



Justine Mounet

La course mondiale aux terres africaines

Le transfert international de terres arables à grande échelle connaît une ampleur sans précédent. 62% des transactions se font sur le sol africain¹. La perspective de retombées économiques pour les États cédant leurs terres a d'abord entraîné une vague d'enthousiasme. Aujourd'hui, les bénéfices de la cession des terres sont remis en question. Pire, l'accaparement des terres est parfois dénoncé comme vecteur de famine. En 2012, le débat a officiellement atteint les sphères institutionnelles.

Spéculation sur les terres

L'accaparement des terres s'inscrit dans un contexte mondial de rétrécissement de l'offre en terres arables; de stress hydrique croissant (facteur démographique, urbanisation et réchauffement climatique); et de hausse de la demande alimentaire (développement des classes moyennes urbaines). La crise des prix alimentaires de 2007-2008 a déclenché la ruée sur les terres arables africaines. La crise a mis en lumière la volatilité de l'accès aux denrées agricoles, poussant un certain nombre d'États dépendants des importations à sécuriser leurs ressources alimentaires par l'achat de terres fertiles à l'étranger². Ainsi en 2008, la Libye a obtenu un bail de 50 ans sur 100 000 hectares de terres maliennes pour le développement de cultures irriguées, gratuitement³. La crise et l'accaparement sont tous deux des conséquences de la crise financière des subprime de 2007-2008, qui a poussé les investisseurs à spéculer sur des biens jusque là négligés, mais perçus comme des valeurs refuges: les aliments de base et les terres. L'intérêt pour les terres africaines résulte aussi de la demande croissante en agrocarburants des États européens, nord-américains, et émergents, en réponse à la hausse vertigineuse du prix des énergies fossiles. Jusqu'à deux tiers des transactions foncières seraient motivées par la production d'agrocarburants⁴.

LES AGROCARBURANTS, PAS SI VERTS

Les agrocarburants (ou biocarburants) sont des carburants fabriqués à partir de matière organique pouvant se substituer aux carburants pétroliers. Ils sont fabriqués à partir d'huile (de colza, de palme, de tournesol, de jatropha) ou d'alcool (issu de la fermentation de sucres de betterave, de blé, de canne à sucre, de maïs ou de déchets végétaux).

L'«or vert» est présenté comme un moyen de faire baisser la facture énergétique tout en réduisant la dépendance vis-à-vis des États pétroliers, le tout étiqueté «vert»: une aubaine.

Or la production d'agrocarburants s'accompagne d'une déforestation massive, et provoque une hyperacidité des sols et la contamination de l'eau⁵. 4000 litres d'eau sont nécessaires pour produire 1 litre de bioéthanol, ainsi qu'une quantité considérable d'énergie fossile. Le New York Times de conclure «les agrocarburants font augmenter le dioxyde de carbone dans l'atmosphère au lieu de contribuer à le diminuer»⁶.

Le bilan environnemental des agrocarburants ne justifie donc pas la substitution de la culture des plantes permettant de les produire aux cultures nourricières permettant de subvenir aux besoins alimentaires des populations locales.

L'Afrique compte près de 600 millions d'hectares de terres arables non cultivées, soit 60 pour cent du total mondial⁷. Les investisseurs, flairant les profits à venir, ont donc jeté leur dévolu sur le continent.

Un intérêt partagé

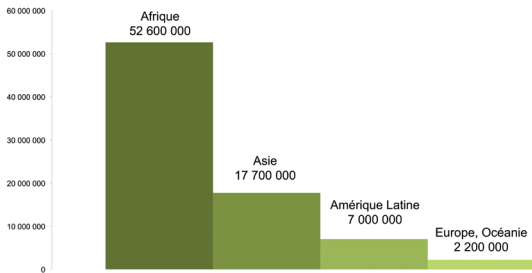
Les banques publiques (Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, Banque africaine de développement) ont encouragé et financé ces transferts.

Les États ont pu céder leurs terres à des sommes quasi symboliques, en l'échange de promesses de développement. En 2009, Marc Ravalomanana paya de son poste de Président son projet de cession de la moitié des terres arables malgaches au coréen Daewoo Logistics. La cession des terres était gratuite, les seuls bénéficiaires prévus étant la création d'emplois, de routes et d'infrastructures de stockage. L'investissement étranger dans l'agriculture commerciale peut être vu comme une opportunité de développement. S'ils sont encadrés, ceux-ci peuvent permettre la modernisation de la filière agricole, le transfert de technologie, la construction d'infrastructures, la création d'emplois, et de nouvelles ressources pour les États via la levée d'impôts sur les transactions et les activités qui en découlent.

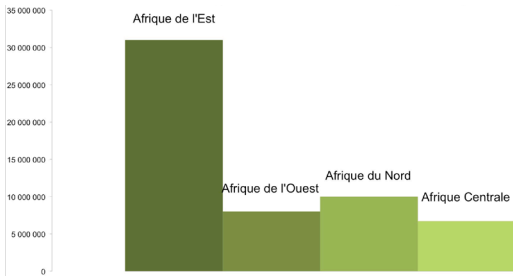
Les acquéreurs des terres africaines sont nombreux. Les agences gouvernementales et les fonds souverains des pays émergents et pétroliers, dépendants des importations, cherchent à assurer leur sécurité alimentaire et leur accès à l'eau sur le long-terme. Les firmes agroalimentaires d'Europe, d'Amérique du Nord et des pays émergents sont à l'affût de vastes terres arables, souvent destinées à la production de biocarburants (cane à sucre, palme, maïs), et toujours à l'exportation.

Les investisseurs et spéculateurs des mêmes régions, voyant la demande s'accroître, sentent le potentiel lucratif de ces terres cédées pour rien ou presque.

Les élites nationales et de la diaspora font le même type d'investissements. Ces investisseurs nationaux sont de plus en plus nombreux à acheter des terres «pour une bouchée de manioc»⁸, avant de les laisser en friche et de les revendre au meilleur prix.



Acquisitions de terres à grande échelle par continent et surface cumulée (hectares)



Acquisitions de terres par sous-régions (hectares)

Source: W. Anseeuw et al., Transnational land deals for agriculture in the Global South, Analytical Report based on the Land Matrix Database, CDE / CIRAD / GIGA, Avril 2012

Des transactions colossales

En 2012, déjà 754 transferts, représentant 56,2 millions d'hectares de terres, avaient été recensés en Afrique, soit 4,8% de la surface agricole du continent. L'équivalent du Kenya. Sept pays concentrent la majorité des investissements: le Soudan du Sud, l'Éthiopie, le Mozambique, la Tanzanie, Madagascar, la Zambie et le Congo RDC⁹. Fin 2010, le Soudan du Sud avait déjà cédé 5,1 millions d'hectares à des investisseurs des États-Unis, d'Égypte et d'Europe¹⁰. En 2012, le Liberia avait déjà attribué sous forme de concessions 30% des terres nationales à des investisseurs étrangers¹¹. En Sierra Leone, les transferts de terres impliquent une filiale du groupe français Bolloré, des firmes vietnamiennes, des capitaux chinois et des banques de développement de Suède, Allemagne, Pays-Bas et Belgique. Au Sénégal, l'Arabie Saoudite cultive du riz destiné à sa consommation domestique, pendant qu'une firme italienne produit du biocarburant pour l'exporter en Europe¹².

L'ACCAPAREMENT DES TERRES

On entend par accaparement des terres les acquisitions de terres à grande échelle (>200 ha) présentant au moins une de ces caractéristiques:

- violation des droits humains, en particulier ceux des femmes à un traitement équitable;
- absence de consentement préalable, libre et éclairé des usagers affectés;
- défaut d'évaluation minutieuse, ou ne tenant pas compte des impacts sociaux, économiques et environnementaux (y compris les aspects de genre);
- procédures non transparentes ne définissant pas d'engagements clairs et contraignants concernant les activités, l'emploi et le partage des bénéfices;
- défaut de planification démocratique efficace, de supervision indépendante et de participation significative.¹⁴

David contre Goliath

En principe, les terres cédées doivent être «vacantes», c'est-à-dire non exploitées et n'étant la propriété de personne, si ce n'est de l'État. Or il s'avère que la moitié des terres cédées étaient utilisées par les communautés locales pour l'agriculture vivrière, et de nombreuses autres pour le pastoralisme et d'autres types d'utilisation des ressources naturelles¹⁵. Bien qu'elles n'en possédaient pas la propriété légale (faute de titre de propriété écrit, les terres appartiennent à l'État), les populations jouissaient coutumièrement de l'usufruit et exploitaient ces terres depuis des temps immémoriaux. Comme l'a souligné la Banque mondiale «la tendance à délaïsser les droits existants découle d'un cadre juridique hérité de l'époque coloniale [...] qui suppose que toute terre non revendiquée ou non enregistrée est «vacante» et donc disponible au transfert sans guère de mesures de protection»¹⁶.

Face aux États et aux firmes transnationales, les populations locales sont souvent désarmées pour faire valoir leurs droits. Dans les pays classés parmi les derniers selon les indicateurs de gouvernance mondiale, le FMI a constaté 33% de plus de projets d'acquisition de terres à grande échelle, par rapport à ceux occupant des positions moyennes¹⁷. La gouvernance médiocre des terres (pas de cadastres ruraux ni de titres de propriété, chaîne administrative opaque) empêche la reconnaissance et la protection des droits des communautés sur leurs terres, et la juste compensation du transfert.

L'absence ou la faiblesse de la participation des populations dans les procédures de transfert et l'opacité qui les accompagnent multiplient les risques de conflits et de violations des droits humains (expul-

sions forcées, violences à l'égard des réfractaires). La Banque Mondiale a admis que « de nombreux investissements [...] n'ont pas répondu aux attentes et, au lieu de donner lieu à des avantages durables, ils ont contribué à la perte de biens et ont laissé les gens en pire situation que si les investissements n'avaient pas eu lieu [...] dans de nombreux cas, les avantages se sont révélés plus faibles que prévu ou ne se sont pas du tout matérialisés »¹⁸.

ACQUISITION OU ACCAPAREMENT DES TERRES ?

Au niveau mondial, onze pays concentrent 70% des acquisitions de terres à grande échelle par des investisseurs étrangers. Sept sont africains. Par ordre d'importance en surfaces cédées : le Soudan du Sud, le Mozambique, la Tanzanie, l'Éthiopie, Madagascar, la Zambie et la RDC. Ces États sont rejoints par le Liberia, le Congo, le Sénégal, le Ghana et le Nigéria dans le Top 20 mondial des terres cédées¹⁹. À l'exception notable de la Zambie et du Mozambique, tous ont des taux élevés, voire extrêmes, de non-respect des droits de propriété de leurs citoyens. Ces paramètres invitent à la plus grande prudence vis-à-vis des discours des élites nationales et des investisseurs étrangers présentant les transferts de terres comme des programmes de développement nationaux, fondés sur l'exploitation de terres vacantes avec le consentement libre des populations destinées à en être les bénéficiaires. L'expropriation et/ou l'expulsion forcée des communautés locales n'est sans doute pas la meilleure base d'un investissement pour le développement.

Les terres et la faim

Les investisseurs ont une préférence pour les États ayant les plus faibles niveaux de développement, et ceux les moins investis dans le commerce alimentaire mondial. La volonté d'investir pour le développement agricole et économique sert de prétexte. En réalité, ces pays sont souvent les plus enclins à brader leur terre, à fermer les yeux sur le traitement des populations locales, et à renoncer à la levée de taxes et autres impôts. Bien souvent, ils sont aussi caractérisés par un fort taux de corruption, à tous les niveaux.

Deux tiers des terrains cédés sont situés dans des pays ayant des problèmes majeurs de sous-alimentation. La majorité des États cédant leurs terres a une économie dominée par l'agriculture, souvent vivrière. Les populations locales sont donc déjà dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins par la culture de la terre. Les infrastructures, l'irrigation et l'équipement manquent en effet cruellement.

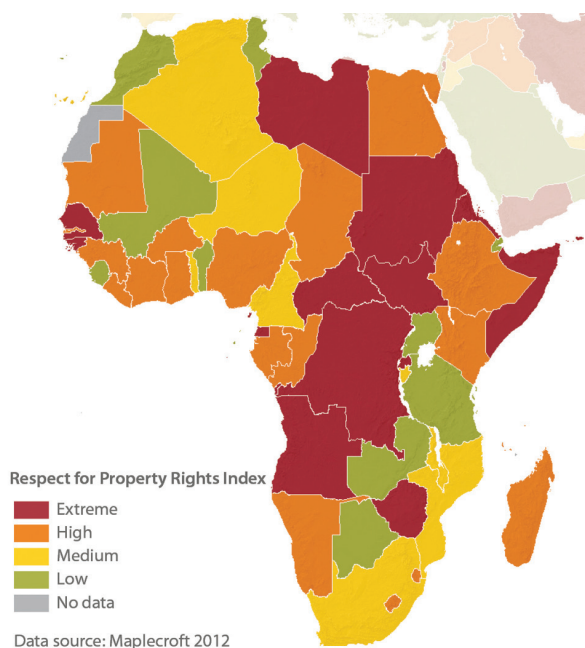
Or les terres cédées sont d'abord les plus fertiles, celles qui sont irriguées et qui permettent l'accès aux marchés. De plus, les investisseurs étrangers destinent d'abord la production des terres cédées à leur consommation nationale : 67,7% des cultures sont destinées à l'exportation²⁰.

La question se pose donc de la possibilité pour les populations locales privées de terres arables d'avoir accès à d'autres sources de revenus, et de faire face à d'éventuelles nouvelles flambées des prix alimentaires.

2012, année de la réaction

En janvier 2012, le Parlement panafricain a demandé un moratoire sur les nouveaux investissements fonciers à grande échelle « en attendant la mise en œuvre des politiques foncières et des lignes directrices relatives à la bonne gouvernance foncière » en raison de l'impact de « l'accaparement des terres » sur « la terre, l'eau et les ressources naturelles associées », ainsi que sur « les droits de l'homme, en particulier sur les femmes »²¹. Le Parlement panafricain dispose seulement d'un rôle consultatif, ses recommandations n'ont donc pas de pouvoir contraignant, mais cette demande montre que l'accaparement des terres est désormais à l'agenda de l'Union africaine.

Le Panel sur les progrès en Afrique a invité les gouvernements africains à « évaluer prudemment les transactions foncières à grande échelle et à envisager une législation en vue d'un moratoire en attendant la législation destinée à protéger les petits propriétaires agricoles et les communautés »²². Le Panel a encouragé les investissements dans le secteur agricole en Afrique, mais condamné ceux dont le but est l'exportation, la production d'agrocarburants ou la spéculation. Le Panel, présidé par Koffi Annan, a



pour mission de veiller à la mise-en-œuvre des engagements de la communauté internationale et de l'Union Africaine pour le continent. Il a donc la capacité de plaider nécessaire au renforcement du contrôle des acquisitions de terres à grande échelle.

En mai 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale a adopté des règles de bonne gouvernance pour l'achat et la location de terres, afin de protéger les populations locales face au phénomène d'accaparement, reconnaissant en particulier l'importance de la prise en compte des agriculteurs paysans, éleveurs, femmes et peuples autochtones²³. Si ces directives demeurent « volontaires », elles n'en sont pas moins le signe d'une prise en main des enjeux des transferts au sein de la FAO, auquel le Comité est rattaché.

Les investissements dans les terres africaines ont de l'avenir. Les sociétés civiles locales et internationales poursuivront leur rôle de watchdog pour s'assurer de la mise en place des directives internationales, pour protéger les droits et les ressources des populations. Le renforcement de la gouvernance et la transparence permettront de faire bénéficier les États africains et leurs peuples des fruits d'investissements adaptés.

¹ Gilles Fumey, *Géopolitique de l'alimentation*, Sciences humaines, 2012

² Klaus Deininger et al., *Rising global interest in farmland*, World Bank, 2011

³ GRAIN, *Accaparement des terres et souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre*, août 2012

⁴ Ward Anseeuw et al., *Land rights and the rush for land*, IIED/CIRAD/ILC, 2011

⁵ Mireille Faißt, « Nouvelles données sur le bilan écologique des biocarburants – Une minorité de biocarburants est 'verte' », Confédération Suisse, août 2012

⁶ « *The real cost of biofuel* », The New York Times, 8 mars 2008

⁷ Roxburgh, C. et al., *Lions on the move: The progress and potential of African economies*, McKinsey Global Institute, juin 2010

⁸ Ester Wolf, *Spéculation foncière au Bénin au détriment des plus pauvres*, Pain pour le Prochain, Lausanne, 2010

⁹ Ward Anseeuw et al., *Transnational land deals for agriculture in the Global South*, Analytical Report based on the Land Matrix Database, CDE/CIRAD/GIGA, Berne/Montpellier/Hambourg, avril 2012

¹⁰ The Oakland Institute, *Understanding land deals in Africa: Country Report South Sudan*, the Oakland Institute, 2012

¹¹ Mathieu Olivier, « Terres agricoles, la grande braderie africaine continue », Jeune Afrique, 15 octobre 2012.

¹² GRAIN, *Op. cit.*

¹³ International Land Coalition, *Déclaration de Tirana*, 2011

¹⁴ Ward Anseeuw et al., *op. cit.* 2012

¹⁵ Klaus Deininger et al., *op. cit.*

¹⁶ OXFAM, *Notre, terre, notre vie. Halte à la ruée mondiale sur les terres*, octobre 2012.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Ward Anseeuw et al., *op. cit.* 2012

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Parlement panafricain, *Sixième session ordinaire du Parlement panafricain*, 16-20 janvier 2012, Addis Ababa, Éthiopie

²¹ Africa Progress Panel, *Rapport sur les progrès en Afrique 2012*, Genève, 2012

²² Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, *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*, FAO, Rome, 11 mai 2012