



Accès à la terre et développement rural : nouveaux enjeux, nouvelles opportunités

Briefing de Bruxelles sur le développement n. 9
25 février 2009

Le 25 février 2009, le CTA et d'autres partenaires se sont réunis pour le neuvième «Briefing de Bruxelles sur le développement», dans le cadre d'une série de briefings bimensuels sur le développement portant sur des questions de développement rural ACP-UE. Quelque 110 participants se sont réunis à Bruxelles pour discuter la question de l'accès à la terre et du développement rural des pays ACP.

Partenaires des Briefings:

- CTA
- Commission européenne
- Présidence de l'UE
- Groupe ACP
- Euforic
- Concord
- IPS Europe

L'accès à la terre et le développement rural

Mme Veniece Pottinger-Scott, Secrétaire générale adjointe du Secrétariat ACP, en charge du financement du développement, a ouvert le 9ème Briefing de Bruxelles sur le développement en rappelant que la terre est un atout de grande importance pour des milliards d'habitants des zones rurales des pays en développement, et en particulier des pays ACP, où la terre n'est pas seulement un atout économique, mais elle a une forte valeur politique, sociale, culturelle et spirituelle.



Mme Pottinger a également rappelé à l'auditoire que l'absence de droits de propriété est souvent un obstacle majeur à la promotion des investissements et que, en dépit de leur contribution essentielle à la croissance économique et au développement agricole, ces derniers n'ont pas reçu l'attention suffisante dans le processus de stratégie de réduction de la pauvreté. À son avis, les bailleurs de fonds et les gouvernements devraient faire preuve d'une forte volonté politique et d'un soutien cohérent et constant à la réforme agraire.

Marc Debois, chef du secteur rural à la DG Développement de la Commission européenne, a présenté les Orientations de l'Union européenne en matière de politique foncière, au soutien des processus de réforme dans les pays en développement (PED), et la Stratégie globale de la Commission, adoptée en 2002. Il s'agit d'un cadre de référence pour soutenir la réforme foncière dans les PED et pour faciliter l'appui aux processus nationaux de réforme et renforcer la coordination et la collaboration entre les États membres de l'UE et d'autres bailleurs de fonds. Dans ce contexte, la Commission européenne soutient également plusieurs initiatives multilatérales. Reconnaisant l'importance de l'accès à la terre pour le développement rural et les nouveaux défis que les pays en développement doivent affronter dans un monde globalisé, la Commission et les

Etats membres ont également relancé un groupe de travail sur les questions foncières. S'il est nécessaire de réfléchir au niveau européen sur les effets des crises alimentaire, financière et énergétique, M. Debois a rappelé que la plupart des efforts doivent être faits au niveau national et que les gouvernements doivent mettre en place des politiques foncières appropriées.

Pour le directeur du CTA, Dr Hansjörg Neun, les questions foncières doivent être considérées de manière transversale, liées aux investissements sur les infrastructures, aux technologies de l'information et de communication et à l'éducation. Dr Neun a partagé son expérience sur le terrain à Debre Tabor en Ethiopie, en montrant comment l'érosion et la dégradation des sols peuvent affecter une zone rurale et comment l'amélioration de l'accès à la terre peut contribuer à la croissance économique et attirer des gens dans des zones qui avaient été abandonnées. À son avis, la question de l'acquisition globale de terres doit être examinée de façon critique, pour voir si elle peut constituer une opportunité pour les pays ACP et en revitaliser l'agriculture.

Sécurité foncière, accès à la terre et droit à l'alimentation

Dans ses remarques préliminaires M. De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, a souligné la nécessité d'améliorer la sécurité foncière et de garantir un accès à la terre plus équitable car un milliard de gens souffre la faim dans le monde et environ 80% d'entre eux dépendent de la terre. La recherche a montré qu'un accès à la terre plus



équitable entraîne la croissance économique et accroît l'efficacité du système économique en améliorant la compétitivité des utilisateurs des terres et en promouvant l'emploi rural. De plus, la sécurité foncière encourage une agriculture plus durable, donc l'amélioration de l'adaptation aux changements climatiques et le

renforcement de la résilience de la population rurale. Selon lui, actuellement quatre grands défis menacent la sécurité foncière pour les petits producteurs. Tout d'abord, la population rurale est en pleine expansion et la surface des terres cultivées par agriculteur est, par conséquent, en diminution; puis, des millions d'hectares de terres disponibles pour les cultures sont perdues par an en raison d'effets du changement climatique; en outre la hausse de la production de biocarburants et agrocarburants accroît la concurrence pour les terres et, enfin, la libéralisation de l'agriculture conduit à des monocultures et à la production des cultures d'exportation qui sont généralement cultivées à grande échelle. Après avoir rappelé les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale de la FAO, et notamment la ligne directrice 8 qui concerne l'Accès aux ressources et aux moyens de production, M. De Schutter a mis en garde que dans le domaine de la sécurité foncière et de l'accès à la terre, le cadre international régissant les droits de l'homme est actuellement appelé à faire face à trois grands défis simultanés: i) améliorer la protection de la sécurité foncière par exemple en évitant les conflits entre la protection officielle et la protection coutumière en reconnaissant les différents types de droits et de régimes fonciers et en promouvant des programmes de titres fonciers participatives et transparents; ii) promouvoir la réforme agraire avec une double approche: accorder des compensations financières et assurer un processus de surveillance par le biais des critères et/ou d'indicateurs afin d'améliorer la transparence de l'action des gouvernements; iii) fournir un cadre pour les acquisitions des terres à grande échelle dont les droits des propriétaires fonciers sont sauvegardés contre les investisseurs étrangers et le droit de bénéficier de ressources naturelles est reconnu à la population.

Le président du premier panel, S.E. M. Ibrahim Bocar Ba,



Ambassadeur du Mali, a souligné la contribution de l'accès à la terre pour la réduction de la pauvreté, le rôle clé que les gouvernements jouent en ce domaine, ainsi que la nécessité de protéger les plus vulnérables, notamment les petits agriculteurs et les femmes.

Julian Quan, chercheur au Natural Resource Institute (NRI) au Royaume-Uni, a affirmé que les réformes de redistribution des terres ont dans une certaine mesure réussi à créer de nouveaux moyens de subsistance pour les populations pauvres sans terres, mais elles se sont heurtées à une opposition politique, à l'absence de soutien au développement des communautés concernées et au déplacement des pauvres sans terres vers les zones urbaines. Des politiques et des réformes institutionnelles relativement modestes mais complètes entraînant un renforcement progressif de la sécurité foncière ont significativement amélioré la croissance économique et le bien-être social. Toutefois, l'absence de capacités institutionnelles constitue un obstacle de taille. Il a illustré deux cas pratiques en Afrique. Le cas du projet d'administration foncière au Ghana représente une tentative d'améliorer la sécurité foncière grâce au renforcement et à l'incorporation d'accords de gestion foncière coutumiers et traditionnels dans le secteur formel via le développement de secrétariats fonciers coutumiers (CLS – customary land secretariats). Dans ce

cas, des chefs coutumiers bénéficient des marchés fonciers non régulés et il n'y a pas de réelles opportunités de développement rural et de planification. Le cas de l'initiative des terres communales au Mozambique est une tentative d'appliquer progressivement un droit foncier reconnaissant les droits des communautés rurales via un fonds foncier indépendant visant à délimiter les terres, à assurer la sécurité foncière et à créer les opportunités économiques qui en découlent. L'intérêt premier du gouvernement étant de promouvoir l'investissement, la répartition des terres favorise plus le secteur privé et on craint que les droits fonciers des communautés fassent obstacle à l'investissement, notamment dans les biocarburants.



Les réformes foncières doivent s'accompagner de mesures plus larges de soutien au développement d'une économie dynamique de petites exploitations, mais en pratique la plupart ont opté pour des approches hautement techniques et axées sur des secteurs spécifiques, mal coordonnées avec les autres aspects du développement rural. Parmi les défis que la croissance démographique, l'urbanisation et l'intégration mondiale posent pour les zones rurales, M. Quan a mentionné la diversification des moyens de subsistance ruraux, l'agriculture n'étant plus la principale source, l'importance croissante des zones rurales à destination résidentielle, en particulier pour les femmes et les personnes âgées, et les transferts de revenus (retraites, transferts de fonds) qui constituent une partie importante des revenus ruraux. Une focalisation sectorielle exclusive sur les institutions foncières, sur la sécurité des droits fonciers et sur la réforme foncière est peu susceptible d'être fructueuse: les réformes agraires doivent s'inscrire dans des réformes politiques et réglementaires plus larges et dans l'amélioration de la gouvernance et la décentralisation.

La présentation de M. Lionel Vignacq (Ministère français des Affaires Etrangères) s'est penchée sur le Livre blanc



des acteurs français de la coopération concernant la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du Sud, conçu comme un outil de dialogue et d'échange avec tous les acteurs impliqués dans les projets ayant une dimension ou des

implications foncières et, notamment, les gouvernements et les partenaires internationaux du développement. Le Livre blanc donne un aperçu des actions de la coopération française, ainsi qu'un cadre d'analyse des situations foncières afin de reconnaître la diversité des situations et des normes foncières et mener des actions adaptées au contexte socioéconomique des pays.

Pour Mme Joan Kagwanja, économiste à la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), de nombreux gouvernements africains sont conscients de la nécessité d'équilibrer les terres destinées à l'investissement et les besoins des communautés locales. L'initiative de Politique Foncière de l'UA, CEA et BAD a entrepris une feuille de route rigoureuse intégrant des études d'impact et des consultations sur la politique foncière en Afrique. Ce processus, impliquant divers partenaires et parties prenantes, a débuté en mars 2006 et a abouti à l'élaboration d'un projet-cadre et de lignes directrices sur la politique foncière en Afrique qui devraient être évalués par des experts et les ministres responsables en avril 2009, ainsi que d'une déclaration

sur la politique foncière qui sera adoptée par les chefs d'État africains lors du Sommet de l'UA en juillet 2009. Ces lignes directrices constituent un outil essentiel pour les gouvernements africains, les donateurs, les partenaires et les parties prenantes qui sont impliqués ou



cherchent à l'être dans la réforme foncière. Parmi les principales leçons tirées, l'inclusion de toutes les parties prenantes est reconnue comme nécessaire afin que la participation aux processus de réforme soit optimale. Le développement de la politique foncière est un processus à long terme qui ne portera ses fruits que s'il existe un engagement clair des États et des autres parties prenantes.

Les enseignements tirés de l'initiative soulignent: une faible implication des parties prenantes et de la société civile, une politique de développement orientée sur les secteurs, une absence de financement budgétaire adéquat et des capacités humaines et institutionnelles inadéquates. Concernant la mise en œuvre des politiques, l'initiative met en évidence une série de mesures à prendre, essentielles à ce processus: élaborer un consensus sur des stratégies de mise en œuvre efficaces, garantir les capacités de gestion de changement, collecter et rassembler des données et assurer une infrastructure de mise en œuvre adéquate.

Les débats ont porté sur les liens avec le UA/CAADP, le rôle des questions foncières dans les négociations des APE, le manque d'intérêt des États membres (illustré par l'absence de suivi au débat de la FAO du 2006 sur les réformes agraires), le rôle que les organisations internationales peuvent jouer, l'importance de la productivité des sols et la nécessité des politiques de développement garantant d'un engagement politique.

Les terres agricoles: un enjeu à l'échelle globale



Présidé par le Dr A. Wilson Songa, Secrétaire de l'agriculture au Kenya, le deuxième panel a débattu des acquisitions à grande échelle des terres agricoles en Afrique, en Amérique latine et en Asie centrale et du Sud-est qui ont récemment fait la une de nombreux médias dans le monde.

L'augmentation de l'investissement agricole peut apporter des avantages macroéconomiques (croissance du PNB, revenus de l'État) et peut également accroître le niveau de vie local. Toutefois les acquisitions de terres à grande échelle peuvent également entraîner pour les populations locales la perte de l'accès aux ressources dont ils dépendent pour leur subsistance.

Lorenzo Cotula, chercheur senior de l'IIED, a affirmé que, contrairement à ce que prétendent les médias, il existe très peu de preuves empiriques de ces processus et de leurs impacts positifs et négatifs. La FAO, le FIDA et l'IIED mènent une étude visant à mieux comprendre les tendances et les causes, la propriété foncière et les conventions contractuelles, ainsi que les impacts sur l'accès aux terres des populations rurales dans les pays concernés, en particulier en Afrique sub-saharienne. L'IIED participe également à l'examen



de ces questions mené par la Banque mondiale dans 30 pays du monde. Ces deux études en sont encore à leurs débuts.

M. Cotula a souligné que les flux d'investissements en Afrique sub-saharienne ont démontré une augmentation importante depuis 2000, déterminée par la demande de production et de réformes politiques propices. Par rapport à la sécurité alimentaire des populations locales, cette augmentation de l'investissement agricole présente des impacts à long et court terme très difficiles à évaluer en raison du large éventail d'accords conclus (accords de nature publique et/ou privée). Dans le contexte de cette ample variété de modèles commerciaux, M. Cotula a souligné que pour évaluer les risques et les opportunités il faut passer d'une approche bilatérale à une relation triangulaire qui ne prenne pas en compte seulement les États et les investisseurs, mais aussi les utilisateurs locaux des ressources. Pour lui, la sécurité des droits fonciers peut être fragilisée aussi par des déséquilibres de pouvoir. Cela rend nécessaire une approche participative, visant à prendre en compte les droits fonciers locaux et à appuyer les populations locales.

Pour M. Paul Mathieu, Expert Senior à l'unité dédiée aux régimes fonciers de la FAO, la pression et la demande foncières mondiales sont renforcées par la combinaison de plusieurs facteurs comme le changement climatique et le commerce d'émissions carboniques, les cultures destinées aux biocarburants, l'investissement dans des fonds souverains pour la production de nourriture pour l'exportation. Ces changements et leurs effets combinés sur l'économie, sur la valeur foncière et sur la rarefaction des terres disponibles engendrent des opportunités économiques bénéfiques pour tous, ainsi que de risques réels, principalement pour les populations rurales pauvres et les personnes jouissant de droits fonciers coutumiers affectés par les investissements fonciers de grande ampleur. Une responsabilité essentielle de l'État, notamment à travers des politiques foncières, consistera à maximiser les opportunités et d'éviter les risques de pertes de droits fonciers non compensées pour les actuels utilisateurs des terres et détenteurs de droits fonciers. La FAO et le FIDA, avec la collaboration technique de l'IIED, ont commencé à travailler sur cette question fin 2008, afin de mieux comprendre les implications des régimes fonciers et leurs impacts sur l'accès aux terres des habitants des zones rurales dans les pays bénéficiaires, en particulier africains.



L'objectif est de fournir des informations pouvant au final être utilisées par les pays et d'autres acteurs dans le cadre de négociations et de contrats, ainsi que d'identifier les facteurs clés pouvant rendre les investissements plus favorables aux pauvres et au développement rural. L'analyse préliminaire et le travail antérieur de la FAO et de ses partenaires indiquent que les risques et les opportunités sont élevés pour tous et étroitement liés. Il faut notamment faire face aux risques de pertes foncières non compensées pour les petites exploitations familiales ne jouissant pas de titres fonciers légaux; des contrats bien motivés, bien négociés et équilibrés entre les gouvernements et les investisseurs, ainsi qu'entre les investisseurs et les communautés, sont essentiels. Les petits exploitants ruraux doivent être inclus dans les plans et les négociations, et devraient être justement dédommagés en cas de déplacement volontaire, des programmes de grande envergure et abordables de

légalisation des droits fonciers coutumiers, et une bonne gouvernance foncière et d'administration des terres sont essentiels à la minimisation des risques et à l'optimisation des bénéfices.

Philip Kiriro, président de la Fédération des producteurs d'Afrique de l'Est (Kenya), et Marius Dia du ROPPA (Afrique de l'ouest), ont apporté la perspective des organisations des producteurs.

Pour Marius Dia, les questions foncières et sociales sont si sensibles et importantes qu'elles exigent doigté, justice, équité et par-dessus tout le souci de l'équilibre. En synthétisant l'expérience sénégalaise, il a remarqué que pour les paysans, les trois principales justifications d'une réforme foncière sont: i) la reconnaissance de droits fonciers réels aux paysans; ii) la création d'une fiscalité foncière favorable aux communautés rurales; et iii) la réponse aux besoins fonciers de l'urbanisation et du développement économique du pays. Les propositions paysannes comprennent la reconnaissance d'un droit d'usage négociable à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation; la création de marchés locaux (ou communautaires) de droits d'usage; la création d'une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics; la transformation des droits d'usage en titres fonciers et le droit de préemption du conseil rural et la création d'un fonds foncier. Pour les terres non affectées du domaine national, ils proposent la création de comités villageois de gestion de terroirs, plans d'occupation et d'aménagement des sols (POAS), la création d'un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement et le développement des contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées. Aujourd'hui, le constat est amer car les affectations de grandes superficies font légion dans des zones à haute potentialité et cela a posé des problèmes.

Comme Président de la Fédération des Producteurs d'Afrique de l'Est, M. Kiriro a souligné que pour les populations pauvres des zones rurales, l'accès à la terre est essentiel pour la production alimentaire et la création d'emplois car cela aide à réduire leur vulnérabilité face à la famine et à la pauvreté et leur permet également d'investir dans des activités productives et



d'assurer une gestion durable des ressources naturelles. Il y a une relation de causalité forte entre l'accès à la terre et la pauvreté et les Plans de réduction de la pauvreté essayent d'intégrer la question foncière. L'accès à la terre, la définition et l'administration des droits fonciers, la sécurité foncière, des politiques et des législations foncières efficaces ainsi que des réformes institutionnelles et techniques dans le domaine de l'accès à la terre, des droits fonciers et de la certification des titres sont les questions qui préoccupent le plus les producteurs. Selon M. Kiriro, il convient de formuler des politiques foncières efficaces afin d'accroître la productivité et l'efficacité du secteur agricole. Un régime foncier sûr, une administration appropriée et des droits sûrs sont des conditions préalables essentielles à l'amélioration de la productivité agricole. Les gouvernements de l'Afrique de l'est sont en train de



développer des politiques foncières afin de surmonter les obstacles au développement agricole et d'investissement. Pour M. Kiriro le problème est que les agriculteurs ne sont pas informés de ce qui existe, de ce qui est fait et de ce qui a déjà été fait en matière foncière au niveau national. Ils ne sont pas non plus bien informés des procédures administratives foncières en vigueur, voire de l'existence d'institutions et de capacités techniques. Par conséquent, les réseaux régionaux de producteurs doivent garantir que les producteurs soient pleinement informés et associés aux réformes foncières en cours au niveau national. Dans ce contexte, le processus d'acquisition des terres en Afrique menace l'accès aux terres et la sécurité foncière des populations locales, qui risquent de s'enfoncer dans la pauvreté par des mouvements de déplacement et de conversion en travailleurs et ouvriers agricoles. Cela entraînera une instabilité, la terre étant une ressource politique qui détermine les relations de pouvoir entre et parmi les individus, les familles et les communautés et aide à développer des relations sociales plus équitables, contribuant dès lors à un développement plus durable. M. Kiriro a donc conclu que des politiques foncières bien conçues et qui accordent une protection adéquate aux communautés locales, ainsi que le soutien de la communauté internationale pour appuyer le développement des capacités et la participation des agriculteurs à ce processus, sont des éléments clés pour aborder les questions foncières.

M. Michael Taylor de la International Land Coalition a souligné le rôle croissant des questions foncières dans le débat sur le développement et a souligné que actuellement elles représentent un défi majeur. Ses messages principaux ont porté sur la nécessité d'une approche centrée sur les populations et sur le rôle clé du renforcement des petits agriculteurs afin de préserver la sécurité alimentaire.



Cécile Broutin du GRET a mentionné le besoin de trouver un équilibre entre la promotion de la propriété privée et la reconnaissance d'une pluralité des droits. Bien que les droits coutumiers ne soient pas toujours équitables, posséder un titre foncier constitue un avantage. La question clé est la promotion d'un développement économique durable, avec une utilisation efficace et équitable des terres et des moyens de production. Le soutien des bailleurs de fonds doit être pris en considération et les questions foncières doivent être examinées dans le contexte de la souveraineté alimentaire, du commerce et des politiques foncières. Le soutien à l'agriculture familiale requiert une analyse attentive des avantages que l'acquisition globale des terres apportera.



En savoir plus sur le web

Le site principal

<http://bruxellesbriefings.net/>

Les entretiens vidéo

http://blip.tv/posts/?topic_name=brubriefings

Archives des présentations et des articles

<http://bruxellesbriefings.net/>