Aperçus du Cambodge, du Laos, de Madagascar et du Mali

Avancée majeure ou destruction des bases d'existence locales ?

La récente recrudescence des investissements étrangers directs (IED) dans la terre donne à espérer que soit comblé le fossé du sous-investissement dans le secteur agricole des pays en développement, mais cela peut également menacer la sécurité alimentaire des pays hôtes et accroître la vulnérabilité de la population rurale. À partir de quatre études de cas de certains pays, effectuées par la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), le présent article illustre les différents impacts des investissements à grande échelle dans les terres agricoles.

Le Cambodge, la RDP du Laos, Madagascar et le Mali ne sont que quatre, parmi les nombreux pays les moins développés, qui sont les hôtes potentiels d'investissements étrangers directs (IED) réalisés dans la terre. Même si certaines informations précises sur les clauses contractuelles font défaut, un aperçu

- des droits d'exploitation du sol et des conflits fonciers,
- du climat des investissements et des exigences juridiques,
- des transactions foncières actuelles ainsi que
- des risques sociaux et environnementaux

démontre que les effets des IED dans la terre dépendent fortement du cadre institutionnel spécifique dans lequel ils s'opèrent.

Susanne Väth
Chercheur universitaire
Université de Marburg
Marburg, Allemagne
vaeth@wiwi.uni-marburg.de

Les droits d'exploitation des terres et les conflits fonciers – le cas du Cambodge

À la suite de la chute du régime des Khmers Rouges, les terres précédemment détenues par l'État ont été distribuées en fonction de la taille des familles et des droits de propriété initiaux ont été attribués. En 1991, la première loi agraire permit l'enregistrement des droits d'usage existants, mais comme le ministère de la gestion des ressources en terres, de l'aménagement urbain et de la construction ne pouvait pas faire face à une demande aussi massive, d'importants segments de la population ne purent recevoir de titres de propriété. De plus, la croissance démographique et la relocalisation (forcée) de la population ont accru la pression exercée sur les terres tandis qu'un système cadastral inapproprié attisait les conflits fonciers.

En vertu d'une loi agraire réformée, promulguée en 2001, cinq catégories de propriété furent introduites : la propriété privée, les terres communales et indigènes, les terres publiques du domaine de l'État (incluant les espaces nécessaires aux services publics tels que les routes), et les terres privées de l'État (regroupant toutes les autres superficies appartenant à l'État).

Avec le sous-décret de 2003 sur la concession foncière sociale (CFS) qui s'était accompagné du projet spécial d'allocation de terres pour le développement social et économique (LASED), des personnes défavorisées eurent la possibilité de solliciter l'attribution d'un lopin de terre du domaine privé de l'État pour y pratiquer une agriculture de subsistance. Avec le soutien d'organisations de développement, un nouveau système cadastral a été mis en œuvre et environ 1,15 million de lots ont été enregistrés à ce jour. Toutefois, le niveau des enregistrements de titres fonciers ne satisfait pas encore à la demande. Quoi qu'il en soit, l'initiative LASED du Cambodge peut être considérée comme une étape importante dans le processus visant à améliorer l'accès des pauvres à la terre et à garantir les droits de propriété.

Afin d'attirer le soutien financier dont le développement agricole a

cruellement besoin, un sous-décret additionnel de 2005 relatif à la concession économique de terres (CET) autorise les investisseurs à louer des terres privées du domaine de l'État, et ce à raison de superficies allant jusqu'à 10 000 hectares et d'une durée maximale de 99 ans. Ainsi le marché foncier se trouve, de facto, ouvert aux étrangers dans des zones rurales où, comme dans bien d'autres pays, la propriété du sol leur est interdite *de jure*. Selon une base de données officielle, entre 1998 et 2006, ce sont 58 CET, totalisant environ un million d'hectares, qui ont été octroyées. Vingt-six d'entre elles ont comme bénéficiaires des investisseurs étrangers, au premier rang desquels la Chine, avec 200 000 hectares destinés à la production alimentaire et à celle de biocarburants.

A cet égard, le sous-décret CET semble remplir son objectif, mais si l'on tient compte de certaines évaluations concomitantes, la perception en est bien différente. Bien que la procédure juridique soit clairement définie, les allocations de terres ne sont pas traitées conformément aux règlements prévus. En raison du faible niveau d'application des textes législatifs, les études légalement requises visant à déterminer l'impact tant social qu'environnemental de ces mesures ne sont pas conduites. On constate en outre que les concessions foncières attribuées sont bien plus importantes que ce que la loi autorise et que des activités de maximisation des rentes qui en sont retirées se mettent en place à tous les niveaux. Par ailleurs, le ministère de l'économie et des finances et celui de l'agriculture, des forêts et de la pêche agissent en parallèle en leur qualité d'entités légales et louent activement des terres bien qu'ils ne soient pas autorisés à le faire.

En conséquence, le nombre de cas de droits d'exploitation et d'usage attribués en double pour certains lots est en augmentation constante, induisant d'autres conflits sociaux. Si l'on tient compte de l'asymétrie existant au niveau du pouvoir de négociation entre de grands investisseurs et des paysans cultivant pour leur subsistance, et de l'inégalité d'accès à une assistance juridique, les IED dans la terre constituent un danger pour les droits de propriété encore fragiles et contestés des petits agriculteurs et des groupes de population locaux.

Le climat de l'investissement et les exigences du droit – l'exemple de la RDP du Laos

La RDP du Laos fait officiellement la promotion des investissements étrangers directs (IED) et protège ses investisseurs au travers des 24 traités d'investissement bilatéraux qu'elle a conclus. Grâce à un tarif de concession parmi les plus bas des pays du Sud Est asiatique, allant de 2 à 9 dollars US par hectare, on estime que 2 à 3 millions d'hectares – soit 10 à 15 pour cent de l'ensemble du territoire laotien – sont déjà sous concession. Néanmoins, comme dans les autres pays en question, le climat de l'investissement laotien est très médiocre du fait de la corruption omniprésente et d'un milieu d'affaires peu accueillant.

Pour obtenir des concessions foncières d'aussi long terme sur le domaine de l'État, les investisseurs étrangers doivent soumettre leurs propositions au Département de l'investissement intérieur et étranger (DDFI). Les IED d'un montant inférieur à 3 millions de dollars US peuvent être autorisés au niveau de la province, celles d'un montant inférieur à 10 millions de dollars US requièrent la signature du président du DDFI et les investissements plus importants doivent être approuvés par l'Assemblée Nationale et le Premier Ministre. Indépendamment de ces seuils financiers, les IED fonciers nécessitent une autorisation des autorités du district (< 3 ha), de la province (< 100 ha) ou du niveau national. Cette procédure contribue à créer un cadre ambigu sans responsabilités clairement définies. Il n'est dès lors pas surprenant que les modalités de détail des baux fonciers ne sont souvent pas connues.

Afin de créer une base de données fiable sur les divers types d'IED, la GTZ a prêté appui à la RDP du Laos pour la réalisation d'une étude pilote visant les provinces de Vientiane et de Luang Namtha. En plus d'avoir amélioré la transparence, cet inventaire a révélé des déficits inquiétants (voir aussi le numéro 1/10 de Rural 21, pages 60–63). D'une manière générale, les

Au Cambodge, un nouveau système cadastral a été mis en œuvre en 2001 suite à une réforme de la loi agraire.

Photo: gtz

Photo: gtz

La RDP du Laos fait officiellement la promotion des IED. Toutefois, des règles juridiques peu claires, la corruption et l'opacité de l'administration limitent l'investissement foncier.

règles juridiques ne sont ni précisément définies, ni convenablement mises en œuvre. Le plus souvent, des études d'impact socio-environnemental, des échanges équitables entre parties prenantes, une juste indemnisation de la privation d'accès et des droits de gestion des terres font défaut. De plus, les abus de pouvoir et la corruption sont omniprésents à tous les niveaux. Pire encore, alors que certains investisseurs étrangers font appel à des prête-noms laotiens pour gérer les concessions, d'autres transactions foncières sont purement orales.

Pour combattre ces délits, le parlement lao a accepté un projet de suivi élargissant ces activités à l'ensemble du territoire national. S'agissant de la réglementation actuelle des investissements, la question est de savoir si la Chine, la Thaïlande et le Vietnam, en tant qu'investisseurs principaux bénéficiant d'un pouvoir de négociation important, peuvent être empêchés d'adopter des pratiques d'exploitation agricoles et forestières non durables et être encouragés à accepter une distribution plus équitable des ressources.

Survol des IED fonciers en cours – un aperçu de Madagascar

Avec 50 pour cent environ de l'ensemble des superficies cultivées, Madagascar est celui des pays étudiés qui accueille le plus grand nombre d'IED fonciers. Le tableau ci-dessous est une synthèse de la demande étrangère de terres agricoles de plus de 1 000 ha depuis 2005. Il comprend le projet Daewoo (1 million de hectares pour les productions alimentaires et 0,3 million de hectares pour la production de biocarburant), qui a contribué en partie aux troubles d'Antananarivo ayant débouché sur un renversement politique en mars 2009. Cet accord a été récemment annulé par le nouveau dirigeant du gouvernement de transition de Madagascar afin de restaurer la stabilité sociale.

Même si la grande majorité des contrats fonciers n'en sont qu'au stade de projets, des tendances générales se font jour. Dans la plupart des cas, l'ensemble de la production est destiné à l'exportation, ce qui pourrait compromettre la sécurité alimentaire de Madagascar. Alors que les pays d'Asie sont principalement intéressés par la production alimentaire, les investisseurs européens et américains sont généralement motivés par la demande croissante de biocarburants.

Il est intéressant de noter que les investisseurs en biocarburants sont des entreprises de création récente opérant sur les places boursières et non des entreprises bénéficiant d'une expérience dans le secteur agricole. Du fait de ce manque d'expérience en matière de production agricole, la gestion de

Demande d'IED à Madagascar (2009)

IED Fonciers	Superficie en ha sans le projet Daewoo	Superficie en ha avec le projet Daewoo
Total	1 720 300	3 020 300
pour l'agroalimentaire	446 500	1 446 500
pour les biocarburants	1 231 700	1 531 700
pour des cultures de rente	9 100	9 100
pour d'autres buts	33 000	33 000

Source : GTZ 2009

À Madagascar, près de 50 pour cent des terres cultivées sont concédées à des investisseurs étrangers. Cela pourrait réduire de manière significative la sécurité alimentaire du pays.

Photo: laif

l'exploitation est souvent défaillante et le fait que la production de Jatropha est souvent surestimée peut conduire à des modèles économiques trop optimistes risquant de se trouver voués à l'échec.

Il faut donc se poser la question de savoir ce qu'il adviendra des plantations mal gérées et des petits exploitants qui y travaillent lorsque les spéculateurs s'apercevront que le retour sur investissement attendu ne sera jamais atteint. Toutefois, les projets ne reposent pas souvent sur les paysans malgaches. Ainsi par exemple, la société Indienne Varun prévoit d'employer des travailleurs venant d'Afrique du Sud et ayant l'expérience du travail sur de grandes exploitations agricoles.

Mais l'inverse est également vrai. Un tiers de l'ensemble des projets connus, venant essentiellement de l'UE, vise de manière explicite la création d'emplois locaux ou le développement d'éléments d'infrastructure. En outre, grâce à une solide présence d'ONG engagées dans la protection de l'environnement, aucun projet d'IED foncier financé ne constitue une menace pour les points chauds de la biodiversité.

Malheureusement, les conflits sociaux générés par l'investissement dans les terres agricoles semblent perdurer. Tout d'abord, comme dans les autres pays objets de cette étude, la population rurale ne bénéficie pas de droits de propriété clairement établis. De plus, dans le contexte malgache, la terre est encore sacrée et propriété des ancêtres ce qui interdit sa vente suivant les croyances traditionnelles.

Il n'est pas possible actuellement de faire une évaluation des IED fonciers. Des expériences initiales négatives de l'exploitation agricole à faible coût ont toutefois suscité des déceptions, certains projets ayant été abandonnés ou interrompus à cause de la crise économique mondiale. Ce récent ralentissement sur le marché foncier à grande échelle pourrait créer un environnement propice pour tirer les leçons des premières expériences.

Tiédeur dans la mise en œuvre de mesures de protection socio-écologiques – l'expérience malienne

Au Mali, 175 705 hectares sont actuellement concédés dans le cadre d'investissements étrangers, cependant que 200 000 autres ont été demandés par une entreprise alimentaire d'Arabie saoudite. La Libye, qui détient 85 pour cent de l'ensemble des IED fonciers en cours, est le principal investisseur s'assurant des terres agricoles pour garantir sa production alimentaire.

La majorité des IED vise le bassin du Niger qui est la région la plus fertile du pays. Elle est toutefois hautement dépendante de l'irrigation venant du fleuve. Comme la disponibilité de l'eau pendant la saison sèche est limitée, seuls 250 000 hectares peuvent être irrigués. C'est pourquoi une demande soutenue de terres arables de la part d'investisseurs étrangers finira inéluctablement par engendrer des conflits liés à l'eau dans la région.

Cependant, la plupart des transactions foncières ne sont toujours pas

Thème phare – Acquisitions foncières

Photo: gtz

Lorsque les investisseurs étrangers ne respectent pas le cadre légal, comme c'est le cas au Mali, et développent un projet sans procéder aux évaluations nécessaires, des conflits avec la population locale sont inévitables.

intégralement mises en œuvre. Le projet agricole libyen Malibya de même que le projet sucrier Markala (un projet mixte public/privé d'investisseurs maliens, sud-africains, britanniques et américains) sont une preuve éclatante des faiblesses caractérisant la mise en application du cadre légal dans les pays les moins développés. Aucun d'entre eux n'a conduit les études d'impact social et environnemental légalement requises avant d'engager des travaux concrets sur le terrain. De plus, ils n'ont pas honoré leurs obligations légales d'indemniser les paysans relocalisés et la construction de routes et de barrages a déjà engendré des conflits avec les éleveurs de bétail dont les parcours traditionnels ont été ignorés et détruits.

En dépit de toutes les retombées positives que les IED dans la terre peuvent potentiellement avoir, le cas du Mali montre que, compte tenu de l'environnement institutionnel actuel, la population qui dépend des ressources naturelles peut souffrir plus que bénéficier de tels projets.

Alors que faire ?

L'examen de ces études de cas peut faire douter des bénéfices attendus des IED fonciers. Toutefois, si l'on a en tête l'estimation de la FAO, au moins 30 milliards de dollars US supplémentaires devraient être investis chaque année dans le secteur agricole afin de réduire de moitié la faim dans le monde d'ici 2015. Étant entendu qu'il est improbable que cette somme vienne de l'aide publique au développement, l'investissement du secteur privé est indispensable. Pour que les IED fonciers des secteurs privé et/ou public puissent avoir des effets bénéfiques sur le développement, il importe d'améliorer l'environnement institutionnel et l'acceptation de l'investissement foncier étranger par des actions du type de celles décrites ci-dessous :

- enregistrement des droits d'usage de toutes les parties concernées dans un système cadastral approprié ;
- production de données fiables sur les IED fonciers ;
- amélioration du dialogue politique entre pays investisseurs et pays hôtes, mais également avec les investisseurs privés ;
- participation de toutes les parties prenantes concernées ;
- renforcement des organisations de la société civile, des ONG et des groupements de paysans ;
- intégration des petits paysans dans les chaînes de valeur apparues récemment et partage équitable des bénéfices ;
- améliorer la redistribution des bénéfices et indemniser équitablement les personnes touchées par les expropriations ;
- mise en œuvre de systèmes de gestion durable des terroirs ;
- mise en œuvre d'études d'impact social et environnemental ;
- mise en œuvre de clauses visant la sécurité alimentaire et la protection de l'économie nationale ;
- développement de directives internationales sur les IED fonciers et
- mise en œuvre de travaux de recherche scientifique.

Ces interventions correctives, qui sont cohérentes avec la position du ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement, se trouvent synthétisées dans l'approche duale recommandée par Joachim v. Braun et Ruth Meinzen-Dick (IFPRI) :

- contrôler les menaces grâce à un code de déontologie contraignant, et
- faciliter les opportunités par des politiques appropriées.

Selon cette méthode heuristique, les IED fonciers ont le potentiel de réduire le fossé du sous-investissement dans l'agriculture.

Une liste de références peut être obtenue auprès de l'auteur. Pour des informations détaillées relatives aux études de cas des pays, veuillez contacter Dorith von Behaim, projet sectoriel « Gestion des terroirs » de la GTZ : dorith.von-behaim@gtz.de