

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 10 • Septembre 2012

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Les appropriations foncières à grande échelle : inventaire et difficultés d'évaluation

Cette réunion a été motivée par les besoins de la Coopération française de mettre en débat les enjeux du phénomène des appropriations foncières à grande échelle. Elle a été structurée autour des interventions de Ward Anseeuw (Cirad) qui a fait une présentation de la Land Matrix, une base de donnée sur les transactions foncières transnationales ; de Mathieu Perdriault (Agter) qui a mis en perspective ce recensement et les conclusions qu'en ont tirées ses auteurs avec des études réalisées par le Comité technique, des ONG et la Banque mondiale sur ce thème ; et de Gérard Chouquer (Fief) qui a fait état des difficultés d'évaluer les superficies faisant l'objet d'acquisitions massives des terres et souligné la prudence avec laquelle il faut utiliser les chiffres dont on dispose.

> MISE EN PERSPECTIVE DU PHÉNOMÈNE DES APPROPRIATIONS FONCIÈRES À GRANDE ÉCHELLE

Le phénomène des appropriations foncières à grande échelle trouve ces dernières années un écho considérable auprès des médias, relançant ainsi l'intérêt porté sur la question foncière. Plusieurs études ont été publiées ces dernières années, apportant sur cette question, dans sa dimension planétaire, différents éclairages. Parmi elles : « Main basse sur les terres agricoles » (Grain, 2008), « Land grabbing by foreign investors in developing countries. Risks and opportunities » (Ifpri, 2009), « Les appropriations de terres à grande échelle : analyse du phénomène et propositions d'orientations » (Comité technique « Foncier & développement », 2010), « Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable

benefits ? » (Banque mondiale, 2011) (voir références complètes en fin de note).

La Land Matrix est la dernière tentative de décompte global du phénomène des appropriations foncières en date et ses auteurs ont établi, à sa lumière, un rapport (« Land rights and the rush for land ») (Cirad/IIED/ILC, 2012) qui propose à son tour une lecture des caractéristiques du phénomène, de ses enjeux et des pistes pour y faire face. Ses conclusions sur ces différents plans sont ici mises en perspective avec les conclusions des quatre études précédemment citées.



Manifestation contre un projet agro-industriel à grande échelle au Sénégal (Fanaye) © Copagen

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

Les chiffres des superficies concernées



IFPRI (avril 2009) : 15 à 20 millions d'hectares (une série de cas rapportés par des articles de presse).

CTFD (2010) : ne procède pas à un exercice de recensement mais pointe d'emblée l'impossibilité de parvenir à un dénombrement exhaustif et constate que la presse est la source essentielle d'information des équipes qui tentent le chiffrage. Or, nombre de contrats sont signés dans la plus grande opacité et les journalistes ne peuvent rapporter par ailleurs toutes les opérations connues des populations.

Banque mondiale (septembre 2011) : 56,6 millions en 9 mois (sur la base des articles de presse blogués par Grain entre octobre 2008 et août 2009) soit 30 fois l'augmentation annuelle moyenne des surfaces cultivées depuis 17 ans.

Grain (mars 2012) : 35 millions d'hectares (« 400 cas dans 66 pays »).

Land Matrix (avril 2012) : 203 millions d'hectares dont 71 millions « cross-checked » à la date de parution du rapport « Land rights and the land rush ». « Very many other deals must be presumed to go unreported. »

caractéristiques pédoclimatiques devaient faire supposer que ces terres n'étaient certainement pas dédaignées par les populations locales.

● **Les causes de cet intérêt croissant :** Pour toutes ces études, la hausse constatée en 2007-2008 des prix des produits agricoles alimentaires et non alimentaires dont le prix des agrocarburants, et leurs perspectives d'évolution, incitent le mouvement d'appropriation des terres. De même que l'augmentation de la demande de produits alimentaires au plan global. Selon le CTFD, la rentabilité strictement financière associée à l'obtention de droits fonciers à grande échelle est un moteur du phénomène. Le prix modique voire nul de la terre est un déterminant essentiel de l'attrait pour certains territoires. Les États se refusent bien souvent à soumettre les transactions foncières et les activités productives consécutives à une fiscalité redistributrice des richesses produites, espérant ainsi attirer ces « investisseurs ».

● **L'environnement institutionnel :** Au niveau national, toutes les études considérées pointent les défaillances institutionnelles (politiques, juridiques, administratives, etc.) quant à la protection, voire même la reconnaissance, des utilisateurs en place des terres et de leurs usages, à la fiscalité, aux conditions de passation des contrats et à la réglementation environnementale... Ces « défaillances » favorisent les appropriations foncières et augmentent le risque de dépossessions non compensées. Au niveau international, des efforts d'ouverture aux investissements ont été réalisés suite aux préconisations de la Banque mondiale, notamment à travers des réformes foncières et par la création d'agences de promotion de l'investissement. Selon l'organisation internationale Grain et le Cirad, les incitations des bailleurs de fonds et de certaines organisations internationales ont, au contraire, eu pour effet de faciliter le processus d'appropriation des terres à grande échelle. Le Comité technique pointe également le défaut de régulation des marchés et la libéralisation économique qui s'est effectuée au détriment du développement des cultures vivrières. Ces défaillances générèrent des contextes particulièrement inaptes à protéger et renforcer l'agriculture familiale.

De nombreux contats partagés

- **Les acteurs de l'appropriation foncière :** Ce sont essentiellement, pour Grain et Ifpri (2008 et 2009), des acteurs politiques étatiques et des agents économiques privés étrangers, notamment des acteurs financiers majeurs (fonds de pension, banques et fonds d'investissements), plus ou moins en relation avec des multinationales de l'agroalimentaire/agrofourniture aussi très présentes. Mais ce sont également des agents économiques privés « domestiques » (entreprises, élites nationales ou locales, etc.) qui pour la Banque mondiale, sont dominants. Cependant, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces derniers sont associés à des investisseurs étrangers.
- **Les terres visées (sont-elles vides d'humains?) :** Selon la Banque mondiale et l'ILC/Cirad/IIED, l'Afrique est le continent le plus ciblé. De manière systématique, les régions concernées ont de fortes potentialités agricoles, disposant de ressources en eau et, le plus souvent, la gouvernance foncière y est défaillante à garantir la protection des droits des utilisateurs locaux du foncier (corrélation positive démontrée par la Banque mondiale). En 2010, pour le Comité technique « Foncier & développement », les

Des « risques » aux « impacts »

Toutes les études expriment une préoccupation pour la dépossession non compensée des moyens de subsistance des utilisateurs en place et pour les dommages environnementaux, qui peuvent être causés. Ces risques sont analysés comme suffisamment importants en soi par le CTFD pour justifier des réponses politiques et juridiques très fortes, parce que le renforcement et l'essor des agricul-

tures familiales lui paraît la voie la plus porteuse pour garantir un développement durable au regard des enjeux globaux d'emploi, de sécurité alimentaire et de préservation des ressources naturelles.

Dans leurs rapports de 2009 et 2011, l'IFPRI et la Banque mondiale voient également dans l'intérêt croissant pour les terres, des opportunités à condition que les transferts de droits soient dûment compensés et opérés dans un contexte de gouvernance « transparente », « informée », etc. Dès lors, une (bien rapide) théorie du « juste » prix de la terre trouverait à se concrétiser. Ces institutions ne questionnent pas cependant les raisons pour lesquelles les conditions nécessaires pour voir fonctionner un tel « marché parfait » ne sont jamais réunies. Elles s'interrogent encore moins sur la capacité d'un marché où s'échangent des droits individuels exclusifs et absolus sur les ressources de périmètres donnés – qui reste l'horizon indépassable de ces prescripteurs politiques – à garantir une gestion équitable et durable des ressources naturelles communes dans l'intérêt général.

Comment encadrer ce phénomène ?

● Au plan national

Les auteurs considérés ici à l'exception de Grain dans l'étude de 2008 préconisent :

- la reconnaissance et la protection des droits d'usage du foncier et des ressources naturelles dont il est le support, quelles que soient leurs formes : formels ou informels, collectifs et individuels, coutumiers/traditionnels. Le CTFD, la Banque mondiale et Cirad/ILC/IIED appellent à le faire sous des modalités adaptées aux capacités budgétaires des États et aux formes d'organisation concernées ;
- une « bonne gouvernance » : transparence dans la négociation des contrats, information, participation à leur définition, effectivité des règles, absence de corruption, etc. Dans la définition qu'en donne la Banque mondiale, ce contexte idéal garantirait que les autorités coutumières soient pleinement légitimes dans leur choix de convertir les droits multiples qu'elles administrent en droit unique individuel à des fins de cession à d'éventuels « investisseurs ». Le CTFD, puis quelques années après Cirad/ILC/IIED, appellent à une gouvernance démocratique et à une fiscalité pour redistribuer une partie des richesses, ainsi qu'à des mesures politiques et juridiques de protection et renforcement de l'agriculture familiale ;
- l'évaluation ex-ante des projets ;
- la promotion de formes d'investissement contractuelles qui respectent l'intérêt des utilisateurs à petite échelle.

● Au plan global

Le CTFD et le groupement Cirad/ILC/IIED identifient comme une nécessité d'avancer vers des mesures juridiques réellement contraignantes au plan mondial pour protéger les droits d'accès aux ressources naturelles et les autres droits fondamentaux liés (instituer des recours supranationaux pour les utilisateurs du foncier à petite échelle).

Les codes de bonne conduite, préconisés par l'Ifpri et surtout la Banque mondiale, uniquement sur la base d'un engagement volontaire, sont du point de vue des deux précédentes sources jugés insuffisants. Le CTFD appelle à réguler le commerce agricole international et à imaginer une fiscalité applicable aux transactions transnationales ainsi qu'à abonder des dispositifs internationaux d'appui aux États et aux utilisateurs locaux en matière juridique, politique et d'évaluation ex-ante des projets.

> ÉVALUATION DE L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE DES APPROPRIATIONS FONCIÈRES À GRANDE ÉCHELLE

Les difficultés liées à l'évaluation

Les évaluations chiffrées des transactions massives de terres proposées par les différents acteurs coïncident rarement. Il s'agit d'une part de la difficulté à avoir connaissance des contrats signés, souvent sans communication officielle, mais aussi de difficultés d'ordre méthodologique.

En effet, en fonction des acteurs et des intérêts, les chiffres avancés peuvent correspondre à des niveaux de mesures différents. Gérard Chouquer distingue ainsi **trois niveaux** (le niveau national, le niveau du projet et le niveau des effets de marge du projet) et **onze seuils ou types de mesures** (superficie globale ouverte à l'investissement, zone à investir en priorité, zone en cours de négociation, réserves foncières, etc.). Ces différents niveaux expliquent les difficultés à s'entendre lorsqu'on évoque les cas d'appropriation des terres, et cela d'autant plus qu'il est possible de définir d'autres seuils en fonction des espaces concernés, ou des effets que l'on souhaite mettre en avant.

Illustration avec le projet Addax en Sierra Leone

L'entreprise a loué **57 000** ha parmi lesquels **43 000** ha sont définis comme étant la zone de projet. **14 000** ha seront effectivement affectés par divers aménagements, et sur ce total, les 157 cercles d'irrigation occuperont **10 000** ha ; ils seront suivis d'une deuxième phase portant sur **20 000** ha. Il y a donc une importante part de réserve foncière dans la location, puisque le contrat de location

4 les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 10 • Septembre 2012

>> *Les appropriations foncières à grande échelle : inventaire et difficultés d'évaluation* <<

porte sur 57 000 ha pour ne faire que 10 000 ha d'aménagements agro-industriels. Pour ce projet, **il n'y a donc pas moins de cinq valeurs chiffrées qui circulent et qui sont toutes bonnes.**

● **Le niveau national :** Les chiffres donnés par les gouvernements ou les agences correspondent souvent aux superficies globales ouvertes à l'investissement. Il s'agit dans la plupart des cas d'annonces d'ordre général. Dans le volume de terres que le pays entend ouvrir à l'investissement, certaines zones sont cibles. Il s'agit donc d'un deuxième niveau de mesure.

● **Le niveau du projet :** Une zone de projet peut correspondre à un certain périmètre ou à la somme des périmètres, mais il peut également s'agir d'aménagements extérieurs. De plus, durant une négociation portant sur une concession précise, les entreprises posent souvent des options sur des agrandissements futurs de leur zone d'exploitation, en repérant, dans les zones ouvertes à l'investissement, celles qui les intéressent. Cela génère donc une autre valeur chiffrée qui diffère de la surface effective sur laquelle l'investissement est prévu. De même, au sein d'une concession, une entreprise peut très bien constituer une réserve foncière, c'est-à-dire une zone qui restera sans aménagement pendant une durée indéterminée, créant ainsi une variabilité dans l'évaluation des superficies concernées.

● **Les effets de marge** constituent également un autre niveau, créant de nouveaux chiffres. Il peut s'agir de :

- *périmètres expérimentaux* : la première implantation de l'entreprise est souvent modeste par rapport à ses ambitions, parce qu'elle consiste en une zone d'expérimentation de semences pour définir celles qu'il faudra employer ensuite;
- *périmètres industriels de transformation* : des usines de transformation des produits agricoles, qui font l'objet d'une définition foncière à part;

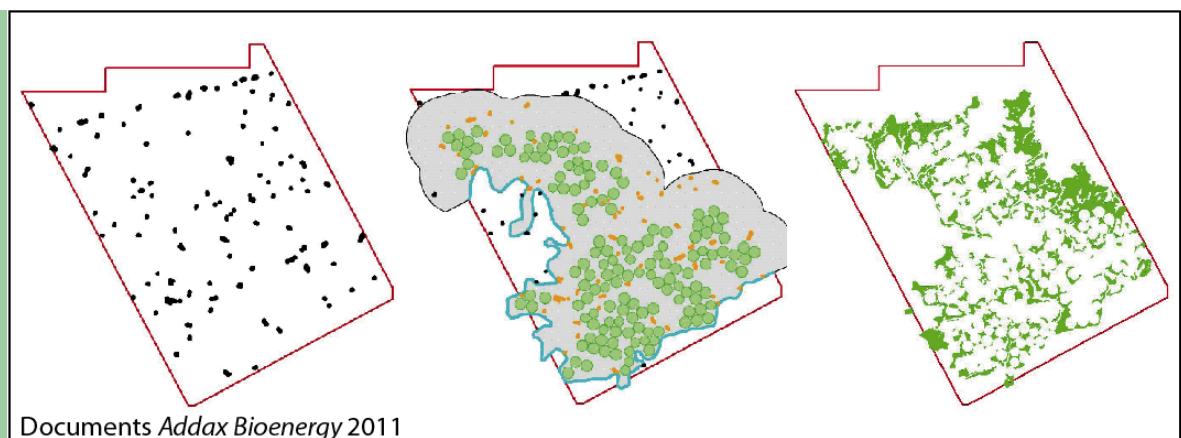
- *zones de réinstallation* : zones que le gouvernement hôte et l'entreprise doivent utiliser pour la réinstallation des personnes déplacées.

Niveaux possibles	Seuils ou types de mesures possibles
Niveau national	Superficie globale ouverte à l'investissement Zone à investir en priorité Zone en cours de négociation
Niveau du projet	Options sur futures concessions Concessions actées Réserve foncière Zone de projet Périmètre agro-industriel ou irrigué
Niveau des effets	Périmètre expérimental, nurserie Périmètre industriel Zones de réinstallation

Dans le projet Addax en Sierra Leone

Ces trois schémas se réfèrent à trois seuils ou types de mesures possibles :

- **Schéma 1 « la zone de projet »** représentant les villages initiaux concernés (un peu plus de 100).
- **Schéma 2 « le périmètre agro-industriel »** représentant le projet des 150 pivots et les 65 villages impactés (en orange).
- **Schéma 3 « la zone de réinstallation »** représentant la terre disponible pour la réinstallation des habitants et de leurs pratiques agricoles.



> LE LAND MATRIX : UNE BASE DE DONNÉES DES TRANSACTIONS FONCIÈRES TRANSNATIONALES

Une base de données participative

Le *Land Matrix Partnership* regroupant plusieurs institutions membres de l'*International Land Coalition* (CDE, Cirad, Giga, GIZ, et ILC), a mis en place une interface en ligne intitulée la Matrice des transactions foncières. Un site internet a en effet été élaboré pour donner un accès aux données concernant les transactions foncières recensées dans le monde. L'interface publique ne diffuse que les informations ayant fait l'objet d'annonces officielles ou de vérifications sur les transactions, que celles-ci soient effectives ou non. Ce site donne au public la possibilité d'examiner et de visualiser les tendances, du niveau mondial jusqu'au niveau des transactions individuelles.

L'objectif est de rendre l'information sur les transactions foncières (concessions, allocations, ventes de terres) au niveau global plus accessible et plus transparente. Il s'agit d'un instrument fonctionnant sur le principe du *Crowd-sourcing* (externalisation ouverte), c'est-à-dire à travers une contribution généralisée de tous les acteurs. Les informations sont ensuite vérifiées progressivement par le croisement de questionnaires et de visites de terrain.

Dans la perspective d'établir une matrice précise du phénomène des appropriations foncières à grande échelle, de nombreuses difficultés se posent. Il est en effet très difficile d'accéder à l'information de manière exhaustive et de connaître précisément les différents modes d'occupation ou de valorisation de l'espace (terres vacantes, zones de parcours pour le pâturage, etc.). Ce n'est qu'à travers la connaissance d'un périmètre et d'une information détaillée qu'il sera possible de faire un travail objectif et de vérifier les villages impactés par le processus. Les difficultés sont donc de double nature : (i) pouvoir réunir une information cartographique suffisamment détaillée et (ii) accéder à une vision aérienne suffisamment précise. Une analyse fine, à l'échelle infra est pour cela souvent nécessaire. Parfois, en l'absence d'instruments de télédétection précis, il est nécessaire de passer par l'observation à vue. Cela rend d'autant plus difficile le contrôle de la fiabilité des informations et de leur actualisation.

Des enjeux politiques et juridiques évidents

Il y a aujourd'hui une demande très importante pour des bases de données recensant les terres disponibles ou faisant l'objet d'accaparement de terres, avec des propositions de collaboration fré-



quentes, issues notamment de la part de gouvernements et d'investisseurs. L'utilisation de ce type d'outils pose néanmoins des questions d'ordre d'éthique : À quelles fins ces outils doivent-il servir ? Comment pourraient-ils être utilisés par les différentes catégories d'acteurs pour renforcer les droits des populations locales et contribuer au développement économique des pays ?

L'apport d'informations cartographiques et chiffrées détaillées pourrait éventuellement contribuer à stimuler les processus d'appropriation en apportant des informations à ceux qui souhaitent prendre part à ces projets. Il y a aussi une certaine tentation, de la part des gouvernements ou entreprises, à vouloir s'acheter une image d'« acteur responsable et transparent » en fournissant des informations sur les contrats passés, contre une sorte de labellisation officielle. Au-delà de la question de la fiabilité des données collectées, c'est donc l'objet même de ce type d'outils qui doit être questionné.

En quantifiant et en identifiant les différents types de transactions foncières, il est nécessaire de se positionner juridiquement sur les types de conventions et donc sur la nature juridique des terrains et des droits des différentes parties au contrat. Cela suppose donc de pouvoir déterminer ce qui relève de la propriété formelle et légitime de l'État, de ce qui ne l'est pas. Dans de nombreux pays, des désaccords persistent entre plusieurs sources de droits, notamment entre le droit coutumier et le droit étatique. La prise en compte d'une transaction entre l'État, identifié comme le propriétaire du terrain et une entreprise privée, laisse donc de côté les autres ayants droit présents sur le territoire.

L'appréciation de l'ampleur du phénomène des accaparements à travers l'identification des transactions n'est donc pas un acte neutre car des enjeux d'ordre politique, juridique et économique doivent être pris en compte. L'établissement d'un instrument tel que la *Land Matrix*, permettant d'appréhender l'ampleur du phénomène des accaparements est certes une avancée dans l'étude des situations d'appropriation des terres, mais il laisse encore de nombreuses questions en suspend.

De fait, il convient d'aller plus loin dans l'analyse de ces appropriations de terres à grande échelle. La seule appréciation des surfaces et des acteurs concernés par les transactions foncières ne parvient pas à mettre en évidence l'ensemble des enjeux auxquels il est nécessaire de répondre. Pour lever

un voile sur ces dynamiques et jeter les bases d'une éventuelle régulation du phénomène, il est indispensable de pouvoir analyser des transactions en termes de fiscalité, de distribution des plus-values et des montages juridiques créés à cet effet. Au vu de l'extrême difficulté d'obtenir les contrats de ces transactions, le défi est encore de taille. ●

La rédaction de cette note a été réalisée par
Marie Lan Nguyen Leroy (nguyenleroy@gret.org)
et **Amel Benkahla** (benkahla@gret.org),
à partir des contributions de
Ward Anseeuw, chercheur au Cirad
(ward.anseeuw@up.ac.za), **Gérard Chouquer**,
chercheur CNRS Fief (chouquer@club-internet.fr) et
Mathieu Perdriault (mathieu.perdriault@agter.org).

Pour en savoir plus

- BANQUE MONDIALE (Département Développement agricole et rural), *Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?*, septembre 2011, 264 p.
- CHOUQUER Gérard, *Terres porteuses. Entre faim de terre et appétit d'espace*, Éd. Actes-Sud-Errance, Paris, 2012, 248 p.
- CIRAD, IIED, ILC, *Land rights and the rush for land* et *Land Matrix* (ILC, Cirad, CDE, GiZ, Giga), avril 2012, 84 p.
- COLLECTIF, *Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannes*, Points de vue du Sud, Éd. Syllèphe, 2010, 216 p.
- COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Les appropriations de terres à grande échelle : analyse du phénomène et propositions d'orientations*, juin 2010, 58 p.
- GRAIN, *Mains basses sur les terres agricoles en plein crise alimentaire et financière*, octobre 2008, 15 p.
- IFPRI, « *Land grabbing* » by foreign investors in developing countries. Risks and opportunities, avril 2009, 9 p.
- MAE, *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable. Document de positionnement de la France*, juin 2010, 8 p.

Et d'autres ressources sur le Portail
« Foncier & développement » :
www.foncier-developpement.fr

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

