

Les Transactions Foncières à Grande échelle, la Sécurité Alimentaire et les Moyens de Subsistance au Niveau Local

Les acquisitions foncières étrangères à grande échelle (accaparement de terres), constituent une préoccupation majeure et réelle pour les populations africainesⁱ. Les derniers rapports indiquent qu'au moins 56 millions d'hectares, presque 5% des terres en Afrique, ont déjà fait l'objet de transactions foncières, ou sont actuellement au centre de négociations avec des investisseurs internationauxⁱⁱ. Les investissements réalisés par les investisseurs nationaux sont au moins aussi importants dans de nombreux pays. La demande de terres est élevée que ce soit pour l'alimentation ou pour les biocarburants, le bois et les minéraux.

Les conséquences des transactions foncières sont très significatives pour les populations locales, et pour l'environnement. Certains y voient des opportunités financières pour les communautés locales, par le biais de l'emploi et des revenus générés par la location ou la vente des terrains. D'autres considèrent que l'aliénation des terres représente une menace majeure pour les moyens de subsistance au

niveau local, pour la sécurité alimentaire et l'environnement. Il s'agit de déterminer si des modèles 'gagnant-gagnant' existent, profitables aux populations locales, tout en fournissant un retour financier pour les investisseurs.

Les gouvernements jouent un rôle central dans la gestion et la négociation lors des transactions foncières. Ils sont essentiels en termes de rédaction des conditions générales visant à équilibrer les intérêts des utilisateurs locaux des terres et ceux des investisseurs, et de mettre en application les accords contractuels.

Le présent point info s'appuie sur les dernières études de Future Agriculturesⁱⁱⁱ. Il formule plusieurs questions :

- Quels sont les moteurs des transactions foncières à grande échelle en Afrique et qui sont les principaux acteurs dans ces transactions ?
- Quel est l'impact des transactions foncières sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des utilisateurs actuels des terres?

- Que peuvent faire les gouvernements pour protéger les moyens de subsistance des petits exploitants?

Quels sont les moteurs des transactions foncières?

L'augmentation considérable des transactions foncières dans toute l'Afrique découle de trois facteurs principaux: l'alimentation, le carburant et la finance. C'est dans le contexte de la **crise alimentaire mondiale** de 2008, lorsque les prix des denrées alimentaires ont atteint des niveaux record, avec une augmentation de plus de 80% en 18 mois, que se situe l'accaparement actuel des terres. Les pays pauvres en terres, en particulier le Moyen-Orient, investissent dans ce dont ils disposent le moins: les terres à objectif de production agricole.

La **crise du carburant**: les prix élevés et fluctuants du pétrole, en particulier entre 2007 et 2009, ont déclenché une 'révolution des biocarburants'. On considère les biocarburants comme étant la voie à suivre pour une énergie alternative qui réduirait les préoccupations liées à l'environnement, sans impact sur la croissance économique. À l'origine des objectifs fixés par les États-Unis concernant l'éthanol de maïs (133 milliards de litres) avec des subventions considérables dans l'agroalimentaire, et des objectifs de l'UE concernant les mélanges de biocarburants aux carburants pour le transport, on retrouve cette idée de 'gagnant-gagnant'. Parallèlement au manque de terres agricoles dans le nord, les organisations et les financiers investissent de manière massive dans la production de biocarburant dans le sud, avec la production de jatropha, d'huile de palme, de maïs et de soja pour le biocarburant, et de la canne à sucre pour le bioéthanol^{iv}.

La **crise financière** de 2009 et la récession qui s'en est suivie ont poussé les investisseurs à rechercher des actifs matériels moins risqués. Avec la demande croissante en produits alimentaires et en carburant, les terres agricoles constituent une option attrayante. Alors que certains investisseurs peuvent constituer des plans d'investissement sur le long terme, d'autres sont de véritables spéculateurs à la recherche de gains à court terme. Les groupes privés de capital-investissement ont mis en place des fonds de 'terres agricoles' en rachetant des crédits-baux foncières à moindre coût dans de nombreux pays, en prévoyant de les revendre en réalisant un bénéfice.

Les marchés du carbone émergent comme étant le quatrième facteur. Le Programme collaboratif des Nations unies sur la réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (ONU-REDD) offre des avantages aux pays en développement pour qu'ils protègent leurs forêts, ce qui inclut la plupart des savanes africaines. La création d'une valeur financière autour des forêts naturelles encourage les investisseurs à acheter des terres pour acquérir des crédits de carbone^v.

Qui se trouve derrière ces transactions?

Les partisans soutiennent qu'il existe des dizaines de millions d'hectares de terres 'non utilisées' dans les pays de toute l'Afrique. Ils estiment que ces terres pourraient être la solution aux besoins alimentaires des populations actuelles et futures. Ils vantent les mérites des nouvelles opportunités de marchés qui pourraient créer des emplois dans le milieu rural et assurer les moyens de subsistance des petits exploitants agricoles par le biais de l'agriculture contractuelle.

Les opposants maintiennent que les effets positifs liés à ces investissements sont exagérés puisque des ressources sont souvent confisquées d'autres utilisateurs comme les petits exploitants agricoles et les gardiens de troupeaux, avec des effets dévastateurs sur leurs moyens de subsistance^{vii}. De nombreuses transactions comprennent des baux renouvelables de 25, 50 ou 99 ans en échange de paiements réduits au bénéfice des gouvernements locaux, provinciaux et nationaux. Les utilisateurs existants perçoivent des dédommagements minimes, ou pas de dédommagement du tout, pour leurs droits fonciers coutumiers ou leurs droits de pâture. Lorsque les terres sont achetées, les promesses d'emploi et d'infrastructure s'avèrent difficiles à faire respecter.

Un large groupe d'investisseurs participe à la 'ruée' vers les terres. Les investisseurs étrangers sont des multinationales, des fonds souverains et des fonds d'investissement privés d'Europe, d'Amérique du Nord, des pays du Golf et des pays des BRICS^{viii}. De nombreuses transactions foncières impliquent des investisseurs locaux à savoir des sociétés privées, parfois en partenariat avec les organes d'investissement du gouvernement ou des sociétés et des financiers étrangers, négociées par les autorités locales et nationales et les chefs traditionnels.

La nature des transactions, et le type de changement en termes d'utilisation des sols et de structure de l'économie rurale, sont encore plus importants que l'identité des investisseurs. Qui est gagnant et qui est perdant suite aux



© FoEI-ATI/Jason Taylor on Flickr (cc-by-sa)

Les transactions foncières à grande échelle avec des investisseurs étrangers et locaux sont en cours dans toute l'Afrique

transactions foncières, et qu'est-ce que cela signifie pour les populations pauvres et les économies rurales?^x

La politique foncière éthiopienne et les impacts sur les transactions foncières^x

Depuis deux décennies, l'Éthiopie emploie une stratégie d'industrialisation pilotée par le développement agricole (Agricultural Development-Led Industrialisation ou ADLI) s'appuyant sur les petits exploitants; toutefois, cette stratégie n'est pas parvenue à établir d'amélioration significative en termes de productivité agricole. En revanche, la fin de la répartition des terres dans les années 90, associée à une croissance rapide de la population, a entraîné une pénurie des terres et a accru la dépendance envers les systèmes de métayage, la location et la main d'œuvre. Plus de 7 millions de personnes vivant dans l'insécurité

alimentaire permanente dépendent à présent du Programme de filet de sécurité productif (Productive Safety Net Programme ou PSNP). Cela a provoqué des pressions exercées par le gouvernement sur les investissements agricoles à grande échelle.

3.7 millions d'hectares de terres 'non utilisées' ou 'non cultivées' ont été identifiés par le gouvernement comme pouvant s'ajuster aux investissements. Il s'agit principalement des régions en plaine, dont la densité de population est réduite. Un grand nombre des zones ciblées par les investissements se situent près des principaux fleuves offrant un potentiel en termes d'irrigation. Toutefois, certaines *wereda* (régions) montagneuses à forte densité de population à Amhara sont également incluses. En plus de l'identification des terres 'disponibles', les gouvernements offrent des avantages en termes d'investissement pour la mise en place de projets dans les régions isolées.

Tableau 1: Typologie des changements relatifs à l'utilisation des sols en lien avec les investissements à grande échelle

Vers: De:	Plantation de l'investisseur	Programme de sous-traitance
Terres non utilisées	1. Créée de l'emploi, menace les moyens de subsistance des gardiens de troupeaux (Cas A)	5. Associe l'investissement aux déplacements de population, menace les gardiens de troupeaux
Terrains communaux	2. Perte de ressources communales, certains emplois sont créés (Cas C)	6. Perte de ressources communales (pour tous), gain de terrain (pour quelques uns)
Exploitations d'état	3. Fonctionnaires vers employés privés (production de fleurs)	7. Passage des travailleurs salariés occasionnels aux exploitants sous contrat
IPropriétés individuelles	4. Passage des petits exploitants aux travailleurs salariés occasionnels (production de fleurs)	8. Les petits exploitants sont introduits à l'économie monétaire (Cas A et B)

Source: Lavers (2011)

Les impacts des transactions foncières varient à travers le pays. Les options de changements concernant l'utilisation des terres pour différentes catégories de sols sont illustrées dans le tableau 1, avec des cas d'investissements de la région d'Oromiya^{xi}.

Le Cas A correspond à l'un des plus importants investissements en Éthiopie – 140 000 hectares de ricin destinés au biocarburant. En 2007, la société a acheté 8 000 hectares en crédit-bail dans l'est de l'Hararghe; ils étaient classés comme étant 'non-utilisés' selon des images satellite. Néanmoins, à l'arrivée des investisseurs, la plupart étaient cultivées par de petits exploitants et le reste était utilisé par des gardiens de troupeaux. Sur les terres utilisées par les gardiens de troupeaux, les investisseurs ont exploité directement les terres avec des machines et quelques travailleurs salariés occasionnels; sur les terres cultivées, des programmes de plantations satellites ont été négociés avec les chefs des groupes de population. Grâce aux financements provenant des fonds d'investissements européens, et au soutien du gouvernement, qui considérait les programmes de plantations satellites comme un moyen d'éviter les déplacements de population et une amélioration par rapport au PSNP, le projet s'est étendu à 72 000 ha. Les 100 000 exploitants sous contrat ont dû modifier les cultures de la moitié de leurs terres et sont passés des céréales au ricin; ils ont reçu les graines et les engrais à crédit. La société a également construit une usine de transformation du biocarburant.

Le projet a rapidement été confronté à des problèmes. Les rendements du ricin ont été considérablement surestimés car les graines n'avaient pas été testées dans les conditions locales. Le prix du sorgho a triplé tandis que

celui du ricin était fixe ; les agriculteurs se sont donc centrés sur leurs cultures alimentaires. La production était donc seulement équivalente à 5% de la production prévue. Le projet s'est écroulé, laissant derrière lui des dettes insurmontables et aucun fond pour régler les salaires ou acheter le ricin restant aux petits exploitants sous contrat. Après avoir abandonné leurs cultures alimentaires, les agriculteurs ont perdu jusqu'à la moitié de leur production annuelle et un bon nombre a dû vendre du bétail pour acheter de la nourriture, ou s'est tourné vers le PSNP.

La société d'investissement (sous une nouvelle administration) redémarre la production de ricin mais a abandonné les programmes de sous-traitance. En revanche, on prévoit la mécanisation de l'agriculture, utilisant relativement peu de main d'œuvre, dans l'ouest de l'Hararghe, sur des terres utilisées par les gardiens de troupeaux pour faire paître leurs chameaux et le bétail, mais classées comme 'non utilisées'. Une seule concession: les exploitations ne sont pas autorisées à côté de la rivière afin de reconnaître la dépendance des gardiens de troupeaux sur cette partie de la région au cours de la saison sèche.

Le Cas B est le programme d'État de l'Agence éthiopienne de développement du sucre (Ethiopian Sugar Development Agency ou ESDA) visant à développer la production avec les exploitants sous contrat dans la Wonji-Shoa, pour répondre à la demande croissante du sucre sur le marché domestique, la production locale de bioéthanol, et des accords commerciaux préférentiels avec l'Union européenne. La première étape du développement concerne 600 hectares dans l'est du Shewa et une nouvelle usine, et 2 600 hectares à Arssi, ce dernier étant classé comme étant soumis à l'insécurité

alimentaire et recevant l'aide du PSNP. Le projet est un 'programme de dividende', une sorte d'accord de sous-traitance avec des terres gérées en bloc par l'investisseur et les petits exploitants, associés sous la forme de coopératives, et payés comme des employés salariés. Les coopératives doivent rembourser les coûts de production et reçoivent un prix négocié par leur syndicat d'agriculteurs, fixé pour une durée de trois ans.

Les résultats initiaux étaient négatifs. La première récolte de canne à sucre, vendue au prix convenu, n'a pas couvert les coûts de production et les coopératives n'ont pas été payées. Les membres ne peuvent pas se retirer du programme car les coopératives sont liées par un accord indéfini d'approvisionnement en sucre, à Wonji-Shoa exclusivement. Les terres sont inscrites au nom des coopératives; par conséquent, s'ils quittent la coopérative, ils perdent leurs terres initiales sans dédommagement.

L'impact de la plantation sur les populations locales diffère en fonction de la classe, de la génération et du sexe. Seuls les propriétaires de terrain font partie des coopératives et bénéficient d'un accès prioritaire aux journaliers. La pénurie de sols signifie que les personnes plus âgées ont tendance à être les propriétaires des terrains alors que les jeunes ne possèdent aucune terre et recherchent des emplois salariés. Même les certificats d'inscription foncière en Éthiopie sont délivrés au mari et à sa femme; la constitution des coopératives s'est faite avant l'inscription et les quelques membres féminins sont des veuves d'anciens membres. Les femmes occupent habituellement un statut inférieur et des postes mal payés.

Le Cas C concerne une région soumise à l'insécurité alimentaire à Arssi où des terrains

allant jusqu'à 30 hectares de pâturages communaux possédant des possibilités d'irrigation sont loués à des investisseurs à petite échelle. Les programmes d'irrigation antérieurs, menés par le gouvernement local, les ONG et les populations locales, ont en grande partie échoué suite à des chocs tels que des défauts des moteurs, les prix des carburants et les fluctuations des prix sur le marché. Au début des années 2000, l'administration de la wereda a décidé de louer les pâturages communaux dans ces programmes, à des investisseurs produisant des tomates, des oignons et des poivrons, pour les marchés d'Addis Abeba. La communauté n'a reçu aucun dédommagement financier pour les pâturages car les terres communales sont classées comme étant une ressource du gouvernement, pas de la communauté. En revanche, les investisseurs ont promis de participer à la construction d'infrastructures: jusqu'à présent, seul un investisseur a rempli sa promesse.

Le principal impact sur la communauté locale était la mise à disposition de main d'œuvre en particulier au cours de la récolte, ce qui permet aux populations locales de compléter leurs revenus, en particulier les jeunes et les personnes ne possédant pas de terres. À ce jour, l'investissement n'a eu que des effets négatifs limités car les pâturages restent relativement nombreux. En revanche, l'accès aux terres irrigables et aux ressources financières pour soutenir la production irriguée sont des facteurs de différenciation critiques. Dans le contexte de l'ADLI, la solution aurait consisté à distribuer les terres communales aux populations locales sans terres, dans le même sens que les programmes d'irrigation des ONG. À présent, la wereda semble convaincue que les investisseurs mettant en place une agriculture 'moderne' offrent de meilleures perspectives d'accroissement de la productivité.

Les impacts sur les moyens de subsistance et sur l'économie rurale

En Éthiopie, le secteur occupé par les petits exploitants reste la clé de nombreuses décisions du gouvernement qui a fait tous les efforts possibles pour éviter leur déplacement. Les investisseurs ont été autorisés à accéder aux régions occupées par les petits exploitants en convaincant le gouvernement qu'ils pourraient accroître considérablement la productivité par le biais du développement des systèmes d'irrigation ou de cultures à haute valeur comme le ricin ou les fleurs. Les programmes de plantations satellites sont considérés comme étant à l'origine de situations 'gagnant-gagnant'. Cependant, pour que les petits exploitants sous contrat en bénéficient, il doit exister un équilibre, en termes de pouvoirs de négociation, entre les investisseurs et les petits exploitants: les sous-traitants doivent être en mesure de refuser un contrat, ou d'en négocier de meilleures conditions, s'il n'est pas dans leur intérêt. Le gouvernement doit apporter son soutien à cet effet.

En revanche, le pastoralisme et le changement de cultures ne sont pas considérés comme étant des utilisations efficaces des terres par le gouvernement; il a donc commencé à louer de vastes étendues de terres aux investisseurs, dans les plaines. Les autres options, comme le soutien apporté aux gardiens de troupeaux pour accroître la productivité, et qui peut être une option plus durable^{xii}, et les programmes de plantations satellites dans les plaines, ne sont pas pris en considération.

La Ceinture verte au Malawi : l'entassement des petits exploitants?^{xiii}

Depuis l'introduction du Programme de subventions aux intrants agricoles (Farm Input Subsidy Programme ou FISP) en 2005/2006, le Malawi a réussi à atteindre l'autosuffisance alimentaire et à exporter du maïs. De graves questions se posent cependant quant à la durabilité du FISP sur le long terme. L'Initiative de la Ceinture verte (Green Belt Initiative ou GBI) vise à soutenir la révolution agricole et à stimuler la croissance économique et le développement par le biais d'une irrigation à petite et à grande échelle. Le gouvernement s'est engagé à offrir, aux investisseurs locaux et internationaux, des terrains au bord des trois lacs du pays et des rivières, équivalant à 1 millions d'hectares pour une agriculture d'irrigation.

D'après le Document de réflexion de la GBI: Les gros exploitants requièrent de vastes terres pour leur production à grande échelle. Les sols doivent être identifiés pour eux, le long de la GBI. Les gros exploitants devront s'adresser aux assemblées locales pour déplacer les villages en vue d'une agriculture intensifiée impliquant des machines lourdes. Les programmes d'irrigation seront gérés par les agriculteurs commerciaux, exploitant des terres à grande échelle, et les sociétés qui... seront chargées du développement et de l'exploitation. Ceux-ci loueront la terre pour une durée de temps déterminée, en fonction de la politique foncière en vigueur, puis détermineront leurs cultures prioritaires, et les stratégies de production^{xiv}.

Cette situation est la source de fortes préoccupations: la GBI facilite les accaparements de terres par les populations locales et les entités étrangères au détriment des petits exploitants

qui possèdent des terres désignées pour la GBI. Le gouvernement aurait déjà accordé 55 000 hectares de terres irrigables à Djibouti, en échange d'un soutien pour la construction d'un port fluvial.

La propriété et la répartition des terres au Malawi est très inéquitable. Alors qu'environ 2 millions de petits exploitants cultivent moins d'1 hectare, 30 000 propriétés privées exploitent 100 à 500 hectares.

La GBI est appliquée alors que les réformes foncières sont interrompues. Une nouvelle politique foncière a été rédigée et approuvée en 2002 mais il n'existe aucune législation permettant son application, et une Commission du droit spéciale visant à en faciliter la promulgation a interrompu ses activités il y a plus de 7 ans^{xv}. Les observateurs attribuent l'impasse aux hommes politiques et aux bureaucrates ayant acquis de grandes étendues de terres après la déclaration d'indépendance sous les réformes antérieures et ne souhaitent plus restituer les terrains même si la plupart sont en friche^{xvi}. Paradoxalement, la GBI ne cible pas ces terres privées mais des terres coutumières aux mains de petits exploitants qui, en l'absence d'une nouvelle législation, sont considérées comme appartenant à l'État.

Contrairement aux accaparements de terres débutés par les sociétés étrangères et le gouvernement, la GBI est née d'une idée originale du gouvernement du Malawi. On s'attendrait par conséquent à ce que le gouvernement mette en place un cadre réglementaire et des capacités d'administration des transactions foncières cohérents avec les principes d'investissement responsable dans l'agroalimentaire^{xvii}.

- Les transferts de terre prennent en compte et respectent les droits existant sur les terres et les ressources naturelles.
- Les transferts de terre doivent être volontaires et permettre d'améliorer le bien-être des communautés qui renoncent à leurs droits fonciers au bénéfice d'un investisseur institutionnel.
- Les procédures politiques et les transactions sont transparentes, impartiales, rentables, et garantissent la bonne gouvernance.
- L'investissement dans les terres est garant de solidité et de stabilité plutôt que de représenter des menaces envers la sécurité alimentaire du pays concerné.

Les règles, procédures et processus de transfert des terres manquent toutefois de clarté: la 'ruée' vers les terres par le secteur privé ne peut donc pas être transparente et les responsables ne peuvent pas rendre des comptes. La procédure d'identification des terrains pour la GBI a été, en grande partie, imposée par le gouvernement. Même si la question des déplacements des populations concernées a été soulignée dans le Document de réflexion de la GBI, aucune mesure institutionnelle n'est en place pour attribuer, aux populations concernées, un véritable espace politique et une possibilité de faire entendre leur voix^{xviii}.

Le fait que la GBI pourrait représenter un obstacle pour la sécurité alimentaire, plutôt que de la soutenir, fait naître de fortes préoccupations. Les agriculteurs commerciaux devront développer les terres et exploiter des cultures commerciales principalement destinées aux marchés de l'export. En outre, la collectivisation saisonnière des terres dans le cadre de la GBI, et qui affecte les petits exploitants, force ces derniers à passer de cultures intercalaires à la monoculture, et à suivre un calendrier agricole

unique ce qui représente une menace pour la diversification des moyens de subsistance locaux.

Les dilemmes politiques, techniques et financiers menacent la stabilité de la GBI. Dans le bas Shire, par exemple, le ministre de l'Irrigation et du développement de l'eau a approuvé la construction de canaux d'irrigation alors que le ministre du Tourisme exige une autre étude de faisabilité concernant les écosystèmes autour de la réserve animalière de Majete. Le ministre des Ressources naturelles, de l'énergie et de l'environnement exige également une étude de faisabilité concernant les conséquences de la génération d'électricité par les chutes de Kapichira. Des conflits d'intérêt entre les ministres, empressés de saisir les ressources associées à la GBI, en ont fortement ralenti la progression.

Leçons tirées de l'initiative de la Ceinture verte

Il existe souvent un décalage entre les bonnes intentions apparentes et les résultats réels des transactions foncières à grande échelle. Un examen approfondi des intérêts des parties prenantes est donc nécessaire, ainsi que de la mesure dans laquelle ils donnent véritablement la priorité aux situations de 'gagnant-gagnant'. Les expériences de l'initiative de la Ceinture verte au Malawi indiquent que les petits exploitants sont toujours perdants. Cette situation suscite des doutes quant à la possibilité, de la part des initiatives volontaires internationales^{xix}, de marquer une réelle différence en termes de résultats des transactions foncières à grande échelle.

Défis pour les pays d'Afrique, associés aux transactions foncières¹

- Les avantages pour les pays concernés dépendent largement des engagements des investisseurs en termes d'investissements, de la création d'emplois et d'infrastructures, même si ces engagements sont souvent insuffisants dans le cadre des transactions foncières.
- Certains disposent de lois et procédures progressistes visant à amplifier la valeur de la voix des populations locales et à en accroître les avantages mais il existe un fossé important entre les recueils de lois et la réalité sur le terrain ce qui engendre des coûts supérieurs, couverts par les populations locales, et des difficultés pour les sociétés d'investissement.
- De nombreux pays ne disposent pas de mécanismes juridiques ou procédurales permettant de protéger les droits des populations locales et de prendre en considération leurs intérêts à l'échelle locale, leurs moyens de subsistance et leur bien-être. Même lorsque des exigences juridiques sont en place pour consulter les populations, les procédures de négociation de l'accès aux terres avec les communautés restent inadéquates.
- Le manque de transparence, de vérification et de bilans lors des négociations contractuelles constituent la base d'un système corrompu avec des contrats qui n'optimisent pas l'intérêt public.
- Les droits d'utilisation non sécurisés sur les terres appartenant à l'État, les procédures inaccessibles d'inscription, les exigences d'utilisation productive définies vaguement, le vide juridique et les dédommagement limités à la perte d'amélioration comme les cultures et les arbres.

Pour des investissements responsables dans l'agro-alimentaire, les processus de préparation et de mise en application des transactions foncières doivent être transparents et les responsables doivent pouvoir rendre des comptes, après consultation effective des communautés locales. Cela comprend des accords concernant: des processus de prise de décision partagés pour remettre les terres aux investisseurs, les droits et obligations des investisseurs, le rôle du gouvernement et des communautés dans les transactions foncières et l'utilisation des terres par les investisseurs, en vue d'obtenir un équilibre entre les cultures alimentaires et non-alimentaires et les

exportations de produits alimentaires, en particulier en période de pénurie.

Directives volontaires de gouvernance de l'occupation des sols

Des directives volontaires de gouvernance responsable de l'occupation des sols et autres ressources naturelles dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ont été négociées par la FAO, suite un processus laborieux d'obtention d'un consensus entre les gouvernements, les organisations de la société civile et le secteur privé. Les directives



© IFPRI on Flickr (cc-by-sa)

Les gouvernements doivent s'assurer que les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire sont protégés dans le cadre des transactions foncières

encouragent l'accès sécurisé et équitable aux ressources naturelles par les hommes et les femmes en vue d'éradiquer la faim et la pauvreté, soutenir un développement durable et protéger l'environnement.

Les directives sont une référence et déterminent les principes et normes d'intervention acceptés mondialement pour la gouvernance responsable de l'occupation des sols. Elles constituent un cadre utilisé par les États pour la rédaction de leurs propres politiques, lois et stratégies. Elles permettent au Gouvernement, à la société civile, au secteur privé et aux citoyens de décider si les actions proposées, et celles des autres, constituent des pratiques acceptables.

Conformément aux principes généraux, les États doivent :

- **Reconnaître et respecter** tous les droits légitimes d'occupation des sols, et les personnes qui en sont titulaires
- **Protéger** les droits légitimes d'occupation des sols contre les menaces
- **Soutenir et faciliter** la jouissance des droits légitimes d'occupation des sols
- **Fournir l'accès** à la justice lorsque les droits d'occupation des sols sont violés
- **Prévenir** les litiges concernant l'occupation des sols, les conflits violents et les possibilités de corruption.

En dehors de l'État, les acteurs (y compris les sociétés) sont dans l'obligation de respecter les droits de l'Homme et les droits légitimes d'occupation des sols.

Les États d'Afrique reconnaissent l'importance des directives^{xxi}. Le Rouanda insiste sur le fait qu'une participation forte est nécessaire pour la mise en application et le suivi des directives dans chaque pays, en présentant sa réforme

foncière complète et l'émission progressive de titres de crédit-bail. La Zambie s'engage à mener des discussions transparentes et à inclure les questions liées aux sols dans le texte de sa nouvelle constitution.

Les directives volontaires présentent toutefois des défis en termes d'application : il s'agit de lois non contraignantes qui ne prévalent pas sur les lois et politiques existantes des États ; elles doivent être intégrées aux plans existants comme le cadre et les directives AU/AfDB/UNECA sur la politique foncière en Afrique ; la sensibilisation, la mise en application et le suivi des directives dépend des financements et du personnel. Les directives sont toutefois un outil essentiel pour les décideurs politiques africains dans le cadre de leurs activités quotidiennes et futures relatives à la gouvernance de l'occupation des sols^{xxii}.

Que peuvent faire les gouvernements pour s'assurer que les populations locales ne sont pas perdantes ?

Un grand nombre des problèmes liés aux investissements internationaux pourraient être résolus en s'assurant que les communautés aient véritablement le droit à la parole concernant le futur de leur système agricole, et concernant les conditions des investissements, et en mettant en application les politiques et législations, de manière efficace. Les gouvernements (et les organisations internationales) doivent renforcer les droits des petits agriculteurs et des gardiens de troupeaux par le biais de :

1. Des réformes des régimes fonciers pour s'assurer que les droits aux sols, y compris pour les personnes qui ne les occupent pas en permanence (gardiens de troupeaux, agriculteurs itinérants, etc.), sont préservés. Une approche multiforme du régime foncier

est clairement requise, associant différentes modalités administratives et légales.

2. La reconnaissance des droits des citoyens à apporter un consentement libre, antérieur et informé en termes de sols et de ressources naturelles qu'ils utilisent pour leurs moyens de subsistance. Cela signifie qu'il faut renforcer les droits fonciers des petits exploitants, améliorer l'accès aux terres pour les femmes, et alléger les obstacles pour les transactions foncières. Des systèmes de recours et réparation sont requis au niveau national et régional.
3. Des conseils juridiques efficaces sur les locations/contrats, pour les pays qui acceptent les investissements fonciers et pour les communautés qui négocient avec les investisseurs et leur propre gouvernement.
4. Des modèles alternatifs d'investissement s'appuyant sur la production des petits exploitants, avec un investissement extérieur pour aider à augmenter la production, pour un marketing et des infrastructures plus efficaces. Donner la priorité aux investissements dans le secteur des petites exploitations et des systèmes alternatifs d'alimentation qui soient équitables socialement, et durable en termes d'environnement (sur la base de processus d'évaluation solides de l'impact social et environnemental). Là où des investissements à grande échelle sont en cours, il s'agit d'encourager la collaboration avec les agriculteurs locaux, et de générer des opportunités d'emploi.^{xx}

Conclusions politiques clés

- Des transactions foncières à grande échelle sont en cours avec des investisseurs nationaux et internationaux; elles sont négociées par les gouvernements, les autorités locales et les chefs traditionnels, et alimentées par les crises

alimentaire, énergétique et financière mondiales.

- Les programmes de plantations satellites permettent de soutenir la productivité; toutefois, pour que les petits exploitants en bénéficient, ils doivent avoir augmenté leur pouvoir de négociation par rapport aux investisseurs, ce qui pourrait requérir l'intervention du gouvernement.
- es petits exploitants et les gardiens de troupeaux doivent pouvoir faire entendre leur voix concernant le futur de leurs systèmes agricoles, et les conditions d'investissement, conformément aux directives en termes de politiques foncières de l'UA et avec le soutien juridique, financier et technique nécessaire.

End Notes

ⁱ CAADP (2009) Des terres durables et une gestion de l'eau: le cadre CAADP pilier I, NEPAD <http://www.caadp.net/pdf/CAADP%20Pillar%201%20Framework.pdf>. Parlement panafricain Sixième session ordinaire Recommandations et résolutions Du 16 au 20 janvier 2012, Addis Abeba. Cadre et directives de l'UA sur la politique foncière en Afrique (2010) AUC/ECA/AfDB http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/35-EN-%20Land%20Policy%20Report_ENG%20181010pdf.pdf. HLPF (2011) Régime foncier et investissements internationaux au Comité de l'agriculture sur la Sécurité alimentaire mondiale, Rome: FAO.

ⁱⁱ Anseeuw, W., Boche, M., Breu T., Giger, M., Lay J., Messerli, P et Nolte, K (2012) Les transactions foncières transnationales pour l'agriculture dans le grand sud: rapport d'analyse s'appuyant sur la principale base de données foncière. CDE/CIRAD/GIGA <http://landportal.info/landmatrix>. Hall, R (2011) L'accapement des terres en Afrique, et les nouvelles politiques alimentaires FAC Point Info. 041 http://www.future-agricultures.org/component/docman/doc_details/1427-land-grabbing-in-africa-and-the-new-politics-of-food

ⁱⁱⁱ Conférence internationale sur l'accapement des terres dans le monde, du 6 au 8 avril 2011, IDS www.future-agricultures.org/papers-and-presentations. L'accapement des terres dans le monde II Du 17 au 19 octobre 2012, Cornell <http://www.cornell-landproject.org>

^{iv} Borras, S; McMichael, P et Scoones, I (2010) 'La politique des biocarburants, des terres et des réformes agraires:

- introduction des éditeurs' *Journal des études paysannes* 37: 4 <http://www.tandfonline.com/toc/fjps20/37/4>
- v Fairhead, J., Leach, M. et Scoones I (2012) 'Accaparements verts: une nouvelle appropriation de la nature' *Journal d'études paysannes Édition spéciale* 39(2)237-261 <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03066150.2012.671770>
- vi Voir: Banque mondiale (2009) *Le réveil du géant endormi en Afrique: perspectives de l'agriculture commerciale*, Washington DC, http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/sleeping_giant.pdf
- vii Richardson, B (2010) 'Gros sucre dans le sud de l'Afrique: le développement rural et le potentiel détourné des exportations d'éthanol ou de sucre' *Journal des études paysannes* 37: 4
- viii Économies émergentes - Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
- ix White, B., Borras, S., Hall R., Scoones, I et Wolford, W (2012) 'Les nouvelles enclosures: les perspectives critiques des transactions foncières institutionnelles' *Journal des études paysannes Édition spéciale* 39(3-4)619-47
- x Lavers, T. (2011) 'Le rôle de l'investissement étranger dans le cadre de la stratégie de développement agricole centrée sur les petites exploitants en Éthiopie' Document de travail 2, Initiative politique sur les transactions foncières ldpi@iss.nl. Lavers, T. (2012) 'Modèles de transformation agraire en Éthiopie: commercialisation gérée par l'État et l'accaparement des terres' *Journal des études paysannes* 39(3-4)795-822
- xi Aucun cas n'a été observé avec des investissements et des terres en friche, des terres communales et des exploitations d'État louées à des investisseurs en utilisant des sous-traitants (Types 5, 6, 7 du Tableau 1).
- xii Catley, A., Lind, J., et Scoones, I (2012) *Le pastoralisme et le développement en Afrique: changements dynamiques en marge* Londres: Routledge. Wellard, K (2012) *Le pastoralisme dans la Corne de l'Afrique: modèles divers de moyens de subsistance*: FAC CAADP Point Info. 06 IDS, Brighton <http://www.future-agricultures.org/policy-engagement/caadp/7680-new-caadp-policy-briefs>
- xiii Chinsinga, B et Chasukwa, M (2012) *L'initiative de la Ceinture verte et les accaparements fonciers au Malawi* Future Agricultures Point Info. 055 http://www.future-agricultures.org/component/docman/doc_details/1593-the-green-belt-initiative-and-land-grabs-in-malawi
- xiv Gouvernement du Malawi (2009) *L'initiative de Ceinture verte: document de réflexion* Ministère de l'Agriculture et de la sécurité alimentaire, Lilongwe.
- xv Chinsinga, B (2011) 'La politique des réformes foncières au Malawi: une étude de cas du programme de développement des terres en milieu rural s'appuyant sur la communauté' *Journal du développement international* 23:1-14
- xvi Peters, P et Kambewa, D (2007) 'La sécurité de qui? L'approfondissement du conflit social autour des terres coutumières dans le cadre de la réforme du régime foncier au Malawi' *Journal des études africaines modernes* 45 (3)447-472
- xvii Banque mondiale (2010) *L'intérêt mondial grandissant dans les terres agricoles: les avantages peuvent-ils être durables et équitables?* Washington
- xviii Chingaipe, H., Chasukwa M., Chinsinga, B et Chirwa B (2011) *L'économie politique de l'aliénation des terres: examen des accaparements de terres dans le cadre de l'initiative de Ceinture verte au Malawi* Rapport de recherche, FAC-PLAAS Étude du pays, université de Western Cape, Le Cap
- xix FAO (2011) *Directives volontaires de gouvernance responsable de l'occupation des sols et autres ressources naturelles*, Rome. WorldBank/FAO/IFAD/UNCTAD (2010) *Principes d'investissement agricole responsable. Cadre et directives de l'UA sur la politique foncière (UA, 2010)* ibid.i
- xx Avis juridique possible du service des régimes fonciers de la FAO.
- xxi Atelier technique de la FAO sur la sensibilisation aux directives volontaires pour la gouvernance responsable des sols et autres ressources naturelles dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, Kigale 12-14 février 2013
- xxii Sulle, E (2013) 'Directives volontaires de la FAO : une opportunité ou un défi pour les États ?' PLAAS <http://www.plaas.org.za/blog/fao-voluntary-guidelines-opportunity-or-challenge-states>

Remerciements:

Ce Point Info a été écrit par **Kate Wellard Dyer** du **Consortium de Futures Agricultures**. Les éditeurs de la série sont **Beatrice Ouma et Mike Davison**. Pour plus d'informations sur cette série de Points Infos consultez: www.future-agricultures.org

Le Consortium de Futures Agricultures a pour objectif d'encourager un débat critique et un dialogue politique sur l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre des organisations de recherche à travers l'Afrique et au R-U. Le secrétariat du Consortium des Futures Agricultures à l'université de Sussex, Brighton BN1 9RE UK T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire les textes des points infos de Futures Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium de Futures Agricultures demande la reconnaissance qui lui est due et une copie de la publication.

FAC apprécie le soutien du
Département du Royaume Uni pour le développement International (DfID)

