

Points-clés

- **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 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 soient accompagnées d'un suivi et d'une mise en application efficaces.

« Accaparement des terres » ou opportunité de développement ?

La terre est essentielle à la subsistance, la sécurité alimentaire et l'identité de millions de personnes dans le monde en développement, en raison de leur 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 peuvent, selon leur structure, 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 et permet 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 des populations locales.¹

Acquisition foncière internationale : tendances et forces motrices

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 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 million d'hectares d'affectations aux investisseurs étrangers (une surface à peine plus petite que celle du Swaziland ou du Koweït). 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.

- **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 million 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 Figure 1 pour Madagascar. Les acquisitions foncières par des investisseurs nationaux sont également significatives.

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'une des principales raisons. Le boom des biocarburants de ces dernières années en est une 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 agricoles de base, 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.

Mitiger 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 aux pâturages). 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

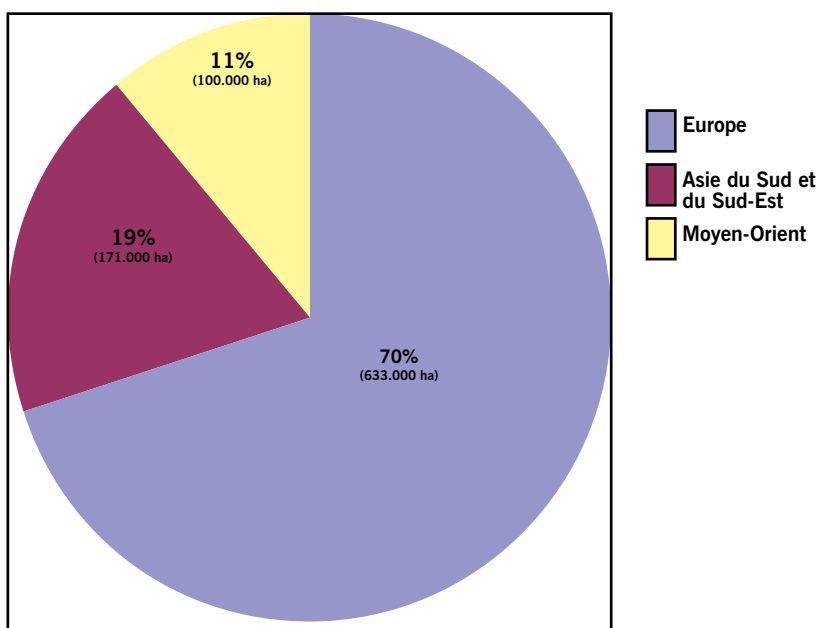


Figure 1. Affectations foncières internationales sur 5000 hectares à Madagascar, par région d'origine (en % des surfaces foncières affectées)

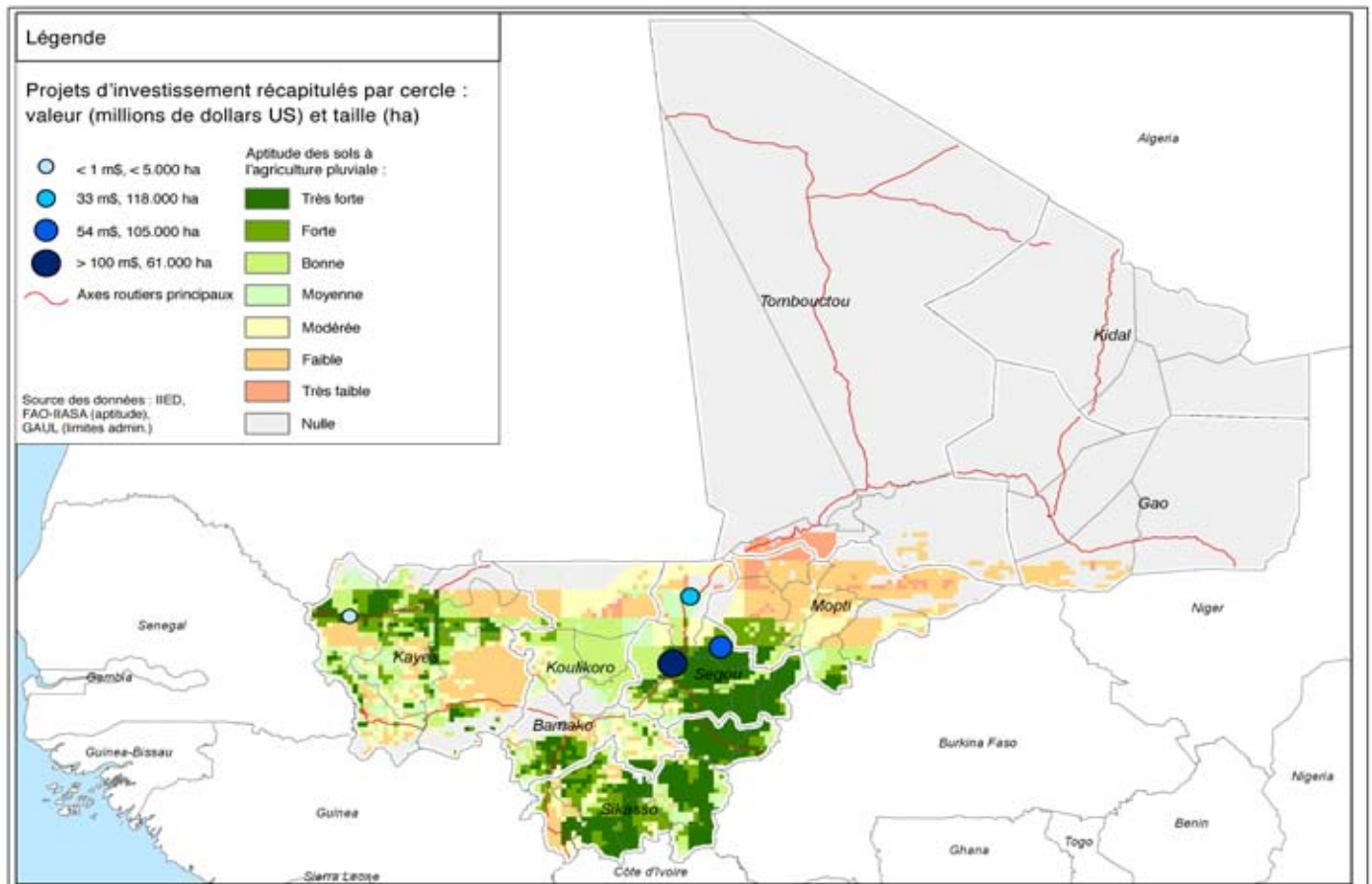


Figure 2. Acquisitions foncières enregistrées au Mali, 2004-2009

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 peut aussi être une contrainte, et la priorité d'accès pour son utilisation peut elle-même être source de conflits.

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 assujéti 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.

Zoom sur les 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 redevables 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 aux 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 défavorables du gouvernement hôte (expropriation, traitement arbitraire 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

« Accaparement des terres » ou opportunité de développement ?

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 million 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 devraient 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 devraient 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 devraient exploiter les mécanismes politiques d'incitation afin de promouvoir des modèles d'entreprise dont les valeurs recourent celles des entreprises locales, comme les

propriétaires de petites exploitations, les fabricants et les prestataires de services. Ces initiatives peuvent inciter à l'agriculture contractuelle structurée de manière équitable et à la coentreprise, la population locale fournissant ses terres en échange d'une prise de participation dans le projet.

Les gouvernements devraient 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 devraient 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 devraient intensifier leurs efforts pour sécuriser les droits fonciers locaux. Les mesures envisageables peuvent comprendre 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) ;



Source : Still Pictures

Récolte de feuilles de sisal dans une plantation à Kisangata, en Tanzanie

- 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 ET SONJA VERMEULEN

Remerciements

- Ce document 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).
- La traduction française de ce document a été assurée par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (CSAO/OCDE).
- 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.

Note

1. L'étude inclut l'analyse d'un petit échantillon de contrats, des études de cas approfondies dans deux pays africains, ainsi que 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 les 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 Development Opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, est disponible à l'adresse suivante : www.iied.org/pubs/display.php?o=12561IIED.

L'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) est un institut de recherche indépendant et à but non lucratif actif dans le domaine du développement durable. L'IIED offre son expertise et pilote des activités visant à rechercher et réaliser un développement durable aux niveaux local, national, régional et mondial. Ce document d'information a été rédigé avec l'appui généreux de Danida (Danemark), du DFID (Royaume-Uni), du DGIS (Pays-Bas), de Irish Aid (Irlande), de Norad (Norvège), de la SDC (Suisse) et d'Asdi (Suède).

CONTACT : Lorenzo Cotula
lorenzo.cotula@iied.org
 3 Endsleigh Street,
 London WC1H 0DD,
 Royaume-Uni

Tél : +44 (0)20 7388 2117
 Fax : +44 (0)20 7388 2826
 Site Web : www.iied.org