



L'initiative de la ceinture verte et l'accaparement des terres au Malawi

Il y a souvent un décalage entre les intentions en apparence bienveillantes et les manifestations pratiques des accords fonciers à grande échelle. Les réalités empiriques de ces accords appellent à étudier en profondeur et à questionner les motivations cachées des intervenants impliqués afin d'évaluer si leur priorité est réellement de développer des situations gagnant-gagnant. Comme l'ont démontré les expériences de l'initiative de la ceinture verte (GBI, *Green Belt Initiative*), les petits exploitants sont presque toujours les perdants. Cela fait donc douter de la capacité des initiatives internationales – comme les directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les principes de la Banque mondiale pour un investissement agricole responsable et le Cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières de l'Union africaine (UA) – à améliorer significativement les résultats des accords fonciers à grande échelle sur le continent.

Depuis l'introduction du programme de subventions aux intrants agricoles (FISP, *Farm Input subsidy Programme*) lors de la période de végétation 2005/2006, le Malawi occupe une

place importante dans les débats politiques sur la sécurité alimentaire et le secteur agricole florissant à travers le continent. Le principal avantage du FISP est qu'il a permis au Malawi de produire suffisamment de surplus de maïs par rapport à ses besoins alimentaires annuels, qui sont à présent estimés à 2,8 millions de tonnes. Le Malawi est donc passé d'un état de dépendance à l'aide alimentaire et aux importations commerciales de nourriture en raison d'une insécurité alimentaire généralisée et de pénuries alimentaires chroniques, à un état d'autosuffisance aux niveaux du ménage et du pays. Le Malawi est même devenu un donateur en faveur des pays en déficit alimentaire comme le Lesotho et le Swaziland (Chinsinga, et Dorward, et al, 2008). D'autres pays africains sont appelés à prendre exemple sur le modèle agricole du Malawi, qui a testé la mise en œuvre de subventions intelligentes décrites comme «des mécanismes visant à offrir des biens et des services subventionnés conçus pour promouvoir le développement du marché et améliorer le bien-être des plus démunis» (Minot et Benson, 2009:4).

Cependant la capacité du FISP à assurer à long terme l'autosuffisance et la sécurité

alimentaire du Malawi fait débat. La controverse est principalement alimentée par un groupe de donateurs qui doutent que le FISP fasse un usage efficace des précieuses ressources et soit abordable à long terme (Dorward et Chirwa, 2011). Des questions se posent quant à la capacité du gouvernement à cibler correctement les bénéficiaires pour limiter les éventuels effets de distorsion des subventions, à l'impact de plusieurs années consécutives de régimes climatiques favorables sur la réussite du FISP et au coût d'opportunité des ressources investies dans le programme (Holden et Tostensen, 2011). En réponse à certaines de ces questions, le gouvernement a lancé en 2009 l'initiative de la ceinture verte (GBI). Son objectif est d'utiliser les ressources en eau disponibles pour augmenter la production agricole, la productivité, les revenus et la sécurité alimentaire, tant dans les ménages qu'à l'échelon national, ainsi que de stimuler la croissance économique et le développement au travers du renforcement de l'irrigation à petite et à grande échelle et de l'optimisation des pratiques d'agriculture pluviale (Chingaipe, et al., 2011). À travers la GBI, le gouvernement s'est engagé à offrir aux investisseurs locaux et internationaux des terres dans un périmètre s'étendant sur 20 kilomètres entre les trois lacs du pays et 13 fleuves intarissables, soit une superficie de 1 million d'hectares, pour l'agriculture irriguée.

L'initiative de la ceinture verte

Ce programme vise à réaliser et à pérenniser une révolution agricole afin de créer des bases solides pour la croissance économique durable et le développement. La GBI a pour principe d'assurer l'accès des agriculteurs commerciaux à de grandes étendues de terre agricole permettant de réaliser le plus possible d'économies d'échelle. L'objectif ultime exprimé

dans le document de présentation de la GBI est de rendre de vastes portions de terre disponibles pour les grands investisseurs:

Les grands producteurs ont besoin de vastes zones de terre pour produire à grande échelle. Des terres doivent leur être réservées le long de la ceinture verte et ils doivent être mis en relation avec des institutions bancaires pour financer des intrants comme les machines, les engrais, les semences, les pesticides, la main d'œuvre et les liquidités. Les grands producteurs devront discuter avec les assemblées locales de la relocalisation des villages situés dans les zones d'agriculture intensives utilisant des équipements lourds. Les systèmes d'irrigation [seront] la propriété de grands agriculteurs commerciaux et de grandes entreprises [qui] seront responsables de leur développement et de leur utilisation. Ils loueront les terres pour une période spécifiée dans l'actuelle politique foncière et détermineront ensuite les cultures prioritaires et les stratégies de production (GoM, 2009: iii-iv).

Les autres objectifs de la GBI sont:

- Augmenter la production et la productivité des cultures, du bétail et des zones de pêche;
- Augmenter les exportations agricoles;
- Augmenter la diversification et le nombre de grands exploitants agricoles;
- Améliorer les liens et opérations au sein des chaînes de valeur;
- Augmenter la participation du secteur privé dans la production agricole;
- Créer une plus-value grâce au traitement des matières premières;

- Créer des pôles de croissance ruraux le long des corridors de la ceinture verte.

La GIB s'articule autour de six composantes:

- Développement et restauration des infrastructures d'irrigation;
- Amélioration de l'accès au crédit;
- Gestion des ressources naturelles;
- Développement de technologies basé sur la recherche;
- Renforcement des capacités, développement des infrastructures et du marché;
- Diffusion et utilisation des nouvelles technologies.

Ces composantes de la GIB sont conformes à l'Approche pour le secteur agricole (ASWAp, *Agriculture Sector Wide Approach*), qui est considérée comme le principal cadre institutionnel pour la mise en œuvre de la GIB. L'ASWAp implique toute une série de ministères: le ministère de l'agriculture, de l'irrigation et du développement de l'eau; des finances et de la planification du développement; des gouvernements locaux et du développement rural; des ressources naturelles, de l'énergie, du transport et des travaux publics; et du commerce et de l'industrie.

L'ASWAp s'articule autour de trois grands axes, à savoir la sécurité alimentaire et la gestion des risques, l'agro-industrie et le développement du marché, ainsi que la gestion durable des terres et de l'eau. Les principaux services d'appui sont la génération et la diffusion des technologies, le renforcement institutionnel, le développement

des capacités ainsi que des thèmes transversaux comme le VIH/sida et l'égalité des sexes.

Accapement des terres et impasse législative

La principale préoccupation est que la GIB est généralement perçue comme un outil facilitant l'accapement – par des acteurs locaux et étrangers – des terres de petits exploitants qui ont été identifiées dans le cadre de la GIB. Comme expliqué plus bas, cela a de graves conséquences sur les droits des agriculteurs expropriés au titre de la GIB, en particulier à la suite de l'impasse dans laquelle se trouve la réforme agraire depuis maintenant près de dix ans. On sait, par exemple, que le gouvernement du Malawi a accordé 55 000 hectares de terres agricoles irrigables au gouvernement de Djibouti en 2009 en échange d'un soutien non spécifié à la construction du port intérieur du Malawi, en vue de réduire les coûts du transport de biens vers et depuis le Malawi. De la même manière, le Fonds d'investissement britannique dans les terres agricoles a acquis 2 000 hectares de terres pour la production de paprika pour le marché européen. Des grandes étendues de terre ont été cédées à Paladin Africa, une entreprise impliquée dans l'extraction d'uranium dans le district de Karonga, au nord du pays (Chingaipe et al., 2011). La sous-traitance est devenue une méthode d'accapement des terres à la mode. Ainsi, des petits exploitants cultivent du jatropha dans les régions du centre et du nord du Malawi. La sous-traitance est aussi commune dans l'industrie du sucre, qui emploie des petits exploitants chargés de cultiver de la canne à sucre.

La mise en œuvre de la GIB suscite plusieurs inquiétudes. Le Malawi est une nation d'agriculteurs dans laquelle la propriété et la répartition des terres sont très inégales. On

estime par exemple qu'un petit exploitant sur trois cultive entre 0,5 et 1 hectare de terre, que 55 % des petits exploitants possèdent moins d'un hectare de terres et que 70% cultivent moins d'un hectare et consacrent 70% de leur terre à la culture du maïs, la principale denrée alimentaire du pays (Chirwa, 2004 et Chinsinga, 2008). Alors qu'environ 2 millions de petits exploitants cultivent en moyenne moins d'un hectare, 30 000 grands groupes cultivent entre 100 et 500 hectares.

La GBI est mise en œuvre dans un contexte d'enlisement des réformes agraires, qui avaient commencé avec une Commission présidentielle sur la réforme agraire en 1996. Une politique foncière a été développée et adoptée en juillet 2002, mais la législation nécessaire pour la mettre en œuvre n'existe pas encore (Peters et Kambewa, 2007). Une Commission législative spéciale visant à faciliter la promulgation du cadre législatif pour les affaires foncières a mis fin à ses activités il y a plus de sept ans (Chinsinga, 2011). Pour la plupart des spécialistes et des activistes de la société civile, le blocage de la mise en œuvre des réformes agraires est principalement dû à la volonté de l'élite politique et administrative de protéger et de défendre ses propres intérêts. La majorité d'entre eux ont acquis de grandes étendues de terres grâce aux précédentes réformes agraires qui ont été mises en œuvre quand le pays a obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne, à la fin des années 60, et ils ne sont pas prêts à les céder, même s'ils n'en cultivent qu'une petite partie. (Peters et Kambewa, 2007).

Le paradoxe est que la GBI ne cible pas les terres en friche de l'élite politique et administrative, mais celles des petits exploitants, qui, en l'absence d'un cadre législatif définitif, sont considérées comme appartenant à l'État. Cela est dû au fait que le projet de politique

foncière désigne une nouvelle catégorie de terres – les terres coutumières privées – mais celles-ci ne peuvent être prises en considération en l'absence d'un cadre législatif. Donc tant qu'un cadre législatif ne sera pas en vigueur, les terres coutumières seront considérées comme la propriété de l'État, comme le stipule la loi foncière de 1967.

Champ de la recherche

Une recherche a été menée pour évaluer l'économie politique de la confiscation des terres au titre de la GBI. Elle a examiné la configuration structurelle et institutionnelle de la GBI, les processus visant à introduire des changements dans l'utilisation et l'appropriation des terres ainsi que les implications économiques, sociales et politiques des transactions foncières.

Contrairement aux autres formes d'accapement des terres, qui sont initiées par des entreprises et des gouvernements étrangers, la GBI est l'œuvre du gouvernement du Malawi. En d'autres termes, la GBI est une forme d'accapement des terres axée sur l'offre (Chingaipe et al., 2011). Pour cette raison, les principes de la Banque mondiale (2010) pour un investissement agricole responsable ont servi de cadre analytique. Ce cadre a fait l'objet de critiques car il considère les saisies de terre comme un investissement dont il faut tirer parti, plutôt que comme un défi auquel il faut mettre un terme (Oya, 2009, et Veltmeyer, 2009). La nature axée sur l'offre de la GBI suggère que le gouvernement dispose d'un cadre réglementaire et de la capacité de gérer le programme conformément aux principes du cadre, qui inclut les éléments suivants:

- Les transferts de terres reconnaissent et respectent les droits à la terre et aux ressources naturelles existants.

- Les transferts de terres doivent se faire sur une base volontaire et augmenter le bien-être des communautés qui cèdent leurs droits à la terre à une entreprise investisseuse.
- Les processus politiques et les transactions doivent être transparents, impartiaux et rentables, et la bonne gouvernance doit être assurée.
- Les investissements dans la terre doivent renforcer ou garantir – plutôt que menacer – la sécurité alimentaire dans le pays en question (Banque mondiale, 2010).

Conclusions

La GBI n'est pas unanimement acceptée au Malawi. Contrairement à l'élite politique et économique, les membres des communautés sont partagés quant à ses bénéfices. Le manque de clarté des règles, des procédures et des processus relatifs aux transferts des terres fait obstacle à une ruée transparente et responsable du secteur privé sur les terres au titre de la GBI. Pire encore, le Malawi se base sur une politique foncière nationale de 2002, qui reflète des principes démocratiques et progressistes, mais le cadre juridique est celui de la loi foncière de 1967, qui aurait dû être amendée il y a longtemps pour refléter la réalité sur le terrain (Chingsinga, 2011).

Dans le pays, le processus d'identification des parcelles de terre pour la GBI est principalement descendant, l'élite politique et économique jouant un rôle prépondérant. Les parcelles de terres destinées aux investisseurs ont été identifiées unilatéralement par le gouvernement, et les communautés seront relocalisées une fois que les investisseurs auront acheté la terre ou la loueront. Bien que la question de la réinstallation des communautés

affectées soit mise en avant dans le document de présentation de la GBI et dans des accords verbaux officiels, les modalités administratives n'ont pas été réfléchies en profondeur et la discussion est évitée pour des motifs politiques (Chingaïpe et al. 2011).

Une résistance citoyenne a vu le jour en réponse aux expropriations et, pour la contrer, le gouvernement travaille avec des chefs traditionnels qui sont obligés de soutenir le programme de développement du gouvernement.

Toute résistance aux transferts de terre au titre de la GBI est considérée comme une opposition au programme de développement du gouvernement (Chingsinga, 2010 et Chingaïpe, 2010). Aucun accord institutionnel ne prévoit de processus consultatif et participatif, grâce auquel les communautés affectées pourraient réellement faire entendre leur voix. Les communautés et les militants de la société civile condamnent la GBI, qu'ils considèrent comme une initiative centralisée dont la mise en œuvre est effectuée à l'échelle locale par des technocrates qui n'ont pas participé à la conception du programme. Le processus d'acquisition des terres ne montre aucun signe de bonne gouvernance, et en particulier d'inclusivité, de responsabilité et de transparence.

La GBI pourrait nuire à la sécurité alimentaire plutôt que l'améliorer, et ce, parce que les agriculteurs commerciaux devront produire des cultures qui servent leurs intérêts commerciaux. Même si les investisseurs étrangers décident de produire des cultures vivrières, il n'y a aucun mécanisme en place pour limiter les exportations en cas de crise alimentaire dans le pays (Chingaïpe et al., 2011). En outre, la collectivisation saisonnière des terres au titre de

la GBI oblige les petits exploitants à abandonner les cultures associées au profit de la monoculture. Les agriculteurs sont donc contraints de suivre un calendrier agricole uniformisé et de planter les semences prescrites dans le programme. Cette pratique menace la diversification des moyens de subsistance locaux et porte atteinte à l'un des filets de sécurité des paysans pauvres.

La durabilité à long terme de la GBI suscite des inquiétudes. Des dilemmes politiques, stratégiques, techniques, financiers et relatifs aux résultats menacent la durabilité à long terme de la GBI et doivent être résolus afin d'assurer sa pérennité. L'un des dilemmes stratégiques concerne par exemple les préoccupations de différents ministères quant à l'exécution de la GBI dans le Bas Shire. Alors que le ministère de l'agriculture, de l'irrigation et du développement de l'eau soutient la construction de canaux d'irrigation, le ministère du tourisme exige une autre étude de faisabilité axée sur l'écosystème autour de la réserve de Majete et sur le bien-être de la faune et la flore. Le ministère des ressources naturelles, de l'énergie et de l'environnement demande aussi une autre étude de faisabilité pour observer les impacts de la construction du canal sur la production d'électricité de la centrale des chutes de Kapichira. Comme l'illustrent les contradictions de la GBI, le manque d'harmonisation des politiques pose problème car il donne une mauvaise image du gouvernement. Les querelles ininterrompues entre les ministères publics montrent bien l'approche descendante et unilatérale adoptée lors de la conception de la GBI. Ces contradictions politiques auraient dû être résolues avant de vendre le concept de la GBI au public et aux investisseurs. Les conflits d'intérêt entre les ministères publics ont sensiblement ralenti le processus de la GBI. Les ministères se livrent une guerre féroce pour faire valoir leurs propres

intérêts et ainsi s'approprient l'augmentation des ressources associée à la GBI.

Considérations politiques

Les conclusions de l'étude soulèvent plusieurs considérations politiques en ce qui concerne la GBI:

- Les processus de conception et de mise en œuvre de la GBI doivent être transparents et responsables. Jusqu'à présent, aucune réelle consultation des communautés locales n'a eu lieu. La participation des communautés dont les terres risquent d'être saisies – un principe de la bonne gouvernance – est quasiment inexistante.
- La GBI considère les terres coutumières comme une réserve illimitée de terres pouvant être privatisées, une stratégie visant à accroître l'efficacité de l'exploitation des terres. En l'absence d'un cadre législatif foncier définitif, ce mécanisme pourrait bien avoir l'effet inverse. La finalisation du cadre législatif sur les questions foncières devrait être traitée en urgence.
- Des directives opérationnelles manquent à la GBI. Il est urgent de développer des directives en ce qui concerne le processus de prise de décision communautaire visant à céder des terres aux investisseurs, les droits et les devoirs des investisseurs, du gouvernement et des communautés dans les transactions foncières, et l'utilisation des terres par les investisseurs afin d'équilibrer les cultures vivrières et non vivrières ainsi que les exportations d'aliments en temps de pénurie dans le pays.
- La relation entre la GBI d'une part et la sécurité et la vulnérabilité alimentaires d'autre part

requiert davantage d'attention. En l'absence de directives opérationnelles claires sur l'investissement, l'utilisation des terres, l'accès aux marchés et le crédit, les transferts fonciers au titre de la GBI pourraient avoir d'énormes impacts sur les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et la justice sociale.

- Les données disponibles suggèrent que l'Approche pour le secteur agricole (ASWAp) est un mécanisme de partage d'informations assez efficace entre les intervenants administratifs. Cependant, elle ne résout pas les problèmes de bureaucratie, que l'on peut observer dans les conflits entre ministères. L'ASWAp doit être reformulée pour devenir un réel outil de collaboration et pas simplement de partage d'informations. Elle doit permettre de gérer les politiques bureaucratiques et les défis de la GBI, qui est l'une des politiques clés du secteur agricole.
- Un plan de mise en œuvre chiffré de la GBI est nécessaire et doit être diffusé afin de minimiser l'asymétrie de l'information, qui pourrait mener à ce que quelques personnes seulement – en particulier des personnes en relation avec l'élite au pouvoir – acquièrent des terres pour leur propre intérêt et aux dépens du bien commun, comme indiqué dans le document de présentation de la GBI.

Références

- Chingaïpe, H., (2010) "Business and the State in Malawi: The Politics of Institutional Formation, Maintenance and Change", PhD Thesis: University of York, UK
- Chingaïpe, H., Chasukwa, M., Chinsinga, B., Chirwa, E., (2011) The Political Economy of Land Alienation: Exploring Land Grabs in the Green Belt Initiative in Malawi, A Research Report for the FAC-PLAAS Country Study: University of Western Cape, South Africa
- Chinsinga, B., (2007) Reclaiming Policy Space: Lessons from Malawi's Fertilizer Subsidy programme, A Paper Presented at the World Development Report Workshop, Institute of Development Studies, 21-24 January 2007
- Chinsinga, B., (2010) "Seeds and Subsidies: The Political Economy of Input Programmes in Malawi", Future Agricultures Working Paper No. 013, Institute of Development Studies: Brighton, UK
- Chinsinga, B., (2011) "The Politics of Land Reforms in Malawi: A Case Study of the Community Based Rural Land Development Programme", Journal of International Development, Vol. 23 pp 1-14
- Dorward, A., and Chirwa, E., (2011) "The Malawi Agricultural Input Subsidy Programme: 2005/06 to 2008/09", International Journal of Sustainability, Vol. 9, No. 1 pp 232-247
- Dorward, A., Chirwa, E., Boughton, D., Crawford, E., Jayne, T., Slater, R., Kelly, V., Tsoka, M., (2008) "Toward 'Smart' Subsidies in Agriculture? Lessons from Recent Experience in Malawi", Natural Resource Perspectives No. 116, September 2008 Government of Malawi (GoM) (2009) The Green Belt Initiative: Concept Paper, Ministry of Agriculture and Food Security: Lilongwe, Malawi
- Holden, S., and Tostensen, A., (2011) Appraisal of the Malawian Medium Term for Farm Inputs Subsidy Programme (FISP_MTP) (2011-2016): Lilongwe, Malawi
- Oya, C., (2009) "The World Development Report 2008: Inconsistencies, Silences and the Myth of 'Win-Win' Scenarios", Journal of Peasant Studies, Vol. 36, No. 3 pp 593-601
- Peters, P., and Kambewa, D., (2007) "Whose Security? Deepening Social Conflict over Customary Land in the Shadow of Land Tenure Reform in Malawi", Journal of Modern African Studies, Vol. 45, No. 3 pp 447-472
- Sabola, T., (2010) "Kasinthula Eyes 3000 Hectares by 2015", Weekend Nation, 16 November 2010
- Veltmeyer, H., (2009) "The World Bank on Agriculture and Development: A Failure of Imagination or the Power of Ideology?" Journal of Peasant Studies, Vol. 36, No. 2 pp 393-410
- World Bank (2010) Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits? The World Bank, Washington DC

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Blessings Chinsinga et Michael Chasukwa** de **Future Agricultures Consortium**. **Beatrice Ouma et Amy Thompson** sont les rédactrices en chef. Pour en savoir plus au sujet de cette série de Points Infos, visitez: www.future-agricultures.org

Future Agricultures Consortium vise à encourager un débat critique et un dialogue politique sur l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre plusieurs organisations africaines et anglaises axées sur la recherche. Secrétariat de Future Agricultures Consortium, Université du Sussex, Brighton BN1 9RE, Royaume-Uni.

T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Future Agricultures invite les lecteurs à citer ou à reproduire ses documents dans leurs propres publications. En échange, Future Agricultures Consortium demande d'être cité en référence et de recevoir une copie de ladite publication.



Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.