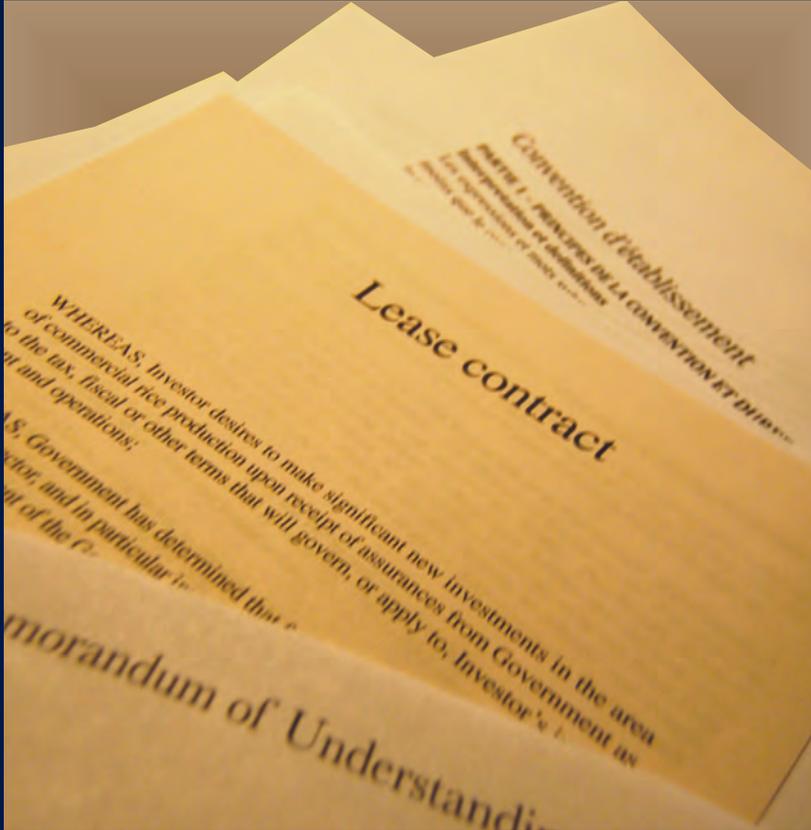


Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ?



Lorenzo Cotula



Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ?

Lorenzo Cotula



Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ?

Lorenzo Cotula

Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ? est la traduction française de *Land deals in Africa: What is in the contracts?*, première édition française par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (Royaume-Uni) en mars 2011.

Copyright © International Institute for Environment and Development (IIED)

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED.

Courriel : newbooks@iied.org

N° de commande IIED : 12568FIIED

Citation : Cotula, L., 2011, ACQUISITIONS FONCIÈRES EN AFRIQUE : QUE DISENT LES CONTRATS ? IIED, Londres, Royaume-Uni.

ISBN : 978-1-84369-811-1

Traduction : Maryck Holloway

Relecture : Isabelle Fernández

Maquette et couverture : Smith+Bell (www.smithplusbell.com)

Impression : Park Communications (www.parkcom.co.uk)

Imprimé avec des encres à base d'huile végétale sur Chorus Lux, un papier au label FSC blanchi grâce à un processus exempt de composé chloré.

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé pour le programme « Legal tools for citizen empowerment », sous la direction de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED). Le programme est généreusement financé, aux termes d'un accord-cadre conclu avec l'IIED, par Danida (l'Agence danoise de développement international), le DfID (Département britannique pour le développement international), la DGIS (Direction générale des Pays-Bas pour la coopération au développement), Irish Aid, Norad (l'Agence norvégienne pour la coopération au développement), la DDC (Direction suisse du développement et de la coopération) et Asdi (l'Agence suédoise d'aide au développement international). Les points de vue exprimés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux des organismes bailleurs concernés. L'auteur souhaiterait remercier Joe Bell, Lila Buckley, Isilda Nhantumbo, Emily Polack, Andrea Shemberg, Jamie Skinner et Sonja Vermeulen pour leurs observations utiles sur les avant-projets de ce rapport. Moussa Djiré et David Deng ont apporté des contributions supplémentaires sur certaines parties du rapport.

Le projet d'analyse de chaque contrat étudié dans le rapport a également été soumis aux commentaires de l'investisseur concerné lorsqu'une adresse électronique et/ou un numéro de téléphone ont pu être localisés sur internet (au 20 décembre 2010). L'un des investisseurs contactés a fourni des commentaires et informations supplémentaires utiles qui ont été pris en compte dans le rapport.

SIGLES ET ACRONYMES

- EIES Évaluation de l'impact environnemental et social
- GPS Système de positionnement global (*Global Positioning System*)
- IFC Société financière internationale (*International Finance Corporation*)
- ONG Organisation non gouvernementale

RÉSUMÉ

Ces dernières années, l'agrobusiness, les fonds d'investissement et les organismes gouvernementaux ont acquis des droits à long terme sur de vastes étendues de terres africaines. Les préoccupations des pouvoirs publics concernant la sécurité alimentaire et énergétique et le fait que le secteur privé anticipe une croissance de la rentabilité agricole sous-tendent une grande partie des récents investissements dans l'agriculture.

Outre la législation nationale et internationale en vigueur, ce sont les contrats qui définissent les termes d'un projet d'investissement et la façon dont les risques, coûts et avantages sont répartis. Qui a l'autorité de signer le contrat et au moyen de quel processus sont parmi les considérations qui influencent fortement la mesure dans laquelle les populations peuvent se faire entendre. Et les termes de l'acquisition peuvent avoir des répercussions profondes et durables sur l'agriculture et la sécurité alimentaire des pays hôtes. Pourtant, on sait très peu de choses sur les conditions exactes des acquisitions foncières. Les négociations se déroulent le plus souvent à huis clos. Il est rare que les exploitants agricoles locaux aient leur mot à dire dans ces négociations. Peu de contrats sont mis à la disposition du public.

Ce rapport analyse 12 contrats d'acquisition foncière et leurs cadres juridiques plus vastes. Du fait de l'accès limité à la documentation contractuelle, l'analyse est inévitablement préliminaire et incomplète. Le but du rapport est de se pencher sur les dimensions contractuelles sur lesquelles l'opinion devrait avoir un droit de regard et il entend promouvoir un débat public éclairé à leur sujet. Le rapport se place dans une perspective de développement durable – l'équilibre délicat et évolutif des considérations sociales, environnementales et économiques. De ce point de vue, pour les pays hôtes, attirer des investissements n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen d'arriver à une fin. Au final, l'objectif est d'améliorer les conditions de vie tout en protégeant l'environnement. Du fait de cet éclairage, les questions clés abordées dans le rapport ont trait à la participation dans le processus contractuel, à l'équité économique entre l'investisseur et le pays hôte, à la répartition des risques, coûts et avantages au sein du pays hôte, au degré d'intégration des préoccupations sociales et environnementales, et à la mesure dans laquelle l'équilibre entre les considérations économiques, sociales et

environnementales peut évoluer au fil de contrats souvent conclus sur de longues durées.

Au regard de ces questions, il y a des réelles préoccupations que certains contrats à la base des récentes acquisitions foncières ne soient pas à la hauteur de leur objectif. Un nombre de contrats passés en revue semblent être des documents brefs et peu spécifiques qui octroient des droits à long terme sur de vastes étendues de terres et, dans certains cas, des droits prioritaires sur l'eau, en échange – semblerait-il – de maigres recettes publiques et/ou de vagues promesses d'investissements et/ou d'emplois. De surcroît, nombre de ces acquisitions sont négociées dans des contextes juridiques où les sauvegardes pour défendre les intérêts locaux sont fragiles, et certains contrats ne semblent pas consacrer suffisamment d'attention aux enjeux sociaux et environnementaux. De ce fait, on court un risque que les populations locales internalisent les coûts sans profiter correctement des avantages, et que les enjeux environnementaux ne soient pas convenablement pris en compte.

Quelques contrats renferment de meilleures conditions. Par exemple, un contrat d'acquisition au Cameroun propose des revenus plus élevés et mieux répartis, tandis qu'un contrat au Mali implique un partenariat sophistiqué avec le gouvernement hôte et les agriculteurs locaux et applique des normes environnementales et sociales internationales. Trois contrats conclus avec le Liberia se distinguent par leur durée plus souple, leur identification plus claire des terrains faisant l'objet de la transaction, des engagements plus précis de la part de l'investisseur en termes d'emplois, de formation, d'achats locaux et de transformation locale, la plus grande attention qu'ils accordent à la sécurité alimentaire locale et leurs sauvegardes sociales et environnementales plus rigoureuses. Les contrats libériens ont été ratifiés par le parlement et sont disponibles en ligne.

Au Liberia, un leadership politique déterminé, une solide équipe gouvernementale de négociation, une assistance juridique de classe mondiale, un recours efficace à l'analyse financière, et une (re)négociation simultanée des contrats agricoles et miniers (qui a nourri une fertilisation croisée bénéfique) ont permis d'arriver à un tel résultat. Les agences de développement peuvent jouer un rôle important pour aider les gouvernements hôtes à accéder au soutien dont ils ont besoin pour renforcer leurs capacités.

Toutefois, quels que puissent être les termes du contrat, le processus est aussi crucial. Dans plusieurs pays, le contrôle centralisé sur le foncier crée des risques que la population locale soit marginalisée de la prise de décisions. Certains des contrats examinés comprennent la consultation et des accords avec les communautés locales, mais c'est le gouvernement qui a souvent les cartes en main pour ce qui concerne les procédures d'affectation de terres et de passation de contrats. Par conséquent, même dans les contrats les mieux négociés, l'écart entre la légalité (aux termes de laquelle le gouvernement détient officiellement les terres et peut les distribuer à des investisseurs) et la légitimité (aux termes de laquelle les populations locales estiment que les terres qu'elles exploitent depuis des générations leur appartiennent) expose les groupes locaux à un risque d'expropriation et les investisseurs à celui de la contestation.

Plus généralement, les contrats ne constituent qu'un côté de la médaille. Ils ne fonctionnent que s'ils sont correctement mis en œuvre – de bons contrats peuvent néanmoins donner lieu à des mauvais investissements, et des investissements peuvent produire des bénéfices même si les contrats sont faibles. Les contrats sont souvent négociés dans des délais très brefs et dans un contexte de pouvoirs de négociation inégaux. Les différents régimes contractuels en vigueur dans le même pays hôte peuvent se traduire par un traitement disparate des populations touchées ou de l'environnement. Et le simple fait qu'un contrat soit conclu indique qu'une décision a été prise pour que des terres changent de mains.

Par conséquent, partout où les droits locaux sont précaires et là où les sauvegardes sociales et environnementales sont fragiles, il y a besoin de réformes radicales de la législation nationale et de mécanismes efficaces qui transforment les réformes juridiques en changements concrets. Il s'agit d'accorder aux communautés des droits plus sécurisés sur leurs terres et plus de contrôle sur les décisions qui les touchent. En outre, à eux seuls les droits juridiques ne suffisent pas – des capacités adéquates sont nécessaires pour les exercer concrètement et une action collective peut contribuer à conférer un véritable effet de levier à ces droits juridiques. Il existe une expérience de plus en plus riche sur différentes approches dans ce sens, dont on peut tirer beaucoup d'enseignements.

Par ailleurs il y a besoin de débats inclusifs dans les pays hôtes. Une bonne partie de la discussion sur les acquisitions foncières de grande envergure a jusqu'ici été dirigée par des acteurs et des processus basés dans l'hémisphère Nord. Il est temps que les populations les plus directement concernées aient leur mot à dire. Le droit à l'alimentation de beaucoup de personnes dans certains des pays les plus pauvres du monde est en jeu. Dans bon nombre de gouvernements et de cercles d'investisseurs, il est fréquent de penser qu'il faut des plantations à grande échelle pour « moderniser » l'agriculture, mais il n'y a pas de données empiriques solides pour confirmer cette perception. La documentation disponible suggère que de nombreux investissements fonciers récents ne sont pas économiquement viables alors que les petits exploitants se sont révélés être extrêmement dynamiques et compétitifs sur les marchés mondiaux. Elle a également révélé que, là où des investissements extérieurs sont requis pour améliorer la productivité et les moyens de subsistance, il est possible d'obtenir des gains de productivité et d'atteindre une rentabilité commerciale en travaillant aux côtés de paysans locaux.

Les décisions prises aujourd'hui auront des répercussions majeures sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire de bon nombre de gens pour des décennies à venir. Les négociations d'acquisitions foncières se déroulent rapidement et à huis clos. Mais le secret et la hâte sont les pires ennemis des bonnes transactions. Au lieu de conclure hâtivement des acquisitions foncières, les gouvernements devraient promouvoir un débat public transparent et vigoureux sur l'avenir de l'agriculture dans leur pays. Les organisations de producteurs doivent être au cœur de ce débat et le droit de regard de la société civile pourra contribuer à ce que le regain d'intérêt envers l'agriculture œuvre en faveur d'un développement durable et inclusif. Les recherches peuvent contribuer à fournir une base empirique pour ces processus et il est espéré que ce rapport constituera un pas dans ce sens.

1. DE QUOI PARLE CE RAPPORT

POURQUOI LES CONTRATS ONT-ILS DE L'IMPORTANCE ?

Dans le sud du Mozambique, les terres deviennent de plus en plus rares. En 2000, la création d'un grand parc naturel a nécessité la réinstallation des villageois locaux. Mais celle-ci a tardé à se concrétiser et au bout de quelques années, le gouvernement a alloué les terres initialement promises aux villageois à un investisseur privé. Ce dernier entendait mettre sur pied une plantation de canne à sucre de 30 000 hectares et une usine de transformation pour produire du sucre et de l'éthanol, ce qui aurait créé des milliers d'emplois. Mais les personnes qui vivaient dans le parc se sont senties trahies. Les villageois d'une communauté voisine revendiquaient une partie des terres qu'ils avaient l'intention d'exploiter pour y développer l'élevage de gibier et le tourisme. On craignait aussi que la plantation ne lèse les agriculteurs locaux dans leur accès à l'eau du fleuve Limpopo et d'un réservoir local. À la fin de 2009, l'entreprise a annoncé la suspension de son investissement en raison des changements survenus entre-temps dans l'économie mondiale et le gouvernement a annulé le bail. Le gouvernement serait à présent à la recherche de nouveaux investisseurs pour mener à bien le projet.¹

Ce projet de plantation dans le sud du Mozambique fait partie d'un processus mondial beaucoup plus large. Ces dernières années, l'agro-business, les fonds d'investissement et les organismes gouvernementaux ont acquis des droits à long terme sur de vastes étendues de terres agricoles en Afrique. Les préoccupations des pouvoirs publics concernant la sécurité alimentaire et énergétique et le fait que le secteur privé anticipe une croissance de la rentabilité agricole sous-tendent une grande partie des récents investissements dans l'agriculture. Certains analystes ont accueilli favorablement cette tendance comme le signal de nouveaux débouchés pour les moyens de subsistance dans les pays à moindre revenu. D'autres ont indiqué qu'ils redoutaient des répercussions sociales défavorables, y compris la perte des droits locaux aux terres, à l'eau et à d'autres ressources naturelles ; des menaces pour la sécurité alimentaire locale ; et le risque de voir les investissements de grande envergure mettre les petits exploitants sur la touche.

1. Cet exemple s'appuie sur Nhandumbo et Salomão (2010), FIAN (2010), des articles de presse et sur une visite de terrain effectuée par l'auteur en septembre 2008.

On sait très peu de choses sur les modalités exactes des acquisitions foncières conclues en Afrique. Les négociations se déroulent le plus souvent à huis clos. Il est rare que les exploitants agricoles locaux aient leur mot à dire dans ces négociations. Peu de contrats sont mis à la disposition du public. Pourtant, en conjonction avec la législation nationale et internationale en vigueur, ce sont les contrats qui définissent les conditions d'un projet d'investissement et la façon dont les risques, les coûts et les avantages sont répartis. Qui a l'autorité de signer le contrat et au moyen de quel processus sont parmi les considérations qui influencent fortement la mesure dans laquelle les populations peuvent se faire entendre. Et les termes de l'acquisition peuvent avoir des répercussions profondes et durables sur l'agriculture et la sécurité alimentaire des pays hôtes. Les droits humains fondamentaux, tels que le droit internationalement reconnu à l'alimentation, sont en jeu (De Schutter, 2009). Un examen public des acquisitions foncières revêt donc la plus haute importance.

AXE CENTRAL ET MÉTHODOLOGIE

Ce rapport se penche sur les principales caractéristiques des contrats d'acquisition foncière et leurs cadres juridiques plus vastes. Il s'appuie sur l'analyse juridique d'un échantillon de 12 contrats en Afrique. La sélection des contrats a été fortement influencée par leur disponibilité au grand public. Les contrats passés en revue sont très disparates. Ils concernent des pays hôtes d'Afrique de l'Est, de l'Ouest, centrale et australe ; ils portent sur des superficies très variées – de 500 à un peu moins de 200 000 hectares ;² une vaste gamme de produits alimentaires, énergétiques, ligneux et agroindustriels ; différentes activités (qu'il s'agisse de production seule ou de transformation) ; et divers fournisseurs de terres (autorités centrales ou locales, exploitants locaux) et divers acquéreurs (nationaux/étrangers, privés/publics, différentes régions d'origine). Tous les contrats ont été signés au cours de la décennie écoulée – la plupart l'ont été durant les trois dernières années.

Le manque de place empêche de discuter en détail chaque contrat, mais les informations clés sont fournies dans le Tableau 1 (voir les pages 8-9). La plupart des contrats passés en revue sont mis à la disposition du public, plusieurs d'entre eux par le biais du blog « farmlandgrab » tenu par GRAIN – lequel, en

2. Le transfert effectif peut concerner une superficie moins étendue que celle indiquée dans le contrat.

mettant les contrats dans le domaine public, joue un rôle important dans la promotion d'un examen public rigoureux de ces acquisitions.

Lors de l'examen des contrats, le rapport se place dans une perspective de développement durable – l'équilibre délicat et évolutif des considérations sociales, environnementales et économiques. De ce point de vue, pour les pays hôtes, attirer des investissements n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen d'arriver à une fin. Au final, l'objectif est d'améliorer les conditions de vie et de permettre aux populations d'exercer un plus grand contrôle sur leur vie, tout en protégeant l'environnement. Du fait de cet éclairage, le rapport se concentre sur trois enjeux ayant trait aux acquisitions foncières : qui prend les décisions et comment ; l'équité économique des contrats ; et la manière dont il est tenu compte des considérations sociales et environnementales dans ces acquisitions.³

Le but du rapport est de discuter des dimensions contractuelles sur lesquelles l'opinion devrait avoir un droit de regard et de promouvoir un débat public éclairé à leur sujet. Le rapport se penche sur les politiques publiques plutôt que sur la conduite des entreprises individuelles, et les contrats sont uniquement identifiés par leur pays hôte. La référence au pays hôte est nécessaire car les contrats doivent être lus à la lumière de la législation nationale. Il se peut que les pays hôtes couverts aient signé beaucoup plus de contrats que ceux que nous abordons ici ; ce point est d'ailleurs illustré par les chiffres cumulés dont nous disposons sur les acquisitions foncières dans des pays désignés, qui sont présentés dans le Tableau 2 à la page 13.

LIMITES

Il convient de formuler quelques mises en garde. Les contrats d'acquisition foncière se présentent de multiples façons. Malgré leur diversité, les contrats de l'échantillon ne peuvent pas être considérés comme « représentatifs » des tendances plus larges d'un point de vue statistique. En outre, chaque acquisition peut impliquer des contrats et des instruments juridiques très nombreux – qui vont d'un mémorandum d'accord reprenant brièvement les principales caractéristiques de l'acquisition à un accord d'investissement ou une convention d'établissement qui régit l'investissement dans son ensemble, en passant par un contrat de bail ou tout autre instrument qui

3. Pour une discussion plus approfondie sur la manière d'analyser les contrats d'investissement du point de vue du développement durable, voir Cotula (2010).

TABEAU 1. LISTE DES CONTRATS ET LEURS PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

Pays hôte/ identification du contrat	Intitulé du contrat/type	Année	Superficie totale (ha)	Activité et culture	Parties au contrat (fournisseur des terres ; acquéreur des terres)	Autres commentaires
Cameroun-1	Contrat de bail	2006	11 980	Canne à sucre	Autorités centrales ; compagnie nationale contrôlée par un investisseur étranger privé (Europe)	Accroît la superficie des plantations existantes
Éthiopie-1	Contrat de bail	2008	500	Agriculture	Autorités régionales ; investisseur national privé	Examiné au travers d'une traduction officielle entreprise dans le cadre de l'étude ; la date du contrat est de 2001 selon le calendrier éthiopien
Liberia-1	Accord d'investissement	2007	8 011 (19 795 acres) ; possibilité d'acquérir des terres supplémentaires	Palmier à huile	Autorités centrales ; société immatriculée dans le pays hôte mais contrôlée par un investisseur étranger privé (Europe)	Renégociation d'un accord antérieur
Liberia-2	Concession	2008	15 000	Riz	Autorités centrales ; société immatriculée dans le pays hôte et liée à une ONG locale et un fonds souverain étranger (Afrique du Nord)	
Liberia-3	Concession	2008	48 154 (118 990 acres) ; possibilité d'acquérir des terres supplémentaires	Caoutchouc	Autorités centrales ; société immatriculée dans le pays hôte et contrôlée par un investisseur étranger privé (Amérique du Nord)	Renégociation d'accords antérieurs
Madagascar-1	Accord d'agriculture contractuelle	2009	170 914,13	Riz, maïs, blé, légumineuses, fruits, légumes ou autre	13 associations agricoles ; filiale locale d'un investisseur étranger privé (Asie du Sud)	Quelques signatures n'apparaissent pas sur l'accord disponible dans le domaine public ; lié à un autre contrat avec l'état qui aurait été annulé (Ullenberg, 2009)

Mali-1	Convention d'établissement/ Accord d'investissement	2008	100 000	Production agricole, élevage, transformation	Autorités centrales ; gouvernement étranger (Afrique du Nord), mais terres allouées à une société contrôlée par le gouvernement étranger	Seule la première partie de la convention est dans le domaine public
Mali-2	Convention d'établissement	2007	20 245 plus option d'acquérir 17 000 ha supplémentaires	Plantation de canne à sucre et usine de fabrication de sucre, d'éthanol et d'énergie	Autorités centrales ; investisseurs étrangers privés (Europe, Amérique du Nord), mais terres transférées à des sociétés privées contrôlées par les deux parties au contrat ; l'essentiel des terres sont acquises par une société contrôlée par le gouvernement hôte	
Mali-3	Convention sur les conditions de cession et de bail des terres	2009	20 000	Plantation de canne à sucre et usine de transformation	Autorités centrales ; investisseur étranger (Asie de l'Est) ; terres acquises par une société dans laquelle le gouvernement détient une participation minoritaire	Élargissement d'un projet existant
Sénégal-1	Contrat d'exclusivité pour l'utilisation de terres	2008	10 000	Jatropha et « autres plantes oléagineuses »	Collectivité locale ; investisseur étranger privé (Europe)	Contrat dans le domaine public signé uniquement par l'investisseur
Soudan-1	Accord d'investissement agricole	2002	12 600 (30 000 faddans)	Production agricole, élevage, transformation	Autorités centrales ; gouvernement étranger (Moyen-Orient)	Original en arabe, contrat examiné au travers d'une traduction officielle entreprise dans le cadre de l'étude
Soudan-2 (Sud-Soudan)	Contrat de bail	2008	179 999	Plantation de bois d'œuvre et conservation forestière pour les crédits carbone	Gouvernement local ; société contrôlée par un investisseur étranger privé (Europe)	Pas de signatures sur le contrat disponible dans le domaine public ; contrat encore en cours de finalisation en 2010 (CHR&GJ, 2010)

Sources et notes : tableau basé sur des informations contenues dans les contrats ; les informations concernant l'origine des acquéreurs y sont intégrées à partir des données obtenues sur Internet. Les contrats passés en revue sont à la disposition du public sur http://farmlandgrab.org/home/post_special?filter=contracts (Cameroun, Mali, Madagascar et Sénégal) ; [www.leiti.org.lr \(Libéria\)](http://www.leiti.org.lr/Liberia) ; Ullenberg, 2009 (Madagascar-1) ; <http://faolex.fao.org/> (Soudan-1) ; et CHR&GJ, 2010 (Soudan-2). Le contrat Éthiopie-1 n'est pas à la disposition du public mais l'auteur en détient une copie. Il est supposé que les documents disponibles auprès de ces sources sont les contrats en vigueur entre les parties. Il a été impossible de vérifier l'état de mise en œuvre des contrats ; Andriamirina-Ratsialonana et Teysnier (2010) soulèvent des doutes sur la continuation de Madagascar-1 suite à des changements politiques. Sauf indication contraire dans le contrat lui-même, il est supposé que le document passé en revue constitue le principal contrat entre les parties.

transfère effectivement les terres ou une partie de celles-ci. Certaines acquisitions intègrent ces différents aspects en un seul document. Des contrats distincts peuvent régler les conditions de prêt, l'actionnariat dans des coentreprises, les services techniques ou d'ingénierie, ou encore les relations dans la chaîne d'approvisionnement. Les contrats doivent aussi être lus à la lumière des règles énoncées dans la législation nationale et internationale applicable au projet. Par exemple, la législation nationale régit des questions comme le droit aux terres, à l'eau et aux ressources, la fiscalité, la promotion des investissements et la protection de l'environnement. La législation internationale définit les droits humains fondamentaux et protège les investissements étrangers.

Le fait que chaque acquisition foncière puisse comprendre plusieurs contrats et diverses sources de droit a deux implications pour les limitations de l'étude. Tout d'abord, les dispositions contractuelles ne peuvent pas être examinées isolément. Pour être interprétées correctement, elles doivent être examinées à la lumière de l'acquisition tout entière – une disposition avantageuse ou défavorable peut être compensée par une autre clause dans le même contrat ou dans un autre, ou encore dans la législation nationale ou internationale applicable. Pour Mali-2 par exemple, la Convention de 2007 est encore en vigueur mais des aspects importants de la conception du projet ont été modifiés au travers de contrats auxiliaires. Certes, le rapport fait mention d'une partie de la législation nationale et internationale pertinente applicable aux contrats. Mais seuls les contrats visés dans le Tableau 1 ont pu être consultés, à l'exclusion des autres ayant trait aux mêmes investissements. En conjonction avec la grande complexité de nombreux enjeux contractuels, cette situation rend l'analyse inévitablement préliminaire et incomplète ; le but est de promouvoir un débat sur les questions soulevées.

Deuxièmement, les contrats passés en revue dans le rapport ont différentes fonctions et natures juridiques dans l'acquisition globale et ne sont donc pas toujours facilement comparables. Ainsi, Mali-2 et Mali-3 sont des projets plus ou moins analogues (plantation de canne à sucre et usine de transformation) mais Mali-2 est une convention d'établissement, alors que Mali-3 est le contrat aux termes duquel les terres sont transférées (la convention d'établissement qui correspond à ce projet n'est pas dans le domaine public).

Cette comparabilité limitée s'explique aussi par d'autres différences qui caractérisent les contrats étudiés : certaines acquisitions de gouvernement à

gouvernement semblent être des documents essentiellement politiques, bien que les obligations qu'ils créent (fournir une parcelle désignée, par exemple) soient légalement contraignantes ; les contrats portant sur différentes cultures peuvent soulever des questions juridiques variées ;⁴ et les rouages économiques des projets qui portent sur la construction d'usines de transformation sont fort différents de ceux des projets qui concernent uniquement des plantations. En outre, deux contrats (Cameroun-1 et Mali-3) portent sur une augmentation des superficies de projets existants et deux des trois contrats libériens (Liberia-1 et -3) sont des renégociations de concessions existantes. Les renégociations soulèvent des problèmes quelque peu différents en ce sens qu'en principe elles ne portent pas sur de nouvelles allocations de terres.

Le rapport ne s'attache pas à évaluer la performance sociale, économique et environnementale des investissements agricoles. Il s'appuie simplement sur l'analyse juridique des contrats disponibles et de la législation en vigueur. Lorsque cela était possible, référence est faite à d'autres documents de projet, comme des plans d'action de réinstallation. Toutefois, il n'a pas été entrepris de travaux de terrain pour évaluer la mise en œuvre et les impacts des projets sur le terrain. Il est très important de distinguer entre l'analyse d'un contrat et l'évaluation de la performance. Un investissement pourrait très bien établir des liens avec les communautés, créer des emplois ou engendrer d'autres impacts positifs même si le contrat est faible ; mais, d'un point de vue juridique, un contrat fragile fait que les mécanismes permettant d'obliger l'investisseur à rendre des comptes sont moins efficaces. Inversement, même des contrats bien négociés peuvent être conclus sans consultations locales appropriées ou mis en œuvre de façon inadéquate et produire des résultats décevants.

STRUCTURE DU RAPPORT

La prochaine section résume les principaux faits sur l'ampleur du phénomène et les principaux acteurs qui y prennent part. La section 3 examine les parties en présence et dans quelle mesure la population locale peut exercer un contrôle sur les processus de prise de décisions. Les sections 4 et 5 abordent l'équité économique des contrats et leurs sauvegardes sociales et environnementales. Enfin, la conclusion se penche sur les principaux résultats et leurs implications.

4. Ainsi, dans une exploitation arboricole où la propriété des arbres à expiration du contrat est transférée au gouvernement hôte, des dispositions doivent être mises en place pour veiller à ce qu'à la fin du bail, l'investisseur continue de bénéficier d'incitations pour gérer l'exploitation de façon durable, notamment par le maintien de nouvelles plantations. Ce problème ne se poserait pas dans le cadre d'un projet rizicole, par exemple.

2. COMBIEN DE TERRES SONT ACQUISES ET PAR QUI ?

Avant d'analyser les contrats de l'échantillon, il serait peut-être utile de rappeler certains éléments clés sur les acquisitions foncières de grande envergure, en s'appuyant sur la littérature. Même si les acquisitions foncières ont suscité un grand intérêt international ces dernières années, il est encore difficile de se procurer des chiffres fiables sur l'ampleur et les tendances du phénomène. Les rapports médiatiques ont été une importante source d'information et ont joué un rôle majeur dans la sensibilisation du public au phénomène. Friis et Reenberg (2010) ont passé en revue les rapports médiatiques mentionnés sur le blog de la Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre. Ils ont découvert qu'à elles seules les acquisitions foncières en Afrique concernaient entre 51 et 63 millions d'hectares. Mais les rapports médiatiques ne sont pas toujours fiables et ces chiffres doivent être interprétés avec la plus grande circonspection.

Cotula *et al.* (2009), Görgen *et al.* (2009) et la Banque mondiale (World Bank, 2010) ont tous dressé des inventaires nationaux des acquisitions foncières approuvées sur la base de recherches empiriques menées dans le pays hôte. Les chiffres de ces inventaires doivent aussi être traités avec prudence car ils peuvent sous-estimer l'ampleur du phénomène compte tenu de l'accès limité aux données et de l'exclusion des transactions en cours de négociation. En outre, il n'est pas simple de définir ce qui constitue une acquisition « approuvée » – par exemple, lorsqu'une convention d'établissement a été signée qui engage le gouvernement hôte à libérer des terres, mais qu'il n'a été octroyé aucun bail foncier. Ainsi, le contrat Mali-1 de l'échantillon porte sur 100 000 hectares, mais la mise en œuvre débute sur 25 000 hectares (Office du Niger, 2009). Inversement, certains contrats permettent à l'investisseur d'acquérir des terres supplémentaires si certaines conditions sont en place. Des sources de données conflictuelles peuvent aussi se traduire par des écarts dans les ensembles de données. Ainsi, alors que les ministères des affaires foncières disposent en général de chiffres pour les terres effectivement cédées, les agences de promotion des investissements, désireuses d'afficher leur efficacité à attirer les investissements, peuvent faire mention des superficies souvent plus vastes évoquées dans le mémorandum d'accord ou le business plan.

Les chiffres cumulés pour les superficies foncières acquises dans des pays désignés entre janvier 2004 et mars 2009 sont présentés dans le Tableau 2 et s'appuient sur les données des inventaires nationaux existants (World Bank, 2010 ; Gørgen *et al.*, 2009 ; Cotula *et al.*, 2009). Le tableau comprend aussi des données quantitatives tirées d'autres études nationales disponibles, y compris des recherches (Schoneveld *et al.*, 2010) et un inventaire réalisé par un organisme parapublic (Office du Niger, 2009). Des données cumulées sont disponibles pour tous les pays parties aux contrats passés en revue dans ce rapport, à l'exception du Cameroun et du Sénégal. On dispose également de chiffres pour le Ghana et le Mozambique qui sont repris dans le tableau à titre informatif.

TABLEAU 2. CUMUL DES SUPERFICIES ACQUISES DANS DES PAYS DÉSIGNÉS, DE JANVIER 2004 À MARS 2009 (EN HECTARES)					
<i>Source</i>	World Bank (2010)	Gørgen <i>et al.</i> (2009)	Cotula <i>et al.</i> (2009)	Office du Niger (2009)	Schoneveld <i>et al.</i> (2010)
Pays					
Éthiopie	1 190 000		602 760		
Ghana			452 000		1 075 000
Liberia	1 602 000				
Madagascar		1 720 300	803 414		
Mali		159 505	162 850	242 577	
Mozambique	2 670 000				
Soudan	3 965 000				

Notes : Cotula et al. (2009) comprend uniquement les données relatives à des projets portant sur plus de 1 000 hectares. Les données de la Banque mondiale sur le Liberia comprennent des renégociations de concessions existantes. Les chiffres de Gørgen et al. (2009) font référence à des terres faisant l'objet d'une demande – pas nécessairement des acquisitions approuvées. Aucun des neuf projets étudiés par Schoneveld et al. (2010), sur un total de 17 identifiés par cette recherche, n'a effectivement obtenu de titres de bail et aucun ne serait donc considéré comme « approuvé » selon l'inventaire de Cotula et al. (2009). L'Office du Niger (2009) est un inventaire officiel qui couvre exclusivement la zone de l'Office du Niger au Mali ; mais d'après les inventaires nationaux entrepris par Cotula et al. (2009) et Gørgen et al. (2009), c'est dans cette zone que se concentrent les acquisitions foncières récentes au Mali. L'Office du Niger (2009) ne précise pas la période ; son chiffre cumulé de 242 577 comprend 49 304 hectares cédés à bail par l'Office du Niger et 193 273 hectares promis par les autorités centrales aux termes de conventions d'établissement (pour lesquelles l'Office du Niger devra par la suite attribuer des baux fonciers). D'après l'Office du Niger (2009), des lettres d'intention ont également été délivrées et portent sur 402 682 hectares ; mais ces lettres expirent si l'investisseur n'entreprend pas d'études de faisabilité dans l'année ; il semble fréquent que ce type de projet n'ait pas de suite (une situation confirmée par le rapport de l'ordre d'environ dix pour un entre les zones faisant l'objet de lettres d'intention et les baux réels). La période de l'étude pour Gørgen et al. (2009) et Schoneveld et al. (2010) est légèrement différente de celle indiquée dans l'intitulé du tableau.

Il est difficile d'extrapoler de ces inventaires nationaux des estimations mondiales – d'autant plus que les pays couverts par les inventaires sont ceux pour lesquels l'intérêt des investisseurs paraît être particulièrement vif. À quelques exceptions près, les chiffres basés sur les inventaires pour 2004-09 sont beaucoup plus bas que ceux suggérés dans les rapports médiatiques publiés depuis 2008 (tels que cumulés et analysés par Friis et Reenberg, 2010), même lorsqu'on retient les plus gros chiffres de l'inventaire. Ainsi, environ 250 000 hectares ont été acquis au Mali (environ 650 000 hectares si l'on englobe toutes les lettres d'intention), contre des rapports médiatiques qui font état de 2 417 000 hectares ; 1 190 000 hectares en Éthiopie, contre un chiffre annoncé dans les médias compris entre 2 892 000 et 3 524 000 ; et 2 670 000 hectares au Mozambique, comparé à des rapports médiatiques suggérant 10 305 000 hectares.

De plus, bien que la taille des acquisitions uniques puisse être très vaste (p. ex. un projet de 100 000 hectares au Mali ; Cotula *et al.*, 2009), la taille moyenne des projets de plus de 1 000 hectares est beaucoup plus modeste que celle qui est suggérée dans les rapports médiatiques : en Éthiopie, elle fait 7 500 hectares et au Mali, 22 000 hectares (les chiffres sont basés sur des données recueillies pour Cotula *et al.*, 2009). Ces chiffres contrastent avec les tailles moyennes suggérées par les rapports médiatiques : une moyenne comprise entre 111 000 et 135 000 hectares pour l'Éthiopie et de l'ordre de 186 000 hectares au Mali.⁵

Si les rapports médiatiques semblent surestimer son ampleur, il n'en reste pas moins que le phénomène est énorme et qu'il va croissant. Sur la base des données de la Banque mondiale, plus de 9 millions d'hectares ont été acquis rien que dans quatre pays d'Afrique (Éthiopie, Liberia, Mozambique et Soudan). Les effets de ces processus sur la concurrence foncière sont exacerbés par deux facteurs. Tout d'abord, malgré beaucoup de discours sur le ciblage des terres « marginales », l'intérêt des investisseurs se concentre souvent sur les meilleures terres en termes de potentiel d'irrigation, de fertilité du sol, de proximité des marchés ou de disponibilité des infrastructures. Ainsi, les acquisitions foncières au Mali se sont fortement concentrées dans les zones irrigables de la région de Ségou (Cotula *et al.*, 2009 ; Görgen *et al.*, 2009).

5. Moyenne calculée par l'auteur sur la base des superficies cumulées et du nombre d'acquisitions rapportés par Friis et Reenberg (2010).

Deuxièmement, si l'attention des médias a surtout porté sur les investissements agricoles, les pressions sur les terres augmentent du fait d'un ensemble plus vaste de facteurs – à la fois endogènes, comme la forte croissance démographique dans bon nombre des pays cibles, et exogènes, comme les investissements dans le secteur minier, pétrolier, les plantations de bois d'œuvre et le tourisme. Pour ce qui est de l'essor de la population, les densités démographiques (population au km²) sont passées de 17 (en Éthiopie), 7 (à Madagascar), 3 (au Mali) et 4 (au Soudan) en 1950 à 59 (en Éthiopie), 26 (à Madagascar), 8 (au Mali) et 14 (au Soudan) en 2000 ; elles pourraient même atteindre 157 (en Éthiopie), 73 (à Madagascar), 23 (au Mali) et 30 (au Soudan) en 2050 (United Nations, 2008). Toutefois, l'évolution démographique pourrait ne pas être concentrée dans les zones rurales, car l'urbanisation augmente aussi dans beaucoup de pays d'Afrique.

La pertinence des investissements dans les ressources naturelles autres que les projets agricoles est illustrée par des données quantitatives et qualitatives. Au Liberia, par exemple, outre les 1 602 000 hectares acquis pour des plantations, des concessions pour l'exploration ou le développement miniers ont été octroyées pour 1 195 894 hectares depuis 2004.⁶ Le cas évoqué plus haut du projet avorté de production de biocarburant portant sur 30 000 hectares dans une zone du Mozambique où les villageois étaient en cours de réinstallation suite à l'implantation d'un nouveau parc naturel illustre comment, du point de vue de la population locale, les acquisitions foncières ne constituent qu'une source de pression parmi tant d'autres. Une étude en cours sur les pressions commerciales sur le foncier, dirigée par la Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre, améliorera l'appréciation de cet ensemble plus vaste d'éléments moteurs.

Les rapports médiatiques et les recherches empiriques révèlent une immense diversité d'acquéreurs fonciers – des financiers qui auraient conclu une acquisition portant sur 400 000 hectares avec un commandant de l'armée locale dans le Sud-Soudan, en passant par un agrobusiness avec des antécédents bien établis en agriculture tropicale qui a négocié un contrat sophistiqué portant à la fois sur la production et la transformation au Mali, et qui applique les normes sociales et environnementales d'une banque multilatérale de développement. En termes quantitatifs, les rapports

6. Calculs de l'auteur effectués à partir de la base de données des contrats qui se trouve sur www.leiti.org.lr. Les données englobent la renégociation des concessions existantes.

médiatiques se sont axés sur les gouvernements du Golfe et les fonds d'investissement occidentaux ; mais les recherches empiriques suggèrent que les ressortissants nationaux sont des acteurs de premier plan de l'acquisition foncière (Cotula *et al.*, 2009 ; Gorgen *et al.*, 2009 ; World Bank, 2010) et que les transactions privées d'agrobusiness, bien souvent effectuées par des compagnies occidentales, comptent pour environ 90 % du total des superficies acquises en Éthiopie, au Ghana, à Madagascar et au Mali (Cotula *et al.*, 2009).

3. QUELLES SONT LES PARTIES AU CONTRAT ?

LE RÔLE CENTRAL DE L'ÉTAT DANS LES ATTRIBUTIONS DE TERRES

Les contrats fonciers sont généralement signés entre deux parties, mais ils tendent à faire intervenir un grand nombre d'acteurs. Dans la plupart des acquisitions étudiées, les terres étaient attribuées par un organe gouvernemental central (voir le Tableau 1). Dans certains cas, le gouvernement hôte aurait joué un rôle proactif dans l'attraction d'investisseurs (p. ex. Mali-1).

Le rôle central de l'État dans les attributions de terres traduit des tendances dans la loi nationale. Dans la plupart des pays africains, les terres appartiennent à l'État. Ainsi, les terres sont nationalisées en Éthiopie, où la propriété foncière privée est proscrite et seuls des baux fonciers à long terme peuvent être acquis. D'autres pays autorisent la propriété privée qu'il est possible d'acquérir par le biais de procédures d'immatriculation foncière (par exemple, au Cameroun et au Mali). Mais même dans ces cas, des procédures laborieuses font que très peu de ruraux détiennent des droits de propriété (Egbe, 2001, à propos du Cameroun; Djiré, 2007, à propos du Mali). En outre, là où les régimes fonciers coutumiers fonctionnent et sont perçus comme légitimes, les utilisateurs de ressources locales peuvent estimer qu'ils jouissent d'une sécurité foncière suffisante en vertu de ces systèmes sans avoir besoin d'obtenir de titre officiel. Au Cameroun, par exemple, environ 3 % des terres seulement ont été officiellement immatriculées et sont administrées par des propriétaires privés (Egbe, 2001), principalement à des élites urbaines, comme des politiques, des fonctionnaires et des hommes d'affaires (Firmin-Sellers et Sellers, 1999). Sachant que, dans beaucoup de juridictions, toutes les terres non immatriculées sont administrées par l'État, les pouvoirs publics finissent par contrôler une grande partie des terres rurales même lorsque les lois consacrent beaucoup de dispositions à la réglementation de la propriété privée.

Même quand les terres sont la propriété de l'État, les populations locales – agriculteurs, éleveurs, chasseurs-cueilleurs – les ont souvent exploitées depuis des générations et les considèrent comme leurs. Au sein des pouvoirs publics et des milieux investisseurs, on a bien souvent l'impression que beaucoup de terres d'Afrique sont vacantes et sous-exploitées. Les bases de données statistiques et l'imagerie par satellite suggèrent que les terres sont

sous-exploitées dans certains pays d'Afrique (Fischer *et al.*, 2002). Mais une grande partie de ces données remonte au milieu des années 1990 et ne tient pas pleinement compte des changements intervenus depuis comme la dégradation des terres ; de plus, les études basées sur les données par satellite sous-estiment les superficies qui sont utilisées par l'agriculture itinérante et le pastoralisme (Roudart et Even, 2010). Comme évoqué plus haut, une croissance démographique marquée dans nombre des pays les plus pauvres exacerbe la concurrence pour l'accès aux terres et aux ressources. Dans la pratique, les acquisitions foncières portant sur de très vastes superficies comportent inévitablement une certaine pression sur les droits existants, même lorsque l'intensité de l'utilisation actuelle des ressources est faible. Ce point vaut tout particulièrement là où les investissements agricoles ciblent des terres de plus haute valeur.

Le problème tient au fait que les droits coutumiers des populations locales peuvent n'être guère ou pas reconnus dans la législation nationale. Ce cas de figure trouve ses origines dans l'expérience coloniale, lorsque les puissances coloniales traitaient les terres conquises et non mises en valeur comme des terres vacantes et sans maître et les ramenaient dans le giron de l'État, mais aussi dans des décennies de législation postindépendance façonnée par des régimes monopartites ou des dictatures militaires (Alden Wily, 2010). Dans des pays comme le Cameroun et l'Éthiopie, où les droits coutumiers ne sont pas juridiquement reconnus, et même dans des pays comme le Mali, où les droits fonciers coutumiers bénéficient de protection juridique, la législation nationale considère que la plupart des populations rurales ont des droits d'usage sur les terres appartenant à l'État. De ce fait, c'est le gouvernement qui dispose de l'autorité juridique pour signer les transactions. Les gouvernements et investisseurs entreprennent peut-être quand-même des consultations locales, mais dans de nombreux exemples d'acquisitions rendues publiques en Afrique, les populations locales ne sont pas adéquatement consultées (World Bank, 2010) et sont donc exposées au risque d'expropriation.

Deux aspects supplémentaires doivent être soulignés concernant le rôle central des gouvernements hôtes dans les acquisitions foncières. Tout d'abord, plusieurs agences gouvernementales peuvent intervenir – même dans des pays qui ont créé un point de contact central (appelé « guichet unique ») pour les investisseurs potentiels. Cela pourrait créer des confusions. Au Mali, le

contrat Mali-1 a été signé par le Ministre de l'Agriculture, alors que Mali-3 a été conclu par le Ministre du Logement, des Affaires Foncières et de l'Urbanisme. Les deux contrats sont à l'intérieur ou à proximité de la zone de l'Office du Niger, où les responsabilités de gestion des terres irriguées et irrigables sont confiées à un organisme parapublic qui n'est directement signataire d'aucun de ces deux contrats publiquement disponibles (article 2 du Décret No. 96-118 de 1996). Dans de tels cas, le contrat peut engager le gouvernement à « faire tout ce qui est nécessaire » pour veiller à ce que l'autorité qui est officiellement habilitée à allouer les terres donne ensuite exécution à l'acquisition (p. ex. Mali-2). A moins que cette autorité n'intervienne effectivement dans la négociation de la transaction, ses efforts pour planifier l'occupation des sols dans une zone donnée risquent d'être fragilisés par des contrats octroyés à des échelons supérieurs du gouvernement.⁷

Deuxièmement, bien que les gros contrats gouvernementaux constituent un outil important de politique publique, comme nous l'avons évoqué plus haut, les négociations tendent à se dérouler à huis clos – et les contrats eux-mêmes sont rarement mis à la disposition du public. Le manque de transparence et d'examen public peut créer un terrain propice à la corruption et à des acquisitions qui ne maximisent pas l'intérêt général. Cela nourrit aussi la désinformation, ce qui peut finir par nuire à l'investisseur et au gouvernement hôte. Le Liberia est un exemple de meilleures pratiques – de fait, les contrats sont ratifiés par le parlement et publiés en ligne (www.leiti.org.lr).

LES EXPLOITANTS LOCAUX AU RANG DES PARTIES CONTRACTANTES

Il y a des exceptions au rôle prédominant du gouvernement central dans les attributions de terres et cela a des implications directes pour les pratiques contractuelles. Ainsi, à Madagascar, les lois N° 2005-019 de 2005 et 2006-031 de 2006 ont aboli la présomption de propriété de l'État sur les terres sans titre. À la lumière de ce contexte juridique, le contrat Madagascar-1 compris dans l'échantillon a été signé avec les présidents de 13 associations d'exploitants locaux. De même, les lois du Sénégal sur le foncier et la décentralisation confient les responsabilités de gestion des terres aux autorités locales et le

7. Mais dans le cas de Mali-2, par exemple, l'investisseur indique que l'autorité de gestion des terres était impliquée dans la négociation du contrat et dans les étapes suivantes.

contrat Sénégal-1 est avec une collectivité locale. Le contrat Soudan-2 est entre l'investisseur et un gouvernement local; dans son Annexe, il comporte un « Accord sur le Programme de soutien communautaire » entre l'investisseur et la communauté locale qui donne valeur juridique au programme de responsabilité sociale de l'investisseur.

L'effort fait par ces investisseurs d'impliquer les communautés locales dans le processus contractuel paraît être un important élément positif. Toutefois, Andrianirina-Ratsialonana et Teyssier (2010) estiment que seulement deux semaines étaient affectées au processus d'établissement des associations locales et de négociation avec elles des termes du contrat Madagascar-1. La longue durée et l'immense portée des plus grandes acquisitions foncières (voir le Tableau 1) appellent à un certain scepticisme quant à savoir comment des délais courts peuvent permettre une prise de décisions inclusive et en toute connaissance de cause par les groupes locaux. De surcroît, en Afrique il existe habituellement des capacités locales limitées d'accès et d'analyse de l'information (par exemple, à propos des recettes susceptibles d'être générées par le projet) et des asymétries majeures dans le pouvoir de négociation entre les investisseurs et les populations locales. De ce fait, à moins d'être convenablement épaulées, les populations locales risquent d'accepter des accords défavorables.⁸

INVESTISSEURS, PRÊTEURS ET AUTRES OPÉRATEURS

Les terres peuvent être acquises par des ressortissants nationaux (comme dans le cas du contrat éthiopien), des gouvernements étrangers (p. ex. Soudan-1) ou des compagnies contrôlées par des opérateurs privés étrangers (p. ex. Sénégal-1 et Soudan-2). Dans Liberia-2, les terres seraient acquises pour un projet faisant intervenir une collaboration entre une ONG et une compagnie contrôlée par un gouvernement nord-africain. Compte tenu de leur diversité, dans ce rapport les acquéreurs foncières sont globalement regroupés sous l'appellation « investisseurs ».

Les frontières entre investisseurs privés et investisseurs publics sont loin d'être nettes. Ainsi, là où les terres sont acquises par un gouvernement étranger, la

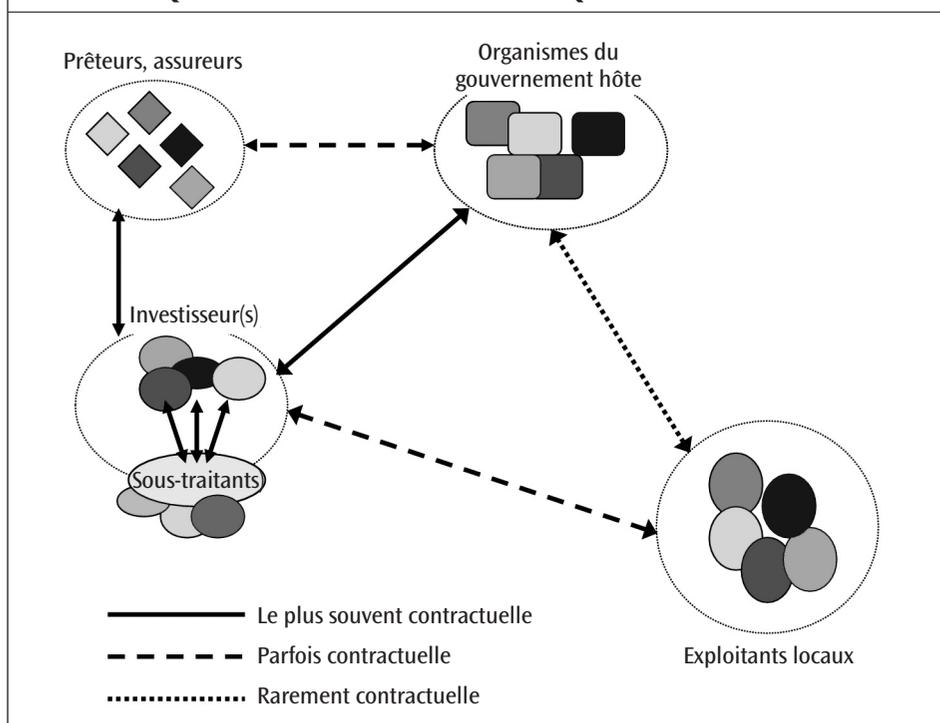
8. Sur les défis dans les négociations entre investisseurs et communautés, voir par ex. Nhandumbo et Salomão (2010) et Norfolk et Tanner (2007), concernant le Mozambique. L'étude n'a pas pu évaluer la pertinence de ces conditions locales dans les acquisitions foncières examinées par cette étude.

mise en œuvre du projet peut tout de même être dirigée par des opérateurs privés. Ce schéma est expressément autorisé dans le contrat Soudan-1 par exemple. En outre, le contrat peut transférer des droits fonciers à un tiers qui n'est pas signataire de l'accord, mais qui est au final contrôlé par l'une des parties contractantes. Ainsi, le contrat Mali-1 est signé par les Ministres de l'Agriculture des gouvernements du pays hôte et du pays investisseur, mais l'attribution des terres est effectuée à une société contrôlée en dernière instance par le gouvernement étranger. De même, le contrat Mali-2 prévoit l'attribution des terres à deux sociétés contrôlées par les parties contractantes (investisseurs étrangers privés, gouvernement hôte). Dans ce contrat, si c'est bien une compagnie contrôlée par l'investisseur qui acquiert les terres pour l'usine de transformation, la majeure partie des terres est destinée à une plantation de canne à sucre et est acquise par une compagnie dont le capital appartient à 90 % au gouvernement hôte – bien que la compagnie contrôlée par l'investisseur puisse exercer l'option d'acquérir des terres de plantation supplémentaires dans un délai de 15 ans.

Les prêteurs et les assureurs sont tout aussi susceptibles de jouer un rôle important dans bon nombre des transactions – à l'exception possible des acquisitions par les agences de gouvernements étrangers. Le contrat Mali-3 impliquait un accord de prêt séparé avec l'organisme de crédit à l'exportation de l'État investisseur ; au Mali, l'accord de prêt a été ratifié par le biais d'une législation spécifique.⁹ Une référence expresse au financement est faite dans le contrat Mali-2. L'expérience laisse penser que, parce qu'ils ont tout intérêt à garantir le remboursement de la dette, les prêteurs commerciaux tendent à exiger trois choses : que des mécanismes de sauvegarde robustes soient mis en place pour protéger l'investissement contre des actions néfastes du gouvernement hôte ; que les prêteurs puissent saisir les recettes ou les actifs du projet en cas de non-remboursement par l'investisseur ; et que la conception du projet garantisse des ventes prévisibles et des approvisionnements fiables. Même s'il est fréquent que les investisseurs approchent les prêteurs seulement une fois que l'acquisition a été approuvée, ils tiendront compte de ces considérations lors de la négociation du contrat. Ainsi, le besoin de démontrer la fiabilité des approvisionnements pour alimenter une usine de transformation peut inciter les investisseurs à acquérir des terres destinées à une plantation : là où un manque d'installations de transformation existantes

9. Ordonnance N° 09-013 de 2009 et Loi N° 09-001 de 2009.

FIGURE 1. QUI INTERVIENT DANS UNE ACQUISITION FONCIÈRE ?



dans la région nécessite la construction d'une usine pour le projet, il risque d'être plus difficile d'obtenir un prêt si le projet repose entièrement sur les produits fournis par les agriculteurs locaux.

Une variété d'autres opérateurs peuvent aussi intervenir, par exemple comme sous-traitants chargés de la construction des infrastructures nécessaires au projet. La construction d'un canal et d'une route dans le cadre du contrat Mali-1 est, semble-t-il, dirigée par un entrepreneur d'Asie de l'Est.

La Figure 1 illustre certains des principaux acteurs dans une acquisition foncière type et les relations entre eux, même si, bien entendu, chaque acquisition est différente. Les différentes nuances de gris soulignent la diversité des intérêts qui existe habituellement entre chaque catégorie de parties prenantes – par exemple, au sein du gouvernement hôte (entre les différents ministères ou entre les autorités centrales et locales) ou au sein des petits exploitants locaux (sur la base du statut, de la richesse, du genre, de l'âge et autres critères socio-économiques).

4. LE DÉSÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DU CONTRAT : QUELLES RESSOURCES, EN ÉCHANGE DE QUOI ?

Les juristes appellent l'équilibre entre les droits et les obligations des parties « l'équilibre économique » du contrat. Le manque d'accès aux documents évoqués dans certaines des acquisitions (p. ex. un cahier des charges mentionné dans le contrat Mali-3) et à d'autres contrats qui sont réputés avoir été signés dans le cadre du même projet (p. ex. pour Mali-3, une convention d'établissement, un accord de prêt et trois contrats techniques) fait que toute évaluation de l'équilibre économique est inévitablement préliminaire et incomplète. Puisque c'est seulement la première partie du contrat Mali-2 qui est dans le domaine public, il est impossible d'en évaluer l'équilibre économique – bien que certaines parties de ce contrat soient mentionnées dans cette section pour mieux illustrer des problèmes pertinents.

Ces mises en garde importantes étant établies, une analyse des dispositions contractuelles soulève des préoccupations concernant l'équilibre économique de certains des contrats passés en revue où les investisseurs se voient conférer des droits à long terme sur de vastes étendues de terres, alors que les avantages pour le pays hôte paraissent limités ou mal définis. D'autres contrats renferment de meilleures conditions, et les contrats libériens paraissent avoir été particulièrement bien négociés par l'État hôte. Les sous-sections qui suivent traitent de ces questions de façon plus approfondie.

VUE D'ENSEMBLE DES CONTRATS

Certains des accords passés en revue, à savoir les contrats libériens et Mali-2, sont des montages plutôt complexes et sophistiqués. Liberia-1 et -3 font respectivement 40 et 56 pages. En revanche, Mali-1 paraît plutôt bref (6 pages) et peu spécifique – malgré l'envergure considérable de l'acquisition (100 000 hectares). Des contrats ultérieurs sont nécessaires pour procéder au transfert des terres proprement dit et ils seront peut-être plus détaillés. Mais, si à ce stade ultérieur, le gouvernement hôte a déjà accepté d'offrir les terres en contrepartie d'obligations de l'investisseur mal définies, cela pourrait avoir des répercussions sur ce qu'il est possible d'obtenir dans la suite des négociations.

Des considérations du même ordre peuvent être formulées à propos de Soudan-1, qui ne fait que 3 pages. Madagascar-1 fait 8 pages ; Soudan-2 inclut un contrat état-investisseur de 5 pages et un contrat avec la communauté de 4 pages.

Cameroun-1 (3 pages et une annexe de 9 pages renfermant essentiellement des coordonnées GPS) et Mali-3 (7 pages) paraissent également courts, bien que ces documents semblent être des instruments juridiques pour opérationnaliser un transfert foncier convenu dans des accords antérieurs. Mali-3 comprend un montage plus ou moins semblable à Mali-2, puisque les deux portent sur un projet en coentreprise concernant des plantations et des usines de transformation de canne à sucre ; mais la qualité de la formulation de Mali-3 semble moins sophistiquée.

Même si l'on tient compte des différences dans la nature des contrats, évoquées à la section 1, la longueur et le degré de spécificité des contrats les plus brefs constituent une source de préoccupation. Ils semblent comparables à ceux que l'on trouve dans le contrat éthiopien, malgré la grande disparité en termes de superficie foncière et de valeur économique – 500 hectares dans le cas d'Éthiopie-1, des milliers d'hectares dans les autres cas mentionnés. En ce qui concerne les contrats qui prévoient d'affecter de vastes superficies de terres et qui sont donc susceptibles d'avoir de fortes retombées économiques, sociales et environnementales, on peut soutenir que le manque apparent de spécificité peut fragiliser les sauvegardes mises en place pour veiller à ce que les risques soient gérés correctement et à ce que les avantages attendus se concrétisent. Cela ne veut pas dire pour autant que les contrats plus longs présentent nécessairement des régimes fiscaux plus avantageux ; mais des aspects importants de l'acquisition (depuis la création d'emplois jusqu'aux mesures de protection de la sécurité alimentaire locale, en passant par les normes sociales et environnementales) ont des chances d'être plus rigoureusement cadrés.

Les trois contrats libériens présentent plus ou moins la même structure et la même teneur malgré la diversité des investisseurs. Cela suggère que ces négociations ont été influencées par des modèles de contrat venant du gouvernement hôte. En revanche, les trois contrats maliens sont très différents sur les plans de la longueur, du degré de spécificité et des principales caractéristiques de la transaction, ce qui donnerait l'impression que les contrats ont été surtout influencés par l'investisseur.

LES DROITS FONCIERS ACQUIS

La plupart des contrats de l'échantillon concernent des baux fonciers à long terme sur des terres gérées par l'État (p. ex. Cameroun-1, Mali-1, Soudan-1 et -2 et les contrats libériens). Deux contrats de l'échantillon impliquent un transfert de propriété foncière. Mali-2 conjugue un bail à long terme sur l'essentiel de la superficie, destinée à une plantation de canne à sucre, et le transfert de 857 hectares en pleine propriété pour l'usine de transformation. Un montage semblable existe dans Mali-3.

Les contrats libériens et camerounais renferment les coordonnées GPS des parcelles visées dans une annexe au contrat. Dans le cas des contrats libériens, l'investisseur ou le gouvernement hôte, en fonction du contrat, doit préparer un levé topographique afin de délimiter définitivement les terres concernées et produire une Annexe révisée à joindre au contrat (p. ex. dans le cadre de Liberia-2).

En revanche, certains contrats ne semblent pas identifier clairement les terres à transférer si ce n'est par de larges références géographiques. Dans Mali-1, la sélection définitive des sites serait effectivement basée sur des études de faisabilité réalisées par l'investisseur ; à en juger par le contrat mis à la disposition du public, il est difficile de savoir quel pouvoir le gouvernement hôte a pour influencer la sélection des sites. Soudan-1 identifie aussi les terres au moyen de larges références géographiques (le lieu-dit Abu Fouta dans la province d'al-Hasahisa, état d'al-Jazeera). Aux termes de cette transaction, le gouvernement hôte définira la superficie de concert avec l'investisseur et en tenant compte de l'étude de faisabilité de ce dernier.

Un examen rigoureux des études de faisabilité des investisseurs exigerait des capacités techniques dont les agences gouvernementales ne sont peut-être pas toujours dotées. Peu de détails sur l'identification des terres tendrait à réduire la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement pour planifier la gestion foncière, notamment si l'investisseur peut largement influencer le choix des sites.

Les contrats libériens sont conclus pour des durées allant de 20 à 50 ans et reconductibles. Toutefois, une durée totale d'environ un siècle semble être la norme. L'élément bail de Mali-2 et -3 porte sur 50 ans, renouvelable aux termes d'un accord entre les parties pour une même durée, soit un total de

100 ans. Une durée reconductible de 50 ans s'applique aussi à Mali-1 et Soudan-1. Sénégal-1 et Soudan-2 sont conclus pour un total de 99 ans.

Des durées aussi longues font que, lorsque les populations locales perdent leurs terres, elles en sont séparées pendant des générations – assez pour éliminer les stratégies de subsistance et le savoir agricole acquis de longue date. À partir des contrats eux-mêmes, il est difficile de déterminer pourquoi des durées aussi longues sont requises par les conditions économiques du projet. Le fait que des projets très différents aient des durées semblables (à l'exception du Liberia) suggère que les clauses de durée sont standardisées plutôt que d'être fonction de ce qui s'impose pour garantir un recouvrement des coûts et l'obtention d'un retour sur investissement raisonnable. Les pressions pour de longues durées peuvent aussi venir des besoins de financement : les prêteurs peuvent miser sur un bail d'une plus longue durée que le prêt afin de se protéger, si jamais le projet prend du retard sur le calendrier. Enfin, la législation nationale peut fixer la durée des contrats de façon standardisée (p. ex. 30 ou 50 ans, renouvelable, aux termes des articles 46 et 54 du Décret N° 96-188 de 1996 du Mali, qui régit les baux à long terme portant sur un projet d'irrigation dans la zone de l'Office du Niger).

Plusieurs contrats permettent effectivement à l'investisseur de transférer le bail, sous réserve de l'accord du gouvernement hôte (p. ex. Cameroun-1, Liberia-3 et Mali-1) ou autorisent l'investisseur à utiliser une partie des terres en guise de garantie pour l'obtention d'un crédit (Mali-2). Les contrats libériens vont plus loin en stipulant que l'accord du gouvernement « ne sera pas refusé de façon déraisonnable » (notre traduction) mais ils augmentent aussi l'efficacité du droit de regard du gouvernement en précisant que la vente d'actions dans la compagnie de l'investisseur est soumise à la même procédure d'agrément (faute de quoi, la cessibilité restreinte du bail peut être outrepassée par la vente de la compagnie titulaire du bail). Soudan-2 confère à l'investisseur le droit « de vendre et/ou de transférer tout ou partie de la plantation », bien qu'il soit stipulé par la suite que « toute attribution, toute cession ou tout transfert » de droits nécessite le consentement mutuel des parties (notre traduction).

Pour l'investisseur, la possibilité de transférer le bail est un moyen de diminuer le risque (car cela lui procure une stratégie de sortie) et d'obtenir un financement pour le projet (car les prêteurs peuvent être assurés qu'ils peuvent acquérir le bail si jamais l'investisseur ne rembourse pas sa dette).

Mais du point de vue de l'État hôte, les obligations d'agrément sont utiles pour empêcher des acquisitions spéculatrices et veiller à ce que le projet ne soit pas transféré à des opérateurs qui n'ont pas les antécédents adéquats. Plus généralement, la cessibilité inconditionnelle, conjuguée à la très longue durée des contrats, tendrait à brouiller la distinction entre un bail et une vente : un bail cessible sur 100 ans a des implications pratiques comparables à une vente même si, à terme, les terres reviendront dans le giron de l'État.

AVANTAGES POUR LE PAYS HÔTE : REDEVANCES FONCIÈRES, DÉVELOPPEMENT D'INFRASTRUCTURES

La plupart des baux passés en revue prévoient le paiement d'une forme de loyer – allant de moins de 2 dollars US par hectare et par an dans Éthiopie-1 à 13,80 dollars US par hectare/an pour Cameroun-1, en passant par 5 dollars US par hectare/an aux termes de Liberia-2.¹⁰ À eux seuls les écarts dans le montant des redevances foncières ne révèlent pas grand-chose : les valeurs des marchés locaux peuvent être différentes et si, dans Cameroun-1, les loyers semblent être le principal avantage du pays hôte (outre le paiement des compensations), les contrats libériens prévoient plusieurs autres avantages qui sont abordés plus bas. Éthiopie-1 dispense l'investisseur de payer un loyer pendant les cinq premières années. Certains contrats exigent une révision périodique de la redevance foncière, notamment pour tenir compte de l'inflation (p. ex. Liberia-2 et Cameroun-1). Le non-paiement de la redevance foncière est un motif de résiliation dans tous les contrats qui exigent le paiement d'un loyer (p. ex. Cameroun-1, Éthiopie-1 et Liberia-1, -2 et -3).¹¹

Toutefois, certains contrats ne prévoient pas de paiement de redevance foncière. Sénégal-1 ne fait pas mention de loyer – donc, à moins que d'autres instruments juridiques n'indiquent le contraire, il semblerait que l'investisseur obtienne les terres à titre gracieux. Aux termes de Mali-1, les terres sont expressément attribuées à titre gracieux ; cela semblerait différer de ce que prévoit l'article 51 du Décret N° 96-188 (qui exige le paiement d'une redevance déterminée par décret). Dans Soudan-2, comme noté par CHR&GJ (2010) l'investisseur est tenu de payer environ 0,07 dollar US par hectare/an – ce qui

10. Les données pour le Cameroun et l'Éthiopie proviennent des calculs effectués par l'auteur à partir des chiffres figurant dans le contrat, exprimés dans la monnaie locale (taux de change d'octobre 2010).

11. Liberia-2 et -3 autorisent le gouvernement à résilier le contrat si la société ne se conforme pas à « l'une quelconque des obligations matérielles » (notre traduction) aux termes du contrat – clause que l'on peut supposer inclure le paiement du loyer.

« semble être à peine plus qu'un paiement symbolique » (CHR&GJ, 2010:56, notre traduction).

Une redevance foncière très faible, voire nulle, peut être compensée par des engagements de la part de l'investisseur à contribuer au capital et au développement d'infrastructures. De fait, attirer les investissements semble être un objectif clé pour les gouvernements hôtes qui concluent ces contrats – une considération qui revêt plus d'importance que les recettes publiques en tant que telles. Les investisseurs peuvent fournir les capitaux nécessaires pour soutenir l'agriculture et améliorer les moyens de vie. Ainsi, aux termes de Soudan-2, l'investisseur promet de contribuer à hauteur de 3 millions de dollars US sur cinq ans pour l'aménagement de la propriété (en plus des infrastructures communautaires, mentionnées plus tard). Dans Sénégal-1, l'investisseur couvre les coûts de tout équipement nécessaire et promet d'établir des installations de transformation. Dans la zone de l'Office du Niger au Mali, les détenteurs de baux à long terme doivent développer des équipements d'irrigation (aux termes de l'article 45 et 55 du Décret N° 96-188 de 1996). Le projet Mali-1 prévoit la construction d'un canal de manière à étendre le périmètre irrigué de la zone de l'Office du Niger au Mali. Cela peut représenter un avantage majeur dans un pays où le potentiel d'irrigation n'est pas pleinement exploité et où les ressources du gouvernement pour élargir le périmètre irrigué sont limitées. Les contrats peuvent aussi exiger de l'investisseur qu'il développe des infrastructures en dehors de la zone de projet (p. ex. Soudan-1).

Néanmoins, le transfert des terres à des prix inférieurs au prix du marché semble problématique. Cela tendrait à encourager les acquisitions spéculatrices, notamment si l'on tient compte des longues durées des contrats et de la cessibilité du bail. Cela ne paraît guère propice à inciter les investisseurs à envisager des modèles commerciaux qui fassent intervenir une collaboration avec les agriculteurs locaux, au lieu de vastes acquisitions foncières, et semble créer des coûts d'opportunité considérables si le plan d'investissement n'est pas respecté.

En outre, les contrats où les avantages pour le pays hôte prennent essentiellement la forme de contributions aux investissements, plutôt que d'une rétribution monétaire, supposent des engagements contractuels clairs et contraignants de la part de l'investisseur et la capacité de l'État hôte à

s'assurer du respect des clauses et à sanctionner tout manquement. Or cette capacité fait souvent défaut et implique de toute façon un coût pour l'État hôte. Quant aux engagements, le fait de soumettre les baux à l'obligation de conformité avec les plans d'investissement est une pratique courante (p. ex. Éthiopie-1, Cameroun-1 et Soudan-1). Les contrats Mali-1 et Mali-3 publiquement disponibles ne sembleraient pas aller dans ce sens, mais il est possible que le cahier des charges annexé à l'instrument juridique qui va valider le transfert des terres (évoqué dans Mali-3) régleme ce aspect comme il se doit. Néanmoins, l'efficacité de ces dispositions serait compromise si les engagements des investisseurs sont formulés en termes vagues. Par exemple, le contrat Mali-1 mis à la disposition du public semble peu spécifique concernant les obligations légales de l'investisseur en ce qui concerne le calendrier, la nature et la qualité de la fourniture d'infrastructures.

EMPLOIS ET DÉBOUCHÉS COMMERCIAUX

Les investissements agricoles peuvent créer des emplois dans la production ou la transformation agricole, directement et dans la filière, et améliorer les moyens de vie à travers des collaborations avec les producteurs locaux. Les normes contractuelles qui traitent ces questions jouent un rôle important pour assurer la matérialisation des bénéfices espérés.

Dans certains contrats, les engagements de l'investisseur en matière de création d'emplois semblent renfermer peu de détails sur le nombre et les caractéristiques des emplois (qualifiés/non qualifiés ; permanents/saisonniers ; temps partiel/plein temps). Par conséquent, il semble difficile de les faire appliquer juridiquement. Ainsi, Sénégal-1 fait mention de l'objectif de création d'emplois dans son préambule, mais le corps du texte du contrat exige simplement de l'investisseur qu'il traite « avec les fermiers locaux pour planter, entretenir et récolter les plantes [de jatropha] ». Le contrat Soudan-1 ne renferme pas, lui non plus, de chiffres concernant la création d'emplois et il permet à l'investisseur de recruter ses ressortissants nationaux et des citoyens de l'État hôte pour remplir tous les postes, y compris les emplois non qualifiés. Soudan-2 exige de l'investisseur qu'il procure des possibilités d'emplois et de formation à la communauté, sans toutefois préciser les nombres, les types de poste et les calendriers de mise en place. Mali-1 ne renferme aucune disposition concernant la création d'emplois locaux.

Ces clauses contrastent avec les dispositions beaucoup plus précises contenues dans les contrats libériens, lesquels, par exemple, exigent que les postes non qualifiés soient pourvus par des citoyens libériens, fixent des échelles mobiles afin d'accroître progressivement le recrutement de ressortissants du pays pour occuper des postes qualifiés selon un calendrier déterminé et exigent expressément la conformité à la législation nationale du travail en vigueur (p. ex. Liberia-3). Mais même dans les contrats libériens, il n'existe pas de chiffres précis indiquant combien de postes qualifiés et non qualifiés seront effectivement créés.

En outre, dans Mali-2 un Programme de réduction de la pauvreté et un Plan d'action de réinstallation prévoient que 40 % des terres allouées à la plantation soient cultivées par des cultivateurs locaux sous contrat. Les contrats libériens renferment des dispositions qui prévoient un approvisionnement local et s'appliquent aux investisseurs et à leurs sous-traitants (p. ex. Liberia-2) ou qui exigent que l'investisseur mette en place des programmes d'aide aux petits exploitants (p. ex. Liberia-1). Par contre, plusieurs contrats passés en revue ne nécessitent pas de la part de l'investisseur qu'il collabore avec les agriculteurs locaux ou qu'il se procure des biens et services auprès des producteurs locaux (dispositions de « contenu local »). Cela peut limiter les avantages obtenus grâce à l'interaction avec l'économie locale et semble être une occasion manquée.

L'obligation de faire en sorte qu'au moins une partie de la transformation intervienne localement peut aider le pays hôte à se hisser progressivement le long de la filière – passant du secteur primaire à faible valeur ajoutée au secteur secondaire. Les contrats Mali-2 et Mali-3 font intervenir une transformation locale, puisqu'ils réglementent la construction d'usines pour transformer la canne à sucre – et Mali-2 fournit des détails sur les caractéristiques de l'usine de transformation. Les contrats libériens exigent expressément que soit réalisée localement au moins une partie de la transformation (p. ex. Liberia-3). Mais plusieurs autres contrats semblent vagues ou silencieux à cet égard. Madagascar-1 ne semble faire aucune mention de la transformation. Sénégal-1 fait mention de la construction d'installations de production d'huile de jatropha mais ne semble fournir aucun détail supplémentaire. Mali-1 et Soudan-1 font référence à la transformation en termes génériques comme élément d'un ensemble plus vaste d'activités économiques que l'investisseur va entreprendre, mais les

contrats mis à la disposition du public ne renferment aucune obligation précise dans ce domaine.

RÉGIME FISCAL

L'imposition générale des profits, des activités ou des actifs peut générer des recettes publiques en plus des redevances foncières. Ainsi, Liberia-3 contient des dispositions détaillées concernant le paiement de l'impôt sur le revenu, la taxe sur le chiffre d'affaires, les droits de douanes, les taxes à l'exportation, l'imposition des dividendes et des intérêts ainsi que divers autres éléments – même s'il est octroyé des exemptions et si les taux d'imposition sont plafonnés.

Dans plusieurs acquisitions, toutefois, les avantages offerts pour les finances publiques paraissent limités par des exemptions fiscales. Ainsi, Soudan-1 exempte les machines-outils, l'équipement et les véhicules des droits de douane et il exempte les transactions effectuées de l'impôt sur les bénéfices pendant une durée maximale de dix ans. Dans certains contrats, il est également fait mention d'incitations fiscales prescrites par des codes d'investissement (p. ex. Mali-1 et Soudan-1).

Plus généralement, il faut se rappeler que l'impôt sur le revenu n'est exigible qu'une fois que le projet commence à générer un revenu net (donc des profits). En fonction du contexte économique de chaque acquisition et compte tenu des coûts élevés qui peuvent être encourus dans les premiers stades de l'investissement (du fait de la construction des infrastructures d'irrigation, par exemple), cela peut vouloir dire que le gouvernement devra attendre longtemps avant de pouvoir percevoir des impôts sur le revenu. À la différence des concessions minières, les contrats d'acquisition foncière passés en revue ne prévoient pas le paiement de royalties sur la base de la valeur de production. Outre le fait qu'elles seraient en général plus faciles à calculer et à recouvrer pour le gouvernement hôte, les royalties seraient exigibles indépendamment de la rentabilité, ce qui permettrait au gouvernement hôte de toucher des recettes avant même que le projet ne commence à générer des profits.

A quelques exceptions près (p. ex. les acquisitions libériennes et des contrats auxiliaires à Mali-2), plusieurs contrats ne semblent pas exiger d'audits indépendants et de droit de regard des pouvoirs publics sur les états

financiers de l'investisseur et ne semblent pas mettre en place des sauvegardes contre la pratique de « prix de transfert » – une pratique aux termes de laquelle les bénéfices imposables de la compagnie chargée du projet sont diminués par le biais de l'achat d'intrants, ou la vente de produits, à des sociétés apparentées à des prix majorés ou au rabais selon le cas. Donc, même si des impôts sont effectivement prévus, dans la pratique, il se peut que les gouvernements hôtes ne perçoivent pas grand-chose.

PARTICIPATION ÉTATIQUE AU PROJET : LES IMPLICATIONS DES ACCORDS DE COENTREPRISE

Les contrats Mali-2 et -3 fixent des redevances foncières à des montants précis, et les traitent comme des contributions en nature du gouvernement hôte en échange d'une prise de participation dans les sociétés parties au projet. De cette façon, le gouvernement du Mali peut acquérir jusqu'à 6 % de la société qui gère les installations de transformation aux termes du contrat Mali-2,¹² et 90 % de la société qui gèrera la plantation de canne à sucre au titre du même contrat. Mali-3 crée aussi un accord de coentreprise mais le gouvernement devra payer sa part au comptant en plus de sa contribution en nature sous forme de terrain, le paiement au comptant représentant plus de la moitié de sa contribution totale – tout cela pour une participation de 40 % dans le capital de la société gestionnaire du projet.

Pour pouvoir émettre des observations spécifiques quant à la mesure dans laquelle ces accords de coentreprise sont intéressants pour le pays hôte, il faudrait mener une analyse plus approfondie de la totalité des contrats en jeu, qui ne sont pas dans le domaine public. En principe, une prise de participation par le gouvernement hôte lui permettrait d'exercer un plus grand contrôle sur le projet et de recevoir des dividendes, ce qui semble un avantage important. Dans la pratique, bien des aspects dépendent des détails de l'accord, y compris la mesure dans laquelle des sauvegardes solides sont mises en place pour éviter des pratiques de prix de transfert qui éroderaient les bénéfices de la coentreprise et donc les dividendes et les impôts perçus par le gouvernement hôte.

12. L'investisseur place à 3 % le niveau de participation gouvernementale attendue à l'heure actuelle.

Dans Mali-2, un Accord de Services Techniques et un Accord d'Approvisionnement en Canne à Sucre ont été négociés dans des conditions normales de marché entre le gouvernement hôte et l'investisseur. L'Accord d'Approvisionnement en Canne à Sucre contient une formule pour la répartition des revenus de la vente de sucre, d'électricité et d'éthanol. D'après l'investisseur, l'application de cette formule est ouverte à des auditeurs indépendants.

Indépendamment de savoir si elle rapporte, la prise de participation pourrait créer des conflits d'intérêt entre les rôles du gouvernement comme gardien de l'intérêt général et comme acteur commercial impliqué dans le projet.

5. QUELLES SAUVEGARDES POUR LES POPULATIONS LOCALES ET POUR L'ENVIRONNEMENT ?

Même une acquisition qui est économiquement intéressante pour l'ensemble du pays (en termes de produit intérieur brut ou de recettes publiques, par exemple) peut être néfaste si les intérêts sociaux et environnementaux ne sont pas correctement pris en compte – si les populations locales sont dépossédées de leurs terres de façon arbitraire et si elles ne tirent pas d'avantage de l'acquisition ou si un dommage irréversible est infligé à des écosystèmes rares, par exemple. Les dispositions permettant de prendre en compte les préoccupations sociales et environnementales revêtent donc une importance vitale. C'est un domaine où il est très important de relier le contrat à la législation nationale et internationale pour bien comprendre les implications des contrats.

ÉVALUATIONS DE L'IMPACT ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les réglementations en matière d'évaluation de l'impact environnemental et social (EIES) visent à assurer que les risques environnementaux et sociaux soient adéquatement identifiés et mitigés. Liberia-2 fait mention des Principes de l'Équateur, un référentiel international auquel souscrivent un certain nombre de banques et qui comprend des obligations d'évaluation de l'impact.¹³ Par contre, des contrats exigent de l'investisseur qu'il réalise des études de faisabilité dans les délais prescrits (p. ex. Soudan-1 ; Mali-1), mais ne font pas mention expresse d'une EIES. Les lois nationales exigent souvent qu'une évaluation de l'impact soit réalisée avant le transfert des terres – par exemple au Mali et au Cameroun. Une étude d'impact a été réalisée, par exemple, pour la partie de Mali-1 qui est en cours de mise en œuvre (comm. pers. d'un chercheur malien). Toutefois, une considération de nature plus générale est que les critères pour approuver ou refuser une demande d'acquisition foncière sur la base de l'EIES ne sont pas toujours clairs dans les législations nationales et les résultats de ces évaluations sont rarement soumis à l'examen du public (Vermeulen et Cotula, 2010a). Les recherches ont documenté des cas d'investissements fonciers qui ont démarré sans avoir les

13. <http://www.equator-principles.com>

permis environnementaux requis (p. ex. Schoneveld *et al.*, 2010 ; Nhantumbo et Salomão, 2010). Une évaluation de l'impact a été réalisée pour le projet Mali-2 et un résumé est à la disposition du public.¹⁴

Une autre question clé concerne les standards applicables pour réglementer les enjeux environnementaux, comme la pollution liée aux engrais ou aux pesticides. Certains contrats exigent la conformité avec la législation nationale (p. ex. Mali-1), les standards internationaux (p. ex. Soudan-1) ou les deux (p. ex. Liberia-2). La seule mention de la réglementation nationale ne semblerait pas suffisante dans les pays où la législation environnementale n'est pas très développée. D'un autre côté, la référence à des standards internationaux non précisés, comme dans le cas de Soudan-1, ne voudrait pas dire grand-chose en termes juridiques, car ces standards ne sont pas toujours clairs ou universellement reconnus.

Le contrat Liberia-2 précise que les contrats internationaux comprennent les Principes de l'Équateur, qui englobent effectivement l'application des standards sociaux et environnementaux élaborés par la Société financière internationale (IFC). Ces standards sont perçus par beaucoup comme étant les meilleures pratiques de l'industrie, même s'il est difficile de savoir si le gouvernement hôte est doté des capacités suffisantes pour faire appliquer des standards externes et si le coût du renforcement de ces capacités a été intégré dans l'économie du contrat. De plus, la référence à des standards externes peut indiquer qu'une réforme législative s'impose pour améliorer la législation nationale. Les contrats libériens stipulent que la loi applicable inclut les obligations des traités – ce qui impliquerait l'application des traités environnementaux lorsque ceux-ci sont assez précis pour être applicables sans avoir besoin d'être convertis en législation nationale (Liberia-1 et -2).

Dans certains contrats, les enjeux environnementaux reçoivent peu ou pas d'attention. Soudan-2, qui comprend un volet de conservation forestière visant à générer un revenu par le biais de crédits carbone, ne semble comporter aucune référence explicite à des standards environnementaux. Sénégal-1 engage simplement l'investisseur à « développer et entretenir la terre de manière responsable » ; quant à Cameroun-1, il exige de l'investisseur qu'il respecte la législation en matière de protection des sols et de règles d'hygiène.

14. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%20fr.pdf>

SAISIE DES DROITS FONCIERS LOCAUX

Comme évoqué à la section 3, les acquisitions foncières de grande envergure impliquent bien souvent la saisie de terres utilisées ou tout au moins revendiquées par des populations locales. Maintenant que les acquisitions passent de la lettre d'intention à l'allocation réelle de terres et à la mise en œuvre du projet, des signes d'impacts négatifs sur l'accès aux terres locales font leur apparition (p. ex. FIAN, 2010, à propos du Kenya et du Mozambique ; Nhantumbo et Salomão, 2010, sur le Mozambique ; Schoneveld *et al.*, 2010, au sujet du Ghana ; Sulle et Nelson, 2009, sur la Tanzanie). Il y a aussi des rapports qui suggèrent que certaines des acquisitions foncières précisément liées aux contrats passés en revue ont eu ou pourraient avoir une incidence sur un nombre d'exploitants locaux, par exemple en ce qui concerne Mali-1 (Diallo and Mushinzimana, 2009). L'EIES entreprise pour le projet Mali-2 a conclu que les acquisitions foncières auraient des impacts défavorables sur la sécurité alimentaire locale et peut-être sur l'accès aux pâturages, même si ces impacts étaient jugés compensés par les avantages attendus du projet.¹⁵ Le Plan d'action de réinstallation préparé pour le même projet estimait que 1 718 ménages seraient directement touchés et que, sur ce nombre, 1 644 personnes, appartenant à 127 ménages, seraient physiquement déplacées.¹⁶

Dans un tel contexte, pour le cadre juridique qui régleme nte ces acquisitions foncières, il est important de savoir dans quelle mesure les exploitants locaux jouissent de droits robustes sur leurs terres – non seulement parce que les populations peuvent dépendre des ressources foncières et naturelles pour leurs moyens de subsistance et leur sécurité alimentaire, mais aussi parce que des droits humains fondamentaux sont en jeu : le droit humain à la propriété, qui a constamment été interprété comme inclusif des droits coutumiers collectifs, même lorsque ces droits ne sont pas reconnus légalement aux termes de la législation nationale ;¹⁷ le droit à l'alimentation, qui revêt une pertinence directe là où les populations dépendent des ressources naturelles pour leur sécurité alimentaire (De Schutter, 2009) ; le droit au logement, qui

15. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%20fr.pdf>, para. 6.7 et 6.8.

16. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%202.pdf>, para. 6.1.

17. Voir les dossiers *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c/ Nicaragua, communautés autochtones mayas du district de Toledo c/ Belize, Communauté indigène Sawhoyamaya c/ Paraguay et Peuple de Saramaka c/ Suriname* sur le continent américain et, en Afrique, *CEMIRIDE et Minority Rights Group International au nom du Conseil social des Endorois c/ Kenya*, qui comporte de nombreuses références aux affaires du continent américain.

comprend la protection contre les expulsions ; et les droits des populations autochtones sur leurs terres ancestrales, confirmés dans la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et la Déclaration de 2007 des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Comme indiqué à la section 3, les populations de l’Afrique rurale tendent à disposer de droits d’usage sur des terres appartenant à l’État. Aux termes du contrat Soudan-1, le gouvernement hôte s’engage à délimiter les terres et à les livrer à l’investisseur libres de toute entrave autre que le droit de propriété, qui reste entre les mains du gouvernement du Soudan. Une disposition semblable figure dans Mali-1, par exemple. Pour satisfaire à ces obligations, le gouvernement hôte pourrait être obligé d’exproprier tous droits fonciers existants. Il est important de comprendre le contexte juridique plus large au sein duquel de telles dispositions seraient applicables.

Quasiment tous les pays sont dotés de lois qui autorisent le gouvernement à exproprier des droits s’il en va de l’intérêt général. En échange, les gouvernements sont généralement tenus de verser des indemnités et de respecter certaines sauvegardes procédurales. La logique veut que si le gouvernement veut construire une école ou un hôpital, les droits individuels doivent être conciliés avec les intérêts de l’ensemble de la société. Mais en Afrique, de nombreux investissements privés acquièrent des terres à travers des expropriations (World Bank, 2010). De fait, dans plusieurs juridictions, d’un point de vue législatif, certains types d’investissements privés sont jugés d’utilité publique, et peuvent donc invoquer la législation autorisant la saisie des droits sur les ressources locales. Pourtant, si les projets commerciaux peuvent vraiment générer de plus grands avantages économiques que ne peuvent le faire les exploitants fonciers actuels, on pourrait s’attendre à ce qu’ils soient capables d’acheter les terres aux populations locales sur une base négociée et non par l’expropriation.

Outre ces puissants pouvoirs d’acquisition forcée, d’autres caractéristiques des systèmes juridiques nationaux en Afrique tendent à fragiliser la protection des droits d’usage sur les terres détenues par l’État :

- La plupart des gens n’ont pas de certificats sur leurs terres – seuls 2 à 10 % des terres d’Afrique sont estimées être détenues en vertu d’un régime officiel (World Bank, 2003).

- La protection juridique est souvent soumise à une mise en valeur visible¹⁸ et il est possible que certaines formes d'utilisation des ressources locales (jachères, pastoralisme, chasse et cueillette) ne soient pas considérées comme satisfaisant à cette obligation malgré leur importance pour les moyens de subsistance locaux.
- Il n'y a pas habituellement d'obligation juridique d'obtenir le consentement libre, préalable et en toute connaissance de cause des exploitants locaux avant l'octroi des terres à un investisseur ; les obligations de consultation des populations locales, quand elles existent, requièrent rarement la conclusion d'un contrat contraignant et leur application peut ne pas correspondre aux attentes (World Bank, 2010).
- Une indemnité n'est souvent versée que pour les pertes de mise en valeur visible, pas pour les pertes de terres,¹⁹ de sorte que les paiements peuvent être insuffisants pour restaurer les moyens de subsistance et qu'aucune compensation ne peut être versée pour les pâturages ou les terres mises de côté pour les générations futures.
- Les pertes de ressources autres que les terres, comme l'eau et les ressources forestières, font rarement l'objet d'une indemnisation, même s'il existe des exceptions (p. ex. le droit d'usage des forêts en vertu de l'article 8 de la Loi du Cameroun portant régime des forêts N° 94/01 de 1994).

Les justifications classiques pour ne pas inclure la valeur des terres dans le calcul des montants de l'indemnisation sont que les terres sont déjà la propriété de l'État, et que la population locale peut recevoir des terres ailleurs. Toutefois, le premier argument semblerait contredire le fait que, selon la juridiction en cause, les populations peuvent être privées d'un droit d'usage légalement reconnu. Le deuxième argument peut être problématique lorsque les terres se font plus rares en raison de la croissance démographique.

Ce contexte juridique plus large rend les populations affectées par les acquisitions foncières plus vulnérables. Le fait qu'une redevance foncière ou un loyer revienne généralement au gouvernement rend la question de

18. Par ex. article 15 de la Loi 64-46 de 1964 au Sénégal ; et articles 15 et 17 de l'Ordonnance 74-1 de 1974 au Cameroun.

19. Par exemple, au Cameroun la Loi 85-09 de 1985 inclut la valeur de la terre dans le calcul des compensations mais ne s'applique pas aux purges de droits d'usage.

l'indemnisation encore plus pressante en ce sens que les exploitants locaux ne recevront aucun revenu des terres octroyées à l'investisseur. Autrement dit, la population locale peut internaliser les répercussions négatives du projet mais elles en tirent fort peu d'avantages, même lorsque le projet profite à l'ensemble de la nation. Il existe toutefois des exceptions : aux termes de Soudan-2, l'investisseur doit payer un loyer annuel à la communauté locale, même si, comme indiqué plus haut, le montant semble faible ; Cameroun-1 exige qu'une part de la redevance foncière soit versée à des groupes locaux (40 % aux communes et 20 % aux villages touchés) ; alors que Madagascar-1 autorise les exploitants locaux à prélever une portion des produits, comme nous allons le voir plus loin. Les contrats peuvent aussi prévoir l'établissement de fonds de développement communautaire (p. ex. Liberia-1) ou exiger de l'investisseur qu'il fournisse un ensemble convenu d'infrastructures sociales comme des écoles, des cliniques et des puits (p. ex. aux termes de l'Annexe au contrat Soudan-2, une violation duquel peut justifier la résiliation du contrat), mais ces dispositions sont rares dans les contrats passés en revue.

Certains contrats prévoient des régimes de compensation plus généreux que ceux effectivement prescrits par la législation nationale. Dans les transactions qui font intervenir des prêteurs internationaux ayant des critères de performance extrêmement rigoureux, le projet doit se conformer à ces normes. Ainsi, le Plan d'action de réinstallation du projet Mali-2 fait mention de la restauration des moyens de subsistance locaux à des niveaux au moins égaux à ceux d'avant le projet, au lieu d'un simple dédommagement pour la valeur des récoltes et des bâtiments perdus.²⁰ Cette disposition a été imposée par souci de conformité avec les politiques d'une banque internationale de développement qui participe au projet en qualité de prêteur. Comme évoqué plus haut, le contrat Liberia-2 exige le respect des Principes de l'Équateur. De leur côté, ces principes exigent la conformité avec le Critère de Performance 5 de l'IFC en matière de réinstallation involontaire, considérée comme établissant les meilleures pratiques dans le domaine. Les informations à la disposition du public suggèrent qu'aucune banque souscrivant aux Principes de l'Équateur n'est impliquée dans cette acquisition et cette disposition semblerait n'y avoir été insérée que par la volonté des pouvoirs publics et de l'investisseur d'appliquer de bonnes pratiques.

20. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%202.pdf>, para 7.5.

Toutefois, dans la pratique de l'industrie, il n'existe le plus souvent aucun instrument juridique contraignant qui puisse donner aux exploitants locaux un droit ayant force de loi au traitement prescrit dans des standards internationaux comme le Critère de Performance 5 de l'IFC. Le contrat est généralement conclu entre l'investisseur et le gouvernement, et les critères du prêteur sont en général intégrés par le biais du contrat entre le prêteur et l'investisseur. Les prêteurs peuvent exercer une réelle pression pour inciter au respect des standards. Toutefois, les exploitants locaux semblent n'avoir aucun droit juridique direct aux termes du contrat ou d'un Plan d'action de réinstallation – même s'il peut exister des mécanismes de recours auprès du prêteur ou dans l'entreprise.

Les créations d'emplois ou les débouchés commerciaux par la fourniture de contenu local peuvent en partie compenser les répercussions négatives sur l'accès aux terres – mais bien des choses dépendent des termes de l'acquisition. Comme évoqué plus haut, les dispositions de contenu local sont rares dans les contrats passés en revue, et les dispositions relatives à la création d'emplois sont souvent vagues. Bien que l'étude n'ait pas permis d'évaluer le nombre et la nature des emplois créés dans le cadre des contrats passés en revue, la littérature suggère que les emplois peuvent être rares, précaires (caduques lorsque la phase de plantation prend fin ou lorsque le projet passe à un stade ultérieur de mécanisation) et mal rémunérés (par ex., Schoneveld *et al.*, 2010, sur le Ghana). Si on généralise, l'agriculture familiale tend à nécessiter davantage de main-d'œuvre et il se peut que la transition vers de grandes plantations ne puisse pas générer d'emplois pour toutes les personnes qui travaillaient la terre avant l'arrivée du projet (voir par ex. Andrianirina-Ratsialonana et Teyssier, 2010, à propos de Madagascar-1). Il n'est pas garanti non plus que des emplois seront obtenus par ceux qui ont perdu des terres, même si Madagascar-1 exige de l'investisseur qu'il donne la préférence à des travailleurs locaux.

CONCURRENCE POUR ACCÉDER À L'EAU

Un bail foncier dans les pays semi-arides aurait peu de valeur s'il ne garantissait pas l'accès à des ressources en eau suffisantes pour un usage agricole. Si certains contrats font plus ou moins abstraction du droit à l'eau (p. ex. les contrats libériens), d'autres renferment des dispositions expresses.

Mali-1 octroie à l'investisseur le droit « d'utiliser la quantité d'eau nécessaire et sans restriction pour le projet » au cours de la saison humide, et d'utiliser l'eau nécessaire pour des cultures nécessitant moins d'eau durant la saison sèche. De même, Soudan-1 confère à l'investisseur le droit d'utiliser l'eau requise par le projet. Une convention pour la mise à disposition des volumes d'eau requis pour l'irrigation (20m³/s) aurait, semble-t-il, été signée pour Mali-2 et elle est mentionnée dans l'EIES de ce projet.²¹

Certains contrats exigent de l'investisseur qu'il verse une redevance d'eau aux tarifs spécifiés – par exemple, dans Mali-1, qui semble contenir des taux de redevance supérieurs à la moyenne locale (comm. pers. d'un chercheur malien). Dans certains cas, les redevances d'eau sont déterminées par le biais d'un décret gouvernemental séparé. Mais d'autres contrats ne renferment aucune référence au montant de la redevance d'eau applicable, si tant est qu'il y en ait une (p. ex. Soudan-1) ; d'autres encore stipulent expressément qu'aucune redevance d'eau ne sera facturée pour l'irrigation (Sénégal-1).

Lorsque l'eau est une ressource rare et que le gouvernement alloue des droits à l'eau, l'utilisation d'outils comme la détermination du prix, les permis et des allocations variables en fonction de la fluctuation des approvisionnements annuels d'eau paraît importante pour satisfaire à la demande croissante d'eau. Une facturation insuffisante de l'eau peut aussi encourager une utilisation inefficace de l'eau et priver le gouvernement d'une source de revenu importante. Le contrat Soudan-1 exige de l'investisseur qu'il utilise l'eau sans la gaspiller mais les dispositifs pour surveiller et faire respecter cette disposition semblent peu clairs.

Lorsque les agriculteurs locaux versent une redevance d'eau, des droits à l'eau gratuits constituent aussi une subvention à l'agriculture à grande échelle. Même lorsque les investisseurs couvrent les coûts d'investissement et les frais d'exploitation du matériel d'irrigation sur les terres prises à bail, il est possible que les gouvernements hôtes couvrent les coûts en amont associés à la fourniture de l'eau au périmètre de l'investisseur – ce qui, une fois encore, équivaldrait à subventionner l'agriculture intensive (comme déjà noté, dans Mali-1 l'investisseur couvre les coûts de construction en amont, bien que le contrat ne le dise pas explicitement). En outre, les pouvoirs publics chargés de

21. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%20fr.pdf>, para. 6.16.

la gestion de l'eau dans un secteur donné devraient être impliqués dans la négociation de l'acquisition ; autrement, les contrats signés au plus haut niveau du gouvernement peuvent éroder l'aptitude des autorités chargées de l'eau à planifier la gestion des ressources hydriques.

Enfin et surtout, si, du fait de l'absence de dispositions claires réglementant l'accès à l'eau, il risque d'être plus difficile de faire face à la concurrence future dans le domaine de l'eau, des engagements contractuels « durs » envers l'investisseur créent une obligation légale pour le gouvernement hôte de veiller à ce que les besoins en eau du projet soient satisfaits. De fait, cela établit des droits prioritaires pour l'accès à l'eau : si une pénurie d'eau venait à se produire, les pouvoirs publics seraient obligés de donner la priorité à de grands projets appuyés par des engagements contractuels plutôt qu'à d'autres usagers de l'eau (Smaller et Mann, 2009). Pour prendre pleinement la mesure des implications de cette situation, il faut les considérer en tenant compte de la longue durée des contrats, des contextes locaux et de l'incidence sur ces contextes de processus mondiaux comme les changements climatiques.

Ainsi, l'augmentation du nombre de projets d'irrigation de grande envergure dans la zone de l'Office du Niger au Mali risque d'empiéter sur les disponibilités en eau des autres utilisateurs dans la zone de l'Office du Niger et dans le delta intérieur du Niger au Mali. L'évaluation de l'impact environnemental pour le projet Mali-2 constate que, bien qu'il y ait actuellement suffisamment d'eau pour satisfaire aux demandes d'eau des différents usagers dans la zone de l'Office du Niger, l'effet cumulé des nombreuses acquisitions foncières dans cette région pourrait engendrer des pénuries par rapport aux multiples demandes d'eau émanant des usagers existants et prévus. L'étude estime aussi que seules des mesures pour accroître la disponibilité saisonnière de l'eau, comme par exemple la construction du barrage de Fomi prévu en amont sur le sol de la Guinée, seraient susceptibles de garantir que la demande en eau soit satisfaite durant la saison sèche à plus long terme.²² Mais le barrage de Fomi n'en est encore qu'au stade de la planification et il aurait d'importantes retombées environnementales, y compris de possibles effets négatifs sur la zone de crue saisonnière du delta

22. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%20fr.pdf>, para. 6.13 à 6.16. Pour Mali-2, l'investisseur indique que l'éventuelle augmentation de la superficie du projet dépend de la disponibilité future de droits supplémentaires d'utilisation de l'eau, très probablement après la construction du barrage de Fomi.

intérieur du Niger au Mali (Wymenga *et al.*, 2005). Le delta intérieur du Niger est désigné comme une zone humide d'importance internationale aux termes de la Convention de Ramsar ;²³ on y trouve des pâturages de saison sèche de grande qualité qui revêtent une importance cruciale pour les éleveurs maliens et étrangers et il soutient les moyens de subsistance locaux basés sur l'agriculture et la pêche.

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DE QUI ?

La production de cultures vivrières destinées à l'exportation est un facteur clé dans de nombreuses acquisitions foncières récentes ; or, plusieurs pays hôtes sont eux-mêmes importateurs et même récipiendaires d'aide alimentaire. Cela a suscité une grande inquiétude au niveau de l'opinion, bien que l'on puisse arguer que les investissements agricoles peuvent engendrer un accroissement des rendements qui bénéficiera à la sécurité alimentaire du pays hôte comme du pays investisseur. Comment les contrats réglementent-ils la distribution des produits agricoles entre le marché intérieur et les exportations ? Quels mécanismes établissent-ils pour faire face à d'éventuelles pénuries alimentaires dans le pays hôte ?

Cette question semble primordiale, pourtant certains contrats agroalimentaires passés en revue semblent la passer sous silence. Soudan-1 laisse l'investisseur libre de décider s'il veut exporter ou vendre les produits sur les marchés locaux. Le préambule du contrat Mali-1 fait mention de l'objectif de sécurité alimentaire et d'autosuffisance mais le corps du texte ne renferme pas de règles précises sur la commercialisation des produits. Ces contrats semblent ne pas créer de sauvegardes pour veiller à la satisfaction des besoins locaux de sécurité alimentaire. Cet état de fait s'inscrit en porte-à-faux avec l'objectif d'orientation parfois avancé par les gouvernements hôtes pour justifier les grandes allocations de terres – à savoir, attirer les investissements requis pour améliorer la sécurité alimentaire du pays.

D'un autre côté, Liberia-2 accorde à l'investisseur le droit d'exporter du riz « à condition que les besoins de consommation intérieure soient satisfaits » (notre

23. Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, adoptée à Ramsar le 2 février 1971 et amendée en 1982 et en 1987 (texte disponible sur http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-texts-convention-on/main/ramsar/1-31-38%5E20671_4000_1).

traduction), bien qu'aucun autre détail ne soit fourni. Madagascar-1 fixe des contingents à l'exportation et pour le marché intérieur pour des cultures désignées (riz, blé et maïs), bien que toutes les légumineuses soient destinées à l'exportation et que le contrat permette des exceptions lorsque « la situation ou les circonstances en exigent autrement » (notre traduction). Il va aussi au-delà des agrégats nationaux et prévoit que 30 % des produits soient reversés aux exploitants locaux pour les dédommager de la saisie de leurs terres. Celle-ci semble un aspect positif de cet accord. Toutefois, outre la question de savoir s'il est vraiment souhaitable de convertir les agriculteurs locaux en bénéficiaires de denrées alimentaires et les possibles difficultés liées à l'identification claire de ceux qui peuvent effectivement avoir droit à cet avantage,²⁴ le contrat donne aussi à l'investisseur le droit de racheter une part des produits revenant aux communautés aux prix du marché (Andrianirina-Ratsialonana et Teyssier 2010). Une analyse critique des conditions du contrat (Andrianirina-Ratsialonana et Teyssier, 2010) soulève des doutes sur la suffisance de la part des communautés pour garantir la sécurité alimentaire locale – mais Ullenberg (2009) présente des conclusions différentes.

PROTECTION DE L'INVESTISSEMENT ET POLITIQUES PUBLIQUES

Un dernier point sur lequel il convient de se pencher concerne la question de savoir comment les sauvegardes sociales et environnementales évoluent au fil de la durée du projet. L'équilibre entre les considérations économiques, sociales et environnementales qui sont au cœur du concept de développement durable n'a rien d'immuable. Au contraire, il évolue au fil des circonstances – par exemple, à mesure que de nouveaux aléas se présentent, que de nouvelles technologies sont développées pour atténuer de manière plus efficace les risques sociaux et environnementaux, ou que l'évolution des sensibilités et des besoins sociaux nécessite d'amender la législation nationale. Ce point revêt une importance toute particulière compte tenu du fait que beaucoup de contrats sont conclus pour une longue durée et que la législation nationale sur les questions sociales et environnementales n'est pas encore suffisamment développée dans bien des pays d'Afrique.

24. Comme indiqué plus haut, le contrat est conclu avec les présidents de 13 associations locales au nom des exploitants locaux.

Le problème tient au fait que les mesures visant à améliorer les sauvegardes sociales et environnementales peuvent nuire à l'équilibre économique d'un projet d'investissement. Ainsi, des réglementations environnementales plus strictes qui interdisent certains produits chimiques ou protègent des ruissellements d'engrais, ou encore des obligations plus strictes en matière de saisie de droits fonciers locaux ou de consultation des populations touchées peuvent accroître les coûts du projet ou en retarder la mise en œuvre. Par conséquent, les contrats que les gouvernements signent pour promouvoir des investissements basés sur le foncier peuvent réglementer la capacité de ces pouvoirs publics à adopter de nouvelles mesures si cela risque d'avoir des retombées néfastes sur les projets d'investissement en cours.

Les clauses de stabilisation qui peuvent être prévues dans le contrat peuvent engager le gouvernement hôte à ne pas modifier le cadre réglementaire qui régit l'investissement d'une manière susceptible d'affecter l'équilibre économique du projet et à dédommager l'investisseur dans le cas contraire. Ainsi, parmi les contrats passés en revue, Mali-2 renferme une clause de stabilisation qui prévoit que le contrat prévaudra sur « toute nouvelle loi » dont l'application pourrait affecter la mise en œuvre du projet ; et qu'aucune nouvelle loi ou mesure ne sera appliquée au projet si elle affecte les droits des parties d'une manière qui porte un préjudice direct ou indirect au projet. Si le gouvernement ne respecte pas ces dispositions, il serait obligé d'indemniser l'investisseur. Les contrats libériens stabilisent le régime fiscal mais pas la loi applicable. En fait, ils exigent expressément que les projets d'investissement se conforment à la législation applicable « telle qu'elle peut entrer en vigueur de temps à autre » (notre traduction). Toutefois, ils stipulent également que le contrat prévaut sur la législation nationale (en vigueur ou à venir) hormis dans le cas de la constitution (p. ex. Liberia-3)

Les clauses de stabilisation visent principalement à empêcher une action arbitraire du pays hôte susceptible de nuire au projet – ou même de l'exproprier. De fait, une fois que l'essentiel de l'investissement est réalisé – par exemple, une fois que les infrastructures d'irrigation ou les installations de transformation sont construites – l'investisseur devient vulnérable face à des changements arbitraires dans les règles applicables qui pourraient fragiliser le projet. Ces préoccupations sont particulièrement importantes dans les pays où le risque politique est élevé. Mais si elles ne sont pas formulées correctement, les clauses qui stabilisent la législation applicable peuvent limiter l'aptitude de

la nation hôte à prendre des mesures d'intérêt général – par exemple, lorsqu'une amélioration des normes sociales ou environnementales augmenterait les coûts du projet (Shemberg, 2009). Le gouvernement hôte serait alors dans l'obligation soit d'autoriser le projet à se soustraire aux nouvelles normes soit de dédommager l'investisseur pour les pertes subies. Les clauses de stabilisation protégeraient aussi les engagements concrets éventuellement souscrits par le gouvernement hôte de procurer des volumes d'eau spécifiés – de manière à ce que les changements ultérieurs apportés aux quotas d'eau autorisent l'investisseur à être dédommagé. Là où les finances publiques sont dans un état précaire, l'obligation de dédommager les investisseurs pourrait rendre plus difficile pour le gouvernement hôte la prise de mesures requises pour protéger les populations et l'environnement. Si une clause de stabilisation figure dans le contrat, les meilleures pratiques contractuelles veulent que sa portée soit clairement définie pour faire en sorte que les questions sociales et environnementales ne soient pas stabilisées (voir quelques exemples dans Cotula, 2010).

Toutes les implications d'un contrat d'acquisition foncière ne peuvent être comprises qu'à la lumière de la législation internationale applicable sur les investissements. Liberia-3 souligne clairement ce point et fait référence au droit international applicable sur la protection des investissements étrangers. Mais même sans références contractuelles expresses, les traités bilatéraux d'investissement qui peuvent avoir été signés entre le gouvernement hôte et le gouvernement de l'investisseur protégeraient un investissement foncier au-delà des sauvegardes prévues par le contrat. Ainsi, les traités d'investissement exigent habituellement que les gouvernements hôtes ne fassent aucune discrimination à l'égard des investisseurs de l'autre État partie, traitent les investisseurs d'une manière juste et équitable et versent des indemnités en cas d'expropriation. Les traités d'investissement peuvent aussi renforcer la valeur juridique du contrat foncier lui-même en exigeant des États qu'ils respectent leurs engagements contractuels vis-à-vis des investisseurs des autres États parties.

Des mesures réglementaires qui fragilisent la viabilité d'un investissement foncier peuvent tout à fait être considérées comme une expropriation de cet investissement. La norme d'un traité bilatéral d'investissement concernant un « traitement juste et équitable » peut aussi avoir des implications directes pour les acquisitions foncières. Ainsi, certains analystes ont fait remarquer

que la décision d'un gouvernement de réviser le quota d'eau d'un contrat afin de satisfaire les besoins en eau d'autres usagers pouvait être jugée comme une violation de cette norme (Smaller et Mann, 2009). Dans tous ces cas, une violation d'un traité bilatéral d'investissement applicable exigerait du gouvernement hôte qu'il dédommage l'investisseur pour les pertes subies. Cela est certes juste si les investisseurs sont victimes d'une action opportuniste de la part de l'État hôte, mais on peut s'en inquiéter lorsque l'action du gouvernement hôte est véritablement orientée sur l'intérêt général. De fait, lorsque l'état des finances publiques est précaire, une obligation de verser un dédommagement peut faire qu'il est plus compliqué pour le gouvernement hôte d'agir dans l'intérêt général si, en procédant ainsi, il risque de nuire à des investissements en cours.

Si un investisseur estime que le gouvernement hôte a enfreint ses obligations aux termes du contrat (par rapport à une clause de stabilisation ou d'attribution d'eau, par exemple) ou en vertu d'un autre traité d'investissement applicable, il peut porter le différend à l'arbitrage international lorsque l'État hôte y consent – par exemple, dans le contrat, un code d'investissement national ou un traité applicable. L'arbitrage international est un processus aux termes duquel une tierce partie neutre résout le différend au moyen d'une décision contraignante. Certains des contrats étudiés permettent expressément aux investisseurs de porter les différends devant des arbitres internationaux plutôt que des tribunaux nationaux (p. ex. Liberia-3). Sénégal-1 exige que les différends soient réglés par le biais d'un arbitrage international administré par la Chambre de commerce internationale basée à Paris et que l'anglais soit la langue de la procédure d'arbitrage (alors que le Sénégal est un pays francophone). Ce mécanisme semble lourd pour la collectivité locale ayant signé le contrat : si un différend était soumis à l'arbitrage, la collectivité aurait probablement du mal à participer à la procédure.

Les dispositifs visant à faire appliquer les décisions d'arbitrage se sont en général avérés plutôt efficaces. Lorsque des violations ont été constatées, les arbitres internationaux ont adjugé aux investisseurs d'importantes indemnités prélevées sur les deniers publics. À eux seuls, les frais juridiques peuvent se monter à des millions de dollars.²⁵ Et lorsque les gouvernements se

25. Par ex. dans *Ceskoslovenska Obchodni Banka c/ Slovakia* le tribunal a ordonné à l'État hôte de payer 10 millions de dollars comme contribution aux frais judiciaires de l'investisseur.

montrent réticents à payer, les investisseurs peuvent saisir les actifs de l'État hôte détenus à l'étranger. En outre, les pouvoirs publics sont souvent sous pression pour se conformer aux contrats afin de continuer à attirer des investissements. Il faut donc prendre très au sérieux toute restriction que les contrats d'acquisition foncière peuvent imposer sur l'espace politique.

6. DISCUSSION

Dans les investissements agricoles, les conditions et processus contractuels revêtent une grande importance. Les investissements consentis dans de mauvaises conditions ou selon des processus d'exclusion ont peu de chance de déboucher sur des résultats positifs en termes de développement durable. Et même lorsque leurs conditions sont avantageuses, les acquisitions foncières soulèvent quand même des questions légitimes importantes pour l'opinion publique, car elles peuvent impliquer un glissement vers une agriculture intensive et mécanisée qui risque de marginaliser les producteurs locaux ou vers une agriculture plus orientée vers l'exportation qui expose l'économie locale aux fluctuations des marchés internationaux. Les acquisitions foncières peuvent aussi accroître la pression sur les terres et les ressources, avec de possibles impacts négatifs sur les populations locales et sur l'environnement. L'examen des contrats soulève des questions fondamentales de gouvernance – qui décide quoi et comment, les gagnants et les perdants, et comment concilier des considérations sociales, environnementales et économiques bien souvent en concurrence.

À travers l'analyse d'un petit échantillon de contrats, ce rapport a identifié certaines des questions sur lesquelles l'opinion doit avoir un droit de regard. Parmi celles-ci figurent :

- Le processus d'établissement de contrat – à savoir, dans quelle mesure les exploitants locaux peuvent exercer un contrôle sur les décisions clés qui affectent leurs terres et l'ensemble de l'opinion peut obliger les pouvoirs publics et les investisseurs à lui rendre des comptes.
- L'équité économique entre l'investisseur et le pays hôte – depuis la nature, la durée ou la cessibilité des droits fonciers acquis par l'investisseur, jusqu'à la teneur et l'applicabilité des différents types d'avantages pour le pays hôte.
- La répartition des risques, coûts et avantages au sein du pays hôte – par exemple, étant donné que les populations qui perdent des terres ou de l'eau ne sont pas forcément celles qui profitent des emplois ou des débouchés commerciaux ou que les clauses d'exportations non réglementées peuvent compromettre la sécurité alimentaire de certains groupes du pays hôte.

- Le degré d'intégration des considérations écologiques, par exemple grâce à des évaluations de l'impact et des normes environnementales applicables.
- Dans quelle mesure l'équilibre entre les considérations économiques, sociales et environnementales peut évoluer au fil de la durée, souvent longue, des contrats, alors que des clauses de stabilisation mal formulées et d'autres dispositifs de protection des investissements peuvent faire qu'il est plus difficile pour les États hôtes de prendre des mesures d'intérêt général.

Des recherches plus approfondies sont nécessaires pour évaluer comment ces questions sont traitées dans les contrats à la base de la récente vague d'acquisitions foncières – en analysant plus d'acquisitions et, pour chaque acquisition, un ensemble plus complet de contrats. L'analyse préliminaire conduite par cette étude soulève des préoccupations et identifie des pratiques meilleures. Souvent, chaque contrat présente des forces et des faiblesses, mais les accords passés en revue paraissent très différents en termes de longueur, contenu et degré de spécificité.

En ce qui concerne plusieurs des questions traitées, il y a de réelles préoccupations que certains contrats à la base de la récente vague d'acquisitions foncières ne soient pas à la hauteur de leur objectif. Un certain nombre de contrats passés en revue semblent être des documents brefs et peu spécifiques qui octroient des droits à long terme sur de vastes étendues de terres, et dans certains cas des droits prioritaires sur l'eau, en échange – semblerait-il – de maigres recettes publiques et/ou de vagues promesses d'investissements et/ou d'emplois. De surcroît, bon nombre des acquisitions sont négociées dans des contextes juridiques où les sauvegardes des intérêts locaux sont fragiles et certains contrats ne semblent pas tenir suffisamment compte des questions sociales et environnementales. De ce fait, il existe un risque que les populations locales internalisent les coûts sans toutefois profiter suffisamment des avantages, et que d'importantes questions environnementales ne soient pas correctement prises en compte.

Par contre quelques contrats renferment de meilleures conditions. Par exemple, en ce qui concerne les recettes, Cameroun-1 offre des niveaux sensiblement plus élevés de redevances foncières par rapport aux autres contrats et il prévoit que 60 % de ces recettes soient acheminées vers les communes locales et les villages. En ce qui concerne l'acquisition foncière, Mali-2 a recours à un arrangement sophistiqué en coentreprise aux termes

duquel la majeure partie du terrain est attribuée à une compagnie contrôlée par le gouvernement hôte, 40 % de ces terres sont cultivées par des cultivateurs locaux sous contrat, et l'investisseur étranger apporte des capitaux et de l'expertise pour développer des installations de transformation. Mali-2 suppose aussi l'application de standards internationaux en matière sociale et environnementale. Les trois contrats du Liberia se distinguent par leur durée plus souple, leur identification plus claire des terrains faisant l'objet de la transaction, des engagements plus précis de la part de l'investisseur en termes d'emplois, de formation, d'achats locaux et de transformation locale, leur plus grande attention à la sécurité alimentaire locale et leurs sauvegardes sociales et environnementales plus rigoureuses. Les contrats libériens ont été ratifiés par le parlement et sont disponibles en ligne. Toutefois, des contrats plus sophistiqués comme Mali-2 sembleraient aussi plus susceptibles de renfermer des clauses de stabilisation qui, si elles ne sont pas formulées correctement, peuvent susciter des craintes quant à l'aptitude du gouvernement à prendre des mesures d'intérêt général.

Dans le cas du Liberia, plusieurs facteurs ont permis au gouvernement d'obtenir de meilleurs contrats : une renégociation efficace de Liberia-3 remontant aux années 1970, qui posait les fondations du contrat actuel et renforçait les capacités du pays hôte ; un leadership politique déterminé et une solide équipe de négociation gouvernementale durant le dernier cycle de négociation de Liberia-3 ; une assistance juridique de classe mondiale offerte au gouvernement du Liberia par l'International Senior Lawyers Project ;²⁶ une utilisation efficace de l'analyse financière durant les négociations ; une (re)négociation simultanée des contrats agricoles et miniers, qui a nourri une fertilisation croisée ; et une utilisation de Liberia-3 en guise de modèle pour les négociations ultérieures.²⁷ Cette expérience montre que de meilleurs contrats sont possibles, et les agences de développement peuvent jouer un rôle important pour aider les gouvernements hôtes à accéder au soutien dont ils ont besoin pour renforcer leurs capacités à négocier de meilleurs contrats et à les faire appliquer.

Mais quelles que puissent être les modalités contractuelles, le processus est aussi crucial. Dans plusieurs pays, le contrôle centralisé sur le foncier crée des risques que la population locale soit marginalisée de la prise de décisions.

26. <http://www.islp.org>

27. Kaul *et al.* (2009) et communications personnelles des personnes impliquées dans certaines des négociations.

Certains des contrats examinés entraînent des accords avec les communautés locales (Sénégal-1, Soudan-2 et Madagascar-1), mais habituellement c'est le gouvernement qui décide des procédures d'établissement de contrat et d'attribution des terres. Donc, même dans les contrats les mieux négociés, l'écart entre la légalité (aux termes de laquelle le gouvernement détient officiellement les terres et peut les distribuer à des investisseurs) et la légitimité (aux termes de laquelle les populations locales estiment que les terres qu'elles exploitent depuis des générations leur appartiennent) expose les groupes locaux à un risque d'expropriation et les investisseurs à celui de la contestation. Même le contrat Liberia-2, un contrat relativement bien négocié, a été critiqué comme étant une forme « d'accaparement de terres » (GRAIN, 2009), et World Bank (2010) a documenté des problèmes par rapport aux compensations et consultations dans quelques investissements au Liberia.

Plus généralement, les contrats ne constituent qu'un côté de la médaille. Ils ne fonctionnent que s'ils sont correctement mis en œuvre – de bons contrats peuvent néanmoins donner lieu à des mauvais investissements, et des investissements peuvent produire des bénéfices même si les contrats sont faibles. Les contrats sont souvent négociés dans l'urgence et dans un contexte de pouvoirs de négociation inégaux. Les différents régimes contractuels en vigueur dans le même pays hôte peuvent se traduire par un traitement disparate des populations touchées ou de l'environnement. Et le simple fait qu'un contrat soit conclu indique qu'une décision a été prise pour que des terres changent de mains.

Par conséquent, partout où les droits locaux sont précaires et là où les sauvegardes sociales et environnementales sont fragiles, il y a besoin de réformes radicales de la législation nationale, et de mécanismes efficaces qui transforment les réformes juridiques en changements concrets. Il s'agit d'accorder aux communautés des droits plus sécurisés sur leurs terres et plus de contrôle sur les décisions qui les touchent. En outre, à eux seuls, les droits juridiques ne suffisent pas – des capacités adéquates sont nécessaires pour les exercer concrètement et une action collective peut contribuer à conférer un véritable effet de levier à ces droits juridiques. Le Fonds foncier communautaire soutenu par un consortium de bailleurs de fonds au Mozambique offre un modèle intéressant pour des interventions dans ce sens. Le Fonds finance la prestation de services pour que les communautés

prennent conscience de leurs droits, délimitent leurs terres collectives, mettent sur pied des organisations locales et exploitent de façon plus efficace les obligations de consultation locale que renferme la législation nationale. Une gamme plus large d'approches concrètes de ce type est discutée dans Cotula et Mathieu (2008).

Par ailleurs il y a besoin de débats inclusifs dans les pays hôtes. Une bonne partie de la discussion sur les acquisitions foncières de grande envergure a jusqu'ici été dirigée par des acteurs et des processus basés dans l'hémisphère Nord. Il est temps que les populations les plus directement concernées aient leur mot à dire. Le droit à l'alimentation de beaucoup de personnes dans certains des pays les plus pauvres du monde est en jeu. Dans bon nombre de gouvernements et de cercles d'investisseurs, il est fréquent de penser qu'il faut des plantations à grande échelle pour « moderniser » l'agriculture, mais il n'y a pas de données empiriques solides confirmer cette perception. Une récente étude de la Banque mondiale a révélé que bon nombre des investissements fonciers étudiés par ses soins avaient mal tourné, pas seulement en termes d'impacts sociaux négatifs – par exemple, dans le cas d'exploitants locaux n'ayant pas été consultés ou n'ayant pas reçu d'indemnisation adéquate – mais aussi en ce qui concerne leur mise en œuvre et viabilité commerciale (World Bank, 2010). D'un autre côté, des données montrent que les petits exploitants peuvent être extrêmement dynamiques et compétitifs sur les marchés mondiaux et que le développement de petites exploitations est faisable et désirable en vertu de son impact sur la réduction de la pauvreté (Wiggins *et al.*, 2010). Cela montre aussi que, là où des investissements extérieurs sont requis pour améliorer la productivité et les moyens de subsistance, il est possible d'obtenir des gains de productivité et d'atteindre une rentabilité commerciale en travaillant aux côtés des paysans locaux (Vermeulen et Cotula, 2010b ; Cotula et Leonard, 2010).

Les décisions prises aujourd'hui auront des répercussions majeures sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire de bon nombre de gens pour des décennies à venir. Les négociations d'acquisitions foncières se déroulent rapidement et à huis clos. Mais le secret et la hâte sont les pires ennemis des bonnes transactions. Au lieu de conclure hâtivement des acquisitions foncières, les gouvernements devraient promouvoir un débat public transparent et vigoureux sur l'avenir de l'agriculture dans leur pays. Les organisations de producteurs doivent être au cœur de ce débat et le droit de regard de la société

civile pourra contribuer à ce que le regain d'intérêt envers l'agriculture œuvre en faveur d'un développement durable de grande envergure. Les recherches peuvent contribuer à fournir une base empirique pour ces processus et il est espéré que ce rapport constituera un pas dans ce sens.

7. RÉFÉRENCES

LITTÉRATURE

- Alden Wily, L., 2010, “Whose land Are You Giving Away, Mr President?”, paper presented at the Annual World Bank Conference on Land Policy and Administration, Washington DC, 26-27 April 2010, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/0,,contentMDK:22537817~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336682,00.html>.
- Andrianirina-Ratsialonana, R. and Teyssier, A., 2010, “Large-scale agricultural investments in Madagascar: Lessons for more ‘inclusive’ models”, in Cotula, L. and Leonard, R. (Eds), *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investments and collaborative business models*, London/Bern/Rome/Maputo, IIED/SDC/IFAD/CTV.
- CHR&GJ, 2010, *Foreign Land Deals and Human Rights – Case Studies on Agricultural and Biofuel Investment*, New York, New York University School of Law, Center for Human Rights and Global Justice, http://www.law.nyu.edu/news/CHRGJ_1028REPORT.
- Cotula, L., 2010, *Investment contracts and sustainable development: How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments*, London, IIED, <http://www.iied.org/pubs/pdfs/17507IIED.pdf>.
- Cotula, L. and Leonard, R. (Eds), 2010, *Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models*, London/Bern/Rome/Maputo, IIED/SDC/IFAD/CTV, <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12567IIED>.
- Cotula, L. and Mathieu, P. (Eds), 2008, *Legal empowerment in practice: Using legal tools to secure land rights in Africa*, Rome/London, FAO/IIED, <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12552IIED>.
- Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. and Keeley, J., 2009, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, Rome/London, FAO/IFAD/IIED, <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12561IIED>.
- De Schutter, O., 2009, *Large-scale Land Acquisitions and Leases: A Set of Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge*, Addendum to Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, U.N. Doc. A/HRC/13/33/add.2, http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33-add2_land-principles_en.pdf.

- Diallo, A. and Mushinzimana. G., 2009, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Mali*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), <http://www2.gtz.de/urbanet/library/detail1.asp?number=7529>.
- Djiré, M., 2007, *Les paysans maliens exclus de la propriété foncière ? Les avatars de l'appropriation par le titre foncier*, London, IIED, Dossier des Zones Arides No. 144, <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12538FIIED>.
- Egbe, S.E., 2001, "The Concept of Community Forestry under Cameroonian Law", 45 *Journal of African Law* 25-50.
- FIAN, 2010, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique*, Heidelberg, FIAN, <http://www.fian.org/resources/documents/others/land-grabbing-in-kenya-and-mozambique>.
- Firmin-Sellers, K. and Sellers, P., 1999, "Expected Failures and Unexpected Successes of Land Titling in Africa", 27 *World Development* 1115-1128.
- Fischer, G., van Velthuisen, H., Shah, M. and Nachtergaele, F., 2002, *Global Agro-Ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), and Laxenburg, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- Friis, C. and Reenberg, A., 2010, *Land Grab in Africa: Emerging Land System Drivers in a Teleconnected World*, University of Copenhagen, GLP-IPO, GLP Report No. 1. http://www.globallandproject.org/Documents/GLP_report_01.pdf.
- Görge, M., Rudloff, B., Simons, J., Üllenberg, A., Väh, S. and Wimmer, L., 2009, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), <http://www2.gtz.de/urbanet/library/detail1.asp?number=7529>.
- GRAIN, 2009, *Rice Land Grabs Undermine Food Sovereignty in Africa*, www.grain.org/articles_files/atg-19-en.pdf.
- Kaul, R. and Heuty, A., with Norman, A., 2009, *Getting a Better Deal from the Extractive Sector – Concession Negotiation in Liberia, 2006-2008*, Washington DC, Revenue Watch Institute, <http://www.revenuwatch.org/news/publications/getting-better-deal-extractive-sector-concessions-negotiation-liberia-2006-2008>.
- Nhantumbo, I. and Salomão, A., 2010, *Biofuels, land access and rural livelihoods in Mozambique*, London, IIED, <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12563IIED>.
- Norfolk, S., and Tanner, C., 2007, *Improving Security for the Rural Poor: Mozambique Country Case Study*, Rome, Food and Agriculture Organization of the UN, FAO LEP Working Paper No. 5.

- Office du Niger, 2009, *Note Technique sur la Situation des Aménagements et Attributions de Terres à l'Office du Niger*, Ségou, Direction Générale de l'Office du Niger, unpublished document on file with the author.
- Roudart, L. et Even, M.-A., 2010, *Terres cultivables non cultivées : Des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité*, Paris, Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Centre d'Etudes et de Prospective, Analyse No. 18.
- Schoneveld, G.C., German, L.A. and Nutakor, E., 2010, "Towards Sustainable Biofuel Development: Assessing the Local Impacts of Large-Scale Foreign Land Acquisitions in Ghana", paper presented at the World Bank Land Governance Conference, 26-27 April.
- Shemberg, A., 2009, *Stabilization Clauses and Human Rights*, A research project conducted for IFC and the United Nations Special Representative to the Secretary General on Business and Human Rights, 27 May, [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_StabilizationClausesandHumanRights/\\$FILE/Stabilization+Paper.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_StabilizationClausesandHumanRights/$FILE/Stabilization+Paper.pdf).
- Smaller, C. and Mann, H., 2009, *A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in Agricultural Land and Water*, Winnipeg, IISD, <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=1122>.
- Sulle, E. and Nelson, F., 2009, *Biofuels, land access and rural livelihoods in Tanzania*, London, IIED, www.iied.org/pubs/pdfs/12560IIED.pdf.
- Ullenberg, A., 2009, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Madagascar*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), <http://www2.gtz.de/urbanet/library/detail1.asp?number=7529>.
- United Nations, 2008, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Department of Economic and Social Affairs – Population Division, <http://esa.un.org/unpp>.
- Vermeulen, S. and Cotula, L., 2010a, "Over the Heads of Local People: Consultation, Consent and Recompense in Large-Scale Land Deals for Biofuels Projects in Africa", 37 *Journal of Peasant Studies* 899-916.
- Vermeulen, S. and Cotula, L., 2010b, *Making the most of agricultural investment: A survey of business models that provide opportunities for smallholders*, Rome/London/Bern, FAO/IFAD/IIED/SDC, <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12566IIED>.
- Wiggins, S., Kirsten, J. and Llambí, L., 2010, "The Future of Small Farms", *World Development* Vol. 38, No. 10, pp. 1341–1348.
- World Bank, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington DC, World Bank.

World Bank, 2010, *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington DC, World Bank, http://siteresources.worldbank.org/INTARD/.../ESW_Sept7_final_final.pdf.
Wymenga, E., van der Kamp, J., Fofana, B. and Zwarts, L., 2005, "Ecological Evaluation of Dams and Irrigation in the Upper Niger", in Zwarts, L., van Beukering, P., Kone, B., and Wymenga, E., 2005, *The Niger, A Lifeline – Effective Water Management in the Upper Niger Basin*, Lelystad/Sévaré/Amsterdam/Veenwouden, RIZA/Wetlands International/IVM/Altenburg & Wymenga.

JURISPRUDENCE

CEMIRIDE (Centre for Minority Rights Development) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 276/2003, <http://www.minorityrights.org/9587/press-releases/landmark-decision-rules-kenyas-removal-of-indigenous-people-from-ancestral-land-illegal.html>.
Ceskoslovenska Obchodni Banka A.S. v. Slovak Republic, Award, ICSID Case No. ARB/97/4, December 29, 2004.
Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize, Inter-American Commission of Human Rights, Report No. 40/04, Case 12.053, 12 October 2004, <http://www1.umn.edu/humanrts/cases/40-04.html>.
Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Inter-American Court of Human Rights, Judgement, 31 August 2001, <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/AwasTingnicase.html>.
Saramaka People v. Suriname, Inter-American Court on Human Rights, Judgement, 28 November 2007, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf.
Sawhoymaxa Indigenous Community v. Paraguay, Inter-American Court on Human Rights, Judgement, 29 March 2006, <http://www1.umn.edu/humanrts/cases/12-03.html>.

Tous les sites web mentionnés dans ce rapport ont été accédés pour la dernière fois le 1er novembre 2010.



Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ?

Ces dernières années, l'agrobusiness, les fonds d'investissement et les agences gouvernementales ont procédé à l'acquisition de droits à long terme sur de vastes étendues de terres en Afrique. Outre la législation nationale et internationale en vigueur, ce sont les contrats qui définissent les modalités d'un projet d'investissement et la façon dont les risques, coûts et avantages sont répartis. Qui a l'autorité de signer le contrat et au moyen de quel processus sont parmi les considérations qui influencent fortement la mesure dans laquelle les populations peuvent se faire entendre. Or, on sait très peu de choses sur les conditions exactes des acquisitions foncières.

S'appuyant sur l'analyse juridique de douze contrats d'acquisition foncière dans différents pays d'Afrique, ce rapport traite des dimensions contractuelles sur lesquelles l'opinion devrait absolument avoir un droit de regard et il entend promouvoir un débat public éclairé à leur sujet.

ISBN : 978-1-84369-811-1



International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD, UK
Tel: +44 20 7388 2117
Fax: +44 20 7388 2826
Email: info@iied.org
Website: www.iied.org