



Huitième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF VIII)
*« Gestion et mobilisation des ressources naturelles
au service du développement de l'Afrique »*

Addis-Abeba (Éthiopie)
23-25 octobre 2012

Distr. générale

ECA/ADF/8/3
21 octobre 2012

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**La terre et l'avenir du développement de l'Afrique: Gérer
les risques et les perspectives en matière d'investissements
fonciers à grande échelle**

Document de travail no. 2



Union africaine



Banque africaine de développement



Commission économique pour l'Afrique

Traduction certifiée par PCMS

I. INTRODUCTION

1. Le fait que des investisseurs tant locaux qu'étrangers sont de plus en plus demandeurs de terres en Afrique, à des fins agricoles notamment, montre qu'il existe des possibilités de libérer le potentiel de l'Afrique en accroissant les investissements dont on a tant besoin et de réaliser les gains de productivité qui ont si longtemps éludé le secteur. Si elle veut tirer parti de ce regain d'intérêt pour l'investissement foncier, l'Afrique doit viser un équilibre qui lui permette de maximiser ses gains et de réduire au minimum les risques liés à l'acquisition de terres à grande échelle afin de s'assurer que la croissance économique attendue se matérialise et soit équitable, que les moyens de subsistance des communautés soient protégés, voire améliorés, et que les effets sur l'environnement soient aussi limités que possible.

2. En raison du peu de données et de faits concrets concernant les investissements fonciers à grande échelle, il importe de noter que, dans le cadre de l'Initiative sur les politiques foncières¹ – initiative conjointe de l'Union africaine, de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Banque africaine de développement (BAD) –, on a récemment entrepris une évaluation de ces investissements au titre de la mise en œuvre du Plan d'action de Nairobi sur les investissements fonciers à grande échelle². Cette étude, dont la version finale sera prête au début de 2013, fait suite à l'appel lancé par des gouvernements africains et d'autres parties prenantes pour qu'on rassemble des données empiriques et qu'on diffuse les pratiques et modèles prometteurs pour la gestion des investissements fonciers à grande échelle.

II. OBJECTIF ET PORTÉE

3. Le présent document de travail sur les questions foncières est l'un des quatre documents (les autres portant respectivement sur les ressources minérales, forestières et halieutiques) qui constitueront la base des travaux du huitième Forum pour le développement de l'Afrique, consacré à «la gestion et la mobilisation des ressources naturelles au service du développement de l'Afrique». On y passe en revue les risques et perspectives liés à la gestion des investissements fonciers à grande échelle en Afrique, son objet étant de présenter des directives sur les options et mécanismes susceptibles de garantir des investissements fonciers avantageux à la fois pour les gouvernements et communautés d'une part et les investisseurs privés de l'autre. Ce document doit être lu en conjonction avec la note conceptuelle qui expose les défis, les perspectives et les options qui se présentent à l'Afrique pour ce qui est d'améliorer la gestion de ses ressources naturelles, particulièrement des terres, des minerais, des forêts et des pêches, en vue de promouvoir son développement.

4. Les investissements fonciers à grande échelle concernent une large gamme de secteurs faisant appel à des terres, dont notamment les mines et les ressources forestières, mais le présent document se limite à un examen des investissements dans le secteur agricole, ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les secteurs des mines et de la pêche constituent des sous-thèmes distincts du Forum et sont traités dans d'autres documents de travail qui leur sont spécifiquement consacrés et incluent les questions foncières en rapport avec ces secteurs. Deuxièmement, le secteur agricole est le principal objet de la nouvelle vague d'acquisitions foncières à grande échelle en Afrique, aux fins aussi bien de la production alimentaire que des biocarburants. Troisièmement, le caractère inadéquat des cadres juridiques et réglementaires régissant la gestion des terres en général et les investissements fonciers en particulier est reconnu et a suscité des débats qui, bien souvent, ne reposent pas sur des faits concrets. Enfin, les États membres et les parties prenantes du continent ont

¹ Pour plus de détails sur l'Initiative de l'UA-CEA-BAD sur les politiques foncières, consulter <http://new.uneca.org/lpi/WhatIsLPI.aspx>.

² Union africaine (2011).

fait le constat, en adoptant le Plan d'action de Nairobi sur les investissements fonciers à grande échelle en octobre 2011, qu'il fallait sans plus attendre accorder l'attention voulue à ces questions. La mise en œuvre du Plan d'action de Nairobi ayant déjà commencé dans la cadre de l'Initiative sur les politiques foncières, le Forum sera une occasion unique d'élargir le dialogue et d'éventuellement déboucher sur un consensus et des propositions de politiques qui seront essentielles si l'on veut gérer les investissements fonciers à grande échelle dans le sens du développement de l'Afrique.

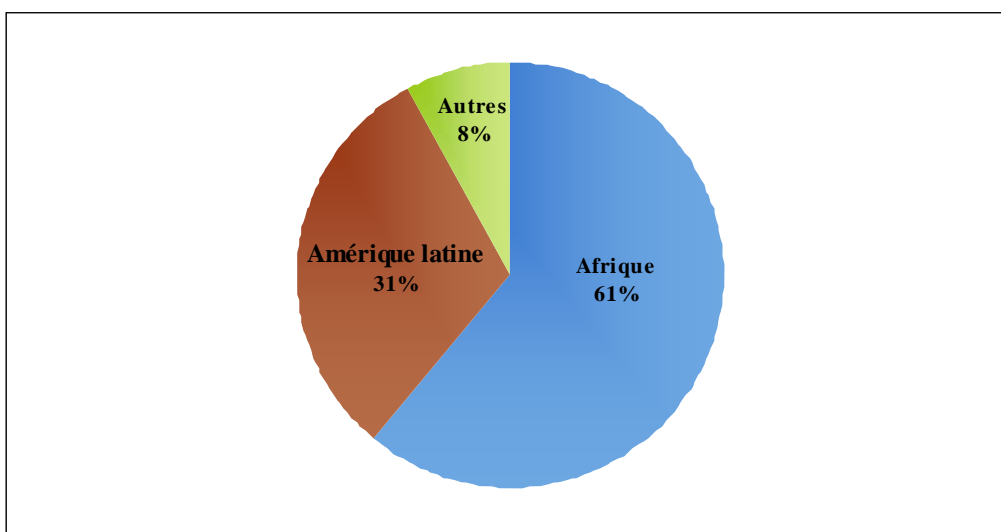
5. Le document de travail vise à aider le lecteur à se préparer à discuter et à dialoguer avec des participants dynamiques provenant d'une large gamme de groupes de parties prenantes et de disciplines. On y trouvera les questions clefs, les possibilités et les défis à relever en la matière, classés en cinq grandes catégories aux fins de la présentation et de l'analyse: a) grandes orientations et questions juridiques et réglementaires, b) questions économiques, c) gouvernance locale, équité et questions sociales, d) questions environnementales et e) base de savoir, capacités humaines et institutionnelles. Le document se termine par un examen de quelques options possibles en matière de gouvernance foncière et d'investissements fonciers à grande échelle, ainsi que du potentiel offert à cet égard par l'Initiative sur les politiques foncières en tant que mécanisme institutionnel viable.

III. QUESTIONS CLEFS, PERSPECTIVES ET DÉFIS

L'Afrique possède-t-elle des terres agricoles en abondance ?

6. On dispose encore de très peu de données fiables sur les terres non cultivées disponibles pour de nouvelles formes d'investissements à grande échelle en Afrique. L'imagerie satellitaire fournie par l'évaluation agroécologique mondiale pour l'agriculture au XX^e siècle³, réalisée en 1996, sur la disponibilité de terres convenant à la production agricole indique qu'environ 80 % des terres agricoles disponibles dans le monde se trouvent en Afrique et en Amérique du Sud. Selon une analyse⁴ plus récente, l'Afrique détient environ 61 % des 440 milliards d'hectares de terres cultivables non exploitées qui ne soient ni boisées ni protégées et dont la densité démographique soit faible (moins de 25 personnes au km²).

Figure 1 : Terres agricoles disponibles pour l'agriculture



³ Fischer *et al.* (2002).

⁴ Wourtese *et al.* (2011).

7. Par ailleurs, sur les dix pays qui détiennent un tiers de ces terres cultivables, six sont africains (Madagascar, Mozambique, République démocratique du Congo, Soudan, Tchad et Zambie). Les gouvernements africains qui cherchent à renforcer la croissance économique, à accroître l'emploi et les revenus et à réduire la pauvreté sont bien conscients de l'intérêt qu'il y a à mettre ces terres en culture. De même, il n'est pas étonnant que la demande de terres agricoles soit plus forte en Afrique qu'ailleurs dans le monde, surtout après les crises alimentaire et énergétique de la période 2007-2008.

Les abondantes terres agricoles de l'Afrique sont-elles «disponibles»?

8. L'une des difficultés que les gouvernements, les chefs traditionnels et les particuliers intéressés par les transactions foncières rencontrent est l'insuffisance des données permettant d'inventorier et de quantifier toutes les terres entrant dans la catégorie «terres disponibles» et qui peuvent être en jachère (exploitées en culture itinérante ou selon des méthodes traditionnelles similaires) ou des terres de pâture saisonnière. En plus de cela, on n'a pas à ce jour établi de carte ou de registre clair des droits, des intérêts et des prétentions des particuliers ou des communautés sur ces «terres disponibles».

9. C'est entre autres pour cette raison qu'il importe de faire preuve de prudence quand on qualifie les terres africaines de «disponibles» sur la seule base de cartes indiquant leur adéquation au regard de critères écologiques ou agricoles. Un travail de cartographie supplémentaire s'impose, portant sur l'utilisation des terres et les droits qui y sont attachés, compte tenu de la réalité de la dynamique relative aux utilisations non traditionnelles des terres et aux prétentions des uns et des autres à leur possession. Sans cela, on risque de voir souvent les communautés et les gouvernements contester, voire annuler, des transactions ou l'investisseur renoncer. C'est ce qui se passe quand le coût réel de la transaction s'avère supérieur parce qu'il faut renégocier des droits ou des indemnités et des durées de bail ou que viennent s'ajouter des frais liés au règlement de litiges et de conflits.

Les investissements fonciers à grande échelle offrent-ils des possibilités de combler l'écart de rendement ?

10. Outre qu'elle dispose de plus de terres productives que les autres continents, l'Afrique est le continent où existe l'écart le plus important en matière de rendement agricole, comparé à d'autres régions du monde⁵. Cet écart s'explique en partie par la faiblesse des investissements dans le secteur agricole, elle-même due à des politiques macroéconomiques qui privilégient depuis des décennies d'autres secteurs et des politiques agricoles incohérentes ayant eu pour effet de négliger les petits exploitants, pourtant majoritaires en Afrique. Si, dans le domaine de la culture pluviale, on compare ce qu'il serait possible de produire pour cinq plantes importantes (canne à sucre, blé, maïs, palmier à huile et soja) par rapport à la réalité actuelle, on s'aperçoit qu'il est possible d'accroître la production de façon substantielle en investissant davantage dans la gestion foncière et l'application de technologies de production modernes.

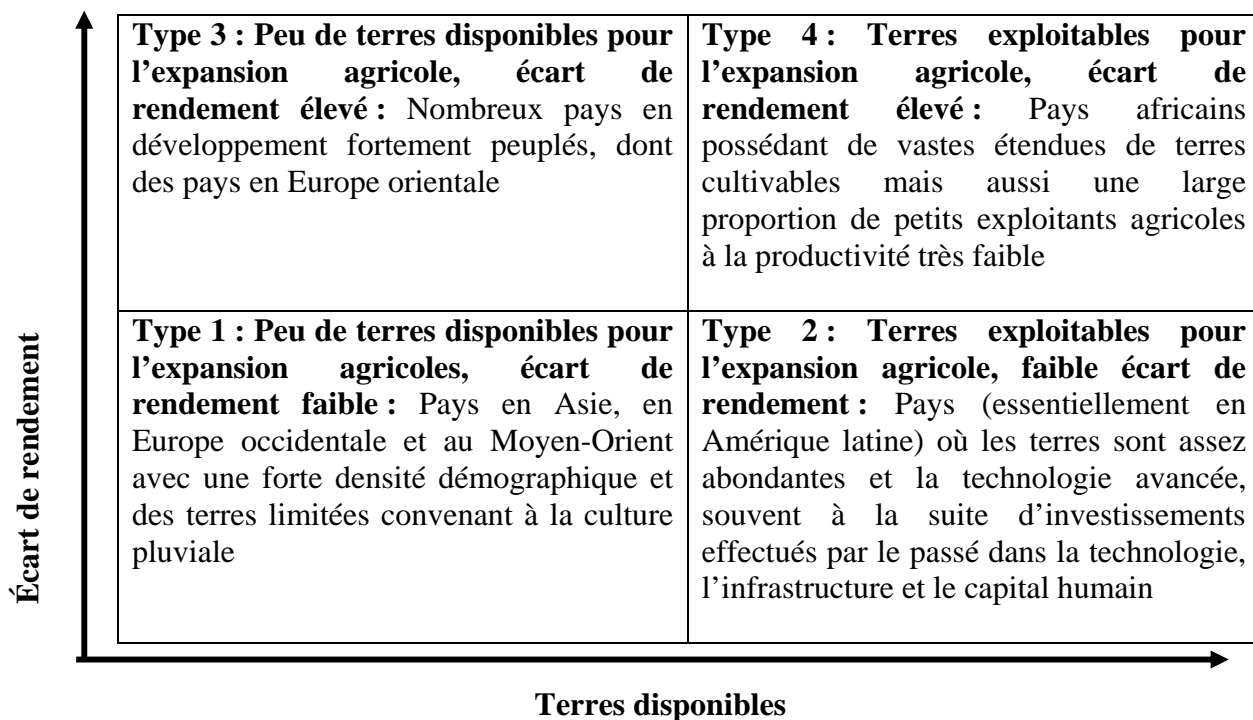
11. On a déjà beaucoup fait pour rendre l'agriculture africaine moins rudimentaire et le continent avance vers l'objectif défini dans la Déclaration de Maputo de 2003, à savoir allouer 10 % des dépenses publiques à l'agriculture dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine. Afin d'attirer plus d'investissements, les gouvernements cherchent de plus en plus à nouer des partenariats avec des investisseurs à grande échelle pour renforcer les investissements locaux et étrangers dans l'agriculture et les secteurs connexes, dans le but

⁵ Deninger *et al.* (2011a).

d'accroître substantiellement l'investissement privé dans la technologie, l'infrastructure et l'accès au financement et aux marchés, au bénéfice aussi bien de l'agriculture à petite qu'à grande échelle.

12. La figure 2 récapitule la discussion ci-dessus en soulignant le double intérêt que les pays africains présentent en matière d'investissements fonciers à grande échelle: a) de vastes superficies de terres pouvant être mises en culture et b) un écart de rendement qu'il est possible de combler en stimulant la production grâce à des investissements dans des moyens de production tels que l'irrigation, la mécanisation, des semences améliorées et les engrais.

Figure 2 : Disponibilité de terres et écart de rendement



Source : Deininger *et al.* (2011).

13. Les bonnes intentions des gouvernements, des chefs traditionnels et d'autres qui cherchent à attirer davantage d'investissements fonciers à grande échelle dans l'agriculture butent sur le problème de l'information lacunaire, voire fausse, concernant l'utilisation qui est faite des terres et leur disponibilité aux niveaux national, intermédiaire et local. Ainsi, les décisions concernant les transactions foncières sont prises sans une cartographie des terres non cultivées disponibles indiquant leur emplacement, leur étendue et les droits, intérêts et prétentions y afférents (sur les terres, l'eau, les pâturages, etc.). Ce problème de manque de données est aggravé par l'inadéquation de la législation et des institutions, qui limite la possibilité pour un marché de fonctionner, sans parler de la faiblesse des capacités institutionnelles et humaines, qui empêche une bonne sélection et un bon suivi des investissements. Il en résulte qu'on ne sait trop si les transactions foncières produisent les bénéfices économiques et sociaux escomptés, sans effets indésirables excessifs sur l'environnement et les droits socioéconomiques des communautés locales.

Qui investit dans les terres agricoles africaines et pour quelles raisons ?

14. Les investissements fonciers à grande échelle dans l'agriculture ne sont pas un phénomène nouveau. Si les terres étaient d'abord essentiellement acquises par des sociétés étrangères, comme Lonrho (pour la production de riz) ou Firestone (caoutchouc), ce sont de plus en plus des gouvernements étrangers qui achètent des terres ou facilitent leur acquisition. On sait aussi que des agriculteurs sud-africains se portent acquéreurs de terres en Zambie, au Mozambique et en Tanzanie et que des acteurs importants au niveau national achètent de grandes étendues de terres dans leur propre pays.

15. Les facteurs qui expliquent la nouvelle vague d'acquisition de terres en Afrique sont entre autres la recherche au niveau mondial d'alternatives aux combustibles fossiles, au regard notamment de l'augmentation spectaculaire du prix du pétrole à partir de 2008, ainsi que les préoccupations en matière de sécurité alimentaire liées aux difficultés que rencontre la production agricole dans les pays investisseurs et qui sont à l'origine des hausses des prix des produits alimentaires de 2007 et de 2008⁶.

16. Ces préoccupations liées aux produits alimentaires et aux carburants à l'origine des hausses de 2008 s'expliquent dans les deux cas par des considérations structurelles à court et à long terme qui ont persisté après la crise de 2008. S'agissant de la crise alimentaire, certains des facteurs qui ont contribué à la baisse des stocks alimentaires ont été notamment la disponibilité limitée d'eau et de terres arables dans les pays investisseurs, des goulets d'étranglement au niveau du stockage et de la distribution, et le développement de la production de biocarburants au détriment de la production vivrière. Le caractère durable de certains de ces facteurs suscite l'inquiétude des pays investisseurs et fait que leur intérêt pour l'investissement direct étranger (IDE) en Afrique demeure.

17. En dehors des considérations relatives à la sécurité alimentaire ou énergétique, la vague actuelle d'investissements fonciers s'explique par l'intérêt pour des placements lucratifs. La hausse escomptée des taux de rendement dans l'agriculture et le foncier sont les principaux facteurs déterminant les nouveaux types d'investissements fonciers⁷. Le montant peu élevé des taxes foncières, quand elles ne sont pas absentes, font des pays africains des destinations attractives. Ces taxes se situent entre 4,8 et 7,1 dollars des États-Unis par hectare au Soudan, entre 6 et 12 dollars par hectare au Mali et entre 6,5 et 10 dollars par hectare en Éthiopie, ce qui est très peu par rapport à d'autres régions du monde⁸.

18. En réponse, entre autres, à ces facteurs d'investissement, les gouvernements nationaux, les sociétés privées (aussi bien locales qu'internationales) et les fonds d'investissement s'assurent l'accès aux terres agricoles pour la production alimentaire ou de biocarburants, d'où la multiplication observée des investissements et des transactions dans le domaine foncier. Il n'existe toutefois que très peu de données officielles ou validées sur l'origine des investisseurs et sur la superficie des terres transférées. Les travaux de recherche menés jusqu'ici se sont pour la plupart fondés sur des données provenant des médias et de blogs tenus essentiellement par des organisations non gouvernementales, ce qui rend difficile tout consensus sur les étendues achetées et l'origine des investisseurs. On en sait donc peu sur les superficies transférées et encore moins sur la part des terres transférées qui est pleinement utilisée ou rendue productive. Il importe d'urgence

⁶ L'expression «pays investisseur» est utilisée ici de préférence à l'expression «pays développé», du fait que tous les investisseurs ne sont pas des pays développés. Certains pays asiatiques et même africains (Libye par exemple) financent des investissements financiers à grande échelle.

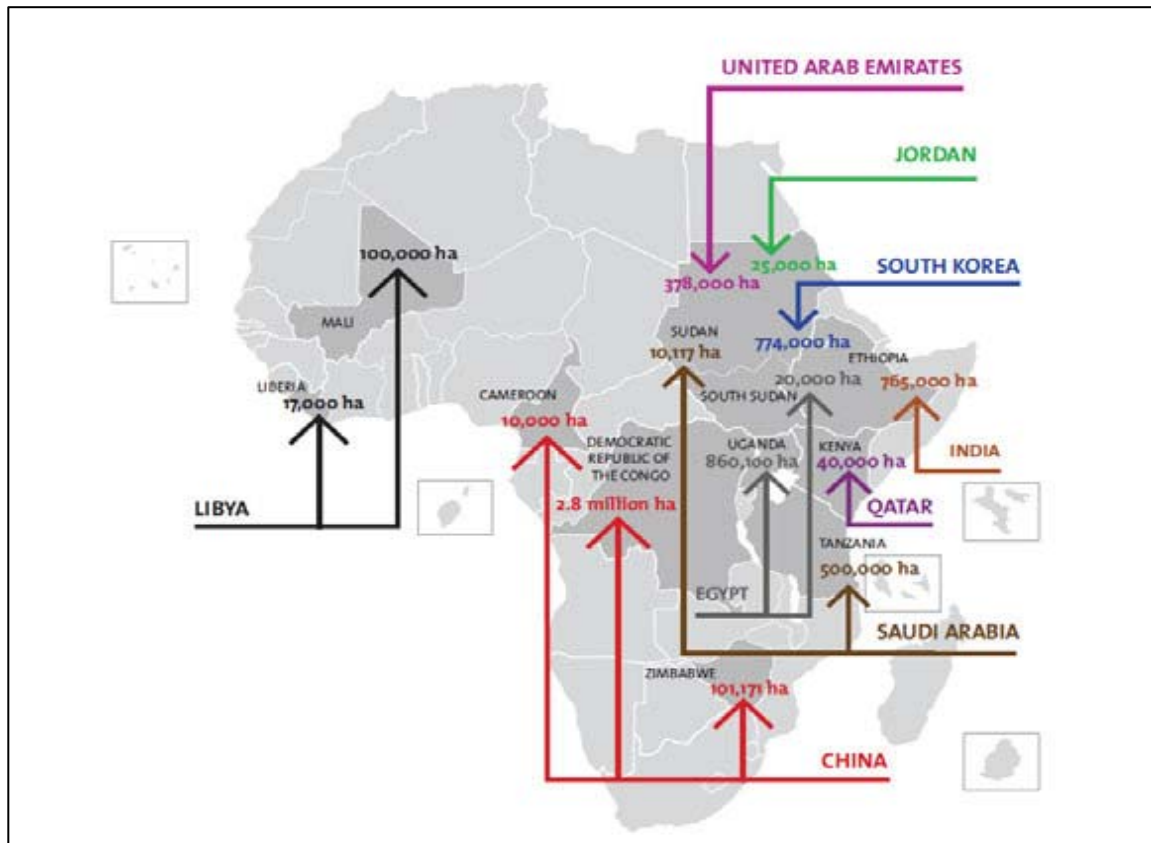
⁷ Cotula (2009).

⁸ Gurara et Berhanu (2012).

de rassembler et de valider cette information. Il ressort de certaines données que presque 50% des terres arables en République démocratique du Congo seraient louées à des sociétés étrangères ou feraient l'objet de tractations à cet effet⁹.

19. La figure 3 présente quelques-unes des données disponibles sur les acquisitions de terres en Afrique. Comme indiqué plus haut, il faudrait que ces données soient validées pour bien appréhender la situation réelle.

Figure 3 : Acquisition internationale de terres agricoles en Afrique



Source: Fondation Mo Ibrahim (2011).

20. L'acquisition de terres représente un long processus qui comprend les phases suivantes: a) négociation de la transaction, b) transfert des droits fonciers et c) production agricole, elle-même souvent échelonnée de sorte que la production initiale peut ne concerner qu'un petit pourcentage de la superficie acquise. Il se passe souvent un certain laps de temps entre le transfert et la pleine production. Parfois les plans changent, en raison de risques qui entraînent l'annulation de la transaction ou une révision de la superficie transférée. Du point de vue de l'investisseur, les facteurs d'incertitude liés à la possibilité de non-respect par le gouvernement des modalités convenues, d'une application imparfaite des contrats et d'aléas politiques sont quelques-uns des écueils inhérents aux investissements. Une sécurité avérée des droits fonciers est essentielle aux investissements.

⁹ Gurara et Berhanu (2012).

Comment l'Afrique peut-elle faire face aux risques et tirer le meilleur parti des possibilités de mobiliser les investissements fonciers à grande échelle? Quelles sont les conditions préalables?

21. Les pays africains se rendent compte maintenant qu' il faudra d'abord résoudre certaines des questions de gouvernance et de gestion foncières récapitulées au tableau 2 ci-dessous pour pouvoir conclure des investissements fonciers probants et adoucir les effets de la «malédiction des ressources» associée aux transactions foncières à grande échelle.

Tableau 2: Perspectives et risques que présentent les acquisitions de terres à grande échelle à des fins commerciales

Perspectives	Risques
Accès au capital et à la technologie pour un accroissement de la production agricole	Restreint ou supprime l'accès de la communauté aux ressources stratégiques, provoquant des conflits et mettant en danger la sécurité de leurs moyens de subsistance
Développement de l'infrastructure dans les zones rurales	Compromet la production pour la consommation locale et la sécurité alimentaire
Perspectives d'emploi (dans le secteur agricole ou ailleurs)	Compromet les ressources génétiques locales et l'environnement du fait de la monoculture et du recours aux pesticides
Amélioration de la sécurité alimentaire	
Stabilisation des prix mondiaux des produits alimentaires	

Source: Odhiambo (2011).

22. Il faut porter une attention urgente aux questions suivantes: a) reconnaître et fixer les droits fonciers des communautés locales dans la législation foncière et faciliter la sécurité de tous les types de droits, intérêts et prétentions en matière foncière, notamment pour les femmes et d'autres groupes marginalisés, b) renforcer les institutions foncières et c) assurer le suivi des mécanismes relatifs aux investissements fonciers à grande échelle. Sans une prise en compte de la question de l'occupation des terres dans la gestion des investissements fonciers, ceux-ci deviendront pour l'Afrique un nouvel exemple de «ressources maudites».

23. Pour évaluer les possibilités d'expansion des terres agricoles ou d'augmentation de leur productivité, une information spatialement référencée sur l'utilisation actuelle et potentielle des terres est précieuse. Elle peut servir à la planification à différents niveaux, depuis la gestion au niveau local des ressources naturelles à des stratégies au niveau national pour le développement agricole. Les modalités d'un travail de cartographie des terres exploitables auquel prennent part les gouvernements et les communautés locales sont essentielles dans le contexte de la planification de l'utilisation des terres et utiles pour déterminer les superficies et l'emplacement des terres disponibles.

24. En Afrique, la carence des institutions foncières faibles a empêché de sécuriser les droits fonciers des particuliers, des communautés locales et des investisseurs privés. Mettre en place des institutions pour améliorer la gouvernance foncière peut être un moyen d'asseoir les droits fonciers

locaux¹⁰. Cela peut notamment se faire en instituant des arrangements contractuels qui soient, ainsi que leurs modalités d'application, transparents de sorte que les transactions foncières aient le résultat escompté sur les plans économique, social et environnemental. Des marchés fonciers opérationnels, qui facilitent les transferts de terres constituant une ressource précieuse de façon à ce qu'il en soit fait l'utilisation la plus productive, sont très nécessaires si l'on veut réduire l'écart de rendement et jeter les bases d'une transformation économique structurelle qui permette aux agriculteurs de travailler dans un autre secteur.

IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES LIÉES À LA GOUVERNANCE DES INVESTISSEMENTS FONCIERS À GRANDE ÉCHELLE

A. Grandes orientations et questions juridiques et réglementaires

Quels cadres directeurs, directives et principes l'Afrique devrait-elle adopter pour exploiter les bénéfices des investissements fonciers à grande échelle ?

25. Si les défis que posent les investissements fonciers à grande échelle ne sont pas nouveaux, l'augmentation de la demande – intérieure et surtout étrangère – de terres africaines, dans un contexte marqué par une pression croissante en faveur d'une gouvernance foncière responsable et du respect des droits de l'homme, a fait que la question est aujourd'hui au centre de l'attention. En raison des problèmes de gouvernance et de gestion foncières, vu notamment le caractère limité des cadres directifs, juridiques et réglementaires relatifs aux transactions à grande échelle, les communautés locales ont le sentiment que leurs droits à la propriété sont fragilisés. Eu égard à la problématique terre-développement, l'importance de la mise en place de cadres réglementaires et juridiques clairs, ainsi que de l'élaboration et de l'application de politiques foncières appropriées, ne saurait être surestimée. La mise en œuvre du Plan d'action de Nairobi est l'occasion pour l'Initiative sur les politiques foncières de guider les parties prenantes africaines dans leurs efforts visant à examiner en profondeur et de façon critique les cadres directifs, les lignes directrices et les principes à établir pour gérer les risques posés par les investissements fonciers à grande échelle et renforcer les effets bénéfiques que ces investissements peuvent avoir sur le développement.

B. Questions économiques

Quels sont les modèles d'investissement qui offrent la perspective de bons résultats économiques pour les grands comme pour les petits exploitants ?

26. Si certaines inquiétudes continuent de marquer le débat sur les transactions foncières en Afrique, on a aussi fait le constat que la terre offrait des perspectives de transformation économique. Il importe d'urgence de clarifier la question de savoir si, de fait, les IDE et les investissements fonciers ayant leur origine dans le pays même sont susceptibles, quand ils sont bien structurés, de stimuler la productivité agricole, de créer de l'emploi, de renforcer le capital humain dans l'agriculture, voire d'améliorer l'approvisionnement alimentaire au niveau local.

27. Plusieurs enjeux et difficultés d'ordre économique sont liés aux investissements fonciers à grande échelle et aux dividendes qu'ils rapporteraient sur le plan du développement: les risques et perspectives associés, l'impact des grandes concessions foncières sur les conditions de vie des petits exploitants et sur la sécurité alimentaire, l'IDE dans les terres africaines et son rôle dans le développement rural, la structuration optimale des transactions foncières et les concessions foncières, la participation des communautés et le sentiment d'être partie prenante au processus.

¹⁰ Arezki *et al.* (2011).

28. En ce qui concerne les risques et perspectives associés aux transactions à grande échelle, les questions qui méritent un examen plus approfondi sont notamment les coûts potentiels et les bénéfices pour le développement de ces investissements, les raisons qui poussent les pays, les gouvernements étrangers, les investisseurs, les spéculateurs et les particuliers à conclure de telles transactions, l'utilité de cette information pour concevoir des modèles commerciaux avantageux pour tous et les moyens de relier les investissements à grande échelle aux objectifs globaux de développement.

29. Ces investissements locaux étrangers devraient idéalement être conçus de manière à ne pas compromettre le niveau de vie des petits exploitants, à préserver la sécurité alimentaire et à contribuer au développement rural. Les grandes questions stratégiques qui méritent une attention particulière à cet égard sont notamment les implications à long terme des concessions foncières sur la sécurité alimentaire, la manière dont les flux d'investissements peuvent être maximisés afin de créer de l'emploi et des possibilités de revenu pour les populations rurales, les perspectives qui se présentent de diffuser la technologie, faciliter le financement et l'accès aux marchés et transférer savoir et expertise en matière de production, de traitement et de gestion aux petits exploitants, ainsi qu'aux petits et moyens acteurs le long de la chaîne de valeur.

30. Il est essentiel de structurer de façon optimale les transactions foncières, ce qui suppose que les personnes associées à la prise de décision et aux négociations concernant ces transactions réfléchissent aux moyens d'assurer la transparence des transactions (notamment en ce qui concerne leurs coûts et bénéfices potentiels et avérés), de mettre en place un processus consultatif et fondé sur des données factuelles pour déterminer la durée de la concession et les modalités de paiement, de garantir la clarté des dispositions arrêtées lors des tractations et des modalités de partage des bénéfices (en prévoyant des modèles qui permettent de garder une partie de la production sur place aux fins de la sécurité alimentaire) et de fixer des dispositions et des mécanismes d'application.

C. Gouvernance locale, questions sociales et d'équité

31. On ne peut gérer les investissements fonciers à grande échelle sans une participation des parties prenantes concernées par les décisions entourant les transactions foncières. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les communautés dont les terres font l'objet des transactions en question. La participation de la communauté, tout autant que la transparence des transactions, donne à la communauté le sentiment d'être partie prenante au processus; elle n'a pas l'impression que ses droits de propriété sont attaqués. Parmi les questions de fond qui se posent à cet égard, on retiendra les pratiques susceptibles de susciter la participation et l'adhésion des communautés et les moyens de faire en sorte que les communautés soient conscientes de l'enjeu et deviennent partie prenante au processus.

Comment l'Afrique peut-elle renforcer les droits de propriété, notamment les droits fonciers coutumiers qui régissent la plus grande partie de son abondant patrimoine foncier?

32. L'articulation entre les investissements fonciers à grande échelle et la transformation économique voulue par les États membres dépend dans une large mesure de la gouvernance des terres et des transactions foncières. Il serait utile de mettre en place un dialogue et une analyse pour étudier les obstacles à la gouvernance foncière en Afrique et la manière dont ils sapent le rôle du secteur dans la transformation économique. Les Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique constituent une référence utile aux États membres africains pour concevoir des politiques foncières visant à assurer la sécurité des droits fonciers tant des investisseurs que des communautés locales. Il importe aussi d'examiner les questions touchant aux droits fondamentaux

des communautés locales et à l'équité sociale dans l'élaboration des politiques et dans la gouvernance foncière. Tout ce qui touche aux droits coutumiers et aux institutions associées doit faire l'objet d'une attention particulière, d'autant que les gouvernements africains en sont encore au début de l'application de politiques foncières qui prennent mieux en compte le droit foncier coutumier. Il pourrait être utile d'examiner les modèles existants, telles les «banques foncières» régionales ou nationales, notamment du point de vue de leur viabilité, pour s'en inspirer dans la recherche de modalités d'investissement foncier à grande échelle qui soient avantageuses pour tous.

D. Durabilité et intendance environnementale

Quels codes et normes environnementaux faut-il mettre en place pour réduire les effets pervers des investissements fonciers à grande échelle sur la durabilité environnementale?

33. Les investissements fonciers à grande échelle qui ne prennent pas suffisamment en compte la durabilité de l'environnement et le changement climatique soulèvent de graves problèmes. Dans les transactions foncières à grande échelle, il importe de s'assurer que a) l'intendance environnementale est un élément central de la transaction, b) des normes, principes ou codes de conduites en matière sociale et environnementale sont instaurés et respectés et c) le suivi et l'application des normes environnementales sont effectivement assurés dans les concessions foncières.

E. Base de savoir, capacités humaines et institutionnelles

Quelles sont les connaissances et capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour faciliter les investissements fonciers à grande échelle? Les bénéfices découlant de ces investissements, notamment des IDE, peuvent-ils faciliter le partage du savoir, la recherche agricole et le renforcement des capacités?

34. Les dispositifs institutionnels relatifs aux transactions foncières internationales en Afrique sont souvent peu clairs et manquent de transparence. S'y ajoute le problème du capital humain lors de la négociation et de l'exécution des transactions foncières, ainsi que lors du suivi après la transaction. À ce propos, la question de la disponibilité et de l'authenticité des données relatives aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique représente un grand défi. Les gouvernements et les parties prenantes du continent devraient réfléchir aux questions suivantes: les capacités humaines et institutionnelles et les initiatives nécessaires à cet égard, la manière dont les bénéfices tirés des investissements fonciers à grande échelle dans l'agriculture peuvent servir à développer la recherche, la base de savoir et le capital humain dans le secteur agricole en Afrique, les dispositifs institutionnels susceptibles de limiter les effets pervers potentiels des transactions foncières et d'en renforcer les contributions positives et les infrastructures et mécanismes nécessaires pour faciliter la production de connaissances (par exemple bases de données, analyse, validation) et le suivi des investissements fonciers à grande échelle en Afrique.

V. CONCLUSIONS: OPTIONS SUSCEPTIBLES D'AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DES INVESTISSEMENTS FONCIERS À GRANDE ÉCHELLE

35. La demande de terres agricoles africaines devrait rester forte, les facteurs structurels (comme la croissance démographique) qui ont provoqué la flambée des prix alimentaires demeurant inchangés. Dans l'agriculture, comme dans d'autres secteurs productifs, les investissements locaux et l'IDE pourraient offrir la possibilité d'injecter le surplus de capital dans les moyens de production, avec des effets bénéfiques tels que l'augmentation de la productivité, de la production

globale et des revenus, grâce à des interventions facilitant l'accès à des intrants qui renforcent la productivité, la création de valeur ajoutée au niveau de la transformation agricole et l'accès aux marchés. S'agissant de la réalisation des objectifs relatifs à la pauvreté en Afrique, le gain dépendra des résultats obtenus par le continent en matière de sécurisation des droits fonciers, particulièrement pour les communautés rurales, afin d'éviter que plus encore d'Africains des zones rurales se retrouvent sans terres et tombent de ce fait dans la pauvreté extrême. Des contrats qui assurent aux investisseurs l'accès à la terre tout en sauvegardant les droits des communautés locales sont des plus nécessaires, et doivent inclure notamment des options pour l'agriculture contractuelle, des programmes d'assistance aux petits exploitants et des partenariats public-privé similaires, fondement de modèles d'investissement avantageux pour tous¹¹.

36. Si le débat sur les investissements fonciers à grande échelle se mène surtout aux niveaux international et régional, les réponses seront probablement essentiellement de caractère national et local, concrétisées par des instruments de droit international et des politiques gouvernementales élaborées en étroite consultation avec toutes les parties prenantes, notamment les communautés locales et la société civile, y compris les médias. Les instruments internationaux dont l'Afrique peut s'inspirer pour concevoir ses propres instruments comprennent les cinq éléments fondamentaux retenus par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires en vue d'un code de conduite relatif à l'acquisition de terres par des investisseurs étrangers¹²: a) transparence dans les négociations, b) reconnaissance de tous les droits fonciers, y compris de ceux inscrits dans le droit coutumier, c) modalités visant à assurer que les investissements fonciers à grande échelle profitent aux communautés locales, d) respect des politiques nationales en matière de commerce et e) durabilité de l'environnement.

Comment l'Initiative sur les politiques foncières peut-elle être intégrée aux niveaux continental, régional et national afin qu'elle joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la Déclaration de l'Union africaine sur les terres et du Plan d'action de Nairobi sur les investissements fonciers à grande échelle?

37. Les Cadre et lignes directrices¹³ de l'Union africaine défendent l'idée d'un régime foncier continental qui privilégie la sécurité foncière pour toutes les catégories de droits fonciers. Des études concernant la région font cependant le constat que même les lois les mieux pensées ne sont dans l'ensemble pas parvenues à préserver certaines catégories de droits fonciers, en particulier ceux liés à une communauté de jouissance¹⁴. Les États doivent à titre prioritaire revoir leur législation et réglementation foncière pour faire en sorte que toutes les catégories de droits fonciers bénéficient d'une protection comparable.

38. Plusieurs actions prioritaires ont émergé des débats et seront exécutées par l'Initiative sur les politiques foncières dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de l'Union africaine sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique¹⁵: production de connaissances (notamment étude d'évaluation des transactions foncières en Afrique) et diffusion de connaissances (grâce à la création d'un portail d'information sur les terres, notamment sur les transactions foncières en Afrique), renforcement des capacités en matière d'élaboration de politiques foncières (notamment une formation sur les questions liées aux investissements fonciers à grande échelle), suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de l'Union africaine et du Plan d'action

¹¹ Wouters *et al.* (2011).

¹² Von Braun et Meinzen-Dick (2009).

¹³ Consortium UA-CEA-BAD (2010).

¹⁴ Alden Wily (2012).

¹⁵ Consortium UA-CEA-BAD (2010b).

de Nairobi et promotion de l'élaboration et de l'application de politiques fondées sur les enseignements tirés de l'expérience et les questions émergentes.

39. L'Initiative sur les politiques foncières vise à soutenir des modèles d'investissement qui soient bénéfiques aussi bien sur le plan de la création d'emplois que de la génération de revenus. Cela n'est possible que si l'on adopte une série de réformes institutionnelles favorisant la transparence, une évaluation correcte des terres et l'indemnisation équitable des personnes déplacées et garantissant la durabilité sociale et environnementale des investissements. Ces réformes s'inscrivent dans le droit fil des principes exposés dans les Cadre et lignes directrices et pourraient être considérées comme un moyen de rendre opérationnels ces principes dans le domaine des investissements fonciers à grande échelle. Dans le cadre de l'Initiative, on examinera divers instruments et options, parmi lesquels figurent les suivants ¹⁶:

- *Modèle du «conseil foncier» adapté au secteur rural* afin de faciliter les investissements fonciers;
- *Système de vente de terres aux enchères* pour aider à inscrire la location des terres dans des limites de prix raisonnables et promouvoir la transparence dans les transactions financières;
- *Négociation effective des contrats et transparence*;
- *Négociation d'accords sur la sécurité alimentaire*;
- *Coordination des politiques* pour que les redevances foncières ne soient pas fixées trop bas et éventuellement établir des prix plancher pour les étendues de terres de qualités différentes.

40. La mise en œuvre du Plan d'action de Nairobi permettrait aux États africains et aux institutions régionales du continent d'examiner un bon nombre des questions soulevées dans le présent document. Ainsi, le Plan d'action appelle à adopter un ensemble de principes visant à encourager des investissements à grande échelle durables, similaires aux principes définis au niveau mondial.

¹⁶ Gurara et Birhanu (2012).

BIBLIOGRAPHIE

CUA (2010). *Déclaration de l'UA sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique*, Addis-Abeba (Éthiopie): Commission de l'Union africaine.

Consortium UA-CEA-BAD (2010). *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*. Addis-Abeba (Éthiopie): Commission économique pour l'Afrique.

Consortium UA-CEA-BAD (2011). *Plan d'action de Nairobi sur les investissements fonciers en Afrique*. Addis-Abeba (Éthiopie): Commission économique pour l'Afrique.

Alden-Wily, L. (2011). *Global Land Rush*. Communication faite à la Conférence internationale sur l'accapement des terres à l'échelle mondiale, 6-8 avril 2011, organisée par Land Deals Politics Initiative (LDPI), en collaboration avec le Journal of Peasant Studies et accueillie par Future Agricultures Consortium à l'Institut des études de développement de l'Université du Sussex

Arezki, R., K. Deininger, et H. Selod. (2011). *What Drives the "Global Land Rush"?* Policy Research Working Paper 5864. Washington, DC: Banque mondiale.

Von Braun, J. et R. Meinzen-Dick. (2009). "Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities." *Policy Brief 13*, Washington DC: International Food Policy Research Institute

Cotula, L., S. Vermeulen, R. Leonard et J. Keeley. (2009). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa?* Londres et Rome: IIED/FAO/FIDA.