

pour comprendre,
se poser de bonnes questions
et agir sur le foncier
en Afrique de l'Ouest

Analyse des projets d'investissements agricoles à emprise foncière : des principes internationaux aux outils opérationnels !

par Amel Benkahla, Gret, mai 2015

Plusieurs cadres normatifs internationaux, tels que les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (les Directives volontaires) approuvées en 2012 par le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (CSA) ou les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (RAI) adoptés en 2014, sont promus au niveau international pour servir de cadre de référence aux projets d'investissements agricoles.

Ces principes, mis en place pour lutter contre les problèmes d'appropriations de terres et de spoliation des populations locales, offrent plusieurs avancées, comme la reconnaissance et la protection des droits fonciers légitimes (formels et informels) et le principe de consultation et consentement des populations concernées. L'enjeu réel réside aujourd'hui dans leur opérationnalisation. Cette fiche présente le travail réalisé par la Coopération française pour relever ce défi.

Dans de nombreux domaines, notamment celui relatif au foncier et à la gestion des ressources naturelles, les législations nationales sont insuffisantes pour appréhender la diversité de droits s'exerçant sur les territoires par les populations. De ce fait, ces dernières se retrouvent parfois victimes de spoliation ou sont dépossédées de leurs terres, sur lesquelles elles n'ont souvent que des droits coutumiers, sans que les dispositifs légaux puissent les protéger. Face à l'accélération du phénomène d'acapement de terres, la communauté internationale a tenté de réagir en adoptant des principes communs promus dans des Directives volontaires, afin de remédier à cette situation.

turnable pour les institutions internationales, les gouvernements et sociétés civiles dans tous les débats relatifs aux projets d'investissements dans l'agriculture comportant des enjeux fonciers. La France s'est rapidement engagée politiquement à appliquer les Directives volontaires, et à mettre en place des outils d'analyse et des procédures internes, afin de garantir que tous ses opérateurs publics, et notamment le groupe de l'Agence française de développement (AFD), respectent les principes promus par les Directives volontaires dans toutes leurs activités.

● Des enjeux d'opérationnalisation réels

La mise en œuvre des Directives volontaires n'en demeure pas moins un réel enjeu pour passer des principes à la pratique. Ce travail d'opérationnalisation a été confié au Comité technique « Foncier & développement », co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et l'AFD, qui réunit un groupe d'experts de divers horizons alimentant depuis plus de 15 ans les réflexions et actions de la Coopération française. Un processus de réflexion collective impliquant les chargés de projets du groupe AFD et membres du Comité a ainsi été mené pendant deux ans, sous la coordination d'un consortium réunissant le Gret, l'Inter-

Un cadre de référence commun : les Directives volontaires

● Un large portage politique des Directives volontaires par les institutions internationales

Approuvées en 2012 par le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (CSA), les Directives volontaires, bien que n'ayant aucun caractère contraignant, se sont imposées rapidement comme un cadre de référence incon-



national Institute for Environment and Development (IIED) et Agter. Il a donné lieu à la réalisation d'une revue des cadres volontaires concernant le foncier, à la réalisation de dix études de cas portant sur des contrats de projets agro-industriels en Afrique et en Asie, ainsi qu'à la publication d'une grille d'analyse et du *Guide d'analyse ex-ante des projets d'investissements agricoles à emprise foncière*, qui sont aujourd'hui utilisés par le groupe AFD dans l'instruction de ses projets.

Une analyse centrée sur les contrats

- **Ce sont les contrats qui déterminent les termes de l'investissement**

Les partenaires financiers interviennent souvent à une étape où les négociations sont déjà avancées. Parfois des contrats sont déjà conclus entre parties (entreprise et État, entreprise et collectivité locale ou autorités coutumières) ou en passe de l'être. Il est donc apparu indispensable de pouvoir avoir une analyse critique poussée de ces contrats pour juger de leur légalité, légitimité et équité. Ce sont en effet eux qui déterminent les termes de l'investissement, donnant des informations clés pour juger de l'intérêt du projet et de son impact possible pour les populations locales et le pays.

- **Une approche pluri-disciplinaire et contextualisée des projets**

De par la multiplicité des impacts possibles de tels projets, la Coopération française a jugé que leur analyse devrait être réalisée dans une approche globale, ne se limitant pas aux aspects fonciers en tant que tels, mais s'intéressant à la fois aux dimensions sociales,

économiques, fiscales et environnementales. Il est donc nécessaire de faire appel à des disciplines et outils méthodologiques variés dans l'analyse de projets : études sociofoncières pour identifier tous les acteurs disposant de droits formels ou coutumiers dans la zone du projet, évaluations économiques pour vérifier la contribution du projet à l'intérêt général et la répartition de la valeur ajoutée entre acteurs, etc.

Il est nécessaire aussi de réaliser une analyse contextualisée prenant en compte le cadre global de gouvernance foncière et la dynamique d'évolution des systèmes agraires. Les contrats viennent en effet compléter les aspects non traités dans la législation nationale ou dans les accords internationaux. Plus cette législation est faible pour encadrer les investissements et protéger les droits fonciers des populations, plus le contrat devrait être détaillé à ce sujet. Des changements très rapides et massifs des structures agricoles dans un pays ou une région donnée devraient aussi inciter à avoir une vigilance accrue sur les conséquences possibles de nouveaux investissements. Cette approche constitue une évolution importante par rapport aux normes actuelles, comme celles de la Société financière internationale (SFI).

La transparence tout au long du projet est primordiale

- **Des mécanismes d'information, de suivi et de contrôle accessibles à tous**

La Coopération française a décidé que des mécanismes d'information, de consultation, de suivi et de contrôle devraient être mis en place à toutes les étapes du projet, en impliquant les gouvernements, les autorités locales

et la société civile et en mobilisant les accompagnements et expertises complémentaires nécessaires au cours des différentes étapes : étude de faisabilité, négociation des accords, suivi des engagements, fin du contrat. Seule une transparence à toutes les étapes peut garantir des accords équitables entre les différents groupes d'acteurs.

- **Une asymétrie dans les relations entre acteurs à rééquilibrer**

Cette transparence ne garantit néanmoins pas que les accords conclus soient équilibrés. Il existe en effet de telles asymétries de compétences et des rapports de force tels, que des accompagnements spécifiques s'avèrent nécessaires. Cela suppose des processus adaptés en termes de durée des cycles de consultation/négociation et d'accompagnement des populations et des gouvernements par des négociateurs spécialisés (juristes, experts, ONG, etc.). L'action collective et le soutien de la coopération internationale peuvent aider à rééquilibrer aussi les rapports de force dans les négociations.

Structure du guide opérationnel de la Coopération française

Le guide opérationnel de la Coopération française est structuré en cinq grandes parties qui traitent des points ci-dessous.

- **Analyse du cadre de gouvernance national**

Il s'agit tout d'abord d'identifier les forces et faiblesses du cadre législatif et son degré d'application et d'effectivité. L'analyse du cadre de gouvernance serait inachevée si on se limite au droit de l'État sans prendre

en compte la diversité des droits coutumiers et normes qui s'appliquent dans la pratique sur les territoires et servent à réguler les rapports autour de la terre. Il est en effet nécessaire d'identifier tous les acteurs concernés par le projet, qu'ils disposent de droits formels ou de droits coutumiers.

● **Processus de négociation du contrat et transparence**

Cette étape permet de réaliser une analyse des parties prenantes et de leur niveau d'implication, de la méthodologie adoptée et de la publicité qui a été faite à chacune des étapes. Plusieurs études de cas ont mis en évidence l'importance des processus et les éléments qui font souvent défaut dans les projets, démontrant des manquements à différents niveaux : transparence des négociations, légitimité des parties associées aux négociations, respect de l'ordre nécessaire des étapes préalables (étude de faisabilité, étude d'impact environnemental et social), consultation et consentement préalable, libre et éclairé des populations, dispositif de suivi et de contrôle, modalités de renégociation des contrats.

● **Évaluation économique**

Tout projet impliquant des déplacements de population devrait être évité, sinon faire l'objet d'une évaluation économique permettant d'apprécier l'intérêt du projet pour la collectivité de manière générale et la répartition de la valeur ajoutée entre acteurs. Cela est d'autant plus pertinent dans les pays marqués par de forts enjeux de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté.

De nombreux projets ne font pourtant pas l'objet d'évaluations économiques et se contentent d'évaluations financières, centrées sur la rentabilité du

projet. Il y a aussi souvent un décalage considérable entre les objectifs économiques affichés du projet (contribution à la sécurité alimentaire, à la création d'emploi, au développement local) et les clauses contractuelles stipulées dans le contrat, qui sont souvent beaucoup trop vagues pour constituer un réel engagement. Il est donc important d'évaluer de manière rigoureuse les coûts et bénéfices du projet pour le pays hôte, et de s'assurer que les bénéfices promis sont effectivement reflétés dans les contrats.

● **Volet social**

Les études d'impact social devraient bien aborder les questions liées à la reconnaissance des droits fonciers locaux, le consentement libre, préalable et éclairé des populations et leur indemnisation en cas d'expropriation. Ces aspects sont souvent problématiques : les consultations sont insuffisantes, les droits informels ou secondaires sont rarement indemnisés.

Lorsqu'il existe une indemnisation, celle-ci est à la charge de l'État et son montant ne permet souvent pas de reconstituer les moyens d'existence des populations. L'identification et la reconnaissance des droits fonciers locaux à travers une étude socio-foncière sont donc fondamentales dans la préparation d'un projet. Les autres aspects liés au droit du travail, à la sécurité des travailleurs devraient également être bien appréciés.

● **Considérations environnementales**

Les projets d'investissements à grande échelle peuvent avoir de forts impacts sur l'environnement. Par exemple, la question de l'accès à l'eau, dont les conséquences sont parfois plus importantes que les concessions de terres en

tant que telles, sont généralement survolées, alors qu'un accès quasi illimité ou des droits de prélèvement prioritaires peuvent être concédés à l'investisseur. L'usage des produits phytosanitaires peut aussi avoir des conséquences très néfastes sur la santé des populations riveraines et la qualité de l'eau.

Les études d'impact environnemental devraient donc bien aborder ces problèmes liés aux ressources en eau, aux dommages environnementaux, ainsi qu'à l'impact prévisible du projet pour les autres usagers.

● **Dispositifs de suivi et de contrôle**

Pour avoir une force légale et être opposables entre parties, les contrats devraient intégrer des clauses spécifiques relatives aux engagements pris par les investisseurs vis-à-vis des pays hôtes et des populations locales. Il s'agit notamment des investissements socio-économiques à réaliser par l'entreprise, des conditions de mise à disposition des terres, des emplois créés, etc. Les contrats devraient aussi prévoir des dispositifs de suivi, de contrôle et de sanction assez robustes pour être efficaces.

Aller vers une opérationnalisation des Directives volontaires

● **Un renforcement nécessaire de la société civile**

Les acteurs de la société civile (organisations paysannes, ONG, organismes de recherche, plateformes multi-acteurs) peuvent avoir un rôle prépondérant à jouer dans les projets d'investissement privé, pour garantir qu'ils se fassent dans le respect des principes des Directives volontaires. Leur indépendance peut être un atout de taille, aussi

bien pour l'entreprise que pour le gouvernement, afin de garantir des accords équilibrés et de mettre en place un dispositif de veille citoyenne sur les engagements pris auprès des populations locales. Il est nécessaire pour cela de renforcer les compétences des acteurs de la société civile sur les enjeux liés aux contrats et sur les aspects juridiques.

● **Une nécessaire appropriation des outils par les acteurs eux-mêmes**

L'opérationnalisation des principes promus au niveau international dans chaque pays nécessite également un processus d'appropriation par les acteurs eux-mêmes afin qu'ils puissent être traduits dans des dispositifs opérationnels, tels que le *Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière*

de la Coopération française. Un travail de construction multi-acteurs d'outils d'analyse similaires devrait être initié dans chaque pays afin de permettre la mise en œuvre effective des principes généraux validés par les États.

● **Une vision prospective sur le développement de l'agriculture et des territoires à promouvoir**

Les débats autour de l'opérationnalisation des Directives volontaires se sont beaucoup centrés sur les projets d'investissements de grandes entreprises privées dans l'agriculture, ce type d'investissement ayant été le plus décrié. En effet, la durée des accords de concessions sur la terre couvre souvent plusieurs dizaines d'années et concerne ainsi plusieurs générations. L'analyse de tels projets devrait se faire

systématiquement en lien avec une approche prospective qui s'intéresse au devenir des territoires.

Les défis sont de taille, entre l'accroissement démographique, les enjeux d'emploi des jeunes, les dégradations de l'environnement liées aux différentes pressions qui s'y exercent et aux changements climatiques. Promouvoir les investissements privés pour faire face au faible investissement public dans l'agriculture et réfléchir à leur régulation ne suffit pas. Par-delà les critiques aux investissements des grandes entreprises privées, il convient de s'interroger sur l'articulation entre ce type d'investissement, souvent subventionné par ailleurs, les investissements également privés des petits producteurs et exploitants, individuellement ou sous des formes associatives, et les investissements publics. C'est seulement en fonction des objectifs fixés pour la collectivité dans son ensemble que la pertinence respective des différentes options de développement et d'investissement peut être examinée. Il est de plus en plus clair que l'enjeu principal se situe bien dans la manière d'accompagner la transformation des exploitations familiales pour qu'elles puissent répondre aux différents défis de la sécurité alimentaire, de l'emploi, de la préservation et de la dynamisation des territoires ruraux. ●

POUR ALLER PLUS LOIN

>> Comité technique « Foncier & développement », *Guide d'analyse ex-ante des projets d'investissements agricoles à emprise foncière*, 2014, 70 pages : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/guide-danalyse-ex-ante-projets-dinvestissements-agricoles-emprise-fonciere/>

>> Comité technique « Foncier & développement », *État des lieux des cadres normatifs et directives volontaires concernant le foncier*, 2014, 22 pages : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/etat-lieux-cadres-normatifs-directives-volontaires-concernant-foncier/>

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

RÉDACTION

Amel BENKAHLA, Gret
benkahla@gret.org



COMITÉ DE RELECTURE

Thierry BERGER et Lorenzo COTULA, IIED
thierryberger14@gmail.com / Lorenzo.Cotula@iied.org
Michel MERLET, Agter
michel.merlet@agter.org

