



Réagir à l'”accaparement des terres”
et favoriser les investissements
agricoles responsables

© 2011 Fonds international de développement agricole (FIDA)

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Fonds international de développement agricole (FIDA). Les appellations utilisées et la présentation du matériel dans cette publication ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone ou de ses autorités, ou quant au tracé de ses frontières ou limites. Les appellations «pays développés» et «pays en développement» n'ont qu'une utilité statistique et ne reflètent pas nécessairement un jugement porté quant au niveau atteint par un pays ou un domaine spécifique dans le cadre du processus de développement.

La présente publication peut être reproduite en tout ou en partie sans l'autorisation préalable du FIDA, à condition que la source soit indiquée par l'éditeur et qu'une copie du texte publié soit envoyée au FIDA.

Photo page de couverture: FIDA/Masy Andriantsoa

ISBN 978-92-9072-214-4

Imprimé en janvier 2011

Réagir à l'”accaparement des terres” et favoriser les investissements agricoles responsables

de
Harold Liversage
Décembre 2010



Réagir à l' "accaparement des terres" et favoriser les investissements agricoles responsables

La controverse que suscitent actuellement les acquisitions massives de terres par des investisseurs étrangers a permis à la question des droits fonciers et des investissements agricoles responsables de retrouver une place plus en vue dans les priorités mondiales de développement¹. Elle a également suscité des interrogations concernant les perspectives du développement à l'échelle planétaire. À ces deux titres, elle a ouvert un large espace international d'échanges sur les moyens d'améliorer les systèmes d'administration foncière et les investissements dans l'agriculture, de manière à renforcer les droits fonciers et les moyens d'existence des petits agriculteurs et éleveurs et des autres groupes de populations vulnérables.

Toutefois, l' "accaparement des terres" est un problème qui ne se limite pas aux acquisitions foncières par des étrangers. Il est important de s'intéresser aux menaces que ces acquisitions font peser sur les droits fonciers et les moyens d'existence des petits agriculteurs et éleveurs, des communautés autochtones et des autres groupes de populations vulnérables. Mais ces menaces ne doivent ni détourner l'attention du rôle que jouent les élites nationales et des insuffisances des systèmes nationaux d'administration foncière, ni exclure d'emblée la possibilité que les investisseurs étrangers puissent jouer un rôle constructif en venant en aide aux petits agriculteurs.

La présente étude a pour objet de contribuer au débat en cours en réfléchissant aux difficultés rencontrées et à certaines des solutions envisageables. Elle s'attache en particulier à présenter différentes propositions de principes et de directives visant à favoriser la bonne gouvernance en matière foncière et les investissements agricoles responsables.

Nature et ampleur du problème – il n'y a pas de fumée sans feu

On estime à 15-20 millions d'hectares la superficie des terres acquises ces dernières années avec des capitaux étrangers à l'échelle mondiale² mais, selon certains observateurs, ce chiffre est en deçà de la réalité³. La plupart des terres concernées se situent en Afrique, en Amérique latine et dans certaines régions d'Asie⁴, et il s'agit de

1 Si l'augmentation des acquisitions massives de terres par des étrangers suscite depuis cinq ans au moins une inquiétude croissante, l'ONG Genetic Resources Action International (GRAIN) a été la première à établir un rapport complet sur ce sujet, publié en octobre 2008. En 2009, la Coalition internationale pour l'accès à la terre a ouvert un blog qui présente toute une série d'informations sur la progression de la demande de terres, et notamment des articles de presse, des travaux de recherche et des exposés.
Se référer à la page <http://www.landcoalition.org/cpl-blog/>.

2 Cette estimation, qui s'appuie sur des chiffres mentionnés en avril 2009 dans une publication de la collection *Policy Briefs* de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), ne repose pas sur des données effectives mais sur des estimations de l'ampleur de certaines transactions tirées d'articles de presse. Il semble que les auteurs aient fait référence à un total mondial dans un communiqué de presse.

3 GRAIN est convaincu que le chiffre réel est plus élevé parce que de nombreuses transactions n'ont pas été suivies d'effet, ce qui rend toute estimation précise difficile.

4 Selon différents rapports, les principaux pays visés sont les suivants: en Afrique: Angola, Bénin, Congo, Éthiopie, Libéria, Madagascar, Mali, Mozambique, Nigéria, République-Unie de Tanzanie, Soudan et Zambie; en Amérique latine: Argentine, Brésil, Mexique, Paraguay et Pérou; en Asie: Cambodge, Indonésie, Kazakhstan, Pakistan, Philippines, République démocratique populaire lao, Ukraine.

terres qui appartenaient déjà de fait à des communautés rurales en vertu de tout un éventail de régimes fonciers différents, même si souvent les droits de propriété ne sont pas enregistrés. Il n'est pas rare que les États considèrent que les terres sous-utilisées peuvent être cédées à des investisseurs extérieurs, mais cette attitude commence à évoluer dans de nombreux pays en développement, qui prennent de plus en plus conscience que, si certaines terres sont sous-utilisées, il est très rare qu'elles n'appartiennent à personne et qu'elles ne soient ni occupées ni utilisées.

En dépit des travaux de recherche effectués⁵, qui permettent d'y voir plus clair, des incertitudes pèsent encore sur la nature et l'ampleur de la demande de terres et sur le nombre d'acquisitions ou de baux de longue durée effectivement conclus⁶. Il semble que, dans de nombreux cas, les opérations foncières annoncées ne se soient pas concrétisées et, dans le cas contraire, une faible proportion des terres achetées (parfois moins de 10%) est effectivement exploitée⁷. En revanche, la conclusion de certains contrats a eu très peu d'écho⁸. La plupart des recherches s'intéressent actuellement aux acquisitions de superficies supérieures à 1 000 hectares, ou même 5 000 hectares, négligeant un grand nombre d'opérations en cours qui portent sur des surfaces moins importantes⁹. Par ailleurs, ces recherches se concentrent sur les terres achetées par des étrangers, alors qu'il est de plus en plus patent que, dans certains pays (Brésil, Inde ou Indonésie par exemple), les acquisitions par des investisseurs nationaux contribuent de manière non négligeable à la concentration des terres et au renforcement des inégalités.

Globalement, on ne dispose pas de suffisamment d'informations concernant les effets des opérations foncières réalisées sur les moyens d'existence des communautés rurales dans les pays concernés, que ces effets soient négatifs ou positifs. De nombreux accords contiennent des promesses d'investissements financiers, de création d'emplois, de transferts de technologies et de formation de revenu. Mais, sans pour autant nier la possibilité de ces retombées, on ne dispose guère d'éléments permettant d'établir si ces promesses ont été tenues. L'évaluation de ces effets se heurte à la difficulté suivante: souvent, les gros contrats conclus avec des investisseurs étrangers

5 Les études prolifèrent, mais malheureusement nombre d'entre elles reposent sur des articles de presse ou d'autres comptes rendus de recherche. Parmi les travaux de recherche récents ou en cours, on peut notamment citer: l'étude réalisée par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) dans cinq pays d'Afrique (Cotula *et al.* [2009]); l'étude mondiale publiée par la Banque mondiale (Deininger et Byerlee [2010]); l'étude de quatre pays d'Afrique et d'Asie publiée par l'Agence allemande de coopération technique (GTZ) (Görger *et al.* [2009]); l'étude publiée par le Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir (FIAN) portant sur deux pays africains (FIAN International [2010]); l'étude mondiale publiée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE [2010]); les travaux de recherche menés par Oxfam International dans six pays africains (Kachika [2010]); et 35 études interdisciplinaires menées par la Coalition internationale pour l'accès à la terre (à paraître).

6 Il semble que plusieurs opérations annoncées ne se soient pas concrétisées. Par exemple, la transaction portant sur 1,3 million d'hectares avec Daewoo Logistics à Madagascar, 40 000 hectares avec le Qatar au Kenya, 10 millions d'hectares avec des agriculteurs sud-africains en République démocratique du Congo et 400 000 hectares avec Jarch Capital au Sud-Soudan. En 2009, le groupement d'organisations de la société civile EuropAfrica a établi une synthèse de rapports émanant du FIAN, de GRAIN, de l'IFPRI et de l'IIED et fait le point sur la situation des différentes opérations qu'ils mentionnaient, ce qui a permis d'obtenir un panorama plus complet. Cette synthèse a également mis en lumière le fait que de nombreuses transactions annoncées n'ont pas encore été signées. Il semblerait aussi que certaines des opérations signées n'ont pas été suivies d'effet. Les auteurs notent que l'analyse statistique de ces rapports présente des difficultés. Il semblerait qu'on ne dispose pas pour l'instant d'une base de données complète, actualisée périodiquement, recensant les acquisitions foncières à grande échelle, alors qu'il s'agirait d'une source d'informations utile.

7 Voir Deininger et Byerlee (2010).

8 Par exemple, l'opération portant sur 500 000 hectares avec Varun à Madagascar a initialement été passée sous silence dans les articles de presse ou les comptes rendus de recherche.

9 Par exemple, au Kenya, des parcelles d'une surface inférieure ont été achetées pour produire des fleurs coupées au sud de Nairobi et dans la vallée du Rift, ce qui a entraîné des répercussions importantes sur les droits fonciers des éleveurs.

s'intègrent dans un ensemble plus large de mesures d'aide au développement proposé dans un cadre bilatéral, qui peut par exemple comprendre des investissements dans de grands projets d'infrastructure, tels que des ports ou des aménagements hydroélectriques. Par conséquent, l'évaluation doit prendre en considération les effets globaux à long terme sur les pays concernés. Toutefois, si l'on en croit les recherches, certaines acquisitions massives, loin de répondre aux attentes, ont eu des répercussions négatives. Néanmoins, certains éléments laissent par ailleurs penser que certains investissements étrangers dans l'agriculture (des opérations moins importantes ne portant pas nécessairement sur l'acquisition de terres) ont des effets favorables. Il est donc nécessaire de mener des recherches mieux documentées sur les répercussions, qu'elles soient positives ou négatives¹⁰.

Un aspect du débat porte sur la légitimité des opérations foncières réalisées par des investisseurs étrangers – s'agit-il de spoliations illégales ou douteuses ou d'acquisitions légitimes? Certains considèrent que toutes les acquisitions d'investisseurs étrangers constituent par nature une spoliation. Étant donné que la plupart des acquisitions massives de terres se produisent dans des pays où la gouvernance foncière laisse à désirer et où la corruption règne, leur légitimité est sujette à caution. Même dans les pays dont les structures juridiques et les institutions chargées de la gouvernance foncière sont plus solides, certaines opérations n'ont pas toujours été effectuées dans la transparence. Mais, dans un certain nombre de cas du moins, il semble que l'opération ait été négociée dans le cadre d'une procédure régulière. Par conséquent, il semble que les représentants légitimes des communautés aient été consultés en bonne et due forme, et que des efforts aient effectivement été entrepris pour faire en sorte que les communautés concernées tirent parti de ces opérations.

Cette question revêt un autre aspect important qui n'est pas sans lien avec le précédent: l'"accaparement des terres" ne se limite pas aux opérations à capitaux étrangers. En effet, il n'est pas impossible que, dans de nombreux pays, les transactions foncières illégitimes conclues avec des investisseurs étrangers ne constituent qu'une petite part de l'"accaparement des terres". Surtout, dans certains pays, ces spoliations sont le fait des élites nationales et locales et des agriculteurs en concurrence pour l'utilisation des terres (éleveurs et cultivateurs), et elles se produisent aussi au sein des familles (spoliation des femmes par les hommes, et même des veuves et des orphelins dans les régions où l'incidence du VIH/sida est élevée)¹¹. S'intéresser exclusivement aux acquisitions massives de terres par des étrangers peut détourner l'attention de phénomènes d'"accaparements de terres" plus préoccupants dans certaines sociétés. Par conséquent, pour apporter une solution à l'"accaparement foncier", il faut adopter une perspective plus large et s'attacher à favoriser le renforcement d'institutions d'administration foncière transparentes, responsables et accessibles qui protègent les droits des populations vulnérables contre toutes les spoliations.

10 Voir Andrianirina-Ratsialonana et Teyssier (2010); cet article illustre bien ce type de recherches.

11 Par exemple, on estime généralement que les troubles qui se sont produits au Kenya en 2007-2008 sont la conséquence des acquisitions foncières réalisées par l'élite politique après l'indépendance et des réaffectations clientélistes. Par la suite, l'essentiel des débats sur les aspects constitutionnels et la politique foncière a été axé sur les réponses à apporter à cet héritage. Dans le même ordre d'idées, au Zimbabwe, dans le cadre du programme de redistribution des terres, c'est l'élite politique qui a obtenu les fermes qui appartenaient auparavant à des propriétaires blancs. En Ouganda, l'une des principales difficultés de la réforme foncière réside dans la restitution des terres *mailo* attribuées par les Britanniques aux élites traditionnelles du Bouganda. Au Rwanda, la principale difficulté de la sécurisation des droits fonciers des petits agriculteurs reste de faire accepter les divisions ethniques héritées de la période coloniale et les dépossessiones qui en ont découlé.

En outre, il convient de resituer la vague actuelle d'acquisitions foncières dans un contexte historique d'expropriation foncière et de concurrence permanente pour l'accès à la terre entre toute une série de parties prenantes et de tenir compte des perspectives d'évolution. Si le problème de l'"accaparement des terres" suscite un regain d'intérêt, il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. L'expropriation des petits agriculteurs, des éleveurs, des peuples autochtones et des autres communautés rurales s'est poursuivie à travers des siècles de colonisation étrangère et interne, de même que dans le cadre des "accaparements" qui ont suivi l'indépendance. Pour analyser l'augmentation récente de la demande foncière, certains chercheurs concentrent leur attention sur les cinq dernières années, et d'autres sur les 10 à 15 dernières années; or il est important de remonter plus loin en arrière. Quoi qu'il en soit, si l'on considère l'avenir, l'intensification récente de la concurrence pour la terre s'explique par l'essor rapide de la population mondiale, conjuguée à l'érosion des ressources naturelles de la planète. La population mondiale devrait augmenter de près de 50% au cours des 30 prochaines années pour atteindre 9,2 milliards, contre environ 6,5 milliards aujourd'hui. Par conséquent, il est peu probable que la demande de terres diminue à l'avenir.

Tout un éventail d'intervenants issus de la société civile, des gouvernements des pays d'où proviennent les investissements et des pays bénéficiaires ainsi que d'organisations intergouvernementales ont exprimé leur inquiétude à propos des effets négatifs que l'augmentation de la demande de terres et d'eau et l'intensification de la concurrence entre leurs utilisateurs sont susceptibles d'entraîner sur les droits fonciers et la sécurité alimentaire des populations rurales des pays en développement. Cette évolution s'est traduite par une série d'"accaparements de terres" au détriment des petits agriculteurs et éleveurs et des peuples autochtones. Il faut s'opposer avec vigueur à toutes ces spoliations, en particulier lorsqu'il s'agit d'acquisitions de surfaces très importantes et lorsque des communautés et des populations entières sont dépossédées. Néanmoins, il est important de reconnaître que tous les investissements extérieurs dans l'agriculture ne sont pas illégitimes. Certains ont suivi des procédures régulières et peuvent être à l'avantage des communautés rurales.

Vers des investissements agricoles plus responsables

La rapidité de l'accroissement démographique, l'évolution des modes de consommation, le changement climatique, l'érosion des ressources naturelles et la persistance de l'extrême pauvreté et de la vulnérabilité au sein des sociétés rurales, en particulier dans le monde en développement, sont autant de facteurs qui imposent une réorientation radicale des méthodes de développement. Il est nécessaire d'augmenter les investissements agricoles dans les pays en développement en s'attachant à encourager et à appuyer les petits agriculteurs et éleveurs et les pêcheurs artisanaux. Les principaux atouts dont ils disposent sont la terre, le travail et leur créativité. Souvent, ils ont besoin de sécurité foncière, de droits d'usage de l'eau et d'autres ressources naturelles, d'équipement, de compétences spécialisées, de technologies adaptées et d'un accès aux marchés.

Dans les pays en développement, ce sont les ménages de petits agriculteurs, au nombre de 500 millions environ, qui investissent le plus dans la terre et dans l'agriculture. Ils font vivre le tiers de la population mondiale et produisent jusqu'à 80% des aliments consommés dans le monde en développement. En général, ces agriculteurs comptent parmi les plus pauvres et sont les plus délaissés par l'aide au

développement et les investissements, alors qu'ils jouent un rôle essentiel dans la perspective de la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Par conséquent, donner aux populations rurales pauvres les moyens d'apporter leur contribution à la solution du problème de l'insécurité alimentaire mondiale doit être une priorité pour les gouvernements, la communauté internationale du développement et les autres investisseurs, quels qu'ils soient.

Les femmes jouent un rôle essentiel dans la production agricole des pays en développement, où elles représentent généralement la majorité de la main-d'œuvre agricole. Par conséquent, leur émancipation économique et sociale est indispensable.

Il incombe aux gouvernements des pays en développement de favoriser le développement des petits agriculteurs et éleveurs dans le cadre de programmes de développement agricole de grande ampleur. Toutefois, en règle générale, ils ne disposent pas de ressources financières suffisantes, ou bien les politiques qu'ils mènent et les investissements qu'ils effectuent privilégient les grandes exploitations. À l'échelle mondiale, on estime que l'insuffisance des investissements dans l'agriculture consentis par la communauté internationale du développement et les gouvernements dans les pays en développement peut se chiffrer entre 14 milliards d'USD et 30 milliards d'USD par an¹². Cette situation est dramatique, tant pour la sécurité alimentaire que pour la réduction de la pauvreté. Si tout doit être mis en œuvre pour augmenter le budget de l'agriculture des pays en développement, les investissements du secteur privé peuvent également jouer un rôle très important pour combler ce déficit de financement.

Les investisseurs du secteur privé offrent souvent une piètre image, en particulier aux yeux des organisations représentatives des petits agriculteurs et des communautés autochtones, et ce non sans raison. Certains investisseurs extérieurs ne sont pas suffisamment engagés auprès des communautés au sein desquelles ils investissent, et souvent les retombées de ces investissements pour les communautés sont faibles ou nulles. Il n'est pas rare que les investissements considérés abusifs ne comportent pas d'acquisition de terres mais qu'il s'agisse d'exploitation forestière ou de pêche illégales ou de contrôle monopolistique sur les intrants ou les marchés agricoles. Quoi qu'il en soit, il existe toutes sortes d'investisseurs privés extérieurs: les profiteurs qui se livrent à une exploitation éhontée côtoient des entrepreneurs innovants ou très soucieux de leur responsabilité sociale.

Les investisseurs du secteur privé conscients de leur responsabilité sociale peuvent jouer un rôle important en apportant des capitaux très utiles pour financer des technologies adaptées et en ouvrant des débouchés sur les marchés à l'exportation et le marché intérieur. Souvent, il s'agit d'investisseurs dont le poids est relativement peu important, et les gouvernements ont tendance à ne pas les prendre aussi au sérieux que les gros investisseurs. Par ailleurs, les gouvernements privilégient souvent les investissements qui favorisent le développement des marchés à l'exportation. Or, si ces marchés peuvent offrir des débouchés, les marchés locaux et nationaux sont généralement plus utiles dans la perspective de la réduction de la pauvreté, de la sécurité alimentaire et de la croissance économique.

L'une des démarches propres à développer les investissements agricoles durables du secteur privé consiste à encourager les partenariats "gagnant-gagnant" entre petits agriculteurs et investisseurs privés – de préférence des partenariats qui ne supposent pas

12 Fan et Rosegrant (2008); Von Cramon-Taubadel *et al.* (2009); FAO (2009b).

d'acquisitions foncières à grande échelle. Ces partenariats peuvent prendre la forme de mécanismes de sous-traitance, d'agriculture sous contrat ou de mécanismes d'association, les investisseurs extérieurs se chargeant principalement d'appuyer la transformation des produits agricoles ou l'amélioration de l'accès aux marchés, par exemple en apportant des compétences spécialisées¹³. Le succès de ces partenariats et la réalité des avantages qu'ils apportent aux petits agriculteurs et, plus généralement, aux communautés rurales dépendent de leur niveau d'appropriation et de leur pouvoir de décision, ainsi que du partage des risques et des avantages entre les partenaires¹⁴.

Quelques investisseurs du secteur agricole, et non des moindres, se tournent de plus en plus vers des partenariats "gagnant-gagnant" durables, dans lesquels ils voient un bon moyen de faire des affaires. Or de nombreux petits agriculteurs sont prêts à négocier s'ils sont véritablement consultés, bien informés sur les implications et les risques potentiels, et s'ils y voient un avantage réel. Dans le cadre de ce type d'opérations, il serait préférable que la jouissance de la terre ne soit cédée qu'à titre provisoire (par exemple au terme d'un contrat de location), et pas à la même échelle que dans les opérations massives auxquelles on assiste à l'heure actuelle.

Il est possible de mettre en place des partenariats gagnant-gagnant, mais cela suppose l'appui durable de toute une série d'intervenants (pouvoirs publics, société civile, secteur privé) et exige des efforts et du temps. Il faut porter une attention particulière au renforcement des moyens d'action des petits agriculteurs et des communautés rurales, de manière qu'ils négocient avec les investisseurs extérieurs sur un pied d'égalité. Il est également nécessaire de suivre l'exécution des accords afin de s'assurer que les avantages prévus se concrétisent bien.

S'opposer à l'"accaparement des terres" et favoriser des investissements agricoles plus responsables

Différents intervenants déploient beaucoup d'efforts pour favoriser des investissements agricoles plus responsables et s'opposer à l'"accaparement des terres". Les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer pour favoriser des investissements agricoles responsables et mettre en place des institutions d'administration foncière transparentes, responsables et accessibles, à même de reconnaître et de défendre les droits des communautés rurales et, en particulier, des ménages les plus vulnérables. Il est indispensable que les responsables des communautés et les organisations de la société civile appellent à la mobilisation sociale afin de s'opposer à l'"accaparement des terres" sous toutes ses formes et, en particulier, par des investisseurs extérieurs. Il faut que les chercheurs et les médias rassemblent et diffusent des données sur les "accaparements de terres" (pas seulement lorsqu'ils sont le fait d'investisseurs étrangers) et sur leurs répercussions négatives, mais aussi sur les exemples de partenariats gagnant-gagnant durables et bénéfiques entre investisseurs extérieurs et communautés rurales. Les prestataires de services, qu'ils appartiennent à la société civile ou au secteur privé, peuvent jouer un rôle important en renforçant les moyens d'action des communautés rurales et en favorisant la bonne gouvernance foncière. Les investisseurs conscients de leur responsabilité sociale ont un rôle à jouer, qui consiste à influencer à la fois les

13 Voir par exemple Hetterschijt (2009); Jadhav (2010); Kingman (2010); Makhathini (2010); Mwendya (2010); Romano et Liversage (2010); Sulle (2010); Tagoe (2010). Voir également les différents sites web consacrés à des modèles opérationnels "non exclusifs" dont la liste figure à la fin de cette étude.

14 Vermeulen et Cotula (2010); Cotula et Leonard, éd. (2010).

gouvernements et les autres investisseurs. Un aspect de la mobilisation sociale est souvent négligé, alors qu'il pourrait être très efficace pour influencer sur les modes d'investissement: il s'agit de mobiliser l'opinion des consommateurs dans les pays développés afin qu'ils soutiennent les investissements favorisant l'intérêt général. Les organisations intergouvernementales, multilatérales et bilatérales ont un rôle à jouer à cet égard.

Pour agir, les organisations intergouvernementales peuvent notamment élaborer des directives ou des principes de bonne gouvernance foncière et d'investissement agricole responsable. Plusieurs initiatives en ce sens sont en cours¹⁵, mais deux d'entre elles ont particulièrement attiré l'attention ces derniers temps: i) l'élaboration de directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles¹⁶, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), avec l'appui d'un large éventail de parties prenantes, dont le FIDA; et ii) l'élaboration de principes pour des investissements agricoles responsables, sous l'égide de la Banque mondiale, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de la FAO et du FIDA¹⁷.

Les "directives volontaires" découlent, en partie, de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural tenue à Porto Alegre (Brésil) en 2006. Elles ont pour objet de renforcer la gouvernance foncière en proposant des directives aux gouvernements, aux organisations internationales de développement et aux autres parties concernées. Dans une certaine mesure, elles s'inspirent d'une initiative dont il faut espérer qu'elles contribueront à la renforcer; cette initiative, qui vise à mettre en place des principes et des directives pour une politique foncière en Afrique, est actuellement menée par la Banque africaine de développement, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et l'Union africaine, et elle a reçu l'aval du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine réuni à Syrte (Jamahiriya arabe libyenne) en juin 2009¹⁸. L'élaboration de ces "directives volontaires" est déjà bien avancée, puisque plusieurs consultations régionales et thématiques sont en cours. Elles devraient être entérinées par les représentants des gouvernements en 2011.

L'élaboration des "principes pour des investissements agricoles responsables" suit une démarche plus itérative puisqu'il s'agit d'une plateforme de dialogue et de concertation plutôt que d'un arsenal de règles inflexibles qu'il convient de suivre. Un ensemble de principes a été proposé sous forme de "document de travail pour contribuer au dialogue engagé à l'échelle mondiale", et la concertation se poursuit¹⁹.

15 Voir par exemple: "Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles" (FAO [2009a]); "Framework and Guidelines for Land Policy in Africa" (UA/BAfD/CEA [2009]); "Principes pour des investissements agricoles responsables qui respectent les droits, les moyens de subsistance et les ressources" (Banque mondiale/CNUCED/FAO/FIDA [2010]); principaux éléments d'un code de conduite pour l'acquisition de terres à l'étranger proposés par l'IFPRI; les grands principes énoncés dans *Purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries* (BMZ [2009]); *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* (De Schutter [2009]); et les "Principes de Santiago" (IWG [2008]).

16 Voir FAO (2009a).

17 Voir Banque mondiale, CNUCED, FAO et FIDA (2010).

18 Voir BAfD, CEA et UA (2009).

19 Ces principes ont suscité un certain nombre de critiques. Initialement, ces critiques se focalisaient plus sur la participation de la Banque mondiale à cette initiative que sur la teneur des principes proposés – voir La Via Campesina *et al.* (2010), Faryadi et Ramos (2010) et De Schutter (2010). En revanche, plus récemment, certains ont soulevé des problèmes plus fondamentaux, regrettant que les Principes ne prennent pas en compte les difficultés des paysans sans terres et qu'ils ne fassent pas expressément référence au principe de "consentement préalable libre et éclairé" des populations concernées lors des concertations à propos des opérations, ainsi qu'à différents traités et protocoles et au droit international. Voir FIAN *et al.* (2010).

Les principes proposés sont les suivants:

- (i) Les droits existants sur la terre et les ressources naturelles qui y sont associées doivent être reconnus et respectés.
- ii) Les investissements ne doivent pas compromettre la sécurité alimentaire mais la renforcer.
- iii) Les procédures pour l'acquisition de terres et pour la mise en œuvre des investissements associés à ces terres doivent être transparentes et surveillées et garantir la responsabilisation de toutes les parties prenantes, améliorant ainsi l'environnement commercial, réglementaire et juridique.
- iv) Tous ceux qui sont concernés sur le plan matériel doivent être consultés et les accords issus de ces consultations doivent être enregistrés et appliqués.
- v) Les projets doivent être économiquement viables, respecter les règles de droit, refléter les meilleures pratiques du secteur et générer des résultats durables et partagés.
- vi) Les investissements doivent avoir des répercussions sociales et des effets distributifs positifs, et ne doivent pas accroître la vulnérabilité.
- vii) Les incidences d'un projet sur l'environnement doivent être quantifiées et des mesures doivent être prises pour encourager une utilisation durable des ressources, tout en limitant le plus possible les risques et les effets négatifs et en atténuant ces derniers.

À l'instar des "directives volontaires", les "principes" ont pour objet de fournir des orientations et un cadre de discussion aux gouvernements, ainsi qu'aux organismes intergouvernementaux et aux organisations de la société civile. Ils pourraient devenir un cadre de référence commun, mais il n'est pas prévu à ce stade de les soumettre à l'approbation officielle de gouvernements ou d'autres instances.

Bien que de nature différente, ces deux initiatives se sont attachées à prendre en compte l'objet et la nature des résultats qu'elles s'efforcent d'obtenir. L'expérience montre que les réglementations contraignantes, ou autres textes analogues dont l'application est obligatoire, sont plus difficiles à négocier, que leur adoption prend plus de temps, qu'ils y perdent parfois de leur vigueur et qu'ils sont souvent plus difficiles à faire respecter. Par conséquent, le sentiment général est que des "directives volontaires" ou des "principes" seraient plus appropriés, car il serait possible d'associer à leur élaboration un plus grand nombre de parties prenantes en un laps de temps relativement court et d'affirmer des principes plus vigoureux. Quoi qu'il en soit, s'il ne fait aucun doute que ni les "directives volontaires" ni les "principes" ne peuvent avoir force de loi, ils peuvent inciter à adopter les bonnes pratiques et à s'opposer aux mauvaises. Ils peuvent aussi s'appuyer sur des traités, des lois et des codes contraignants déjà en vigueur ou s'y référer pour obtenir leur application.

Dans les deux cas, il faut s'attacher à ne pas concentrer l'attention exclusivement sur la question des acquisitions foncières à grande échelle effectuées par des investisseurs étrangers. Pour assurer une bonne gouvernance de la terre, il faut protéger les droits des communautés rurales, en particulier les populations vulnérables, contre toutes les formes d'"accaparement foncier" et s'attaquer aux problèmes de corruption, de transparence, de responsabilité et d'accessibilité financière. De surcroît, l'exigence d'investissements agricoles responsables ne doit, de préférence, pas concerner exclusivement les acquisitions foncières à grande échelle par des investisseurs étrangers;

il s'agit aussi de favoriser une agriculture durable, de réduire la pauvreté et de répondre aux besoins alimentaires de la planète – et, en particulier, des ruraux pauvres des pays en développement.

Conclusion

Le problème de l'«accaparement des terres» ne se limite pas aux acquisitions foncières réalisées par des étrangers. Par conséquent, il faut mettre en place toute une panoplie de mesures pour répondre aux menaces et aux défis rencontrés. Les gouvernements des pays en développement ont un rôle essentiel à jouer pour favoriser le développement de la petite agriculture et les investissements agricoles responsables, avec l'appui des partenaires internationaux de développement et des organisations de la société civile. Les investisseurs privés, petits ou grands, nationaux ou étrangers, peuvent eux aussi jouer un rôle favorable. La mobilisation sociale est essentielle, mais une gouvernance responsable de l'administration foncière l'est aussi. À eux seuls, les principes et les directives ne suffiront pas pour relever les défis rencontrés. Toutefois, la participation à leur élaboration, associée à la mobilisation sociale et à certaines alliances tactiques envisagées, pourrait permettre d'exploiter au mieux les perspectives que l'émotion suscitée par l'«accaparement des terres» a ouvertes pour ceux qui s'attachent à améliorer la situation des petits agriculteurs dans les pays en développement.

Harold Livingsage est conseiller technique pour les questions foncières au Fonds international de développement agricole (FIDA), une institution financière internationale et une organisation spécialisée des Nations Unies qui s'emploie à éradiquer la pauvreté et la faim dans les zones rurales des pays en développement.

Références

- Aarts, V. 2009, *Unravelling the 'Land Grab': How to Protect the Livelihoods of the Poor?*, Université Radboud, Nimègue, Pays-Bas / Oxfam Novib, La Haye, Pays-Bas.
- BAfD [Banque africaine de développement], CEA [Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique] et Union africaine, 2009, *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods*, BAFD, Abidjan / CEA, Addis-Abeba / Union africaine, Addis-Abeba.
- Andrianirina-Ratsialonana, R. et Teyssier, A., 2010, "Large-scale agricultural investments in Madagascar: Lessons for more "inclusive" models", in *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, éd. L. Cotula et R. Leonard, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Londres / Direction suisse du développement et de la coopération (DDC), Berne / Fonds international de développement agricole (FIDA), Rome / Centro Terra Viva (CTV), Maputo.
- Banque mondiale, CNUCED [Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement], FIDA, FAO [Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture], 2010, "Principes pour des investissements agricoles responsables qui respectent les droits, les moyens de subsistance et les ressources", document de travail TD/B/C.II/CRP.3 présenté à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement tenue du 26 au 30 avril 2010 à Genève, Banque mondiale/CNUCED/FAO/FIDA, Genève, 2010.
- BMZ [Ministère fédéral de la coopération et du développement économiques d'Allemagne], 2009, *Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing – the Purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries*, Discourse 015, Bonn/Berlin.
- CSA [Comité de la sécurité alimentaire mondiale], 2010, "Table ronde: Régimes fonciers et investissements dans l'agriculture", document de travail CFS 2010/7 présenté à la trente-sixième session du CSA, 11-14 et 16 octobre 2010, FAO, Rome.
- Cotula, L., 2010, *Why it makes more sense to invest in farmers than in farmland*, Sustainable Development Opinion Papers, IIED, Londres, juillet 2010.
- Cotula, L. et Leonard, R., éd., 2010, *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, IIED, Londres / DDC, Berne / FIDA, Rome / CTV, Maputo.
- Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. et Keeley, J., 2009, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, Londres / FAO et FIDA, Rome.
- Daniel, S. et Mittal, A., 2010, *(Mis)investment in Agriculture: The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs*, The Oakland Institute, Oakland, CA, États-Unis d'Amérique.
- Deininger, K. et Byerlee, D., 2010, *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Banque mondiale, Washington D.C.
- De Schutter, O., 2009, *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*, rapport publié par le Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 11 juin 2009.
- De Schutter, O., 2010, "Comment détruire la paysannerie mondiale de manière responsable", Project Syndicate.
- EAFF [Fédération des agriculteurs d'Afrique orientale], 2010, *The Entebbe Declaration on Large Foreign Land Acquisitions*, EAFF, Entebbe, Ouganda.
- Fan, S. et Rosegrant, M., 2008, *Investing in Agriculture to Overcome the World Food Crisis and Reduce Poverty and Hunger*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Policy Brief n°3, Washington D.C., juin 2008, disponible à l'adresse: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp003.pdf>.

- Faryadi, E. et Ramos, D., 2010, "WB's seven principles are seven deadly sins of global landgrabbing and against farmers' interests", Asian Peasant Coalition, 29 avril, affiché par GRAIN sur le site "Food Crisis and the Global Land Grab", disponible à l'adresse: <http://farmlandgrab.org/12578>.
- FAO, 2009a, "Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles", document de discussion, document de travail sur les régimes fonciers n° 10, FAO, Rome.
- FAO, 2009b, "Comment nourrir le monde en 2050", document de travail pour le Forum d'experts de haut niveau "Comment nourrir le monde en 2050", tenu les 12 et 13 octobre 2009, FAO, Rome.
- FIAN [Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir], 2010, *Land grabbing in Kenya and Mozambique: A report on two research missions – and a human rights analysis of land grabbing*, FIAN International, Heidelberg, Allemagne.
- FIAN, Focus on the Global South, La Via Campesina et Social Network for Justice and Human Rights, 2010, *Why We Oppose the Principles for Responsible Agricultural Investment (RAI)*, FIAN International, Heidelberg.
- FIDA, 2008, *L'Amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière*, Politique, FIDA, Rome
- GRAIN [Genetic Resources Action International], 2008, *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, Barcelone, Espagne, octobre 2008.
- Görgen, M., Rudloff, B., Simons, J., Üllenberg, A., Vãth, S. et Wimmer, L., 2009, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries*, Agence allemande de coopération technique (GTZ), GmbH, Bonn.
- Graham, A., Aubry, S., Künnemann, R. et Monsalve Suárez, S., 2010, "Advancing African Agriculture" (AAA): The Impact of Europe's Policies and Practices on African Agriculture and Food Security – Land Grab study", FIAN International.
- Haralambous, S., Liversage, H. et Romano, M., 2009, document de travail établi pour la table ronde organisée à l'occasion de la trente-deuxième session du Conseil des gouverneurs du FIDA tenu les 18 et 19 février 2009, FIDA, Rome.
- Hetterschijt, W., 2009, "Mali Biocarburant SA: Making core business of sustainability", exposé présenté lors du séminaire d'experts organisé par le DPRN (Development Policy Review Network) sur le thème "Pressions commerciales sur les terres: repenser les politiques et la pratique pour le développement", Université d'Utrecht, Pays-Bas, 8 juillet 2009.
- IWG [Groupe de travail international des fonds souverains], Principes et pratiques généralement acceptés: "Principes de Santiago", IWG.
- Jadhav, C.S., 2010, "A case from India: The experience of Nandan Biomatrix", in *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, Ed. L. Cotula et R. Leonard, IIED, Londres / DDC, Berne / FIDA, Rome / CTV, Maputo.
- Kachika, T., 2010, *Land Grabbing in Africa: A Review of the Impacts and the Possible Policy Responses*, Oxfam International, Oxford, Royaume-Uni.
- Kingman, A., 2010, "Joint venture ecotourism business in Mozambique" in *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, éd. L. Cotula et R. Leonard, IIED, Londres / DDC, Berne / FIDA, Rome / CTV, Maputo.
- Kugelman, M. et Levenstein, S.L., éd., 2009, *Land Grab? The Race for the World's Farmland*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.
- La Via Campesina, FIAN, Land Research Action Network et GRAIN, 2010, "Pour un arrêt immédiat de l'accapement des terres!", FIAN International, Heidelberg.
- Makhathini, M., 2010, "Mondi's "sale and leaseback" model in South Africa", in *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, éd. L. Cotula et R. Leonard, IIED, Londres / DDC, Berne / FIDA, Rome / CTV, Maputo.
- Makutsa, P., 2010. "Land grab in Kenya: Implications for smallholder farmers", compte rendu de recherche, FFEA, Nairobi.
- Meinzen-Dick, R. et Markelova, H., 2009, "Necessary Nuance: Toward a Code of Conduct in Foreign Land Deals", in *Land Grab? The Race for the World's Farmland*, éd. M. Kugelman et S.L. Levenstein, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.

- Mwendya, A., 2010, "An experience with contract farming in Uganda's sugar industry", in *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, éd. L. Cotula et R. Leonard, IIED, Londres / DDC, Berne / FIDA, Rome / CTV, Maputo.
- OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques], 2010, "Private Financial Sector Investment in Farmland and Agricultural Infrastructure", in OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers n° 33, OCDE, Paris.
- Romano, M. et Liversage, H., 2010, "Biofuels, land rights and community-investor partnerships: Good practices and preliminary lessons learned in selected case studies in India, Thailand and Viet Nam", rapport du FIDA non publié, FIDA, Rome.
- Sulle, E., 2010, "A hybrid business model: The case of sugarcane producers in Tanzania", in *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, éd. L. Cotula et R. Leonard, IIED, Londres / DDC, Berne / FIDA, Rome / CTV, Maputo.
- Tagoe, M., 2010, "Farmer-owned businesses: The experience of Kuapa Kokoo in Ghana", in *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, éd. L. Cotula et R. Leonard, IIED, Londres / DDC, Berne / FIDA, Rome / CTV, Maputo.
- Taylor, M. et Bending, T., 2009, "Increasing commercial pressure on land: Building a coordinated response", document de travail, Coalition internationale pour l'accès à la terre, Rome.
- Vermeulen, S. et Cotula, L., 2010, *Making the most of agricultural investment: A survey of business models that provide opportunities for smallholders*. IIED, Londres / FAO et FIDA, Rome / SDC, Berne.
- Von Braun, J. et Meinzen-Dick, R., 2009, "Land grabbing" by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities, Politiques alimentaires en perspective de l'IFPRI n° 13, IFPRI, Washington D.C., avril 2009, disponible à l'adresse: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf>.
- Von Cramon-Taubadel, S., Anriquez, G., de Haen, H. et Nivyeyskiy, O., 2009, "Investment in developing countries' food and agriculture: Assessing agricultural capital stocks and their impact on productivity", rapport présenté au forum d'experts de haut niveau "Comment nourrir le monde en 2050", tenu les 12 et 13 octobre 2009, FAO, Rome.

Sites web présentant des modèles d'activité "non exclusifs"

- Centre de ressources sur l'agriculture contractuelle de la FAO:
<http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/index-cf/fr/>
- Hivos Knowledge Programme on Small Producer Agency:
<http://www.hivos.net/Hivos-Knowledge-Programme/Themes/Small-Producer-Agency>
- Regoverning Market Resources:
<http://www.regoverningmarkets.org/en/og/view/74/resourcebyterm>
- "Value Chains for Development Portal" de l'Institut royal tropical:
<http://portals.kit.nl/-/12505/KIT-Portals/Value-Chains-for-Development>
- Wageningen Expertise Centre for Chain and Network Studies:
<http://www.wageningencns.wur.nl>
- WBCSD [World Business Council for Sustainable Development] SNV [Agence néerlandaise de développement international] Inclusive Business Alliance:
<http://www.inclusivebusiness.org/>

Personne à contacter
Harold Liversage
Conseiller foncier
Division Afrique orientale et australe
FIDA
h.liversage@ifad.org



Fonds international de
développement agricole
Via Paolo di Dono, 44
00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591
Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org

