RAPPORT

AFSA et GRAIN
Janvier 2015

REMISE EN CAUSE DES **LOIS FONCIÈRES ET SEMENCIÈRES**

Qui tire les ficelles des changements en Afrique ?

Ces terres à l'extérieur de Maputo, au Mozambique, résument les choix agricoles de l'Afrique : Son alimentation sera-t-elle produite dans de petites exploitations ou dans des plantations géantes comme Bananalandia ? (Photo : National Geographic)

AFSA ALLIANCE FOR FOOD SOVEREIGNTY IN AFRICA
GRAIN

« Les 50 millions de personnes que la Nouvelle Alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition prétend sortir de la pauvreté ne seront autorisés à échapper à la pauvreté et à la famine que s'ils abandonnent leurs droits et pratiques traditionnels et achètent chaque année les semences nécessaires à leur subsistance à des sociétés ralliées au G8. »

Tanzania Organic Agriculture Movement, membre de l'AFSA, septembre 2014

Une bataille fait rage autour du contrôle des ressources en Afrique : la terre, l'eau, les semences, les minéraux, les minerais, les forêts, le pétrole ou les sources d'énergie renouvelables. L'agriculture est l'un des principaux théâtres de cet affrontement. Des gouvernements, des entreprises, des fondations et des organismes de développement font pression pour commercialiser et industrialiser l'agriculture africaine.

Une grande partie des acteurs clés sont bien connus.[1] Tous sont déterminés à aider l'industrie agroalimentaire à devenir le principal producteur de produits alimentaires du continent. Pour ce faire, ils ne se contentent pas d'injecter des quantités d'argent considérables dans des projets de transformation d'exploitations agricoles sur le terrain : ils sont également en train de changer les lois africaines pour les adapter à la stratégie de l'agrobusiness.

La privatisation des terres et des semences est essentielle à l'épanouissement de ce modèle d'entreprise en Afrique. En ce qui concerne les terres agricoles, cela se traduit par des efforts en faveur de la délimitation officielle des exploitations agricoles, de leur enregistrement et de la délivrance de titres de propriété. Cela veut également dire qu'il faut permettre aux investisseurs étrangers de louer ou posséder des terres agricoles sur une longue durée. En ce qui concerne les semences, cela signifie qu'il faut que les gouvernements exigent une inscription des semences dans un catalogue officiel afin de les commercialiser. Cela signifie également l'introduction de droits de propriété intellectuelle sur les variétés végétales et la criminalisation des agriculteurs qui les ignorent. Dans tous les cas, l'objectif est de transformer ce qui a longtemps été un bien commun en quelque chose que les grandes entreprises peuvent contrôler et dont elles peuvent tirer profit.

Cette étude vise à fournir une vue d'ensemble des acteurs de cette transformation et des changements précis qu'ils préconisent dans ces domaines, en examinant non pas les plans et les projets mais plutôt les textes réels qui vont définir les nouvelles règles. Il n'a pas été facile d'obtenir des informations sur cet aspect. De nombreux appels téléphoniques aux bureaux de la Banque mondiale et de la Millennium Challenge Corporation (MCC) sont restés sans réponse. L'Agence américaine pour le développement international (USAID) n'a pas daigné nous répondre. Même les représentants de l'Union africaine n'ont pas voulu répondre aux questions des citoyens africains qui dressaient cet inventaire, ni en assumer la responsabilité. De ce fait, la tâche visant à établir un tableau précis et détaillé de ce qui se passe a été particulièrement difficile. Nous avons toutefois appris un certain nombre de choses :

- La société civile s'intéresse beaucoup à la Nouvelle Alliance du G8 pour l'alimentation et la nutrition, mais de nombreux autres acteurs ont une démarche similaire dans toute l'Afrique. Notre bilan limité établit clairement que la plus grande pression en faveur du changement des lois foncières et semencières provient de Washington DC, qui est le siège de la Banque mondiale, de l'USAID et de la MCC.
- Les certificats fonciers (qui doivent être considérés comme un tremplin vers l'obtention de titres fonciers officiels) sont présentés comme un moyen approprié de « sécuriser » les droits fonciers des peuples pauvres. Mais comment définir le terme de « sécurisation des terres » ? Selon l'objectif avancé par la plupart des initiatives examinées dans le présent rapport, il pourrait être compris comme un renforcement des droits fonciers. Beaucoup de petits

1. Il s'agit en effet de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement, de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies (FAO), du Groupe des huit pays les plus riches (G8), de l'Union africaine, de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA, financée par Bill Gates), du Fonds international de développement agricole (FIDA), du Centre international de développement des engrais (IFDC) et d'autres.

producteurs pourraient conclure que leurs droits culturels historiques à la terre - quelle que soit la forme qu'ils prennent - seront mieux reconnus, et qu'ils seront ainsi protégés contre l'expropriation. Mais pour de nombreux gouvernements et sociétés, cela signifie la création de marchés fonciers de type occidental, basés sur des instruments formels comme des titres et des baux qui peuvent être négociés. En fait, de nombreuses initiatives, telles que la Nouvelle Alliance du G8, se réfèrent explicitement à la sécurisation des droits fonciers « des investisseurs ». Il ne s'agit pas du tout de droits historiques ou culturels : ce sont des mécanismes de marché. Donc, dans un monde où les acteurs ne sont pas du tout sur un pied d'égalité, le mot « sécurité » est un raccourci pour signifier marché, propriété privée et pouvoir au plus offrant.

- Aujourd'hui, la plupart des initiatives portant sur les lois foncières, y compris celles émanant de l'Afrique, sont ouvertement conçues pour permettre, soutenir et renforcer les investissements dans les terres et les transactions foncières de grande ampleur, plutôt que pour atteindre l'équité ou reconnaître les droits historiques ou de longue date des communautés sur les terres à un moment où les conflits sur les terres et les ressources foncières sont exacerbés.
- La plupart des initiatives visant à changer les lois foncières actuelles proviennent de l'extérieur de l'Afrique. Oui, des structures africaines telles que l'Union africaine et le Parlement panafricain sont profondément engagées dans la facilitation des changements de législation dans les États africains, mais beaucoup de gens se demandent dans quelle mesure ces processus sont vraiment « autochtones ». Il est clair que ceux qui tirent les ficelles, Washington et l'Europe en particulier, cherchent à modifier la gouvernance des terres en Afrique.
- Pour ce qui est des lois sur les semences, la situation est inversée. Les organismes africains sous-régionaux - SADC, COMESA, OAPI et autres - s'efforcent de créer de nouvelles règles pour l'échange et le commerce des semences. Mais les recettes qu'ils appliquent - les restrictions sur la commercialisation des semences et les systèmes de protection des obtentions végétales - sont empruntées directement aux États-Unis et à l'Europe.
- Les changements de politiques semencières promues par la Nouvelle Alliance du G8, la Banque mondiale et d'autres, ne concernent ni les systèmes de semences de ferme, ni les droits des agriculteurs. Ces organisations ne font aucun effort pour renforcer les systèmes agricoles qui fonctionnent déjà. Les solutions proposées sont plutôt simplifiées, mais ce sont des solutions incapables de résoudre des situations complexes et qui ne fonctionnent pas, même si une partie de l'élite des agriculteurs peut profiter de quelques petits avantages à court terme.
- L'interdépendance entre les différentes initiatives est importante, mais ces relations ne sont pas toujours claires pour les groupes sur le terrain. Notre travail d'analyse de ces liens révèle comment une petite élite au service des intérêts des entreprises mondialisées, est en train de faire pression pour imposer des objectifs partisans, pour permettre à ces entreprises de s'emparer de l'agriculture en Afrique.
- En ce qui concerne les semences, qui représentent un riche patrimoine culturel pour les communautés locales d'Afrique, les efforts visant à les transformer en propriété privée génératrice de revenus, et à marginaliser les variétés traditionnelles, continuent de faire plus de progrès sur le papier que dans la pratique. Cela tient à de nombreuses difficultés, dont l'une est la prise de conscience croissante des objectifs de l'industrie semencière et la résistance populaire qu'elle a fait naître. Mais il ne faut pas sous-estimer la volonté de ceux qui veulent faire de l'Afrique un nouveau marché pour les fournisseurs mondiaux d'intrants agricoles. La voie choisie aura de lourdes conséquences sur la capacité des agriculteurs africains à s'adapter au changement climatique.

Ce rapport a été établi conjointement par l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique (AFSA) et GRAIN. L'AFSA est une plate-forme panafricaine regroupant des réseaux et des organisations agricoles qui défendent une petite agriculture familiale africaine, basée sur des approches agro-écologiques et autochtones, qui assurent la souveraineté alimentaire et les moyens de subsistance des communautés. GRAIN est une petite organisation internationale qui vise à soutenir les petits agriculteurs et les mouvements sociaux dans leurs luttes en faveur de systèmes alimentaires contrôlés par les communautés et basés sur la biodiversité.

La recherche et la rédaction initiale de ce rapport ont été réalisées par Mohamed Coulibaly, un expert juridique indépendant au Mali, avec le soutien de membres de l'AFSA et de l'équipe de GRAIN. Il est destiné à servir de source d'information aux groupes et organisations qui souhaitent s'impliquer davantage dans les luttes pour la justice foncière et les semences dans toute l'Afrique ou pour les personnes qui veulent simplement en savoir plus sur ceux qui font pression pour introduire des changements dans ces domaines à l'heure actuelle.

Initiatives visant à la fois les lois foncières et les lois sur les semences

Cueillette de haricots verts en Éthiopie, dans la Coopérative maraîchère de Dodicha, soutenue par l'USAID. Les haricots seront vendus à un exportateur local qui les revendra à des supermarchés en Europe. (Photo : K. Stefanova/USAID)

Nouvelle Alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition[2]

— Une initiative des pays du G8 : Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Russie, Royaume-Uni et États-Unis
— Calendrier : 2012-2022
— Mise en œuvre dans 10 pays africains : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Ghana, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sénégal et Tanzanie

La Nouvelle Alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition a été lancée en 2012 par les huit pays les plus industrialisés pour mobiliser des capitaux privés destinés à des investissements dans l'agriculture africaine. Pour être acceptés dans le programme, les gouvernements africains sont tenus d'apporter des modifications importantes à leurs politiques foncières et semencières. La Nouvelle Alliance privilégie l'octroi à des sociétés nationales et transnationales (STN) de nouvelles formes d'accès et de contrôle aux ressources des pays participants, et elle leur accorde une place à la même table que les bailleurs de fonds et les gouvernements bénéficiaires.[3]

En juillet 2014, dix pays africains avaient signé des accords-cadres de coopération (CFA) pour mettre en œuvre le programme de la Nouvelle Alliance. Dans ces accords, ces gouvernements se sont engagés à

2. Voir le site web de la Nouvelle Alliance: http://www.new-alliance.org/

3. On pourra trouver des informations générales sur la Nouvelle Alliance du G8 sur les sites internet des gouvernements américain (http://tinyurl.com/p836zyf) et britannique (http://tinyurl.com/q9cn58j). Des organisations de la société civile ont également produit un certain nombre d'analyses et de critiques approfondies. Les documents les plus récents (2014) consultés pour cette étude sont notamment les rapports de l'Institut Transnational (« The New Alliance for Food Security and Nutrition : A coup for corporate capital ? »), de l'ACF/CCFD/OxfamFrance (« La faim, un business comme un autre »), du WDM (« Carving up a continent : How the UK government is facilitating the corporate takeover of African food systems ») et d'Oxfam France (« À qui profite la Nouvelle Alliance ? La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G8 au Burkina Faso »).

213 changements de politique. Environ 43 de ces changements visent des lois foncières, l'objectif global déclaré étant de créer « des droits fonciers clairs, sûrs et *négociables*», c'est-à-dire des titres de propriété négociables.[4]

La Nouvelle Alliance vise également à mettre en œuvre à la fois les Directives volontaires (DV) pour une gouvernance responsable des régimes fonciers adoptées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale en 2012, et les Principes pour des investissements agricoles responsables (PIAR) établis par la Banque mondiale, la FAO, le FIDA et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.[5] Cela est considéré comme particulièrement important dans la mesure où la Nouvelle Alliance facilite directement l'accès des investisseurs aux terres agricoles en Afrique. Pour atteindre cet objectif, le Conseil de direction de la Nouvelle Alliance, un organe autoproclamé, composé de représentants des secteurs public et privé, a décidé en septembre 2014 d'élaborer un ensemble unique de directives pour que les investissements fonciers réalisés par l'Alliance soient « responsables » et ne constituent pas un accaparement des terres.[6]

Pour ce qui est des semences, tous les États participants, à l'exception du Bénin, ont accepté d'adopter des lois et des règles de protection des obtentions végétales pour la commercialisation de semences qui renforcent le soutien au secteur privé. Malgré le fait que plus de 80 % du total des semences en Afrique est encore produit et diffusé par le biais des systèmes de semences « informels » (conservation des semences dans l'exploitation et distribution non réglementée entre agriculteurs), il n'y a aucune prise en compte dans le programme de la Nouvelle Alliance de l'importance des systèmes paysans de conservation, de partage, d'échange et de vente des semences.

Des pressions sont exercées sur les gouvernements africains pour les amener à réviser leurs lois sur le commerce des semences et à soutenir la mise en œuvre de lois sur la protection des obtentions végétales (POV). La stratégie consiste à harmoniser d'abord les lois sur le commerce des semences, comme les mesures de contrôle aux frontières, le contrôle phytosanitaire, les systèmes d'homologation des variétés et les normes de certification au niveau régional, et ensuite à passer à l'harmonisation des lois sur la protection des obtentions végétales. Cela a pour effet de créer des marchés semenciers plus vastes et unifiés dans lesquels les types de semences proposés sont limités aux variétés commercialement protégées. Les droits ancestraux des agriculteurs de replanter des semences conservées sont restreints et la commercialisation des variétés traditionnelles de semences est strictement interdite.

On s'est inquiété de la façon dont ce programme privatise les semences et des impacts potentiels sur les petits agriculteurs. Les agriculteurs vont perdre le contrôle des semences réglementées par un système commercial. Certains s'inquiètent aussi vivement de la perte de biodiversité qui serait entraînée en privilégiant les variétés commerciales.

L'Annexe 1 détaille les plans précis et les changements effectifs accomplis dans chaque pays jusqu'à maintenant. Des législations foncières et de nouvelles réglementations sont en cours d'élaboration ou adoptés dans la plupart des pays participants, dans le but de généraliser les certificats fonciers et, à terme, les titres fonciers. Dans le secteur des semences, les réformes en cours visent à accorder une place plus importante au secteur privé à mesure que l'État se retire du marché. Enfin, des terres agricoles sont attribuées à des sociétés étrangères et nationales, à la fois sous la bannière de la Banque mondiale et dans le respect des principes de la FAO sur l'investissement responsable dans l'agriculture.

La Banque mondiale

La Banque mondiale joue un rôle clé de catalyseur de la croissance et l'expansion de l'agrobusiness en Afrique. Elle travaille en ce sens en finançant des changements politiques et des projets sur le terrain. Dans les deux cas, la Banque considère que les lois foncières et semencières sont des outils clés pour faire avancer et protéger les intérêts du secteur privé.

Le travail de la Banque sur les changements de politique vise à accroître la production et la productivité agricoles à travers des programmes appelés « Opérations d'appui aux politiques de développement de l'agriculture » (AgDPO).

Au-delà du financement des AgDPO, la Banque mondiale soutient directement des projets de développement de l'agriculture. Certains grands projets de la Banque mondiale comportant des aspects fonciers sont présentés à l'Annexe 2. Ils mettent l'accent sur les dispositions légales élaborées pour faciliter les investissements fonciers des entreprises. Ces projets

4. Nick Jacobs, « Investment as development », thèse Université d'Anvers, 2014. Archives.

5. Les Directives volontaires (http://tinyurl.com/6p57va2) at les PIAR (http://tinyurl.com/pqxsy2o en anglais seulement) sont disponibles en ligne.

6. « Proposal for development of operational guidelines for responsible land-based investment within the New Alliance and Grow Africa », Leadership Council Meeting, 22 septembre 2014.

sont beaucoup plus visibles que les AgDPO et leurs noms sont bien connus dans chaque pays : PDIDAS au Sénégal, GCAP au Ghana, Bagrépole au Burkina. Ces programmes accordent des sommes importantes pour permettre aux investisseurs étrangers d'obtenir un accès à grande échelle aux terres agricoles africaines. Ils sont similaires aux projets de la Nouvelle Alliance du G8 mais sans l'accompagnement politique des relations intergouvernementales.

Comprendre les Opérations de politique de développement de l'agriculture (AgDPO)

Pour comprendre les AgDPO, il est nécessaire de comprendre les Opérations d'appui aux politiques de développement (DPO), souvent utilisées par les banques multilatérales de développement lorsqu'elles apportent une assistance aux différents pays. Une DPO est destinée à aider les pays à atteindre une « réduction durable de la pauvreté » grâce à un programme de réformes politiques et institutionnelles, telles que le renforcement de la gestion financière publique, l'amélioration du climat d'investissement, la diversification de l'économie, etc. Ces opérations sont censées représenter un changement par rapport aux réformes à court terme en matière de stabilisation macroéconomique et de libéralisation du commerce des années 1980 et 1990, pour aller vers plus de réformes institutionnelles à moyen terme.[1]

L'utilisation par la Banque des DPO dans un pays est déterminée dans le cadre de la Stratégie d'aide-pays, un document préparé par la Banque en collaboration avec un pays membre, qui décrit l'intervention de la Banque et les secteurs dans lesquels elle intervient. La Banque met des fonds à disposition lorsque le gouvernement bénéficiaire respecte trois conditions : (1) le maintien d'un cadre adéquat de politique macroéconomique, tel que déterminé par la Banque avec les contributions des évaluations du Fonds monétaire international ; (2) la mise en œuvre satisfaisante du programme de réforme globale pour laquelle l'aide est nécessaire ; et (3) la réalisation d'un ensemble convenu de politiques et d'actions institutionnelles.

Les DPO correspondent à une série d'actions organisées autour de mesures préalables, de déclencheurs et de repères. Les « mesures préalables » sont un ensemble de politiques et d'actions institutionnelles décidées d'un commun accord, qui sont jugées essentielles à la réalisation des objectifs du programme soutenu par un DPO. Elles constituent une condition légale pour le décaissement, qu'un pays s'engage à entreprendre avant que la Banque approuve le prêt. Les déclencheurs sont des actions planifiées pendant la deuxième année ou les années suivantes. Les repères sont les marqueurs de progrès du programme et décrivent le contenu et les résultats du programme gouvernemental dans les zones contrôlées par la Banque.

En Afrique, les AgDPO apportent une aide aux plans nationaux d'investissement à travers lesquels les pays mettent en œuvre le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA, adopté à Maputo en 2003). En juillet 2014, trois pays avaient bénéficié de l'assistance de la Banque mondiale par le biais des AgDPO : le Ghana, le Mozambique et le Nigeria.

Essai de recherche au Nigeria (Photo : Vanguard)

1. Voir Banque mondiale, « Development Policy Operations Frequently Asked Questions », novembre 2009.

Initiatives visant les lois foncières

Plantation de riz au Mali : une tendance générale se manifeste à travers les nombreuses initiatives visant à changer les lois foncières : mettre en place des titres qui permettront aux communautés et aux petits propriétaires fonciers de vendre ou de louer leurs terres à des investisseurs. (Photo : Devan Wardell/Abt Associates)

Union africaine Initiative sur les politiques foncières[7]

— Promoteurs du projet : Union africaine, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Banque africaine de développement
— Financement : UE, FIDA, ONU-Habitat, Banque mondiale, France et Suisse
— Calendrier : 2006-

L'Union africaine (UA), en collaboration avec la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), est le fer de lance d'une Initiative sur les politiques foncières (IPF) depuis 2006. L'IPF, qui est principalement une riposte à l'accaparement des terres sur le continent, est vise à renforcer et changer les politiques et les lois foncières nationales. Elle est financée par l'UE, le FIDA, ONU-Habitat, la Banque mondiale, la France et la Suisse. L'IPF est appelée à devenir le Centre africain sur les politiques foncières après 2016.

L'IPF est destinée à mettre en œuvre la Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique adoptée par le Sommet des chefs d'État en juillet 2009.[8] Ce sommet a également approuvé le Cadre et les directives sur les politiques foncières en Afrique (CD) précédemment adoptées par les ministres africains chargés de l'agriculture et des terres en mars 2009.[9] La Déclaration offre aux États africains une structure de base pour traiter des questions foncières dans un contexte régional, tandis que le Cadre décrit et favorise les processus spécifiques visant à développer et mettre en œuvre des politiques foncières au niveau national. Aucun de ces documents ne va jusqu'à prescrire quels types de droits fonciers devraient être encouragés (collectifs ou individuels, coutumiers ou formels, etc.).

Un important travail de l'IPF porte sur l'élaboration d'un ensemble de Principes directeurs des Investissements fonciers à grande échelle (IFGE) qui vise à ce que les acquisitions de terres en Afrique assurent la promotion d'un développement inclusif et durable ». Les Principes directeurs ont été adoptés par le Conseil des ministres de l'agriculture en juin 2014, et

7. La page web de l'initiative sur les politiques foncières est à l'adresse http://www.uneca.org/lpi.

8. Union africaine, « Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique », juillet 2009.

9. Union africaine, « Framework and guidelines on land policy in Africa », 31 janvier 2011.

ils sont en attente d'une approbation par le Sommet des Chefs d'État et de gouvernement.

Les Principes directeurs ont plusieurs objectifs : guider la prise des décisions sur les transactions foncières (en reconnaissant que les grandes opérations d'acquisitions de terres ne peuvent pas être la forme d'investissement la plus appropriée ; fournir une base au cadre de suivi et d'évaluation des transactions foncières en Afrique ; et fournir une base pour réviser les contrats fonciers à grande échelle existant déjà.[10]

Les Principes directeurs tirent les leçons des initiatives et instruments mondiaux visant à réglementer les transactions foncières, notamment les Directives volontaires et les Principes pour des investissements agricoles responsables dans le contexte de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Ils prennent également en compte les instruments applicables relatifs aux droits de l'homme.[11]

Cependant, comme les Principes directeurs ne constituent pas un instrument contraignant et ne disposent pas d'un mécanisme d'application, il n'est pas du tout certain qu'ils s'avèrent plus efficaces que d'autres cadres volontaires sur le foncier. Ils bénéficient, toutefois, d'une acceptation et d'un soutien larges sur le continent, et sont considérés comme la première « réponse africaine » à la question de l'accaparement des terres.

CEDEAO (Cadre d'harmonisation des politiques foncières en Afrique de l'Ouest)[12]

— Promoteurs du projet : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

En 2010, la CEDEAO, en collaboration avec le Secrétariat de l'IPF, a préparé un cadre régional unique pour harmoniser les politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Le cadre mettra en œuvre la Déclaration de l'UA de 2009 sur les problèmes et enjeux fonciers, en tenant compte des autres initiatives en cours dans la région, notamment l'observatoire du foncier rural de l'UEMOA, les Directives volontaires de la FAO et les Principes de l'IPF sur les investissements fonciers à grande échelle (IFGE). Il soutient également la charte foncière du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), un cadre politique proposé pour établir des principes communs sur la gouvernance foncière au Sahel et en Afrique de l'Ouest, qui devrait être adopté en 2015.[13]

L'objectif principal de cette tentative d'harmonisation des politiques foncières est d'obtenir l'adoption d'une Directive régionale sur les terres rurales. Cette directive sera un instrument juridiquement contraignant pour les États membres de la CEDEAO, qui permettra une certaine souplesse dans la mise en œuvre. La directive s'appliquera au développement de la politique foncière, à la gestion des conflits fonciers, aux questions transfrontalières et à la façon de favoriser les investissements fonciers, y compris les transactions foncières de grande ampleur. Selon un rapport de la CEDEAO à la Conférence 2014 de la Banque mondiale sur le foncier et la pauvreté, une version préliminaire de la Directive a déjà été diffusée aux États membres pour commentaires.

Union européenne[14]

— Nouveau programme (2014) de renforcement de la gouvernance foncière en Afrique
— Dix pays ciblés : Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Malawi, Niger, Somalie, Soudan du Sud et Swaziland
— Budget : 33 millions d'euros
— S'appliquera aux 14 États membres de la CEDEAO : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

En avril 2014, l'UE a lancé un nouveau programme visant à améliorer la gouvernance foncière en Afrique sub-saharienne. Il vise à appliquer les principes découlant des Directives volontaires de la FAO au niveau de chaque pays. Dix pays sont concernés par cette initiative:

10. Ces principes sont la transparence, l'inclusion et la participation éclairée préalable des communautés touchées, ainsi que le respect des droits humains des communautés et des femmes (notamment des droits fonciers coutumiers) et la reconnaissance de la contribution des petits agriculteurs à la sécurité alimentaire. Pour en savoir plus, voir Union africaine, « Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique », 2009.

11. Il s'agit notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1979), la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (UNESCO, 1972), et du Droit à l'alimentation (reconnu par l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

12. Voir Ernest Aubee, Odame Larbi, Hubert Ouedraogo et Joan Kagwanja, « Framework for harmonized land policies in West Africa : An LPI-ECOWAS partnership », présentation à la conférence de la Banque mondiale sur le foncier et la pauvreté, mars 2014.

13. Ibid.

14. Voir FAO, « Nouveau programme de l'UE visant à améliorer la gouvernance foncière dans dix pays africains », 14 avril 2014.

Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Malawi, Niger, Somalie, Soudan du Sud et Swaziland. Trois d'entre eux (l'Éthiopie, le Niger et le Soudan du Sud) font également partie des partenariats fonciers du G8 décrits plus loin.

Le programme sera mis en œuvre au niveau national en partenariat avec la FAO. Selon le communiqué de presse annonçant son lancement, le programme permettra de :

- développer de nouveaux outils d'enregistrement foncier et des techniques numériques d'enregistrement foncier comme les images satellite
- aider les organisations locales et les groupes de la société civile dans leur travail de sensibilisation des agriculteurs sur leurs droits fonciers
- formaliser les droits fonciers afin de rendre l'utilisation des terres « légitime », notamment grâce à la mise en place de titres de propriété et d'une documentation pertinente pour reconnaître les droits fonciers dans les pays sélectionnés

Dans le cadre de l'initiative, la FAO procédera à une évaluation approfondie des droits fonciers en Somalie, et mettra en place des stratégies de gestion foncière. Elle étudiera également les stratégies, les politiques et les législations nationales nécessaires au renforcement des institutions au Kenya.

Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, une association des Parlements des pays de langue française, a travaillé à la promotion d'un nouveau concept appelé « titre simplifié sécurisé », ou TSS, pour résoudre le problème des droits fonciers peu clairs pour l'agriculture ou le logement en Afrique. Le TSS est un titre foncier officiel, mais sous une forme simplifiée, un peu comme un certificat foncier. Il a été inventé par un notaire camerounais, Abdoulaye Harissou, un membre de l'Union internationale du notariat. A. Harissou soutient que les États africains doivent abandonner le principe de la propriété des terres par l'État, et décentraliser l'administration et la gestion des terres en la confiant aux municipalités. Son idée est d'avoir une coexistence des TSS avec le système formel des titres de propriété foncière.

Les TSS comporteraient une clause interdisant la vente de terrains à des personnes extérieures à la municipalité où se trouve le terrain. Cela signifie, par exemple, que les agriculteurs n'auraient pas la possibilité de vendre des terres à des investisseurs extérieurs, sauf (éventuellement) avec l'intervention du gouvernement. Cette clause permet de distinguer les TSS des alternatives actuellement soutenues (avec force) par les bailleurs de fonds : la tendance actuelle va dans le sens de titres de propriété pour les communautés locales et les petits exploitants précisément pour leur permettre de vendre ou de louer des terres aux investisseurs. La clause d'inaliénabilité survivra-t-elle à cette tendance si les États font adopter les TSS ? Vaste question.

Les TSS ont été approuvés par l'APF à sa 32e session en juillet 2013 à Abidjan. L'Union soutient une proposition de sa section africaine visant à créer une commission chargée de rédiger une loi-cadre sur les TSS.[15] Cette commission, une fois mise en place, présentera un projet de loi-cadre dans les 18 mois qui suivent.[16] L'Assemblée parlementaire de la Francophonie élaborera alors un plan pour permettre l'adoption de cette loi par les deux Communautés économiques régionales (la Communauté économique d'Afrique centrale et l'Union économique et monétaire ouest-africaine) afin d'obtenir à terme que les législatures nationales de tous les pays francophones fassent de même. La prochaine étape serait de soumettre la loi-cadre (sur les) TSS à l'Union africaine pour adoption dans tout le continent.

Initiative du G8 pour la transparence foncière (G8LTI)[17]

— Calendrier : 2013-
— Mise en œuvre de « partenariats fonciers » dans sept pays africains : Burkina Faso, Éthiopie, Niger, Nigeria, Sénégal, Soudan du Sud et Tanzanie.
— La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural sert de passerelle d'information

L'Initiative pour la transparence foncière a été lancée en juin 2013 par le G8 pour permettre une plus grande transparence dans les transactions foncières, une gouvernance responsable des régimes fonciers et un renforcement des capacités sur ces questions dans les pays en développement. Il est mis en œuvre à travers des « partenariats » entre des pays membres du G8 et des pays africains d'une part, et des sociétés, des agriculteurs et la société civile d'autre part. Les documents de

15. Voir APF, « Résolution sur les Titres simplifiés sécurisés (TSS) », Abidjan, 9-12 juillet 2013.
16. M. Abdoulaye Harissou, « Note sur Le Titrement foncier au service de la paix sociale et du développement de l'Afrique francophone », juillet 2013.
17. On trouvera des informations en ligne sur le G8LTI sur : http://tinyurl.com/kxaywdq

partenariat stipulent que les Directives volontaires de la FAO seront également mise en œuvre au niveau national. Aucun détail n'est fourni sur la façon dont cela se passe.

Les informations et les responsabilités relatives aux partenariats fonciers sont gérées par la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (Plateforme des donateurs), un réseau de 37 institutions de financement, organisations intergouvernementales et organismes de développement créé en 2003.[18] La Plateforme des donateurs a trois activités au niveau foncier : gérer une base de données de plus de 400 projets fonciers financés par ses membres, assurer le fonctionnement d'un Groupe de travail mondial des donateurs sur les questions foncières et servir de centre de communication pour l'initiative LTI du G8.[19]

Il y a des recoupements importants entre l'initiative LTI du G8 et la Plateforme des donateurs. Six des huit membres du G8 font partie de la plate-forme des donateurs : la France (AFD), l'Italie (Cooperazione Italiana), le Canada (ministère des Affaires étrangères), l'Allemagne (Ministère fédéral de la coopération économique et du développement), le Royaume-Uni (DFID) et les États-Unis (USAID). Les personnes ou organismes représentant trois de ces pays au sein de la plate-forme sont les mêmes que ceux qui dirigent les partenariats fonciers du G8 pour leurs pays. Mais la Plateforme des donateurs n'est pas responsable de la LTI : son secrétariat assure simplement la fourniture d'informations le concernant, à la demande du G8.

Mais il y a une relation claire entre les partenariats fonciers du G8 et les accords-cadres de la Nouvelle Alliance du G8 quand il s'agit de leur mise en œuvre dans les pays africains qui participent aux deux initiatives. C'est lorsque le pays du G8 est le même pays chef de file pour les deux programmes que cette relation est la plus apparente. En Éthiopie, par exemple, le partenariat sur le foncier est conçu comme une « continuation » des engagements pris en application de la Nouvelle Alliance du G8. Le partenariat peut également avoir des liens avec d'autres activités de l'État donateur dans le pays africain partenaire. Au Burkina Faso, par exemple, le partenariat avec les États-Unis s'appuie sur le soutien du MCC à la mise en œuvre de la Loi foncière rurale du pays.

18. Site web de la Plateforme : http://www.donorplatform.org/

19. Les membres du groupe sont les suivants : ADA, AFD, BMELV, BMZ, DFID, CE, GIZ, MFA-Autriche, MFA-Danemark, MFA-Finlande, MFA-France, MFA-Pays-Bas, SDC, SIDA, FAO, JICA, FIDA, MCC, USAID, DFATD- Canada, ONU-HABITAT, Banque mondiale et SFI. La présidence est assurée par l'Allemagne (BMZ).

Aucun autre détail n'a pu être obtenu auprès du secrétariat de la plateforme ou des personnes en charge de la coordination de chacun des partenariats, et encore moins sur le budget.

Millennium Challenge Corporation (États-Unis)

— Promoteur du projet : Gouvernement des États-Unis
— Format : Programmes quinquennaux pour combattre la pauvreté dans les pays éligibles à un financement

Le MCC (Millennium Challenge Corporation) est une agence américaine d'aide internationale qui a été créée par le Congrès américain en 2004 avec pour mission de promouvoir des réformes en faveur de l'économie de marché dans les pays les plus pauvres du monde. Le MCC travaille à cet objectif en fournissant aux pays les moins développés des subventions (ou au moins la perspective de subventions) pour des grands projets qu'ils ont identifiés avec le MCC, en échange de l'adoption de réformes de libéralisation du marché. Les projets sont mis en œuvre et supervisés par des organismes appelés Millennium Challenge Accounts (MCA).

Le MCC évalue d'abord si un pays est éligible à une aide sur la base de ses propres critères. Si le pays est jugé éligible, le MCC et le gouvernement négocient un généreux programme quinquennal appelé Compact. Si le pays n'est pas considéré comme éligible, son gouvernement doit mettre en œuvre un certain nombre de réformes identifiées par le MCC pour qu'un financement soit envisagé. Les pays qui sont près de satisfaire les critères du MCC et s'engagent à améliorer leurs performances peuvent se voir accorder des subventions moins élevées appelées programmes de seuil.

Les terres des zones urbaines et rurales sont tout particulièrement ciblées par les programmes MCC. À ce jour, le MCC a investi près de 260 millions de dollars dans les réformes des droits de propriété et de la politique foncière par le biais de 13 de ses 25 Compacts.[20]

Les programmes sur les politiques foncières du Millennium Challenge Corporation sont souvent étroitement liés à de grands projets de développement des infrastructures - également financés par le MCC - destinés à soutenir les marchés des produits agricoles, telles que barrages, routes, irrigation et ports.

Les diverses initiatives de réforme foncière du MCC en Afrique ont toujours cherché à formaliser les systèmes fonciers coutumiers ou informels ; à délimiter et

20. Voir MCC, Property rights and land policy.

Les partenariats fonciers du G8[1]

Burkina Faso-États-Unis[2]

Le partenariat avec le Burkina Faso vise à aider à la mise en œuvre de la Loi foncière rurale au Burkina. Il s'appuie sur le programme $$de la$$ du MCC dans le pays et est dirigé par le MCA Burkina pour le gouvernement burkinabé, et par le MCC et l'USAID pour le gouvernement américain. Le partenariat renforcera également l'adhésion aux principes énoncés dans les Directives volontaires.

Les priorités pour 2014 sont les suivantes : achèvement du Cadre d'analyse de la gouvernance foncière pour le Burkina Faso, un projet de la Banque mondiale ; conception et lancement d'un observatoire national des questions foncières ; finalisation d'un projet pilote pour le suivi et le renforcement de la transparence des transactions foncières ; mise à disposition de ressources afin que l'égalité des sexes soit intégrée dans toutes les initiatives ; et un dialogue entre les parties prenantes. Les résultats attendus sont : une réduction des conflits fonciers, une reconnaissance accrue des droits fonciers, un accès élargi aux droits fonciers des femmes et une amélioration de la transparence et de l'efficacité dans les transactions foncières.

Éthiopie - Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne[3]

Le partenariat avec l'Éthiopie a été conclu en décembre 2013. Il est envisagé comme une « continuation » des engagements pris dans le cadre de la Nouvelle Alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Aucune information complémentaire n'est disponible.

Niger-UE[4]

Le partenariat foncier entre l'UE et le gouvernement du Niger portera sur l'examen de la politique foncière dans le cadre du Code rural du Niger et sur son harmonisation avec les Directives volontaires de la FAO et le Cadre sur les politiques foncières en Afrique.

Nigeria-Royaume-Uni[5]

Le partenariat avec le Nigeria vise à accroître, d'ici mi-2015, la transparence et la fiabilité des titres fonciers au Nigeria, et à stimuler les investissements dans l'agriculture. Le gouvernement britannique fournit un expert international dans les évaluations des titres fonciers et des régimes fonciers, ainsi que l'expertise de la FAO. D'autres ressources, comme des équipements pour système d'information géographique et imagerie par satellite ont également été fournies en 2014 pour faire un travail initial sur les titres fonciers.

Sénégal-France[6]

Le partenariat avec le Sénégal vise à aider le pays à « tirer le meilleur parti des transactions foncières commerciales ». Plus précisément, en 2014-2015, l'initiative apportera une aide à la Commission nationale sur la réforme agraire (créée en mars 2013), à la création d'un Observatoire du foncier, à la formation sur la prévention et la résolution des conflits fonciers, et une sensibilisation du public aux Directives volontaires en tant que normes internationales.

Soudan du Sud-Union européenne[7]

Le partenariat avec le Soudan du Sud permettra la mise en place d'un système de gouvernance foncière grâce à la mise en œuvre de la Politique foncière de 2013 assistée par l'USAID, qui est censée être

1. Voir Global Donor Platform for Rural Development website for details of the G8 land partnerships.
2. USAID, « U.S. announces land governance partnership with Burkina Faso », 18 juin 2013
3. Voir Plan de partenariat foncier avec l'Éthiopie : https://www.donorplatform.org/load/2419/2128
4. Voir le Plan de partenariat foncier avec le Niger : https://www.donorplatform.org/load/2420/2129
5. Voir Plan de partenariat foncier avec le Nigeria : https://www.donorplatform.org/load/2421/2130
6. Voir Plan de partenariat foncier avec le Sénégal : https://www.donorplatform.org/load/2422/2131
7. Voir Plan de partenariat foncier avec le Soudan du Sud : https://www.donorplatform.org/load/2422/2132

conforme aux Directives volontaires et au Cadre sur les politiques foncières en Afrique. L'UE apportera son appui à l'élaboration et à l'adoption d'une Loi foncière et de la réglementation nécessaire à sa mise en œuvre, ainsi qu'à la création d'un cadastre numérique au sein du ministère des Terres. Un plan d'action sur l'administration, la réglementation et l'attribution des terres pour l'investissement agricole sera également élaboré.

Tanzanie-Royaume-Uni[8]

Le partenariat foncier vise à renforcer la gouvernance foncière en Tanzanie, à stimuler l'investissement dans les secteurs productifs et à renforcer les droits fonciers pour tous les Tanzaniens. Ces objectifs devraient être atteints d'ici mi-2015. Outre le Royaume-Uni, le partenariat avec la Tanzanie associe la Banque mondiale, la Finlande, la Suède, le Danemark, l'UE, les États-Unis, des représentants d'entreprises multinationales (BP, BG Group), et de la société civile (Oxfam, Concern). Le partenariat sera mis en œuvre par une Unité des régimes fonciers au sein du ministère des Terres, du Logement et du Développement des établissements humains.

Les actions concrètes pour la mise en œuvre du partenariat avec la Tanzanie portent sur les aspects suivants : pilotage d'une régularisation systématique de la propriété foncière à l'échelle nationale ; conception et opérationnalisation de systèmes de données ouverts pour tous les investissements fonciers de plus de 50 hectares ; développement et financement d'un plan national d'investissement sur cinq ans pour la délivrance de titres fonciers.

Suzanne Ouedraogo, une agricultrice du Burkina Faso : son gouvernement est exhorté à transformer et absorber les systèmes fonciers et agricoles coutumiers dans des marchés de type occidental. Qui en bénéficiera ? (Photo : Pablo Tosco/Oxfam)

8. Voir Plan de partenariat foncier avec la Tanzanie : https://www.donorplatform.org/load/2424/2133

diviser les terres en utilisant de nouvelles technologies de cadastre et de cartographie ; à attribuer des titres individuels aux terres ; à simplifier et faciliter les cessions de terres ; à promouvoir et faciliter les investissements agroalimentaires.

L'approche ne consiste pas à contourner complètement les formes coutumières de gestion des terres ou de participation locale. Le MCC intègre généralement certains éléments de base des pratiques locales pour délimiter et attribuer des terres pour pouvoir établir ensuite des formes de titres fonciers qui peut être transférés (c'est-à-dire vendus). Comme l'explique le MCC, « la formalisation des pratiques et règles existantes est un moyen de les rendre plus compatible avec les économies et des systèmes de production modernes. »[21]

Les projets du MCC interviennent souvent à deux niveaux : par le biais de projets précis d'attribution et de sécurisation des terres qui peuvent servir de modèles, et par le biais de politiques foncières, dans lesquelles le MCC joue souvent un rôle direct dans les processus gouvernementaux de haut niveau pour réformer la législation foncière.

Des informations détaillées sur la participation du MCC dans neuf pays africains sont présentées à l'Annexe 3. Ils révèlent un engagement profond et puissant du gouvernement américain dans la transformation et le transfert des systèmes coutumiers de gestion et de contrôle des terres à des marchés formels et à la propriété privée. Un engagement profond, parce que le travail du MCC dans les différents pays n'a pas seulement changé les lois, mais aussi le tissu institutionnel qui permet d'administrer les nouveaux droits fonciers. Et un engagement puissant, car il a été très efficace.

Au Bénin, par exemple, le travail du MCC pour la réécriture du droit foncier du pays en faveur de titres de propriété forts et au détriment des droits coutumiers, s'est heurté à la résistance des organisations paysannes et de la société civile, mais il a néanmoins réussi à atteindre la plupart de ses objectifs. Au Burkina, son travail visant à transformer et absorber les systèmes coutumiers à l'intérieur de marchés de type occidental fait son chemin et est prolongé par le gouvernement américain dans le cadre de l'Initiative pour la transparence foncière. Au Ghana et au Mozambique, le MCC a été très efficace pour obtenir une distribution de titres fonciers pour remplacer les systèmes traditionnels.

21. Kent Elbow, « Burkina Faso's Ambitious Experiment in Participatory Land Reform », Focus on Land in Africa, août 2013.

Initiatives introduisant des lois sur les semences

Entretien de plants au Kenya : les futurs prisonniers des lois sur la protection des variétés végétales ? (Photo: Tony Karumba/AFP)

Sous la rubrique des « lois semencières », il existe divers types d'initiatives portant sur des lois et des politiques qui ont une influence directe sur les catégories de semences qui peuvent être utilisées par les petits agriculteurs. Nous nous intéresserons à deux types d'initiatives : les lois sur la propriété intellectuelle qui accordent aux obtenteurs des monopoles avalisés par l'État (au détriment des droits des agriculteurs), et les lois sur la commercialisation des semences qui réglementent le commerce en ce domaine (en rendant souvent illégal l'échange ou la vente de semences des agriculteurs).[22]

Protection des obtentions végétales

Les lois sur la Protection des obtentions végétales (POV) sont spécialisées dans les règles de propriété intellectuelles destinées à établir et protéger les droits monopolistiques des obtenteurs sur les types de plantes (variétés) qu'ils ont développés. La POV est une déclinaison du système des brevets. Tous les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont l'obligation d'adopter une loi sur la POV, conformément à l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Mais la façon dont ils le font est laissée à l'appréciation des gouvernements nationaux.

Projet de Protocole POV de l'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle (ARIPO)

— Projet de Protocole POV devant être mis en œuvre dans les 19 États membres de l'ARIPO : Botswana, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Sierra Leone, Libéria, Rwanda, Ouganda, São Tomé et Príncipe, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

L'ARIPO est l'homologue régional de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle de l'ONU (OMPI) pour l'Afrique anglophone. Elle a été créée dans le cadre de l'Accord de Lusaka signé en 1976. En novembre 2009, le Conseil des ministres de l'ARIPO a approuvé une proposition visant à ce que l'ARIPO élabore un cadre politique et juridique qui servirait de base à l'élaboration du Protocole ARIPO sur la protection des obtentions végétales (le Protocole POV). Adopté en novembre 2013, le cadre juridique a été

22. Il existe également des lois sur la biosécurité qui stipulent les conditions dans lesquelles les organismes génétiquement modifiés peuvent être importés ou disséminés dans un pays.

formulé dans un Projet de protocole POV en 2014 lors d'une conférence diplomatique.[23]

Le Projet de Protocole POV définit des procédures et obligations unifiées pour la protection des droits des obtenteurs dans tous les États membres de l'ARIPO. Ces droits seront accordés par une autorité unique mise en place par l'ARIPO pour administrer l'ensemble du système pour le compte de ses États membres.

Le Protocole est basé sur les règles figurant dans l'Acte de 1991 de la Convention de l'UPOV. Il établit donc des monopoles légaux (une « protection ») sur les nouvelles variétés végétales pendant 20-25 ans selon les cultures. Les agriculteurs n'auront pas la possibilité de conserver et de réutiliser les semences de ces variétés dans leurs propres exploitations, sauf pour certaines cultures expressément désignées, dans des limites raisonnables, et moyennant le paiement annuel de redevances (royalties). Ils ne peuvent en aucun cas échanger ou vendre des semences récoltées à partir de ces variétés.

En avril 2014, le Projet de Protocole POV de l'ARIPO a été soumis à l'UPOV pour examiner sa conformité avec l'Acte de 1991. Le secrétariat de l'UPOV a conclu que, « une fois que le Projet de Protocole sera adopté sans changements et que le Protocole sera en vigueur », l'ARIPO et ses États membres seront en position d'adhérer à l'UPOV.[24]

Le Protocole est vivement contesté par la société civile. [25] L'AFSA, par exemple, a fait connaître son opposition véhémente au Protocole de l'ARIPO au motif, entre autres, que celui-ci fragilise gravement les droits des agriculteurs et le droit à l'alimentation. En revanche, les associations professionnelles ont été largement consultées pendant le processus d'élaboration du Protocole POV de l'ARIPO. La Communauté internationale des obtenteurs de plantes ornementales et fruitières de reproduction asexuée (CIOPORA), l'Association africaine du commerce des semences (AFSTA), the Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS) et des organismes étrangers comme l'Office américain des brevets et des marques, le Secrétariat de l'UPOV et l'Office communautaire des variétés végétales ont tous participé au processus.

Lors d'un atelier régional sur le Protocole POV de l'ARIPO à Harare, au Zimbabwe, fin octobre 2014, les États membres ont unanimement reconnu la nécessité que des consultations complémentaires soient organisées au niveau national et qu'une expertise indépendante du Protocole POV de l'ARIPO soit réalisée avant toute adoption de cet instrument.

L'Accord de Bangui révisé de l'Organisation africaine pour la propriété intellectuelle (OAPI)

— L'Accord de Bangui révisé (Annexe X) est en vigueur depuis 2006 dans les États membres de l'OAPI : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée équatoriales, Gabon, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo.

L'OAPI est l'organisation régionale de propriété intellectuelle pour 17 pays africains essentiellement francophones. Elle a été créée en 1977 par l'Accord de Bangui, et révisée en 1999 pour s'aligner sur l'Accord ADPIC de l'OMC. L'Accord de Bangui révisé est entré en vigueur en 2006. Il a fait de l'OAPI la première organisation africaine à mettre en place un système de POV basé sur l'Acte UPOV de 1991.

L'Annexe X de l'Accord de Bangui révisé porte sur la protection des obtentions végétales. Similaire au Projet de Protocole POV de l'ARIPO, il octroie aux obtenteurs le droit exclusif « d'exploiter » les nouvelles variétés végétales pendant 25 ans. Cependant, les agriculteurs sont autorisés à conserver et réutiliser les semences des variétés protégées dans leurs propres exploitations, pour toutes les cultures et sans payer les royalties qui en découlent. Mais, comme toutes les lois calquées sur la Convention UPOV, l'Accord de Bangui rend illégaux le partage, l'échange et la vente par les agriculteurs des semences de ferme des variétés protégées à l'extérieur de leurs propres exploitations.

En juin 2014, l'OAPI est devenue membre de l'UPOV.[26] Cela signifie qu'à l'avenir, il est probable que les droits des obtenteurs dans les États membres de l'OAPI soient renforcés et que ceux des agriculteurs soient affaiblis, puisque la finalité de l'UPOV est de protéger les obtenteurs de la concurrence des agriculteurs.

Il faut également noter qu'il y a actuellement une proposition de fusion entre l'OAPI et l'ARIPO pour former une Organisation panafricaine de propriété intellectuelle (PAIPO) unique.[27] Cette opération interviendrait

23. Voir le Document ARIPO/CM/XIV/8, consultable à l'adresse http://tinyurl.com/p45fcds (téléchargé le 30 juillet 2014).

24. UPOV document C(Extr.)/31/2, Annexe.

25. Voir les nombreux documents publiés par l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique et l'African Centre for Biosafety accueilli par l'ACB.

26. Voir IP Watch, « OAPI joins UPOV », 11 juin 2014.

27. Sources sur l'OAPI : Accord de Bangui et Membres de l'UPOV et Obtention végétale.

dans le contexte plus vaste de la création d'un Accord de libre-échange à l'échelle de l'ensemble du continent africain.[28]

Projet de Protocole POV de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

— Projet de Protocole POV qui devant être mis en œuvre dans les États membres de la SADC : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

Le Projet de Protocole POV de la SADC, tout comme les instruments juridiques de l'ARIPO et de l'OAPI, visent à mettre en place dans la région SADC un système de protection calqué sur l'Acte de 1991 de l'UPOV. Les principales caractéristiques de ce protocole sont les mêmes que celles des protocoles de l'ARIPO et de l'OAPI, à l'exception de la disposition portant sur les semences de ferme. Les agriculteurs de la région SADC ne pourront conserver et réutiliser les semences que dans leurs propres exploitations, et seulement en payant des royalties. Le Tableau 1 donne une comparaison des trois lois régionales.

Tableau 1: Droits des agriculteurs à réutiliser les semences des variétés protégées dans le cadre des lois régionales sur les semences

	Classement	Détails
ARIPO	la pire réglementation	Les agriculteurs ne peuvent réutiliser les semences que dans leur propre exploitation, que pour certaines cultures et en payant des royalties.
SADC	la pire réglementation après celle de l'ARIPO	Les agriculteurs ne peuvent réutiliser les semences que dans leur propre exploitation et en payant des royalties.
OAPI	la moins mauvaise réglementation	Les agriculteurs ne peuvent réutiliser les semences que dans leur propre exploitation

Tous les pays de la SADC, à l'exception de l'Angola, sont membres de l'ARIPO. Cela signifie que les protocoles POV des deux organisations s'appliqueront dans huit pays. Il est difficile de savoir si les entreprises semencières pourront obtenir simultanément une double protection de leurs variétés en application des deux instruments ou si elles devront choisir l'un ou l'autre. Les conséquences économiques pour les agriculteurs pour ce qui est de leur droit de conserver et réutiliser les semences, en fonction de l'un ou l'autre résultat, seront considérables.

La principale inquiétude des membres de l'AFSA tient au fait que l'Acte de 1991 de l'UPOV, sur lequel est basé le protocole de la SADC, est un régime juridique restrictif et rigide qui accorde des droits de propriété intellectuelle extrêmement importants aux obtenteurs commerciaux et affaiblit les droits des agriculteurs. Une telle loi régionale entraînera presque certainement une augmentation des importations de semences, réduira les activités de sélection végétale au niveau national, facilitera la monopolisation des systèmes semenciers locaux par les entreprises étrangères, et perturbera les systèmes agricoles traditionnels dont dépendent pour leur survie des millions d'agriculteurs africains et leurs familles.

L'AFSA a également exprimé de vives inquiétudes par rapport à l'absence de consultation des petits exploitants et de la société civile par rapport à la façon dont le Protocole POV de la SADC a été calqué sur l'Acte de 1991 de l'UPOV. Il est vrai que la SADC a accepté d'intégrer des dispositions portant sur la « divulgation de l'origine » et les « droits des agriculteurs » qui rendent le protocole techniquement non conforme à la convention de l'UPOV. Cependant, les membres de la SADC, qui sont également des membres de l'African Regional Intellectual Property Organisation (ARIPO) vont maintenant choisir de ratifier le protocole POV de l'ARIPO. Il est révélateur de voir que des sommes importantes sont injectées dans le processus de l'ARIPO tandis que de maigres ressources sont disponibles pour faire avancer l'adoption du protocole de la SADC.

Accords de libre-échange américains et européens

Depuis la fin des années 1990, les États-Unis et l'Europe ont cherché à faire passer des accords de libre-échange (ALE) bilatéraux en Afrique destinés à obtenir des atouts commerciaux pour leurs entreprises multinationales. Les semences sont concernées par cette situation. Les ALE bilatéraux ont tendance à établir des normes qui vont au-delà des normes mondiales, par exemple, de l'Organisation mondiale du commerce. L'Accord ADPIC de l'OMC, auquel ont adhéré la plupart des pays africains, précise que les États membres n'ont pas à accorder des brevets sur des variétés végétales ou animales. Mais il exige que les États membres mettent

28. Voir bilaterals.org sur COMESA-EAC-SADC.

en œuvre une protection de la propriété intellectuelle sur les variétés végétales sans stipuler quelle forme cette protection devrait prendre.

Insatisfaits des clauses de l'Accord ADPIC, les États-Unis et l'Europe vont plus loin et signent des accords commerciaux bilatéraux avec des États africains qui exigent que les gouvernements signataires appliquent les dispositions de l'UPOV ou, pire, deviennent membres de l'Union. Certains ALE exigent même un brevetage industriel complet des semences. Le tableau ci-dessous résume la situation actuelle.

Tableau 2 : Privatisation des semences par les ALE en Afrique (2014)

Dans le cadre de l'ALE avec	doivent adhérer à l'UPOV	doivent fournir des brevets sur les variétés végétales
Association européenne du libre-échange (Islande, Lichtenstein, Norvège, Suisse)	• Égypte • Maroc • Tunisie	• Égypte (pas d'exclusion) • Maroc (pas d'exclusion)
Union européenne	• Algérie • Égypte • Maroc • Tunisie	• Afrique du Sud
États-Unis	• Maroc	• Maroc

Actuellement, l'UE négocie aussi des Accords de partenariat économiques (APE) avec la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, ainsi que des ALE approfondis et complets avec les pays du Sud de la Méditerranée qui devraient renforcer les droits de propriété intellectuelle des entreprises sur les semences. Cela signifie qu'ils vont imposer la Convention UPOV et/ou le brevetage. Il s'agit ainsi de garantir que les entreprises obtiennent un retour sur leur investissement en obligeant les agriculteurs à payer pour les semences, y compris pour les semences de ferme.

Règles de commercialisation des semences

La seconde catégorie de lois semencières consiste en des règles régissant la commercialisation des semences à l'intérieur des pays et entre les pays. Un certain nombre d'initiatives visent actuellement à harmoniser ces règles entre les États africains appartenant à la même Communauté économique régionale. Mais, par le biais de l'harmonisation, les États sont actuellement encouragés à « libéraliser » le marché des semences. Cela se traduit par une limitation du rôle du secteur public dans la production et la commercialisation des semences et, en revanche, par la création de nouveaux espaces et de nouveaux droits pour le secteur privé. Dans ce processus, les agriculteurs perdent leur liberté d'échanger et/ou de vendre leurs propres semences. Cette réorientation légale vise délibérément à aboutir au remplacement et à la disparition des semences paysannes parce qu'elles sont considérées comme inférieures et improductives par comparaison aux semences des semenciers.

L'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA)

L'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) a été créée en 2006 par la Fondation Bill-et-Melinda-Gates et la Fondation Rockefeller. Elle est actuellement financée par plusieurs ministères, fondations et programmes de développement, notamment le DFID, le FIDA et le Gouvernement du Kenya. L'objectif de l'AGRA est de « catalyser une révolution verte exclusivement africaine, basée sur les petits agriculteurs, afin d'assurer à l'Afrique une autosuffisance alimentaire et une sécurité alimentaire. »[29] Le travail de l'AGRA se concentre sur cinq domaines : les semences, la santé des sols, l'accès au marché, les politiques, et la défense et le soutien aux organisations d'agriculteurs.

Pour les semences, les activités de l'AGRA sont mises en œuvre à travers le Programme pour les systèmes semenciers en Afrique (PASS). Le PASS porte sur la sélection, la production et la distribution des semences dites « améliorées ». L'action de l'AGRA sur les politiques et les lois semencières est, cependant, réalisée par le biais de son Programme d'action politique dont le but est de mettre en place un « environnement favorable », intégrant des réformes sur le foncier et les semences, pour dynamiser les investissements privés dans l'agriculture et encourager les agriculteurs à modifier leurs pratiques. Cela veut dire, en particulier, de faire disparaître le secteur public de la production et de la distribution des semences.

Le travail de l'AGRA sur les politiques semencières vise à renforcer les lois et réglementations internes sur les semences, à réduire les délais dans l'autorisation des nouvelles variétés, à permettre un accès facile à un matériel génétique public, à aider à la mise en œuvre de lois et réglementations semencières harmonisées au niveau régional, à éliminer les restrictions commerciales et à créer un Fonds africain d'investissement semencier pour aider les entreprises semencières.

29. Voir le site web de l'AGRA : www.agra-alliance.org.

Au Ghana, par exemple, l'AGRA a aidé le gouvernement à analyser ses politiques semencières dans le but d'identifier les obstacles à une plus grande participation du secteur privé. Avec un appui technique et financier de l'AGRA, la législation du pays sur les semences a été révisée et une nouvelle loi semencière favorable aux semenciers a été adoptée mi-2010.[30] Elle a mis en place, entre autres choses, un registre des variétés qui peuvent être commercialisées. En Tanzanie, des discussions entre l'AGRA et des représentants du gouvernement ont facilité une importante modification de la politique visant à privatiser la production des semences. Au Malawi, l'AGRA a aidé le gouvernement à réviser sa tarification et ses politiques commerciales sur le maïs.[31]

L'AGRA finance aussi un projet semencier de 300 000 USD en faveur de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) qui a démarré en juillet 2014 et sera mis en œuvre dans les deux années qui viennent. Son objectif est d'amener les agriculteurs de la CAE à passer aux semences dites « améliorées » et d'harmoniser les politiques du Burundi, du Kenya, d'Ouganda, du Rwanda et de Tanzanie sur les semences et les engrais.

Avec ce projet de l'AGRA, la CAE rejoint les autres Communautés économiques régionales (CER) africaines qui se sont ralliées au mouvement général d'harmonisation des règles sur le commerce des semences en Afrique. Tout cela fait partie d'une action coordonnée par tous ces acteurs essentiels - la Banque mondiale, le G8, l'AGRA, l'industrie semencière et les ministères du développement et de la coopération - pour se servir des CER comme d'un moyen pour réaliser leur objectif consistant à changer les lois semencières africaines et à mettre en place un marché rentable pour les entreprises privées impliquées dans la production et la distribution des semences, et à supprimer le rôle de l'État dans les secteurs des semences et des engrais (voir plus loin).

Règlement relatif à l'harmonisation du commerce des semences du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)

— Depuis 2013
— 20 États membres du COMESA : Burundi, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Soudan du Sud, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.

Le règlement sur le commerce des semences du COMESA a été élaboré avec l'aide de l'Association africaine du commerce des semences et a été approuvé en septembre 2013 par le Conseil des ministres du COMESA.[32] Son principal objectif est de faciliter le commerce des semences entre les 20 États membres du COMESA en poussant ces derniers à adopter les mêmes normes pour la certification et les règles phytosanitaires, et en mettant en place un catalogue régional des variétés contenant la liste des semences dont la commercialisation et la culture sont autorisées dans la région. Les normes ne favorisent qu'un seul type de sélection végétale, à savoir les semences industrielles, grâce à l'utilisation de techniques de sélection avancées.

Tout comme dans d'autres initiatives régionales d'harmonisation sur les semences, le règlement du COMESA sur les semences rend illégal le mouvement transfrontalier de semences non inscrites. Seules les variétés homologuées (qui sont distinctes, homogènes et stables, les mêmes critères que ceux qui sont utilisés par l'UPOV) peuvent circuler d'un pays à un autre. Les semences paysannes, les variétés locales et les matériels végétaux traditionnels seront considérées hors normes et seront marginalisées. Le règlement aura donc pour effet de consolider à l'intérieur des frontières nationales les interdictions existantes dans de nombreux pays, aussi bien sur les semences paysannes que sur les variétés non inscrites.

Le règlement du COMESA sur le commerce des semences sera appliqué par huit États membres qui sont en même temps membres de la SADC, qui a également adopté un ensemble d'Accords techniques sur l'harmonisation des réglementations semencières. Cet ensemble d'Accords diffère du règlement du COMESA pour les aspects relatifs à l'inscription des variétés traditionnelles et à l'inscription des variétés génétiquement modifiées (OGM). L'incompatibilité entre ces réglementations peut entraîner des difficultés pratiques « et déboucheront sans aucun doute sur beaucoup d'anomalies et de confusion ».[33]

Le règlement du COMESA sur les semences est contraignant pour tous les États membres du COMESA

30. Loi de 2010 sur les variétés végétales et les engrais (Act 803)

31. Voir AGRA : « Program for Africa's seed systems » et « Policy and advocacy program ».

32. Voir le site web de l'AFSTA pour un rappel historique (COMESA harmonised regulations) et le règlement adopté : COMESA Seed trade harmonization regulations, 2014.

33. AFSA Statement condemning the approval of the COMESA seed trade regulations.

en vertu de l'article 9 du Traité du COMESA. Rien ne vient pourtant confirmer la volonté d'associer et de consulter les citoyens des pays du COMESA, en particulier les petits agriculteurs, malgré de nombreuses demandes adressées au COMESA pour une consultation avec ces petits agriculteurs.

Règlementation du CEDEAO sur les semences

— Depuis 2008
— S'applique aux pays de la CEDEAO : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

La règlementation de la CEDEAO sur les semences a été adoptée en mai 2008 à Abuja, au Nigeria.[34] Ce texte harmonise les règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences et des plants dans les États membres de la CEDEAO. Le principal objectif est de faciliter le commerce des semences entre les États membres. Pour parvenir à une harmonisation, le règlement définit des principes et laisse aux États le soin d'adopter leurs propres normes sur la base de celles qui sont acceptées au niveau international.[35]

Aux fins de l'organisation du marché commun entre les États membres de la CEDEAO, les semences peuvent circuler librement dans la zone CEDEAO dans la mesure où elles respectent les normes applicables dans cette zone. Ces normes exigent que les États membres certifient les semences en fonction des spécifications CEDEAO et basent leur réglementation technique sur les normes internationales. Par conséquent, les graines diffusées dans un pays peuvent être commercialisées librement dans n'importe quel autre pays du marché commun (à l'exception des semences génétiquement modifiées qui ne peuvent être autorisées qu'à l'échelle nationale tant qu'un cadre régional de biosécurité n'est pas en place).

La réglementation de la CEDEAO crée également un Catalogue ouest-africain des espèces et variétés végétales. Chaque État membre est également dans l'obligation de mettre en place un catalogue national et un comité national des semences. Le catalogue régional contient la liste de toutes les variétés inscrites sur les catalogues nationaux des États membres. Seules les semences inscrites sur ces catalogues peuvent être autorisées à la commercialisation sur le territoire de la CEDEAO.

En 2013, seuls huit pays s'étaient engagés dans le processus de révision de leur cadre réglementaire national sur les semences pour se conformer aux règles communes de la CEDEAO : Bénin, Ghana, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Côte d'Ivoire et Gambie. Pour cette raison, un projet distinct a été créé pour accélérer sa mise en œuvre et développer le niveau d'utilisation des semences certifiées à l'intérieur de la région. Ce projet, soutenu par l'USAID, est décrit plus loin.

Accords techniques sur l'harmonisation des réglementations semencières de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)[36]

— En vigueur depuis 2008 dans les États membres de la SADC : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

Adoptés en 2008, les Accords techniques sur l'harmonisation des réglementations semencières de la SADC portent sur l'autorisation des variétés, la certification des semences et les mesures phytosanitaires liées aux mouvements de semences. L'objectif de ces accords est de faciliter le commerce des semences dans les États de la SADC et de développer la disponibilité des semences dites améliorées provenant du secteur privé.

Par le biais du système d'autorisation des variétés, un catalogue des semences de la SADC a été créé, tout comme dans les régions de la CEDEAO et du COMESA. Les semences des variétés répertoriées dans le catalogue peuvent être commercialisées dans tous les États membres de la SADC sans restrictions. Une variété ne peut être répertoriée dans le catalogue régional tant qu'elle n'est pas autorisée dans au moins deux pays de la SADC. Elle doit par ailleurs subir avec succès les tests de distinction, homogénéité et stabilité (comme pour la POV), ainsi que la valeur agronomique et technologique.

Pour les agriculteurs qui sont habitués à travailler avec les semences traditionnelles des variétés locales, cela représente un système très complexe. Étant donné que l'harmonisation vise à généraliser l'utilisation de semences industrielles et homogènes, le système semencier informel des agriculteurs sera menacé. La SADC cherche bien à documenter les variétés

34. CEDAO, Reglement semences C/Reg.4/05/2008.

35. Pour la commercialisation, il s'agit des normes de l'Association internationale d'essais de semences et de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

36. Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.icrisat.org/Publications/EBooksOnlinePublications/Publications-2008/Seed_harmonization_English_J304_2008.pdf

traditionnelles dans sa base de données de semences mais les Accords ne disent pas un mot sur qui est chargé d'enregistrer ces matériels végétaux et l'objectif de cet enregistrement.

Il est à noter que les accords d'harmonisation de la SADC n'autorisent pas la dissémination des semences OGM. Ces variétés ne seront autorisées que lorsqu'une position commune sur la biosécurité et l'utilisation des OGM aura été adoptée par les États membres de la SADC.[37]

Programme semencier de l'USAID pour l'Afrique de l'Ouest (PSAO)[38]

— Promoteur du projet : Agence américaine pour le développement international
— Calendrier : 2012-2017
— Budget : 8 millions d'USD
— 7 pays de la CEDEAO : Bénin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger, Nigeria et Sénégal

Le Programme semencier de l'Afrique de l'Ouest est une initiative sur cinq ans, financée par l'USAID et mise en œuvre grâce au Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles. Son objectif est d'aider les pays à mettre en œuvre la réglementation de la CEDEAO sur les semences. Il vise spécifiquement à faire passer le niveau d'utilisation des semences certifiées (au lieu des semences de ferme traditionnelles) de 12 % actuellement à 25 % d'ici 2017.[39] Il concerne sept pays de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger, Nigeria et Sénégal) tandis que ses activités politiques portent sur tous États de la CEDEAO plus deux pays du CILSS, le Tchad et la Mauritanie.

Le PSAO vise en premier lieu à restructurer le secteur semencier ouest-africain. Il débouchera sur la création d'une Alliance pour une industrie semencière en Afrique de l'Ouest (ASIWA) et un Comité ouest-africain des semences (WASC/COASem). Ces deux organismes ont été créés en 2014.[40] L'ASIWA encouragera la distribution et la commercialisation des semences industrielles dans la région. Quant au COASem, il supervisera la mise en œuvre de la réglementation sur les semences dans toute la zone de la CEDEAO décrite dans la section ci-dessus.

Le deuxième objectif du PSAO était d'améliorer la mise en œuvre de la réglementation de la CEDEAO sur les semences pour dynamiser le marché des semences commerciales en Afrique de l'Ouest et renforcer la participation du secteur privé dans l'industrie semencière. Le PSAO vise spécifiquement à permettre la révision de la législation nationale et son alignement sur la base du règlement C/Reg.4/05/2008, et à créer un comité des semences qui élaborera un catalogue des semences pour la totalité des sept pays concernés. Une fois que les semences sont répertoriées dans ce catalogue, n'importe quel pays peut les produire et les vendre.

Le troisième objectif est de renforcer la présence du secteur privé dans l'industrie semencière en Afrique de l'Ouest. Le PSAO a pour projet de renforcer les capacités des Associations nationales du commerce des semences en misant sur la formation. Des parcelles de production de semences seront mises en place par des groupes privés participant au programme et des parcelles de démonstration seront créées pour présenter les nouvelles variétés et organiser des journées agricoles permettant aux agriculteurs d'apprendre de nouvelles techniques. Le PSAO et ses partenaires privés formeront aussi des petits agriculteurs à la production de nouvelles semences. Ces agriculteurs participeront à des formations continues pour apprendre de nouvelles techniques, expérimenter la production de semences hybrides et apporter leurs idées à un réseau plus large de producteurs. Le projet du PSAO est de faire de ces agriculteurs des « personnes pouvant conseiller les autres agriculteurs sur les nouvelles variétés de semences, l'accès à ces semences et leur culture. » [41]

Cette approche est très similaire aux actions de l'AGRA dans le secteur semencier en Afrique. Le PSAO mentionne l'AGRA parmi les organisations avec lesquelles il est en partenariat dans la mise en œuvre de son plan d'action. Aucun autre détail n'est fourni sur les conditions de ce partenariat. Il n'est pas surprenant de voir l'AGRA jouer un rôle dans l'exécution du PSAO, tout particulièrement dans la mise en place de l'ASIWA et l'implication du secteur privé dans la production et la distribution des semences.

Cet aspect est d'autant plus important que l'AGRA travaille déjà à la mise en œuvre de projets dans certains pays du PSAO. Au Mali, par exemple, l'AGRA essaie en ce moment d'habituer les agriculteurs à l'utilisation de semences et d'engrais dits « améliorés » pour augmenter la productivité.[42]

37. SADC, Technical Agreements on Harmonization of Seed Regulations in the SADC Region, 2008.
38. *Ibid*.
39. CORAF, « A consortium meeting held in Ouagadougou », 7 janvier 2014.
40. Voir « WASP Action plan for 2014 ».
41. Sources sur le PSAO : « Objectifs et résultats » et « Program inception report (2012) » et « Key activities and stakeholders ».
42. Daniel Adero, « AGRA has invested over US$ 17.5 million in over 40 projects in Mali », AGRA, 4 août 2014.

Annexe 1: Projets de la Nouvelle Alliance du G8 et impacts à ce jour

Récolte des arachides dans une station de recherche agricole au Malawi : le gouvernement de ce pays s'est engagé à mettre en œuvre une réglementation d'harmonisation régionale sur les semences d'ici 2015 et à identifier 200 000 ha de terrains pour une agriculture commerciale à grande échelle d'ici 2018. (Photo Swathi Sridharan/Wikicommons)

Bénin[43]

Le gouvernement a accepté d'étendre le Plan foncier rural (PFR), déjà en vigueur dans sa législation, de façon à ce qu'il couvre l'ensemble du pays d'ici décembre 2018. Le PFR est un instrument introduit dans certains pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso et Côte d'Ivoire) à la fin des années 1980 pour formaliser le régime foncier. Il introduit la surveillance et la cartographie des terrains agricoles, l'identification et l'enregistrement des droits de possession coutumiers (liste officielle des propriétaires fonciers), et la création et l'archivage des documents écrits des transactions foncières (contrats de vente de terrains et contrats de bail et usage secondaire) dans chacun des villages.[44] Au 20 septembre 2014 , 14 386 villages dans 45 communes avaient été couverts.

Dans le cadre de la Nouvelle Alliance, le Bénin n'a pris aucun engagement de modifier sa législation sur les semences.

Burkina Faso[45]

Pour ce qui est des semences, le gouvernement du Burkina Faso s'est engagé à remanier la législation nationale sur les semences pour définir clairement le rôle du secteur privé dans la sélection, la production et la

43. Voir les ACC du Bénin : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224984/Cooperation-framework-Benin.pdf

44. Voir William Valetta, « Rural land tenure security and food supply in southern Benin », dans Knowledge and Innovation Network, Volume II, Issue I, Printemps/Hiver 2012-2013.

45. Voir les ACC du Burkina Faso en anglais http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Burkina%20Faso%20Coop%20Framework%20ENG%20Final%20w.cover_.pdf et en français http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Burkina%20Faso%20Coop%20Framework%20FRE%20Final%20w.cover_.pdf

commercialisation des semences certifiées avant décembre 2014. Selon un rapport d'avancement de mai 2013, la Loi sur les Semences et la réglementation du Burkina Faso étaient en cours de révision pour se conformer aux normes régionales, c'est-à-dire les lois et réglementations adoptées par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

La réglementation de la CEDEAO sur les semences définit les règles pour la certification et l'enregistrement des semences, en prenant le droit européen pour modèle. Toute semence qui n'est pas répertoriée dans le catalogue officiel des variétés enregistrées ne peut être commercialisée au-delà des frontières nationales dans les États de la CEDEAO. Le Burkina devra maintenant mettre en place le même système au niveau national. Le Burkina est aussi membre de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) et est donc soumis au système de protection des obtentions végétales (POV) de l'OAPI tel qu'il est intégré dans l'Accord de Bangui révisé. Cette nouvelle loi est calquée sur la convention de l'Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV), une sorte de système de brevets pour les végétaux qui provient également d'Europe.[46]

En matière de foncier, plusieurs mesures destinées à formaliser les régimes fonciers et à documenter les droits sont en cours :

- Le gouvernement a convenu de prendre des mesures pour clarifier les conditions du développement, de l'occupation et de l'utilisation des terres aménagées par l'État ou les collectivités locales. Trois décrets ont été adoptés en septembre 2012 pour réglementer l'occupation et l'utilisation des terres pour une agriculture pluviale, des parcelles familiales et une agriculture commerciale.
- Le gouvernement s'est également engagé à adopter, d'ici décembre 2013, un cadre politique pour la réinstallation d'agriculteurs affectés par les projets d'aménagement. Le Millenium Challenge Account (MCA), l'organisme de mise en œuvre du programme MCC au Burkina, a proposé d'utiliser la Politique de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire[47] comme base. Selon le rapport d'avancement de mai 2013 de la Nouvelle Alliance, cet aspect avait été accepté et serait appliqué dans le Pôle de croissance de Bagré, un projet soutenu par la Banque mondiale.
- Un autre engagement porte sur l'accélération de la mise en œuvre de la loi n° 034-2009 et de ses décrets d'application sur le régime foncier rural et l'attribution de certificats fonciers au niveau des villages. Trois mesures ont été prises : un comité national sur le régime foncier rural a été mis en place et fonctionne aux côtés de 13 comités régionaux ; des services fonciers ruraux sont actuellement créés dans les 302 districts ruraux du pays (opérations pilotes dans 66 municipalités) ; et des commissions foncières villageoises (1171 jusqu'à présent) et des commissions de conciliation foncière villageoises (419 jusqu'à maintenant) sont actuellement créés dans l'ensemble du pays. Ces commissions sont créées dans les zones d'intervention du MCA au Burkina.
- Enfin, l'accord avec le G8 oblige le gouvernement du Burkina Faso à élaborer, avant décembre 2014, des procédures pour l'accès aux terres appartenant à l'État ; à délimiter et enregistrer les zones de terrain aménagées ; à fournir des documents sur les droits d'utilisation des terres dans toutes les zones aménagées. Le rapport d'avancement indique que ce processus est en cours dans le Pôle de croissance de Bagré financé par la Banque mondiale où, en juillet 2014, le gouvernement avait attribué 13 023 hectares de terres à 108 investisseurs (dont 5 % d'étrangers).

Côte d'Ivoire[48]

Le gouvernement de Côte d'Ivoire s'est engagé, dans le cadre de la Nouvelle Alliance du G8, à accélérer la délimitation des terres villageoises et l'émission de certificats fonciers d'ici juin 2015 en application de la Loi sur le foncier rural. Il a également accepté d'élargir et de rendre opérationnel son système d'information foncier dans l'ensemble du pays et d'adopter des mesures précises pour développer l'accès aux terres dans les zones rurales pour les femmes et les jeunes. Un autre engagement portait sur l'adoption d'une loi sur la transhumance avant décembre 2013 qui, en juillet 2014, avait été rédigée mais pas adoptée.

46. La convention UPOV est un système juridique très similaire aux brevets. Elle œuvre en faveur d'un degré élevé d'homogénéité génétique dans les champs des agriculteurs et interdit aux agriculteurs de conserver, échanger, vendre ou réutiliser librement les semences qu'ils récoltent à partir de variétés protégées.

47. Banque mondiale, « Réinstallation involontaire ».

48. Voir les ACC de Côte d'Ivoire : .

En janvier 2013, le gouvernement a annoncé que dans le cadre de son partenariat avec le G8, il mettait à disposition du géant français de l'agroalimentaire Louis Dreyfus Commodities (LDC) 100 000 à 200 000 hectares dans le nord du pays pour y cultiver du riz. Le gouvernement a insisté sur le fait que ces terres ne seraient pas retirées à des agriculteurs puisque la législation ivoirienne n'autorise pas les étrangers à posséder des terres agricoles (ils ne peuvent que les louer à l'État). En revanche, les agriculteurs travailleraient comme ouvriers sous contrat pour LDC. En juin 2014, LDC a annoncé qu'il abandonnait le projet dans la mesure où le gouvernement ne donnait pas suite à sa promesse.[49]

Abidjan a également accepté d'adopter une nouvelle loi semencière conforme à la législation régionale élaborée par le biais de l'UEMOA et de la CEDEAO, et de simplifier les procédures pour l'approbation et l'enregistrement des variétés végétales dans le catalogue officiel.

Éthiopie[50]

Pour la Nouvelle Alliance du G8, le gouvernement éthiopien s'est engagé à approuver une nouvelle loi semencière qui accroît la participation du secteur privé dans le développement, la multiplication et la distribution des semences. Une nouvelle « proclamation sur les semences » a été effectivement adoptée en janvier 2013 et le Ministère de l'Agriculture a élaboré un projet de réglementation d'application.[51] Elle définit des règles pour la certification et la commercialisation des semences, mais ne s'applique pas aux semences conservées ou échangées par les agriculteurs. Il est à noter que ce processus est soutenu à la fois par le G8 et la Fondation Bill-et-Melinda-Gates.

Concernant le régime foncier, le gouvernement éthiopien s'est engagé à élargir la certification des terres à tous les propriétaires fonciers ruraux, en privilégiant initialement les zones accueillant des Programmes de croissance agricole. Selon le rapport d'avancement de la Nouvelle Alliance de mai 2013, près de 90 % des foyers de ces zones ont été enregistrés et plus de 70 % d'entre eux ont reçu des certificats de propriété foncière de premier niveau.[52] Selon le rapport d'avancement de 2014, le gouvernement avait délivré des certificats pour 98 % des foyers ruraux dans les quatre régions principales qui ont des proclamations locales sur les terres (Amhara, Oromiya, SNNPR et Tigray). En 2014, on a commencé à délivrer des certificats fonciers de second niveau dans huit woredas dans chacune de ces mêmes régions.

Le gouvernement a promis de prendre plusieurs autres mesures pour renforcer les droits fonciers pour les investisseurs. Addis-Abeba a accepté de réviser la loi foncière avant décembre 2013 pour encourager les baux à long terme et de renforcer les modalités d'application des contrats pour les fermes commerciales. La proclamation fédérale sur l'administration des terres (456/2005), adoptée en 2005, définit les règles de la propriété et des baux fonciers en Éthiopie.[53] Cette loi a déjà été utilisée dans quatre des régions mentionnées ci-dessus pour élaborer des proclamations régionales. Selon la Nouvelle Alliance, trois autres régions (Afar, Gambella et Somali) ont aussi décrété des lois foncières régionales basées sur la nouvelle législation.

L'Éthiopie a aussi accepté d'élaborer et de mettre en œuvre des directives sur la responsabilité des entreprises en matière de régime foncier et d'investissement agricole responsable. Le rapport d'avancement indique que le gouvernement envisage d'adopter les Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance foncière à cet effet. L'UE, par le biais des agences allemandes BMZ et GIZ, étudie la possibilité d'aider l'Agence éthiopienne d'investissement foncier sur cet aspect.

49. « Louis Dreyfus en stand-by à Abidjan », La Lettre du Continent, 6 juillet 2014.

50. Voir l'ACC de l'Éthiopie : http://tinyurl.com/qjg788z

51. Gouvernement d'Éthiopie, « Proclamation on seed », 15 février 2015.

52. Les certificats de premier niveau s'appuient sur les souvenirs des voisins et les délimitations de base des parcelles pour identifier les biens fonciers. Les certificats de second niveau s'appuient sur des mesures plus sophistiquées. Les rapports indiquent que les communautés sont satisfaites des certificats de premier niveau tandis que le demande vis-à-vis des certificats de second niveau vient du gouvernement dans le but de conclure des transactions avec des investisseurs.

53. Gouvernement d'Éthiopie, « Rural land and land use proclamation », 15 juillet 2005.

Ghana[54]

Dans son accord-cadre avec la Nouvelle Alliance du G8, le Ghana s'est engagé à engager une politique qui encouragerait le secteur privé à développer et commercialiser les semences dites améliorées. Pour y parvenir, le gouvernement a convenu d'élaborer une réglementation pour mettre en œuvre la nouvelle législation sur les semences adoptée en 2010. Cette dernière permettrait la création d'un système d'enregistrement des semences ; l'élaboration de protocoles pour les essais, l'autorisation et l'enregistrement des variétés ; l'autorisation de procéder à des inspections sur le terrain et des prélèvements et des essais ; et la définition de normes pour la classification et la certification des semences.

Le gouvernement s'est engagé sur une autre mesure politique, l'adoption d'une nouvelle politique sur les intrants agricoles qui définirait précisément le rôle du gouvernement dans la commercialisation, et celui du secteur privé dans l'obtention des variétés végétales. Il est à noter que dans les Opérations d'appui aux politiques de développement dans le secteur de l'agriculture (AgDPO) de la Banque mondiale au Ghana, il est clairement précisé que le gouvernement se retirerait de la production et de la distribution des semences.

Au niveau du foncier, le gouvernement a accepté d'aider le secteur privé en créant une base de données des terres convenant aux investisseurs. La base de données devait enregistrer 1000 hectares avant décembre 2013, 4 500 hectares avant décembre 2014 et 10 000 avant décembre 2015. Des projets pilotes de contrats de location seront élaborés pour des transactions foncières de 5 000 hectares d'ici décembre 2015. Ces accords porteront essentiellement sur des systèmes de plantations satellites et d'agriculture contractuelle.

Pour les terres détenues de façon traditionnelle et figurant dans la base de données, le gouvernement procédera à des activités « d'audit » et de « sensibilisation » dans les communautés avoisinantes de façon à clarifier les droits et obligations des propriétaires fonciers coutumiers dans les contrats de bail qu'ils seront « habilités » à signer avec des investisseurs.

Il est important de remarquer que les engagements fonciers du gouvernement vis-à-vis des investisseurs figurent aussi dans le Projet d'agriculture commerciale du Ghana (GCAP), un projet financé par la Banque mondiale et l'USAID indépendamment de la Nouvelle Alliance du G8. L'AgPDO du Ghana, financée par Banque mondiale, précise également que l'accès aux terres sera assuré aux investisseurs privés par le biais du GCAP.

Malawi[55]

Avec la Nouvelle Alliance du G8, le gouvernement du Malawi s'est engagé à faciliter l'accès des investisseurs privés à la terre, à l'eau, aux intrants agricoles et aux infrastructures de base. Pour y parvenir, il adoptera une nouvelle loi foncière et réalisera une étude pour identifier les terres inoccupées à la fois du point de vue de la propriété coutumière et des baux. Elle permettra aussi de déterminer l'adéquation aux cultures, afin de dégager d'ici 2018 200 000 hectares pour l'agriculture commerciale à grande échelle. Le Rapport d'avancement 2014 sur le Malawi confirme qu'une nouvelle loi foncière a été adoptée par le parlement.[56] Elle a toutefois été ensuite soumise aux commentaires de la société civile et le président l'a renvoyée devant le parlement au lieu de l'avaliser. Le rapport indique que quelques dispositifs pilotes d'investissement ont été mis en place et que le secteur privé demande une extension de ceux-ci comme base pour la superficie globale de 200 000 ha.

Sur les semences, le Malawi s'est engagé à mettre en œuvre d'ici 2015 le Règlement sur l'harmonisation des règles sur les semences de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA). Cela nécessiterait la promulgation d'une loi sur la protection des obtentions végétales (la Loi du Malawi sur les droits des obtenteurs de variétés végétales a été conclue et est en attente de promulgation), un amendement à la législation phytosanitaire (Loi du Malawi sur la protection des végétaux, 1969), une révision du système national de certification des semences (Loi sur les semences, 1996) et une révision de la Loi sur les pesticides actuellement en vigueur.

Selon le rapport d'avancement 2014 de la Nouvelle Alliance, la Loi sur les droits des obtenteurs de variétés végétales sera présentée à la prochaine session du parlement. La Loi amendée sur la protection des végétaux sera soumise au conseil des ministres pour approbation avant d'être adoptée par le parlement. En ce qui concerne la certification des semences, une nouvelle Loi sur les semences, élaborée avec des contributions du secteur privé,

54. L'ACC du Ghana est disponible à l'adresse : http://tinyurl.com/lpanacy
55. L'ACC du Malawi est disponible à l'adresse : http://tinyurl.com/oyscux7
56. Le rapport d'avancement 2014 sur le Malawi est disponible en ligne à l'adresse : http://tinyurl.com/kxbwkro

est attendue d'ici fin 2014 ou début 2015. La loi sur les pesticides, qui devait être examinée avant juin 2014, a fait l'objet d'une révision et le projet de loi est maintenant au Ministère de la Justice.

Mozambique[57]

Dans le cadre de la Nouvelle Alliance, le gouvernement du Mozambique s'est engagé à adopter des politiques et réglementations qui favorisent le rôle du secteur privé sur les marchés des intrants agricoles. Le gouvernement a pris l'engagement, au-delà de la révision de sa politique semencière, de « cesser systématiquement la distribution de semences libres et non améliorées, sauf pour des cultures de base pré-identifiées, dans des situations d'urgence. » Il s'est également engagé à mettre en œuvre la réglementation approuvée dans la loi POV avant juin 2013, et à aligner la législation nationale sur la production, le commerce, le contrôle qualité et certification des semences sur la réglementation SADC avant novembre 2013.

Le rapport d'avancement de la Nouvelle Alliance publié en juin 2014 indique que le gouvernement a adopté le Décret 12/2013 qui met en place le cadre réglementaire pour la production, le commerce, le contrôle qualité et la certification des semences en conformité avec la SADC. Le processus d'élaboration d'une loi sur la protection des obtentions végétales et du cadre réglementaire correspondant est également en cours. Il est escompté que ces mesures créeront les conditions nécessaires pour que les entreprises semencières internationales participent au marché semencier national. Cependant, une analyse réalisée par l'USAID laisse entendre que le projet de réglementation POV ne sera pas effectif à court et moyen termes du fait que 90 % des exploitants mozambiquais sont de petits agriculteurs de subsistance et que 91 % de la production et du commerce des semences dans le pays a lieu dans le secteur informel.[58]

Dans le domaine du foncier, le gouvernement du Mozambique a accepté de réformer le système de droits d'utilisation des terres et d'accélérer la délivrance de certificats d'utilisation des terres (DUAT) pour favoriser la « sécurité » des petits propriétaires et des investissements des entreprises agroalimentaires. Des actions spécifiques devaient porter sur la réduction du temps de traitement et des coûts pour obtenir des droits fonciers ruraux (avant mars 2013) et sur l'adoption d'une réglementation et de procédures qui permettent aux communautés de participer à des partenariats à travers des baux ou des sous-locations (avant juin 2013). Selon le premier rapport d'avancement (mai 2013), les procédures pour les zones d'une superficie inférieure à 10 hectares ont été rédigées et font l'objet d'une expérimentation pilote dans des communautés ciblées. Le Ministère de l'agriculture a également produit et publié une déclaration (en août 2012) sur la simplification du transfert des DUAT dans les zones rurales.

Pour ce qui est d'autoriser les communautés à louer ou sous-louer leurs terres, le rapport d'avancement de 2014 indique qu'une réglementation a été préparée et est en cours d'examen par les parties prenantes avant d'aller vers une législation. Cependant, du fait d'élections en octobre 2014, la législation ne devrait pas être présentée au conseil des ministres avant la fin de 2014.

Nigeria[59]

Le Nigeria s'était engagé à adopter et mettre en œuvre une nouvelle loi sur les semences qui renforce le rôle du secteur privé dans le développement, la multiplication et la vente des semences, et n'accorde au secteur public qu'un rôle de régulation conforme à la loi sur les semences de la CEDEAO. C'est maintenant chose faite avec l'amendement de la Loi nationale sur les semences agricoles en 2011 et l'adoption d'une politique sur les semences en 2012. Un programme de mise en œuvre a aussi été adopté en 2013 mais il reste à appliquer.

Le gouvernement a également accepté de nouvelles mesures concernant le régime foncier. Il a pris l'engagement d'adopter, entre décembre 2013 et juin 2014, un cadre réglementaire sur l'enregistrement et la délivrance systématique des titres fonciers (SLTR) qui « respecte » les Directives volontaires du CSA sur la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (DV). Aucun détail supplémentaire n'est donné sur la façon dont le SLTR parviendra à cet objectif, mais on peut penser que cela signifie que les principes fondamentaux des DV seront inscrits dans le cadre réglementaire du SLTR. Le SLTR sera étendu à tous les États nigérians d'ici 2016.

57. L'ACC du Mozambique est disponible à l'adresse : http://tinyurl.com/qeeasnj
58. Voir USAID, Programme SPEED, « 2014 New Alliance Progress Report », juin 2014.
59. L'ACC du Nigeria est disponible à l'adresse : http://tinyurl.com/o8e2hgl

Il est utile de signaler que, dans le cadre de la Nouvelle Alliance du G8, le gouvernement s'est aussi engagé à mettre en place et à gérer des Zones de transformation des cultures de base (SPCZ). Les SCPZ sont des zones de culture intensive de produits agricoles dans lesquelles les entreprises agroalimentaires seraient incitées à créer des installations de transformation. Au total, 14 SCPZ seront mises en place dans tout le Nigeria pour le riz, le sorgho et d'autres céréales, le manioc, les pêcheries, l'horticulture et l'élevage. Le gouvernement a prévu d'élaborer, avant avril 2014, un Plan directeur pour dynamiser les investissements du secteur privé dans les SCPZ. En février 2014, la première SCPZ a été lancée dans l'État de Kogi mais aucune information n'est encore disponible sur la façon dont les terres seront mises à disposition des investisseurs dans ces zones.

Sénégal[60]

Au titre de la Nouvelle Alliance, le gouvernement du Sénégal s'est engagé à faciliter l'accès à la terre pour les investisseurs privés et à mettre en œuvre la législation nationale sur les semences en faveur des entreprises privées. Dans le cadre du plan, le gouvernement définira et appliquera des mesures de réforme foncière pour augmenter les investissements du secteur privé, et ces mesures se traduiront vraisemblablement par une redéfinition des droits fonciers au Sénégal.

Tanzanie[61]

La Tanzanie s'est engagée à adapter ses politiques semencières pour encourager une plus grande participation des entreprises au marché national et au marché régional des semences. Fait significatif, sa loi sur les semences a été révisée en novembre 2012 pour aligner la législation national relative aux droits des obtenteurs de variétés végétales sur l'Acte de 1991 de la Convention pour la protection des obtentions végétales (UPOV). Le gouvernement a aussi travaillé avec Zanzibar pour adopter une législation similaire afin d'adhérer à l'UPOV. Le Secrétariat de l'UPOV a recommandé au Conseil d'accepter la Tanzanie.[62]

Selon l'AFSA, la nouvelle loi POV de la Tanzanie entraînera vraisemblablement une augmentation des importations de semences, réduira les activités de sélection végétale au niveau national, facilitera la monopolisation des systèmes semenciers locaux par les entreprises étrangères, et perturbera les systèmes agricoles traditionnels dont dépendent pour leur survie des millions de petits agriculteurs et leurs familles. Aucune partie du processus d'élaboration de ces lois n'a été participative, ce qui a eu pour effet d'exclure les agriculteurs qui sont censés en bénéficier. Ni les organisations d'agriculteurs ni les organisations concernées de la société civile n'ont été consultées sur ces lois.[63]

Selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce, les Pays les moins avancés n'ont pas d'obligation de mettre en place une loi de POV avant juillet 2021. Si la Tanzanie ratifiait la Convention UPOV de 1991, elle serait la seule parmi les pays les moins avancés du monde à être liée par cette convention.

En matière de foncier, la Tanzanie s'est engagée à renforcer les droits fonciers - octroyés ou coutumiers, aussi bien pour les petits propriétaires et les investisseurs - au moyen de certificats. À cette fin, toutes les terres villageoises à Kilombero devaient être délimitées avant août 2012, et toutes les terres du Corridor de croissance agricole du sud de la Tanzanie (SAGCOT) devraient l'être avant juin 2014.

Le gouvernement tanzanien envisage également une réserve foncière par le biais de laquelle des terres sont octroyées au Centre d'investissement de Tanzanie (TIC) qui les loue ensuite à des investisseurs par le biais de « droits dérivés » pour une durée précise qui ne peut excéder 99 ans.[64] Ce point est important parce que les étrangers ne peuvent recevoir des terres en Tanzanie. L'attribution de droits dérivés par le biais du TIC est maintenant le seul moyen par lequel des investisseurs peuvent accéder à des terres.[65]

60. L'ACC du Sénégal est disponible ici : http://tinyurl.com/p965xur
61. L'ACC de Tanzanie est disponible à l'adresse : http://tinyurl.com/pgog9xc
62. Voir les documents correspondants sur le site web de l'UPOV : http://tinyurl.com/ox7hxac
63. AFSA, « The G8 New Alliance on Food Security and Nutrition (NAFSN) and seed policy reform in Africa », document de discussion interne, novembre 2014, 26 p.
64. Voir le modèle de contrat à l'adresse : http://tinyurl.com/q5uuog3
65. Pour plus d'informations sur l'accès aux terres pour investissement en Tanzanie, voir Amalia S Lui, « Foreigners' Land Rights in Tanzania - are they there ? », mai 2014.

Le TIC joue un rôle d'agent du gouvernement dans la gestion des terres attribuées aux investisseurs. Le Ministère des Terres reste le seul organisme qui a la capacité de délivrer des titres fonciers. Il élabore maintenant des directives pour l'accès aux terres, et travaille avec des agences de développement à clarifier et mettre en œuvre sa politique de « terres pour l'équité » qui permettrait l'accession d'investisseurs à des terres en accordant des parts au gouvernement (pour les terres appartenant à l'État) ou aux communautés quand les terres leur appartiennent.[66]

Le gouvernement du Mozambique s'est engagé à cesser systématiquement la distribution de semences libres et non améliorées, sauf dans des situations d'urgence. Quelles seront les conséquences pour des agriculteurs comme cet homme à Chimoio ? (Photo : Indymedia)

66. Pour en savoir plus sur la politique des terres pour l'équité, voir : http://tinyurl.com/q7qr727

Annexe 2: Programmes de pays de la Banque mondiale et impacts

AgDPO du Ghana[67]

L'AgDPO du Ghana a été conçue sous la forme d'un programme sur trois années (trois subventions de 25 millions d'USD chacune) pour contribuer à la Politique de développement du secteur de l'alimentation et de l'agriculture commencée en 2008. Les objectifs de développement des subventions étaient d'accroître la contribution de l'agriculture à la croissance et à la réduction de la pauvreté tout en améliorant la gestion des sols et des ressources en eau.

La « mesure préalable », autrement dit la condition, à cette AgDPO3 (2011) était que le Ghana adopte une nouvelle loi semencière pour permettre l'application des règles d'harmonisation régionale des lois semencières de la CEDEAO. Une nouvelle loi nationale sur les variétés végétales a déjà été adoptée par le parlement en application de l'AgDPO1 en juin 2010 (Loi du Ghana sur les variétés végétales et les engrais). Elle prend en compte les règles d'harmonisation des lois semencières de 2008 de la CEDEAO, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC, et la Convention internationale sur la protection des obtentions végétales. Elle ouvre ainsi la voie à l'introduction de nouvelles technologies pour les semences. La Banque mondiale a conclu que « la mise en œuvre de la nouvelle législation devrait rendre le Ghana plus attractif pour les investissements des entreprises semencières internationales. »

Les mesures à prendre avant l'AgDPO4 (déclencheurs) étaient les suivantes : la mise en place et l'opérationnalisation du cadre institutionnel pour la mise en œuvre de la loi sur les semences (Conseil national des semences, Conseil consultatif sur la protection des obtentions végétales et Conseil national sur les engrais), et la mise au point d'un programme qui favorise l'utilisation des engrais en même temps que des semences certifiées et de la formation.

Ces deux déclencheurs ont aussi été réalisés. Les trois Conseils consultatifs ont été mis en place en 2011 et financés jusqu'au budget 2012 pour superviser le développement d'un nouveau cadre réglementaire technique. Ils jouent des rôles essentiels dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation, la facilitation d'une nouvelle politique sur les intrants, l'organisation des réunions des conseils et des comités, et la réalisation d'un nouveau laboratoire sur les semences. Le gouvernement a aussi transformé son programme de subventionnement existant en faveur des fertilisants en un programme complet d'aide aux intrants agricoles et l'a ouvert à l'industrie semencière et aux prestataires de services. Cela aboutira à terme à la fourniture aux agriculteurs d'une technologie de semences avec engrais et produits phytosanitaires sous la forme d'un package, via le réseau privé de quelque 2900 distributeurs d'intrants agricoles formés par l'AGRA et l'IFDC.

Dans le cadre de l'AgDPO4 (2012), le gouvernement devait lancer des initiatives de réserves foncières locales pour identifier des terrains pour des investissements dans des plantations satellites, dans le but d'intégrer des petits agriculteurs dans les chaînes de valeur commerciales. Comme cette action et les dispositions suivantes sur l'agriculture contractuelle et les plantations satellites se recoupent avec les activités de GCAP sur les terres, la conception des activités de réserve foncière et le cadre des investissements dans les plantations satellites seront réalisés avec une assistance technique dans le cadre du GCAP et du Projet d'administration foncière soutenu par la Banque mondiale.

Une autre action à mettre en œuvre préalablement à l'AgDPO5 a porté sur l'adoption d'une Politique sur les intrants agricoles qui serait prise en compte dans les programmes ultérieurs de soutien aux intrants. La politique sur les intrants vise à clarifier le rôle du secteur privé dans le développement des technologies, la multiplication des semences, la distribution et le transfert des connaissances, ainsi qu'à clarifier le rôle du gouvernement concernant l'environnement réglementaire et les programmes promotionnels comme le programme de subventionnement des engrais et des semences.

67. L'AgDPO3 et l'AgDPO4 du Ghana peuvent être consultées ici : http://tinyurl.com/nbuuaxu et http://tinyurl.com/oemdwzb.

Cela suppose l'adoption d'un plan de réforme institutionnelle pour le Conseil pour la recherche scientifique et industrielle du Ghana, ainsi que pour son Conseil des céréales et des légumineuses, pour prendre en compte leurs nouvelles missions dans le cadre de la nouvelle loi sur les semences. Les deux organismes publics abandonneront leurs rôles dans la sélection des semences et dans la production de semences de base pour laisser la place à une plus grande intervention du secteur privé « qui était étouffé par ce monopole public » selon la Banque.

AgDPO du Mozambique[68]

L'AgDPO actuelle du Mozambique (AgDPO2) a été approuvée en mars 2013 avec un budget de 50 millions d'USD. Son objectif est de promouvoir une croissance agricole tirée par le secteur privé pour parvenir à une sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'articule autour des piliers de la stratégie de la Banque mondiale pour l'agriculture en Afrique, dans laquelle une très grande importance est accordée au foncier et aux semences. Elle soutient la stratégie de réduction de la pauvreté du pays et est alignée sur le plan d'investissement à moyen terme du gouvernement dans le secteur agricole (PNISA), récemment élaboré dans le cadre du Compact PDDAA du pays et signé en décembre 2011.

Le gouvernement du Mozambique a accepté de mettre en œuvre plusieurs mesures politiques qui constituaient une condition juridique préalable à l'acceptation de son crédit. Parmi ces mesures figure l'approbation d'un règlement national sur les semences conforme à la SADC régissant la production, le commerce, le contrôle qualité et la certification des semences, et l'adoption d'une réglementation portant sur le secteur des engrais, qui a été réalisée en février 2013. Une troisième mesure a été prise : la publication en août 2012, dans la presse nationale, de nouvelles règles pour simplifier et accélérer le transfert de droits d'usage de la terre (DUAT) pour les parcelles s'étendant sur moins de 10 hectares.

En 2013, le gouvernement a prévu d'appliquer d'autres mesures en tant que déclencheurs pour l'AgDPO3. Concernant les semences, le déclencheur est l'application du décret sur les droits des obtenteurs. Comme mentionné dans la section sur la Nouvelle Alliance du G8, le processus d'élaboration d'une législation POV et le du cadre réglementaire correspondant sont tous deux en cours au Mozambique. Concernant les terres, le déclencheur est l'adoption de procédures opérationnelles pour les communautés cherchant à conclure un accord avec un tiers sur l'utilisation de terres pour lesquelles la communauté détient les droits d'usage. La réglementation sur cet aspect a été préparée et est en cours d'examen par les parties prenantes avant d'aller vers une législation.[69]

Les mesures qui doivent être appliquées dans le cadre de l'AgDPO3 portent sur la révision des textes officiels régissant les rôles et responsabilités du Comité national des semences et une liste actualisée des variétés de semences autorisées.

AgDPO du Nigeria[70]

L'AgDPO du Nigeria a été approuvée en juin 2013. Elle a commencée sous la forme de la première des deux opérations d'appuis aux politiques et est conforme au Programme de transformation agricole (ATA) du Nigeria. L'ATA représente l'engagement du gouvernement en faveur du développement du secteur agricole - le principal secteur économique après le pétrole - dans le cadre du PDDAA, auquel le pays a adhéré en 2009.

Selon le document de programme approuvé par le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale, l'orientation globale de l'ATA et le programme de réforme des politiques des AgDPO1 et 2, est de promouvoir les investissements du secteur privé et le développement de « chaînes de valeur » commercialement viables.

Pour l'approbation et le financement de l'AgDPO1, le gouvernement du Nigeria a dû entreprendre plusieurs réformes politiques dans le secteur des semences et des engrais. Ces réformes visaient à transférer la responsabilité de la production et de la distribution des intrants agricoles au secteur privé, le gouvernement se retirant dans le même temps de l'approvisionnement physique, de la distribution et de la participation au marché pour se consacrer à la planification et à la régulation du secteur.

La première mesure a porté sur l'approbation d'une nouvelle politique semencière qui confie au secteur privé le développement technologique, la multiplication des semences et la commercialisation et attribue au secteur public le rôle de régulateur. Le Nigeria a terminé cette tâche. En 2011, le Parlement a adopté une proposition d'amendement

68. L'AgDPO du Mozambique est disponible à l'adresse : http://tinyurl.com/o67xmzp.
69. Selon le Rapport d'avancement 2014 de la Nouvelle Alliance du G8.
70. L'AgDPO du Nigeria est à l'adresse : http://tinyurl.com/l6uczc3.

à la Loi nationale sur les semences agricoles de 1992. L'amendement supprimait le monopole d'État sur la production des semences de pré-base et de base et favorisait l'investissement privé dans la production, la multiplication et la distribution des semences. Pour soutenir la mise en œuvre de l'amendement, le gouvernement a adopté une nouvelle politique sur les semences en avril 2012 qui est conforme à la Réglementation 2008 de la CEDEAO sur les semences. Il définit les rôles du secteur public et du secteur privé, et renvoie aux différents textes applicables.

En tant que déclencheurs pour l'AgDPO2, la première Opération d'appui aux politiques de développement dans le secteur de l'agriculture a poussé le gouvernement nigérian à s'occuper des faiblesses de l'application de la réglementation et à intensifier l'adoption des technologies semencières. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a adopté, en 2013, un plan de mise en œuvre qui est en conformité avec la Loi amendée sur les semences et la Politique sur les semences, en mettant l'accent sur la diffusion des technologies semencières et les campagnes de sensibilisation, et la réglementation de la production et de la distribution des semences.

L'AgDPO du Nigeria porte en grande partie sur les semences mais ne mentionne pas beaucoup les terres. Pour comprendre toute l'ampleur des questions foncières au Nigeria, il faut s'intéresser aux projets de Zones de transformation des cultures de base promus par le biais de la Nouvelle Alliance du G8.

Projet de développement durable et inclusif de l'agro-industrie au Sénégal (PDIDAS)[71]

- Pays : Sénégal
- Calendrier : 2014-2019
- Budget : 86 millions d'USD

Le Projet de développement durable et inclusif de l'agro-industrie au Sénégal, plus connu sous le nom de PDIDAS, cherche à développer une agriculture commerciale « inclusive » et une gestion foncière soutenable dans certaines zones du Sénégal. Ce projet sera réalisé grâce à des investissements dans les infrastructures (irrigation, en particulier), une assistance technique aux institutions publiques (communautés rurales surtout), et une aide au secteur privé (y compris aux petits agriculteurs) ainsi qu'à la chaîne de valeur de l'agro-industrie.

Le PDIDAS porte sur deux zones, la Vallée Ngalam et le Lac de Guiers dans les régions de Saint Louis et Louga. Ces zones ont été choisies en raison de la fertilité de leurs sols, de l'accès à l'eau, de la prétendue disponibilité de parcelles de terrains de 15 000 et 40 000 hectares adaptées à une agriculture commerciale, d'un bon accès aux marchés intérieur et extérieur (Port de Dakar) et d'une forte demande du secteur privé.

L'investissement du projet dans l'irrigation permettra l'exploitation de 10 000 ha de terres divisés en 20 lots de 500 ha chacun. Le projet est conçu de manière à ce que les communautés rurales elles-mêmes prennent les décisions d'attribution des terres et concluent des contrats directs avec les investisseurs. La Banque indique qu'il s'agit ainsi de respecter les Principes d'investissement agricole responsable (PIAR) qu'elle a élaborés avec la CNUCED, le FIDA et la FAO, et d'éviter au projet d'être perçu comme un accaparement des terres.[72] Cependant, la législation foncière actuelle au Sénégal ne permet pas la vente ou la location directe de terres par des communautés rurales à des investisseurs. Le gouvernement a donc dû trouver le meilleur moyen pour que des investisseurs puissent acquérir un contrôle sur des terres.

Les terres choisies pour le projet, comme la plupart des terres agricoles au Sénégal, appartiennent au domaine public, qui représente plus de 95 % de la superficie du pays. Selon la loi du 17 juin 1960 sur le domaine public, ces terres sont gérées par les communautés rurales (via leurs instances dirigeantes, les Conseils communaux) et sont attribuées à des « membres des communautés ». Cette attribution confère un droit d'usage sur la terre, mais pas un droit de propriété.

Après avoir évalué différents options possibles « dans les limites fixées par la loi », le gouvernement a opté pour une approche « bail-sous-location ». En application de ce système, le gouvernement ferait passer des terres identifiées et choisies par les communautés rurales du « domaine public » au « domaine privé d'État », ce qui veut dire que les terres seraient alors la possession de l'État. Le gouvernement louerait ces terres à une communauté rurale dans

71. Le dossier du projet PDIDAS est à l'adresse : http://tinyurl.com/mg8d29w

72. Voir le communiqué de presse de la Banque annonçant le projet le 13 décembre 2013 : http://tinyurl.com/pyy874o. Voir également les PIAR eux-mêmes à l'adresse http://tinyurl.com/pqxsy2o

le cadre d'un bail de longue durée, et la communauté le sous-louerait à un investisseur. L'investisseur aurait ensuite un droit sur les terres qui lui conférerait tous les privilèges d'un propriétaire foncier ordinaire, à l'exception du droit de les vendre, pendant la durée de la sous-location. Les villageois locaux qui utilisent actuellement les terres seront soumis à une « procédure de déplacement » pour les rendre accessibles aux investisseurs dans le cadre du PDIDAS. Cette procédure est censée protéger les intérêts de tous les acteurs : le gouvernement, les communautés rurales et leurs membres, et les investisseurs.

Le PDIDAS comprend également une composante qui porte spécifiquement sur le processus de gestion des terres au Sénégal. En effet, outre les dispositifs d'investissement, le projet permettra de réaliser une révision des cadres politique, juridique et institutionnel régissant l'usage et l'attribution des terres rurales en ce qui concerne les investissements de l'agro-industrie. Ce volet portera sur la révision des lois et pratiques applicables, en prenant en compte les « directives de meilleure pratique » comme les Directives du CSA sur la gouvernance responsable des régimes fonciers et le Cadre foncier du projet lui-même ; l'identification des réformes qui pourraient être nécessaires dans ces lois ; et le développement d'instruments spécifiques comme des modèles de baux, des plateformes pour la présentation publique transparente des informations concernant les investissements, des outils pour l'administration et la cartographie des terres au niveau local, etc.

À l'intérieur des Communautés rurales participantes, le projet aidera aussi à l'actualisation de la cartographie des terres agricoles, à la préparation d'un plan cadastral montrant l'attribution des droits fonciers aux investisseurs et aux membres de la communauté et à la mise en place d'un mécanisme au travers duquel les informations concernant les investissements fonciers sont rendus publics.

Projet d'agriculture commerciale du Ghana (GCAP)[73]

- Promoteurs du projet : Banque mondiale & USAID
- Pays : Ghana
- Calendrier : 2012-2017
- Budget 145 millions d'USD (Banque mondiale : 100 millions d'USD ; USAID : 45 millions d'USD)

Le Projet d'agriculture commerciale du Ghana a été approuvé par le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale en février 2012. L'objectif est de développer l'accès à la terre, au financement du secteur privé et aux marchés via des partenariats public-privé dans l'agriculture commerciale dans deux zones, la plaine d'Accra et la zone SADA (Savannah Accelerated Development Authority, dans le nord du Ghana).

Le GCAP porte principalement sur la facilitation de l'accès à la terre en vue d'investissements dans l'agriculture commerciale, notamment de programmes de plantations satellites. On a déjà globalement identifié un certain nombre de terrains qui conviendraient à des investissements commerciaux en utilisant un modèle de partenariat public-privé. Cette opération est réalisée à travers un processus de réserve foncière, également promis dans le cadre de la Nouvelle Alliance du G8 et l'AgDPO comme on l'a signalé plus haut - avec la mise à la disposition publique pour les investisseurs d'informations détaillées sur la topographie, l'hydrologie, les sols et les infrastructures, et des estimations de faisabilité économique et financière. Cette base de données sera complétée par une cartographie des droits existants, l'élaboration d'un modèle de contrat de bail basé sur les prétendues bonnes pratiques, un renforcement des capacités pour que les communautés puissent négocier les baux et les contrats avec les investisseurs, et la création d'un cadre national pour les programmes de plantations satellites et l'agriculture contractuelle.

La mise en œuvre du projet sera guidée par les Principes pour des investissements agricoles responsables de la Banque mondiale, qui ont également été pris en compte pendant sa conception. Le principal objectif de l'utilisation de ces principes est, selon le dossier du projet, de favoriser des investissements « socialement inclusifs » dont tout le monde peut bénéficier : les investisseurs, les propriétaires fonciers, les communautés locales et le pays.

En facilitant les acquisitions de terres pour l'agriculture commerciale, le projet choisit de ne pas utiliser les pouvoirs permettant au gouvernement de procéder à une acquisition obligatoire pour constituer les terres destinées aux investissements privés et aux programmes de plantations satellites associés. Étant donné la prédominance de la propriété foncière coutumière dans la zone du projet, et au Ghana plus généralement, les contrats de bail directs

73. Voir le dossier du projet GCAP : http://tinyurl.com/o2cqgg6. Voir aussi le site web du GCAP : http://www.gcap.org.gh

entre les propriétaires coutumiers et les investisseurs commerciaux constituent le seul mécanisme utilisable pour libérer des terres pour des investissements commerciaux. Cette négociation directe fait toutefois l'objet d'une supervision et de recommandations du gouvernement. Et, dans les cas où les terres appartiendraient à l'État, un contrat de bail sera signé entre les investisseurs et le gouvernement.

De la même manière, le soutien du GCAP à des investissements dans de grandes exploitations sera conditionné à l'acceptation par l'investisseur d'adopter un modèle d'investissements qui intègre les petits propriétaires et les plantations satellites. Dans ce système, les petits exploitants participants ont la possibilité de continuer à utiliser leur propre terre ou de déménager dans de nouvelles parcelles préparées avec l'aide des investisseurs et/ou du GCAP (particulièrement dans le cas de terres irriguées). À cet effet, un processus sera élaboré pour l'attribution de petites parcelles irriguées situées à l'intérieur des zones du projet, et tous les petits exploitants recevront un document certifiant leurs droits à une utilisation soutenable des terres acquises dans le cadre du dispositif d'investissement.[74]

Projet de Pôle de croissance de Bagré[75]

- Pays : Burkina Faso
- Promoteur du projet : Banque mondiale
- Calendrier : 2011-2017
- Budget : 115 millions d'USD

Le Pôle de croissance de Bagré est un projet de développement agricole lancé par le gouvernement du Burkina Faso et réajusté, amélioré et financé par la Banque mondiale. Son objectif est de développer les investissements privés, les emplois et la production agricole dans la région de Bagré, une zone de 50 000 hectares où vivent plus de 40 000 personnes.[76]

Le projet réattribuera les terres dans la zone et interviendra au niveau de la délimitation, de l'enregistrement foncier et de la délivrance à la fois de droits d'usage des terres et de titres de propriété. Il favorisera également les baux agricoles à des investisseurs privés.

Ces questions foncières seront traitées en application du cadre juridique national (notamment la Loi sur le foncier rural) et conformément à la politique de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire (OP 4.12).[77] Étant donné que l'attribution de vastes superficies de terres à des investisseurs est prévue via des systèmes de baux, le projet se réfère aux Principes de la Banque pour des investissements agricoles responsables et affirme qu'il offre aux communautés et aux agriculteurs « l'opportunité » d'être bénéficiaires en étant intégrés dans le dispositif du projet.

Les premières attributions de terres dans le cadre du projet privilégient des terres qui présentent de faibles coûts d'exploitation et d'entretien, pour qu'elles soient affectées en priorité à des petits agriculteurs, des pêcheurs et des éleveurs vivant dans les zones, et des titres de propriétés seront délivrés à ces derniers. La seconde catégorie porte sur les petites et moyennes entreprises agro-industrielles et les grandes sociétés agro-industrielles. Ces zones bénéficieront de transports, d'eau et d'installations de production énergétique. Ces nouvelles entreprises agro-industrielles recevront initialement des baux de trois ans à l'essai, pour vérifier leur capacité à mettre en valeur les terres, puis on leur fournira des baux de longue durée, de 18 à 99 ans.

74. Dossier du projet GCAP, pp. 11-114.

75. Voir le dossier du Projet de Bagré : http://tinyurl.com/mdkhac8

76. Oxfam, « À qui profite la Nouvelle alliance ? La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G8 au Burkina Faso », encadré 1, 2014.

77. Banque mondiale, Réinstallation involontaire, http://tinyurl.com/l9cglj4.

Projet de compétitivité du secteur privé[78]

- Pays : Tanzanie
- Promoteur du projet : Banque mondiale
- Budget : 60 millions d'USD
- Calendrier : 2014-2015

En décembre 2013, le Conseil des administrateurs du Groupe de la Banque mondiale a approuvé un Financement supplémentaire pour le Projet de compétitivité du secteur privé (PCSP, approuvé en 2005). L'objectif de ce projet révisé est de renforcer l'environnement des entreprises en Tanzanie, notamment par la réforme de l'administration foncière.

Les nouvelles activités du PCSP sont destinées à améliorer l'enregistrement cadastral, l'aménagement du territoire et la régularisation des droits fonciers. Elles comprennent une intervention sur le cadre juridique en Tanzanie, tout particulièrement pour étudier, préparer et traiter la législation, notamment la Loi sur l'acquisition foncière et l'indemnisation, la loi sur l'évaluation des biens immobiliers, et la mise en œuvre de la réglementation correspondant à ces lois. Les activités du projet chercheront aussi à décentraliser l'administration foncière et l'enregistrement des terres villageoises, et à renforcer les tribunaux fonciers dans tout le pays.[79]

78. Voir le dossier du PCSP : http://tinyurl.com/lr5jvn8
79. Sources sur le PCSP de Tanzanie : http://tinyurl.com/osm69fu

Annexe 3: Programmes de pays du MMC et impacts

Bénin

Le Compact du MCC avec le Bénin (2006-2011) comprenait un ambitieux projet foncier.[80] La Loi foncière rurale de 2007 au Bénin a reconnu que les droits coutumiers sur les terres équivalaient à des droits de propriété en droit civil, et a créé des documents écrits, comme les plans fonciers ruraux ou PFR et des certificats fonciers ruraux, qui sont des instruments reconnus pour l'affirmation ou la protection de droits fonciers. Bien que la loi ait bénéficié d'un large soutien, il y a eu une opposition entre ceux, comme les agriculteurs de l'organisation Synergie Paysanne, qui voyaient dans cette loi un moyen de renforcer la gestion coutumière des terres, et ceux qui étaient impliqués dans le projet MCC, qui voyaient dans les certificats fonciers et les PFR un tremplin vers des droits de propriété privés et des marchés fonciers.

On a fait appel au sous-traitant de MCC au Bénin, Stewart Global, une société américaine de délivrance de titres fonciers qui a élaboré des régimes de propriété privée en Amérique latine et dans les Caraïbes, pour produire un Livre blanc, rédigé par des « experts » nationaux du foncier, qui servirait de base à une politique foncière nationale. La politique, approuvée par le gouvernement en 2010, a débouché ensuite sur un processus d'élaboration d'un code foncier national. Le MCC a joué un rôle important dans ce processus, en orientant constamment la politique et le nouveau code foncier vers des régimes de propriété privée, basés sur des titres et des marchés fonciers, plutôt que vers des certificats fonciers et des systèmes de gestion communautaire locaux des terres. Il est aussi intervenu directement dans l'organisation de consultations nationales et a cherché à imposer un projet de code national vivement contesté (en en faisant une condition pour une deuxième phase de financement) qui n'a jamais été signé, prétendument en raison de l'incapacité du Bénin à résoudre les problèmes de corruption. Le nouveau code favorise les titres fonciers ruraux et ne prend pas en compte les demandes réelles de la société civile en faveur de restrictions strictes sur la concentration et l'accaparement des terres.[81]

Le MCC, par le biais du MCA-Bénin, a aussi participé directement à l'élaboration des PFR. À la fin du Compact du Bénin, le MCA-Bénin avait élaboré des PFR pour 294 villages (sur un total national de 386 PFR en mars 2012) et fourni des certificats de propriété foncière transférables à plus de 900 citoyens des zones rurales.[82]

Burkina Faso

Le Compact du Burkina (2008-2014) met en œuvre un programme comportant quatre composantes, dont l'une sur la gouvernance des terres rurales.[83] Ce projet foncier vise à augmenter les investissements fonciers grâce, entre autres choses, à une réforme juridique et des interventions sur le foncier dans des municipalités spécifiques.

Une loi sur le foncier rural (2009) a été adoptée par le Burkina Faso juste avant la signature du Compact avec le MCC. Le Compact porte sur la définition des règlements d'application de la loi, la révision de différents éléments de la législation du pays sur la Réorganisation agraire et foncière et l'application de la loi de 2004 sur la décentralisation. Dans le cadre de ces activités, le MCC a soutenu la création de 17 chartes foncières locales pour formaliser et « transformer les règles coutumières en entreprises à but lucratif. »[84] Les chartes ont introduit une nouvelle structure de gouvernance foncière au moyen de comités de gestion décrits par le MCC comme « un mariage de l'autorité coutumière et de l'esprit d'entreprise économique. »[85]

80. Voir le Compact du MCC avec le Bénin : http://tinyurl.com/obydykw
81. Camille Saiah. « Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie Paysanne sur les questions foncières », 2013.
82. Sources sur le MCA Bénin : http://tinyurl.com/obydykw, http://tinyurl.com/ow9wumh, http://tinyurl.com/plhsqrm, http://tinyurl.com/nu6nh8r
83. Voir le Compact du MCC avec le Burkina Faso : http://tinyurl.com/oq79fwl.
84. « Burkina Faso's Ambitious Experiment in Participatory Land Reform », Focus on Land in Africa.
85. *Ibid*.

Le MCC s'est également intéressé à la promotion d'une autre forme nouvelle de droit de propriété introduite par la loi de 2009, l'Attestation de possession foncière en milieu rural (APFR). Selon le spécialiste du MCC sur les droits de propriété et le foncier, Ken Elbow, « les APFR apportent une reconnaissance et une protection pour des droits fonciers informels existants de personnes ou d'entreprise, à la condition qu'elles aient été rigoureusement approuvées par la communauté locale. Le détenteur d'une APFR peut ensuite passer à l'étape de la demande d'un titre foncier complet. Il est facile de prévoir que l'adoption généralisée du concept d'APFR par les populations rurales aboutirait finalement à un système de régime foncier majoritairement formel et à une désintégration du régime foncier coutumier. »[86] Le Burkina Faso a commencé à mettre en œuvre sérieusement les APFR en 2013.[87]

Un partenariat foncier a été signé entre le Burkina Faso et le gouvernement des États-Unis dans le cadre de l'Initiative du G8 pour la transparence foncière. Ce partenariat, analysé plus en détail dans le présent rapport, se situera directement dans le prolongement du Projet du MCC sur la gouvernance foncière.[88]

Cap-Vert II

Le Cap-Vert a signé un second Compact MCC en février 2012 pour une durée cinq ans, avec une composante foncière intitulée Gestion foncière pour les investissements.[89] Il vise à affiner l'environnement juridique, procédural et institutionnel ; à élaborer et installer un système d'information foncière ; à clarifier les droits et les limites sur les îles ciblées.

Ghana

Signé en août 2006 et achevé en 2012, le Compact MCC avec le Ghana comprenait un projet de développement agricole avec une activité de facilitation du régime foncier.[90] L'objectif de cette activité sur le foncier était d'améliorer la sécurité foncière pour les utilisateurs actuels des terres et de faciliter l'accès aux terres pour des cultures commerciales dans trois zones d'intervention du projet. Il s'alignait sur le Projet d'administration foncière existant, soutenu par plusieurs donateurs et mis en œuvre par le gouvernement pour remédier aux problèmes de gouvernance foncière et de droits fonciers, grâce à une réforme systématique du cadre politique et institutionnel. Selon Food Sovereignty Ghana, un membre de l'AFSA, « *le Projet d'administration foncière du Ghana va principalement dans le sens de la privatisation ou carrément du transfert de terres de l'État à des investisseurs étrangers, sans prendre en considération les agriculteurs locaux ou même la bourgeoisie locale pour les investissements. Par exemple, dans le Nord du Ghana, des agriculteurs sont actuellement chassés de vastes superficies de terres qui sont transférées à des investisseurs chinois pour la culture de jatropha.* »[91]

Selon le MCC, le projet est parvenu aux réalisations suivantes : une réforme juridique et institutionnelle en2008 ; l'élaboration d'une base de données d'informations sur le marché foncier ; l'inventaire et la formalisation des droits fonciers ; une délimitation officielle des limites des parcelles et la délivrance de titres fonciers enregistrés ; un renforcement de la capacité des tribunaux à traiter les litiges fonciers.[92] Vu du terrain, cependant, « *le Compact n'a servi qu'à ouvrir largement la voie avec des instruments juridiques visant à fournir des terres à des investisseurs soutenus par la Nouvelle Alliance du G8.* »[93]

Lesotho

Le Lesotho a signé un Compact MCC en juillet 2007. Ce programme, achevé en septembre 2013, comprenait un volet foncier destiné à réformer le cadre institutionnel, juridique et politique de la gouvernance foncière dans le

86. Kent Elbow, « Burkina Faso's Ambitious Experiment in Participatory Land Reform », Focus on Land in Africa, August 2013.
87. MCA, « Burkina Faso Monitoring and Evaluation Plan : Revision 2 », juillet 2013.
88. Sources sur le MCA du Burkina : http://tinyurl.com/oq79fwl, http://tinyurl.com/m77mmmw, http://tinyurl.com/ptdszky, http://tinyurl.com/pnkt2jg
89. Voir le Compact MCC avec le Cap-Vert : http://tinyurl.com/pyxkn3u.
90. Voir la page du MCC sur le Ghana : http://tinyurl.com/mblj2rw.
91. Food Sovereignty Ghana, communication personnelle, 11 novembre 2014.
92. Sources sur le MCA du Ghana : http://tinyurl.com/llk5s9u, http://tinyurl.com/mzssjul, http://tinyurl.com/ogccsrf, http://tinyurl.com/may2qkl.
93. Ibidem.

pays.[94] En 2010 une nouvelle loi foncière a été adoptée, qui met en place un cadre simplifié pour une formalisation foncière systématique, ainsi que l'enregistrement foncier dans les zones urbaines et l'amélioration des processus d'attribution des terres rurales. La loi a jusqu'ici conduit à l'officialisation et à l'enregistrement des droits de 14 389 parcelles.[95]

Libéria

Le MCC a signé une convention de subvention pour un Programme de seuil (Threshold Programme) avec le Libéria en 2010.[96] Le programme comporte une composante sur le foncier qui prévoit trois activités principales : élaboration d'une stratégie de réforme approfondie pour la politique et la législation foncière ; renforcement de la capacité technique du Libéria en matière d'administration foncière et d'arpentage, et amélioration de l'enregistrement et de la gestion des transactions foncières.[97]

Mali

Le Compact avec le Mali a été signé en novembre 2006 et a été arrêté avant l'échéance, en août 2012, en raison du coup d'État qui a renversé le gouvernement civil du Mali.[98] Le Compact prévoyait un projet foncier et d'irrigation dans l'Office du Niger, connu sous le nom de Projet d'irrigation d'Alatona, qui devait mettre en valeur des parcelles de terres irriguées et les attribuer à des petits, moyens et grands agriculteurs. Tous les bénéficiaires du projet ont reçu des titres fonciers qu'ils sont censés payer sur une période de 15-20 ans.[99]

Ce projet a constitué le premier exemple dans lequel des droits de propriété foncière ont été attribués dans l'Office du Niger et la « première propriété formelle significative pour des terres rurales dans le pays. »[100] Le projet a été autorisé à fonctionner en dehors du système de gouvernance foncière de l'Office, avec un « *cahier des charges* » révisé, le document réglementaire qui définit les droits et responsabilités des utilisateurs des terres. En application du nouvel ensemble de règles, les détenteurs de titres fonciers à l'intérieur de la zone de projet du MCC ont bénéficié du droit de vendre ou louer leurs terres et de cultiver d'autres plantes que le riz.[101]

Mozambique

Le Compact du Mozambique a été signé en juillet 2007 et s'est achevé en septembre 2013.[102] Comme pour les autres Compacts du MCC, le volet foncier avait à la fois une composante « régularisation des régimes fonciers » pour la délivrance de titres dans une zone ciblée pour des investissements dans l'agro-industrie et un projet de politique qui intervenait dans des processus de haut niveau pour transformer la politique foncière nationale. Le projet d'attribution de titres fonciers dans le Mozambique Nord a permis l'enregistrement de 200 000 parcelles (municipalités et districts cumulés) et la fourniture de plus de 144 000 titres fonciers (DUAT) aux habitants des municipalités et 10 000 DUAT aux habitants des zones rurales/districts.[103]

Sur le volet politique, le MCC a consacré la plupart de ses efforts au changement des procédures de transfert des droits d'utilisation des terres. Le Compact du MCC posait notamment comme condition que le gouvernement mozambiquais révise sa législation et ses procédures administratives pour permettre la délivrance de droits d'utilisation des terres rurales et un transfert plus rapide et meilleur marché. Le MCC a entrepris d'orienter le changement de politique dans ce sens, grâce à la création d'un organisme consultatif sur les terres, le Forum de Consultas

94. Voir la page du MCC sur le Lesotho : http://tinyurl.com/l4aebes.
95. Sources sur le MCA du Lesotho : http://tinyurl.com/max6kok, http://tinyurl.com/k5laoly, http://tinyurl.com/kzut3w2, http://tinyurl.com/l4aebes, http://tinyurl.com/ln4qa5d.
96. Voir l'accord du MCC avec le Libéria : http://tinyurl.com/ko3a7y5.
97. Sources sur le Programme de seuil du Libéria : http://tinyurl.com/ko3a7y5, http://tinyurl.com/lj7n9nw.
98. Voir le Compact du MCC avec le Mali : http://tinyurl.com/p2dr8j8.
99. Sources sur le MCA du Mali : http://tinyurl.com/p2dr8j8, http://tinyurl.com/mxwtfem, http://tinyurl.com/pr4yhm6, http://tinyurl.com/k7tcdqr.
100. Leonard Rolfes Jr. et Alfousseyni Niono, « Strengthening land rights and food security in Mali », MCC, Knowledge and Innovation Network, Winter/Spring 2012-2013/
101. MCC, « Seeking a fair way to allocate land in Mali », 31 janvier 2014.
102. Voir le Compact du MCC avec le Mozambique : http://tinyurl.com/jw87f3z.
103. Anna Locke, « Mozambique land policy case study », ODI, mars 2014.

sobre Terra (FCT). Ce dernier a été créé par décret gouvernemental en octobre 2010 et a finalement approuvé une nouvelle réglementation sur la transférabilité en 2013. Selon une étude produite par l'Institut britannique de développement outre-mer (Overseas Development Institute), « si le FCT s'est réuni à plusieurs reprises au niveau national et au niveau local, certains de sont inquiétés du peu de participation de la société civile, de son absence de capacité efficace de prise de décision, de son cérémonial parfois excessif et de ses conclusions et programmes prévus à l'avance. »[104]

Sénégal

En septembre 2009, le Sénégal a signé un Compact de six ans avec le MCC (2009-2015).[105] Il comprend un Projet Irrigation et Gestion des ressources en eau (IWRM) à travers lequel le MCC finance la construction de routes, de ponts et de travaux d'irrigation pour étendre la zone actuellement en agriculture irriguée dans la Vallée du fleuve Sénégal et attirer des investissements extérieurs dans la région. Une composante importante de ce projet est l'Activité de sécurisation foncière (LTSA) qui vise à formaliser les droits fonciers et réattribuer et redistribuer les terres dans les zones cibles du projet dans le Delta et Podor.[106] Selon le MCC, « le profil existant des détenteurs actuels des droits fonciers devra être ajusté pour tirer profit de pratiques agricoles nouvelles et plus intensives, rendues possibles par les améliorations de la gestion des ressources en eau. »

La LTSA a recours à un processus participatif, géré par MCA-Sénégal, pour formaliser le régime foncier et définir des critères pour l'attribution des terres. Ceux qui sont sélectionnés pour l'attribution des terres reçoivent des certificats fonciers (*titres d'affectation*). Ce sont les conseils ruraux locaux et des conseils communaux locaux qui ont la responsabilité de l'attribution des certificats fonciers, la LTSA a aussi créé un nouvel organisme, le Comité technique d'appui à la sécurisation foncière, composé de représentants du gouvernement central et du secteur privé, ainsi que d'organisations de la société civile, pour intervenir en tant qu'organisme consultatif auprès des autorités locales et superviser les attributions de terres.

La LTSA a été conçue comme un modèle qui pourrait être étendu et appliqué ailleurs au Sénégal. Le gouvernement l'applique maintenant à un projet foncier controversé de grande ampleur de l'entreprise Senhuile, à capitaux italiens, ainsi qu'au projet PDIDAS financé par la Banque mondiale, analysé par ailleurs dans ce rapport.[107] Le MCA-Sénégal est impliqué dans ces deux projets :

> *« Les étapes préparatoires pour chacun de ces projets sont empruntées à la LTSA et sont mises en œuvre avec l'aide du MCA-Sénégal, notamment : sélection des sites des activités de projet négociée localement ; proposition et validation des principes et procédures régissant l'utilisation des terres ; identification et prise en compte des engagements, des responsabilités et des attentes de la part des populations locales, des investisseurs et du gouvernement ; approbation publique et acceptation des décisions de gestion foncière ; formalisation par écrit des engagements et des accords entre les partenaires. »*[108]

La Phase 2 de la LTSA, lancée en mars 2013, poursuivra la formalisation du régime foncier dans la Vallée du fleuve Sénégal. Le gouvernement a exigé que le MCA-Sénégal préside un groupe de travail réuni pour élaborer la politique et les mécanismes législatifs (c'est-à-dire la réforme de la législation foncière) pour reproduire ces initiatives au niveau national.[109]

104. *Ibid*.
105. Voir le Compact du MCC avec le Sénégal : http://www.mcasenegal.org/mca/securisation-fonciere.
106. Le contrat pour la LTSA a été attribué à un consortium de consultants français : Fit Conseil, Sonede Afrique, et CIRAD.
107. Kent Michael Elbow et Alain Diouf, « Achieving Fair and Transparent Land Allocation of High-Value Agricultural Lands in the Senegal River Valley : The Delicate Question of Selecting Project Beneficiaries », MCC, 2013.
108. Kent Elbow, « Burkina Faso's Ambitious Experiment in Participatory Land Reform », Focus on Land in Africa, August 2013.
109. Sources sur le Compact avec le Sénégal : http://tinyurl.com/k7dtqdq, http://tinyurl.com/n6osmvx, http://tinyurl.com/lpckmke.

Acronymes

(O)GM - (organisme) génétiquement modifié
ACC - Accord(s)-cadre(s) de coopération
ADPIC -Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (OMC)
AFD - Agence française de développement
AFSA - Alliance for Food Sovereignty in Africa (Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique)
AFSTA - Association africaine du commerce des semences
AgDPO - Development Policy Operations in agricultural sector (Opération d'appui aux politiques de développement de l'agriculture)
AGRA - Alliance for a Green Revolution in Africa (Alliance pour une révolution verte en Afrique)
ALE - Accord de libre-échange
APE - Accord de partenariat économique
APFR - Attestation de possession foncière rurale (Burkina)
ARIPO - African Regional Intellectual Property Organisation (Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle)
ASIWA - Alliance for Seed Industry in West Africa (Alliance pour une industrie semencière en Afrique de l'Ouest)
ATA - Agricultural Transformation Agenda (Programme de transformation agricole - Nigeria)
BAD - Banque africaine de développement
BF - Burkina Faso
BMZ - Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Allemagne)
CD - Cadre et directives
CEA - Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO - Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS - Inter State Committee for Drought Control in the Sahel (Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel)
CIOPORA - Communauté internationale des obtenteurs de plantes ornementales et fruitières de reproduction asexuée
CNUCED - Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COASem - Comité ouest-africain des semences
COMESA - Common Market for Eastern and Southern Africa (Marché commun de l'Afrique orientale et australe)
CSA - Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DFID - Department for International Development (Département du développement international)
DPO - Development Policy Operations (Opérations d'appui aux politiques de développement)
DUAT - droits d'usage et d'exploitation de la terre (Mozambique)
DV - Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers
FAO - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCT - Forum consultatif de la terre
FIDA - Fonds international de développement agricole
G8 - Groupe des 8
GCAP - Ghana Commercial Agriculture Project (Projet d'agriculture commerciale du Ghana)
GIZ - Agence de coopération internationale allemande pour le développement
GNIS - Groupement national interprofessionnel des semences et plants (France)
IFDC - Centre international de développement des engrais
IFGE - Investissements fonciers à grande échelle
IPF - Initiative sur les politiques foncières
IWRM - Irrigation and Water Resources Management (Projet Irrigation et Gestion des ressources en eau)
LDC - Louis Dreyfus Commodities
LTI - Land Transparency Initiative (Initiative pour la transparence foncière)
LTSA - Land Tenure Security Activity (Activité de sécurisation foncière)
MCA - Millennium Challenge Account

MCC - Millennium Challenge Corporation
METASIP - Medium Term Agricultural Sector Investment Plan (Plan d'investissement à moyen terme pour le secteur agricole)
Nouvelle Alliance - Nouvelle Alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition
OAPI - Organisation africaine de la propriété intellectuelle
OMC - Organisation mondiale du commerce
OMPI - Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONU - Organisation des Nations unies
OPAPI - Organisation panafricaine de la propriété intellectuelle
PASS - Program for Africa's Seed Systems (Programme pour les systèmes semenciers en Afrique - AGRA)
PBR - Droits des obtenteurs (identique à la POV)
PDDAA - Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PDIDAS - Projet de développement inclusif et durable de l'agro-business au Sénégal
PFR - plan foncier rural
PMA - Pays les moins avancés
PNISA - Programme national d'investissement dans le secteur agricole
POV - Protection des obtentions végétales
PSCP - Private Sector Competitiveness Project (Projet de compétitivité du secteur privé)
SADC - Southern African Development Community (Communauté de développement de l'Afrique australe)
SAGCOT - Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania (Corridor de croissance agricole du sud de la Tanzanie)
SLTR - Systematic Land Titling and Registration (Enregistrement et délivrance systématique de titres fonciers)
SPCZ - Staple Crop Processing Zones (Zones de transformation des cultures de base)
STN - Sociétés transnationales
TIC - Tanzania Investment Center (Centre d'investissement de Tanzanie)
TSS - titre sécurisé simplifié
UA - Union africaine
UE - Union européenne
UEMOA - Union économique et monétaire ouest-africaine
UPOV - Union pour la protection des obtentions végétales
USAID - US Agency for International Development (Agence américaine pour le développement international)

GRAIN est une petite organisation internationale à but non lucratif qui soutient la lutte des petits agriculteurs et des mouvements sociaux en faveur de systèmes alimentaires sous le contrôle des communautés et basés sur la biodiversité. GRAIN publie plusieurs rapports chaque année. Il s'agit de documents de recherche détaillés qui fournissent des informations générales et des analyses approfondies sur un sujet donné.

GRAIN tient à remercier les différents amis et collègues qui ont commenté ce rapport ou contribué à sa mise en forme.

On pourra trouver la collection complète des rapports de GRAIN sur notre site web:
www.grain.org/article/categories/14-reports

GRAIN,
Girona 25 pral., 08010 Barcelona, Espagne
Tél: +34 93 301 1381, Fax: +34 93 301 16 27
Email: grain@grain.org
www.grain.org