usage » établie par un mélange des différents systèmes de régulation fonciers existants. Les systèmes traditionnels ne sont que partiellement opérationnels, alors que les systèmes modernes axés sur la propriété et hérités de la colonisation ne possèdent qu'une influence marginale. Le modèle de Le Roy dépasse la simple bipolarisation entre tradition d'un côté et modernité de l'autre, afin de considérer les stratégies pluralistes adoptées par les différents acteurs. Il s'inspire en partie du travail de Schlager et Ostrom (1992) et prend en compte les conceptions africaines traditionnelles des droits fonciers ainsi que l'approche juridique moderne. **Voir également : *Théories évolutionnistes du foncier, Possession, Propriété, Droits de propriété***

Droit moderne / Droit positif - *Statutory law*

Le droit positif fait référence à la législation (ou à d'autres instruments juridiques également appelés statuts) promulguée par l'État. Le terme est utilisé pour désigner la loi établie par l'État, par opposition à la loi coutumière, qui provient des institutions coutumières spécifiques à une région particulière. L'existence des systèmes juridiques indigènes en Afrique et la légitimité dont ils jouissent de fait signifie qu'en pratique, le droit positif possède une application très limitée dans les zones rurales. Conçu et promulgué par le gouvernement central, il n'est donc souvent pas reconnu, pas compris, si ce n'est tout simplement pas connu par les communautés locales (Bruce, 1988). Sa formulation, et le langage dans lequel il est exprimé, servent à la fois à créer une distance entre le droit positif et la population locale. **Voir également : *Système foncier colonial, Systèmes fonciers indigènes***

Droits multiples - *Overlapping rights*

Dans de nombreux systèmes juridiques, les droits de propriété sont sujets à l'exercice de droits d'autres personnes. La loi civile française s'efforce cependant de réduire le nombre de droits qui peuvent s'appliquer à une portion de terre et chercher à préserver l'unité de la propriété dont l' « essence », selon les mots du politicien révolutionnaire français Mirabeau, doit « appartenir à une seule personne » (Cubrilo et Goislard, 1998 : 353). Dans la loi européenne héritée du droit civil romain, le propriétaire de la terre est considéré posséder non seulement le sol, mais toute propriété, située à l'intérieur de ses limites *a coelo usque ad centrum* (du ciel jusqu'au centre de la terre), sujette aux droits aux minéraux et aux droits de pêche, etc.

En Afrique, la plupart des systèmes indigènes reconnaissent plusieurs droits sur les parcelles de terre, qu'ils soient de différents niveaux ou détenus par différents groupes à différents moments. Le chef, le lignage, le propriétaire de la terre, le locataire, le métayer ou l'emprunteur, leurs femmes, leurs parents et leurs voisins peuvent tous avoir des droits simultanés sur une portion de terre particulière. Ces droits peuvent en outre se limiter à une période spécifique, si bien qu'un ensemble différent de personnes peut avoir le droit d'utiliser la terre une fois la moisson terminée ou lorsque les arbres commencent à produire des fruits, etc. **Voir également : *Système de régime foncier indigène, Propriété, Fonds, Foncier de l'arbre***

Droits d'usage - *Use rights*

Dans le cadre du droit civil français, un droit d'usage est un droit d'utiliser une chose conformément à son usage désigné. Plus spécifiquement, selon Cornu (1994: 830), il s'agit d'une forme limitée de l'usufruit, temporaire, non transférable et qui ne peut être expropriée. Le droit d'usage donne droit à son détenteur d'utiliser quelque chose qui appartient à quelqu'un d'autre.

Dans le cadre des régimes fonciers africains, la question du droit « d'usage » s'interprète cependant de manière plus large. Selon Gastellu (1982: 276), le droit d'usage est lié à l'appartenance à la communauté locale et perpétué par une occupation stable et continue, confirmé par le travail exercé par une famille d'exploitants. La plantation des cultures, des arbres et des arbustes ou la récolte des fruits et des écorces est une preuve suffisante de l'existence d'un droit d'usage aux yeux de la communauté du village. L'usage est établi par le travail investi dans la terre par un individu ou ses ancêtres.

Selon Le Roy (1996c: 65), le statut d'une région peut changer en vertu de son usage. Barrière et Barrière (1996b: 9) font remarquer que des usages successifs ou multiples d'un environnement particulier changent selon les ressources ou les régions concernées. Ainsi, une plaine inondable est une ressource utilisée à la fois pour le pâturage entre les marées basse et haute et pour la pêche et la chasse. En outre, selon Do Felli (dans Crousse *et al.*, 1986 : 44-5), le droit d'usage peut être direct (exercé par les descendants du premier occupant) ou accordé sous la forme d'un prêt éventuellement soumis à conditions. **Voir également : *Systèmes fonciers indigènes, Usufruit.***

Expropriation des terres - *Compulsory acquisition*

L'expropriation des terres désigne l'acquisition de terres ou de propriétés par l'État dans le cadre de besoins de redéveloppement liés à l'intérêt public, par exemple pour permettre la construction de routes, d'hôpitaux, d'écoles, etc. L'évaluation des terres à exproprier est souvent affaire de conflit entre les propriétaires fonciers (ainsi que leurs autorités coutumières) et l'État. Cette évaluation forme la base de la compensation payable pour la perte des terres. Les évaluations qui ne s'appuient que sur les seules valeurs du marché omettent l'importance que possède la terre en termes d'identité sociale, sa portée religieuse et culturelle, ainsi que la dimension stratégique de subsistance qu'elle revêt pour l'exploitation. Par ailleurs, comme les utilisateurs de la terre ne possèdent souvent pas de droits de propriété reconnus, l'État négocie généralement avec les autorités coutumières ou les représentants qui ne sont pas rendus comptables de leurs actes auprès des exploitants qui utilisent la terre concernée. L'État acquiert souvent plus de terre qu'il n'est strictement nécessaire pour le développement souhaité et les zones excédentaires peuvent rester sans usage pendant des années ou être vendues ou louées à faible prix aux développeurs et aux spéculateurs soucieux de réaliser des profits conséquents (Kotey, à venir). **Voir également : *Domaine éminent, Expropriation***

Fermage - *Tenant farming*

Contrat adopté par un propriétaire foncier rural (le bailleur) et un métayer (le preneur), en vertu duquel le métayer accepte de cultiver une portion de terre pour une durée spécifiée et se trouve soumis à l'obligation de payer un loyer dont le montant est fixé à l'avance et par commun accord. **Voir également : *Métayage***

Mise en valeur - Productive use / development

En économie, on qualifie de *mise en valeur* la terre qui est transformée en un moyen de production et sur laquelle la personne qui l'a rendue productive peut revendiquer des droits.

Ce concept a été introduit au départ par les administrations coloniales, afin d'améliorer la productivité des terres en encourageant l'investissement dans le secteur du développement foncier. Il a ensuite été adopté par les gouvernements après l'indépendance. Il s'oppose à la conception traditionnelle des droits fonciers des personnes qui requiert la création et la maintenance d'un lien particulier entre un groupe et une zone de terre. La pierre angulaire de la relation traditionnelle entre les personnes et la terre se trouve ainsi éliminée par le concept de *mise en valeur* : les normes coutumières sont remplacées par l'État et par la capacité à investir dans l'amélioration des terres. D'un point de vue juridique, savoir que la terre a été *mise en valeur* est une question de fait, qui peut s'établir en se référant à la liste des activités considérées constituer une telle preuve.

La législation coloniale française stipulait que toute terre laissée non développée (non *mise en valeur*) pendant dix ans pouvait être revendiquée par l'État. Cette réglementation posait cependant des problèmes pour les exploitants des zones où les terres abondaient et où des champs pouvaient être laissés en jachère plus de dix ans ; la loi incitait alors à soumettre les terres à une culture plus intensive qui ne convenait pas toujours sur le plan environnemental. Les bergers des vastes pâturages de la région du Sahel faisaient en outre face à un autre problème, car la mise en pratique du principe de *mise en valeur* ne permettait pas de reconnaître le pacage comme un usage productif de la terre. C'est ainsi que l'État s'est approprié de vastes étendues de pâturages et que, dans bien des cas, les droits pastoraux ont été systématiquement marginalisés. Dans les cas des conflits entre bergers et exploitants, les derniers gagnaient généralement, leurs droits fonciers sur les terres étant mieux assurés par leurs droits de culture. **Voir également : *Appropriation, Ressources pastorales, Terres vacantes et sans maître***

Propriété de l'État - *State property*

En Afrique, le régime de propriété d'État établi par les puissances coloniales « par droit de conquête » et, par la suite, « dans l'intérêt général », incorporait les terres non déclarées, les terres vacantes et sans maître, ainsi que les terres considérées comme illégalement occupées sous forme de propriété privée. Dans les colonies françaises, ce régime conduisit à un monopole d'État de la propriété des terres qu'ont perpétué la plupart des pays africains après l'indépendance. Les autorités coloniales britanniques, de leur côté, développèrent des alliances territoriales pour acquérir des terres. La propriété d'État ou de couronne fut également acquise par le biais de procédures d'expropriation. **Voir : *Expropriation des terres, Domaine/Domanialité, Expropriation, Terres vacantes et sans maître***

Propriété foncière - *Ownership of land*

Si l'anglais dispose de deux mots pour décrire les concepts distincts que sont la propriété comme « *ownership* » (les droits spécifiques à une terre) ou comme « *property* » (l'élément que l'on peut posséder en propre), il convient de noter que le français ne possède que le seul terme de *propriété,* qui peut indifféremment faire référence au corps des droits et obligations liés à une chose particulière ou à la chose elle-même. Dans de nombreux textes anglais et dans l'usage courant, on utilise néanmoins « *property* » dans un sens synonymique à « *ownership* ». Le terme de propriété évoqué ci-après est considéré selon l'acception liée aux droits d'un propriétaire.

« La propriété est un concept de la loi européenne qui représente l'appropriation de tous les droits d'usage, d'abus et de disposition de parcelles de terre spécifiques » (Okoth-Ogendo, 1987: 226). Selon cette définition de la propriété foncière, la terre est considérée comme un élément qui peut être exploité et mis à profit. Les trois prérogatives impliquées dans le véritable droit de propriété sont le droit d'utiliser, de disposer et de jouir des fruits obtenus d'une propriété. La caractéristique qui distingue généralement la propriété complète des autres droits de propriété est le droit de la transférer, dont celui de l'aliéner à des personnes qui ne sont pas de la même famille ou qui ne sont pas des membres du groupe. Okoth-Ogendo explique qu'« en cela réside la distinction fondamentale entre la loi de propriété africaine et celle imposée par les Anglais. Car la loi de propriété anglaise admet non seulement la propriété des ressources, mais conçoit fondamentalement cette propriété en termes nucléés (ou individualisés). Posséder consiste à exclure toute possibilité que les autres possèdent des droits simultanés » (1987: 227).

Le concept de propriété foncière exclusive a été introduit en Afrique de l'Ouest en 1830, par les Français, au Sénégal. Partant du constat que le concept de propriété n'existait pas dans le régime foncier endogène, l'État colonial a tenté de promouvoir le concept de propriété privée en introduisant un régime de propriété publique accordant des concessions et en établissant un cadastre. L'impact de ces politiques est cependant resté très limité. Alors que des programmes d'ajustement structurel ont vigoureusement fait la promotion de la privatisation au cours des années 1980 et 1990 et alors que beaucoup militent toujours en faveur de régimes de la propriété individuelle comme seul remède contre la dégradation des ressources naturelles, moins de 3 % des terres sont aujourd'hui possédées à titre privé au Sénégal. Le chiffre est également faible pour les propriétés officielles dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Parmi les distinctions entre loi européenne et africaine, on notera aussi que pour la première, la propriété de ressources naturelles situées au-dessus du sol et sous le sol dépend généralement de la propriété de la portion de terre utilisée pour l'agriculture – le sol, ou le *fonds*. Les exceptions à cette règle concernent les droits d'exploitation minière et de pêche qui peuvent être acquis séparément. Ce type de propriété des ressources situées au-dessus ou en dessous du niveau du sol contredit le système topocentrique africain qui autorise l'exercice de plusieurs droits sur une unique portion de terre avec des usages considérés comme complémentaires (Le Roy *et al.*, 1996 : 26). Par exemple, dans plusieurs systèmes juridiques endogènes, une zone terrestre particulière peut être sujette à des

droits de pâturage une fois les cultures récoltées et différents membres de la famille peuvent être autorisés à exercer des droits de cueillette pour récolter le produit des arbres dans les terres d'exploitation d'une autre personne. **Voir également :** ***Aliénation, Appropriation, Propriété commune, Concession, Domaine/Domanialité, Bien/chose, Marchés fonciers, Cadastre, Régime foncier, Droits multiples, Propriété, Droits de propriété, Droits réels, Terres vacantes et sans maître, Foncier de l'arbre, Usufruit***

Réforme agraire - *Land reform*
La réforme foncière peut faire référence à une redistribution des terres (également appelée réforme agraire) ou à une réforme du système foncier. **Voir :** ***Redistribution des terres, Réforme du système foncier***

Réforme foncière - *Tenure reform*
La réforme foncière est un processus destiné à modifier la nature des droits du régime foncier. Le concept doit être distingué de celui de réforme agraire ou de redistribution des terres, qui désigne la réforme de la structure agraire aux fins de parvenir à une plus grande égalité de taille entre les exploitations des différents producteurs.

La réforme foncière en Afrique sub-saharienne s'est principalement concentrée sur l'amélioration de la sécurité foncière, l'idée étant de stimuler l'investissement sur les biens fonciers, de mobiliser les facilités de crédit et d'activer les marchés fonciers, dans l'espoir d'encourager le développement agricole et la croissance. De fortes pressions se sont exercées sur les pays, notamment ceux qui développaient des programmes d'ajustement structurel, pour favoriser la propriété privée et introduire un programme d'immatriculation foncière dans le but d'améliorer la sécurité du régime foncier. Elles tenaient à la croyance que seuls les systèmes de droits fonciers officiellement enregistrés pouvaient offrir une véritable sécurité pour les exploitants fonciers, les investisseurs potentiels et les fournisseurs de crédits. Des analyses plus récentes confirment cependant que de nombreux systèmes fonciers indigènes confèrent en réalité des droits sécurisés d'exploitation foncière aux exploitants qui suffisent à stimuler l'investissement et à favoriser des améliorations foncières à plus long terme (Platteau, 2000).

La dualité juridique qui caractérise de nombreux pays dans lesquels le droit positif au niveau national est en contradiction avec la loi coutumière locale et où ni l'un ni l'autre ne font absolument autorité, est un facteur d'insécurité foncière plus important. Il serait donc utile que des programmes de réforme foncière cherchent à clarifier la position des droits d'exploitation des terres détenus en vertu des systèmes juridiques coutumiers par rapport aux lois de propriété nationales. Plusieurs pays d'Afrique du Sud sont actuellement engagés dans des programmes de réforme de ce type (Toulmin et Quan, 2000). **Voir également :** ***Sécurité collatérale, Réforme agraire, Sécurité foncière***

Utilisation des terres - *Land use*
Analyse de l'usage des terres selon un système de classification. L'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) répartit les terres en différentes catégories : les terres cultivées (plus d'un dixième de la surface terrestre totale du globe), les pâturages permanents (un quart), les forêts et les bois (moins d'un tiers) et les autres terres (un tiers), dont les zones construites, les zones marécageuses et celles qui ne sont utilisées ni pour la culture ni pour le pâturage (OIE, 1998). **Voir** : ***Zone/zonage***

Titre foncier - *Title deed*
Un titre foncier est un document contractuel visant à transférer une propriété foncière. Dans de nombreuses juridictions occidentales, l'enregistrement de ce titre suffit à prouver le droit de propriété. **Voir :** ***Immatriculation foncière***

The right to adequate food *is recognized in specific instruments such as the Convention on the Rights of the Child (Art. 24(2)(c) and 27(3)), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Art. 12(2)), or the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Art. 25(f) and 28(1)). But it is stated most explicitly, at a more general level, under Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights adopted by G.A. Res. 217 A (III) of 10 December 1948 and under Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted on 16 December 1966.*

> En savoir plus : www.oecd.org/csao/terres

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

Adresse postale : 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16 - France

Bureau : Le Seine Saint-Germain, 12 bd des Iles, Bâtiment B, 92130 Issy-les-Moulineaux

Tél : +33 (0)1 45 24 89 87 – Fax : +33 (0)1 45 24 90 31

E-mail : swac.news@oecd.org / www.westafricaclub.org