



Investissements et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest



Le Club est un groupe d'organisations régionales d'Afrique de l'Ouest, de pays et d'organisations internationales travaillant ensemble au développement et à l'intégration de la région ouest-africaine. Sa mission est de mutualiser la réflexion et les expériences au service de l'efficacité des politiques régionales. Il s'appuie sur des études factuelles et produit des analyses indépendantes dont il tire des orientations stratégiques et des outils de gestion de politiques qui sont mis à la disposition des Membres et autres parties prenantes.

Le Club est aussi un espace de dialogue politique. Membre du pôle de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), son Secrétariat contribue aux travaux de l'Organisation et facilite la prise en compte des spécificités et des initiatives ouest-africaines dans les enceintes traitant des grands défis mondiaux contemporains ; enjeux alimentaires, énergétiques, sécuritaires notamment



#### **Notre vision**

L'accès sécurisé et équitable à la terre et les droits fonciers permettent de réduire la pauvreté et de promouvoir l'identité, la dignité et l'intégration.

#### **Notre mission**

La Coalition internationale pour l'accès à la terre est une alliance mondiale d'organisations intergouvernementales et de la société civile oeuvrant ensemble pour promouvoir l'accès sécurisé et équitable à la terre et les droits fonciers des pauvres, hommes et femmes, par le biais d'activités de plaidoyer, de concertation, de partage des connaissances et de renforcement des capacités.

illustration de couverture: © Aldo di Domenico

Les opinions et les interprétations exprimées dans cette note ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou du Secrétariat du CSAO, ni celles de l'ILC, de leurs membres ou de leurs donateurs.

ISBN 978-92-95093-56-0

©2011 Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE)/Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC)

# Investissements et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest

Synthèse réalisée par:

**Moussa Djiré et Augustin Wambo**

Sous la coordination de:

**Léonidas Hitimana et Sibiri Jean Zoundi,**

Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE)

**Novembre 2011**

# Remerciements

Le projet de recherche sur les *Pressions commerciales sur les terres* a été coordonné, au sein du Secrétariat de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, par M. Michael Taylor, avec le soutien de M. Andrea Fiorenza. M. Ward Anseeuw, du CIRAD, a fourni le soutien technique sur toutes les études, et le projet s'est appuyé sur un cadre conceptuel développé par M. Michel Merlet et Mme Clara Jamart, de l'association Agter. De nombreux membres et partenaires de la Coalition, ainsi que des spécialistes indépendants, ont documenté le projet et contribué à l'analyse de la recherche.

La synthèse de ce document s'appuie sur les études de cas réalisées au Burkina Faso par M. Sayouba Ouédraogo, au Mali par M. Amadou Keita, au Ghana par M. Prosper Komla-Bissi, au Niger par M. Idi Léko, au Sénégal par M. Yahya Kane. M. Sanou Saïdou a également contribué à la relecture et l'enrichissement du rapport de synthèse. De nombreuses personnes ont contribué tout au long de l'étude à travers notamment les ateliers de discussion méthodologique et celui de restitution des résultats provisoires. Le Secrétariat du CSAO exprime sa reconnaissance à ces contributeurs.

# Préface

Créé en 1976 à l'initiative de pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et de quelques Etats sahéliens d'Afrique, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) a vu son mandat redéfini suite à un processus de refondation en 2010. Groupe multilatéral de pays, d'organisations régionales d'Afrique de l'Ouest et d'organisations internationales travaillant ensemble au développement et à l'intégration régionale ouest-africaine, le Club constitue un instrument de veille et de prospective assurant un suivi permanent et une analyse structurelle des socio-économies et des politiques de la région<sup>1</sup>. Il contribue ainsi à l'efficacité de l'action de ses membres et des parties prenantes, en mettant à leur disposition des informations et des analyses prospectives utiles à une meilleure anticipation des potentiels de développement et des risques de conflits en Afrique de l'Ouest.

A un moment où la volatilité des prix des produits agricoles et alimentaires pèse de plus en plus sur la sécurité alimentaire en Afrique, les interrogations sur l'impact que les transactions foncières pourraient avoir sur l'accès à l'alimentation des populations les plus vulnérables, sont de plus en plus fortes. Largement médiatisé, le phénomène des investissements fonciers internationaux en Afrique se caractérise cependant par un manque de connaissance sur les superficies faisant l'objet des transactions, la nature réelle des contrats, l'existence ou non de mécanismes efficaces de régulation au niveau des pays, etc. Fidèle à sa fonction de promoteur du dialogue et de la participation de la région au débat international sur des enjeux le concernant, le Club a consacré son forum 2009 à la *Pression sur les terres ouest-africaines: concilier le développement et les politiques d'investissement*. Les principales recommandations issues de ce forum insistent notamment sur la nécessité d'accompagner la région en éclairant certains aspects des transactions foncières et en lui fournissant des éléments d'aide à la prise de décision.

Si des lignes directrices ont été édictées dans le cadre de l'OCDE pour encadrer l'action des entreprises multinationales concernées par les investissements, des questions subsistent concernant la gouvernance foncière des pays ouest-africains visant à établir une base de négociation «gagnant-gagnant». Il s'agit notamment d'apprécier l'existence ou l'effectivité de fonctionnement des mécanismes de régulation permettant de préserver les droits des communautés les plus vulnérables aux crises alimentaires, sans pour autant décourager les investissements fonciers.

Le partenariat CSAO-ILC autour de l'analyse régionale des mécanismes de régulation des transactions foncières en Afrique de l'Ouest, constitue une mise en œuvre des recommandations du forum 2009 du CSAO. Il apporte un éclairage aux organisations régionales, notamment à celles qui sont membres du Club, à savoir la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), ainsi qu'aux États et à leurs partenaires.

---

1 Le terme «région» renvoie à l'organisation du continent africain. Dans le cadre de cette étude, il désigne la région de l'Afrique de l'Ouest, regroupant les 15 pays membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ainsi que la Mauritanie et le Tchad.

Mis en place par la société civile et les organisations internationales convaincues que l'accès sécurisé à la terre et aux ressources naturelles reste fondamental pour aider les femmes et les hommes à sortir de la pauvreté et de la faim, ILC a lancé un programme global de recherche visant à une meilleure connaissance de l'impact des investissements fonciers internationaux à grande échelle. Les petits exploitants font souvent face à une compétition pour la terre dont dépendent leurs moyens d'existence. Il est évident que ces évolutions de la demande en terre et en énergies renouvelables contribuent à une compétition accrue sur ces ressources, globalisée et inéquitable.

Le présent rapport, fruit du partenariat CSAO – ILC, fait partie des nombreux documents produits dans le cadre de l'étude globale<sup>2</sup>. Il est l'occasion, pour le Secrétariat du CSAO et pour ILC, d'adresser leurs sincères remerciements à toutes les organisations et institutions ayant pris part à cette étude. Dans un monde où les contraintes sur les ressources sont de plus en plus fortes, les choix faits aujourd'hui sur la tenure et la propriété foncière détermineront l'avenir des économies et des sociétés, et par conséquent méritent d'être soigneusement étudiés. Le CSAO et ILC espèrent que les analyses produites éclaireront la prise de décision et l'action des leaders ouest-africains et favoriseront un renforcement de la gouvernance foncière, tant au niveau des pays qu'au niveau de la région.

**M. Laurent Bossard**

Directeur

Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique  
de l'Ouest (CSAO/OCDE)

**M. Madiodio Niasse**

Directeur

Secrétariat de la Coalition internationale  
pour l'accès à la terre (ILC)

---

<sup>2</sup> La liste complète des études et des sources d'informations est disponible sur le site web d'ILC <http://www.landcoalition.org/cplstudies>

# Sommaire

Préface

Sommaire

Liste des tableaux et des illustrations

Sigles et acronymes

Résumé exécutif

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1 Objectifs et méthodologie de l'étude</b>	<b>4</b>
Objectifs de l'étude	4
Déroulement de l'étude et échelle d'analyse	5
Définition des concepts utilisés.	5
<b>2 Caractéristiques et tendances des acquisitions foncières</b>	<b>7</b>
Les transactions foncières réalisées avec les entreprises étrangères	7
Les transactions foncières réalisées avec les investisseurs nationaux	10
Les motivations des investisseurs nationaux et étrangers	11
Les motivations des pays hôtes	12
Les opportunités liées aux investissements fonciers	13
Les risques liés aux investissements fonciers	16
<b>3 Cadre d'investissement et mécanismes de régulation des transactions foncières</b>	<b>19</b>
Le cadre d'investissement et de régulation	19
Les instruments de sécurisation foncière et de régulation des investissements	24
Les cadres régionaux de gestion foncière	36
<b>4 Orientations pour une meilleure régulation des transactions foncières de grande envergure</b>	<b>40</b>
La régulation des transactions foncières au niveau des États	40
La régulation des transactions foncières au niveau régional	44
<b>Conclusion</b>	<b>48</b>
Références bibliographiques	49

# Liste des tableaux et des illustrations

## Tableaux

Tableau 1: Aperçu des investissements fonciers de grande envergure dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest	9
Tableau 2: Aperçu des impacts des IDE dans les pays acquéreurs	18
Tableau 3: Avantages fiscaux du Code des investissements du Burkina Faso	20
Tableau 4: Avantages fiscaux du Code des investissements du Mali	21
Tableau 5: Indicateurs Doing Business (DB) relatifs au foncier en 2009	24

## Illustrations

Usine de biocarburant de Boni	15
-------------------------------	----



# Sigles et acronymes

AFDB	African Development Bank
AGETIER	Agence d'exécution des travaux d'infrastructures et d'équipements ruraux
AGETIPE	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi
AGTER	Association pour l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
ANREVA	Agence nationale du plan de retour vers l'agriculture
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDF	Code domanial et foncier
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEN-SAD	Communauté des Etats sahélo-sahariens
CFA (franc)	Communauté financière africaine (franc de la)
CILSS	Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CL	Convention locale
CNUCED	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
COFOB	Commission foncière de base
COFOCOM	Commission foncière communale
COFODEP	Commission foncière départementale
COPAGEN	Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain
CPI	Conseil présidentiel pour l'investissement
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CSD	Commission on Sustainable Development
CSS	Compagnie sucrière du Sénégal
DB	Doing Business
DFID	Department for International Development

DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
ECOWAP	Politique agricole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIAN	Food First Information and Action Network
FIDA	Fonds international de développement agricole
FRDA	Fonds régional de développement agricole
GIE	Groupement d'intérêt économique
GRAF	Groupe de recherche et d'action sur le foncier
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAASTD	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development
IDE	Investissement direct étranger
GRN	Gestion des ressources naturelles
GUF	Guichet unique du foncier
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IIED	International Institute for Environment and Development
IISD	International Institute for Sustainable Development
ILC	International Land Coalition
LOA	Loi d'orientation agricole
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
LSFMR	Loi sur la sécurisation foncière en milieu rural
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OMI	Office des migrations internationales
ONG	Organisation non gouvernementale
PAU	Politique agricole de l'Union
PCD	Plan communal de développement
PNSFMR	Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural
PPP	Partenariat public privé
PRIA	Programme régional d'investissement agricole
PSM	Projet sucrier de Markala

RAF	Réforme agraire et foncière
RAINS	Regional Advisory and Information Network Systems
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest
SAPCO	Société d'aménagement pour la promotion des côtes et zones touristiques
SCTF	Service du cadastre et des travaux fonciers
SDPF	Service des domaines et de la publicité foncière
SFR	Service foncier rural
SPCR	Secrétariat permanent du Code rural
SPR	Secrétariat permanent régional
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa

# Résumé exécutif

Les transactions commerciales sur les terres agricoles ne sont pas un phénomène nouveau, mais l'accélération de leur rythme et l'importance de la taille des terres louées ou vendues au cours de ces dernières années revêtent un caractère spécifique. Si ces transactions permettent l'accroissement des investissements et des innovations, elles suscitent une forte opposition de la part des organisations paysannes et présentent des risques de fragilisation des droits d'accès des populations rurales à la terre, et des menaces pour la durabilité environnementale. Le phénomène étant mondial, il est nécessaire pour l'Afrique de l'Ouest de se munir de garde-fous qui, tout en ne décourageant pas les investissements, garantissent la sécurisation des droits fonciers des populations et une utilisation des terres respectueuse des enjeux écologiques et environnementaux. La définition de ces mesures demande une connaissance approfondie des mécanismes de régulation existants.

L'objectif final de cette étude est de formuler des propositions qui servent de base au dialogue régional sur les mécanismes de régulation foncière face aux pressions commerciales sur les terres. Elle s'inscrit dans l'initiative de l'ILC *Pressions commerciales sur la terre*.

Ses objectifs spécifiques visent à:

- réaliser un état des lieux des transactions foncières de grande envergure sur un échantillon de cinq pays d'Afrique de l'Ouest ;
- analyser et évaluer la pertinence des lois et des politiques foncières nationales ;
- analyser les cadres régionaux régulant ou susceptibles de contribuer à la régulation des acquisitions foncières de grande envergure ;
- analyser les mécanismes locaux de participation des populations à la gestion foncière ;
- proposer des pistes d'actions pour une meilleure régulation des transactions commerciales sur les terres agricoles.

Les principaux constats sont les suivants:

- Les investissements fonciers présentent pour les pays hôtes l'intérêt d'une source de financement pour le secteur agricole et le développement de l'agro-industrie. Cependant, s'ils offrent des opportunités d'accès aux technologies et de création d'emplois, ils comportent aussi des risques qui inquiètent en premier lieu les organisations paysannes et aussi la communauté internationale. Celles-ci appellent donc à la mise en place de mécanismes de régulation. Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, les législations et les services qui encadrent les transactions foncières ne sont pas encore suffisamment structurés pour faire face aux investissements fonciers de grande envergure.
- Dans beaucoup de pays du Sahel, les conventions locales apparaissent comme une alternative à l'échec des mécanismes étatiques de gestion des ressources naturelles. Suite à des négociations entre les différents acteurs locaux (représentants des populations, élus des

collectivités territoriales, services techniques déconcentrés, etc.), émergent des accords sur les règles et les modalités de gestion durable de ces ressources. Mais l'élaboration et la mise en œuvre de ces conventions rencontrent des difficultés liées à leur validité juridique et à la coordination des différents niveaux en jeu.

- L'application effective des législations foncières en Afrique de l'Ouest se heurte à l'inachèvement du processus de production normative. La plupart des lois souffrent de l'inapplication de certaines de leurs dispositions, faute de textes d'application que les gouvernements tardent à adopter ou n'adoptent parfois jamais. C'est souvent le cas lorsque le gouvernement sait que l'application d'une loi peut provoquer des remous dans la population ou lorsque l'application de la loi implique des dépenses qu'il ne peut financer.
- Les législations ne vont pas toujours au bout des logiques qui les sous-tendent, notamment en matière de déplacement des populations. Dans tous les pays, la question des compensations matérielles et des indemnisations en cas de déplacement de populations mérite une attention particulière. Or les législations en vigueur ne comportent pas de dispositions pour réguler ces situations.
- La multiplicité des services en charge de la gestion foncière rend difficile le suivi de l'action publique.
- La faiblesse des moyens humains, techniques et financiers mis à la disposition des administrations publiques limite la capacité des Etats à s'acquitter de certaines de leurs missions régaliennes. Ainsi, les services de l'Etat chargés du contrôle environnemental, de l'allègement de la procédure d'immatriculation et de la gestion domaniale rencontrent d'importantes difficultés dans leur mission.
- Le plus souvent, dans leurs délibérations, les conseils communaux cherchent à attirer les investisseurs et prennent moins en compte les intérêts des populations. Et s'il est souhaitable que les collectivités locales s'impliquent activement dans la gestion foncière, ceci n'est pas une garantie, dans un contexte de corruption rampante, de faiblesse du contrôle de légalité des actes et du peu d'existence du droit de regard des citoyens.
- Les dispositions législatives relatives aux conventions locales, lorsqu'elles existent, restent floues, limitant ainsi le recours à un instrument qui pourrait pourtant jouer un grand rôle dans la sécurisation foncière. Se pose de fait la question de la gouvernance foncière. Comment les règles de gestion sont-elles élaborées ? Comment les citoyens y participent-ils, comment les acceptent-ils et se les approprient-ils ? Comment les institutions publiques les mettent-elles en œuvre ? Sont-elles transparentes, équitables, facilement accessibles à tous les usagers (au plan géographique, procédural et financier) ?
- Dans la majorité des pays, la multiplicité des services intervenant à divers échelons du découpage administratif dans la délivrance des services fonciers contribue à la lenteur des procédures. Cette situation est de nature non seulement à démotiver les demandeurs de services fonciers et à décourager par conséquent l'investissement rural, mais également à donner la tentation de contourner les procédures officielles.
- Des actions sont proposées pour améliorer la gouvernance foncière, au niveau national et au niveau régional.

Au niveau national:

- *Mettre en place des observatoires fonciers nationaux.* D'une composition la plus variée possible, ils constitueraient une instance de documentation et d'analyse des dynamiques foncières. Ils contribueraient à la diffusion de l'information et des bonnes pratiques et permettraient d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion publique sur des dérives éventuelles. Ils pourraient constituer l'échelon national des observatoires régionaux et sous-régionaux.
- *Encourager les formes d'investissement agricole ne comportant pas d'acquisition de terres de grande envergure.* Plusieurs études montrent qu'il est possible et rentable de réaliser des investissements sans recourir à l'acquisition de grandes superficies. Les investisseurs pourraient nouer des contrats d'exploitation ou de production avec les producteurs locaux. Quelques exemples d'investisseurs au Mali (Mali Agro Energie) et au Burkina Faso (Agritech Faso) pourraient être sources d'inspiration. De tels projets sont bénéfiques tant aux investisseurs qu'aux acteurs locaux.
- *Intensifier les investissements publics et mettre en place des fonds d'aménagement foncier.* Comme alternative aux investissements entraînant des aliénations de terre, il conviendrait d'intensifier les investissements publics, notamment dans les aménagements de parcelles mises ensuite à disposition par bail. La création d'un fonds d'aménagement foncier assurerait le financement de telles opérations.

Au niveau régional:

- *Redynamiser le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation et le droit d'établissement et de résidence.* Malgré d'importantes avancées dans la mise en œuvre des accords régionaux concernant le droit d'établissement, on constate que leur application effective est loin de produire les effets escomptés. Une évaluation du protocole sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement dans l'espace CEDEAO contribuerait à rendre plus dynamique la coordination à tous les niveaux des différentes initiatives foncières.
- *Mettre en place un observatoire régional foncier.* Cet observatoire pourrait être conçu sur le modèle des structures nationales et régionales d'information sur les marchés agricoles qui existent déjà en Afrique de l'Ouest. Il serait l'instance où les populations locales, les groupes d'intérêt tels que les syndicats du secteur privé, les associations de producteurs agricoles, pourraient émettre leurs propositions.
- *Mettre en place un fonds régional pour la réforme foncière en Afrique de l'Ouest.* Envisagé sous la forme d'un fonds fiduciaire d'affectation, il attirerait les contributions aussi bien des partenaires du développement que des opérateurs économiques. Il renforcerait ainsi les capacités des différents acteurs.
- *Mettre en place un fonds régional d'aménagement foncier.* Ce fonds favoriserait les alternatives aux acquisitions de terre. L'expérience des investissements fonciers de l'UEMOA au Mali en illustre l'intérêt. S'intégrant dans un projet de libre circulation des citoyens des pays membres, cette réalisation constitue une plate-forme d'intégration. Les cultures visées sont principalement le riz, confirmant ainsi la priorité donnée à la sécurité alimentaire par les organisations régionales.

- *Mettre en place une charte foncière régionale.* Divers travaux d'analyse et d'ateliers organisés par le CILSS ont recommandé la mise en place d'une charte foncière régionale en réponse aux faiblesses de la coordination des politiques foncières et de décentralisation. Elle tirerait parti des expériences des différents pays et définirait une vision régionale de la gestion foncière avec tous les Etats et les principaux acteurs concernés.





# Introduction

Depuis quelques années, les médias sont l'écho de l'accélération des acquisitions de terres (achat ou location) d'une superficie relativement importante en Afrique par des investisseurs étrangers. Ces investissements sont supposés contribuer au développement agricole et à la lutte contre la pauvreté. Cependant, ils présentent aussi des risques de fragilisation des droits d'accès des populations rurales à la terre ainsi que des menaces pour la durabilité environnementale. Ils suscitent donc une forte opposition de la part des organisations paysannes et une grande préoccupation de la communauté internationale.

Si les transactions commerciales sur les terres agricoles ne sont pas un phénomène récent, l'accélération de leur rythme et l'importance des superficies concernées sont une nouveauté par rapport aux décennies passées. Le phénomène étant mondial, il est nécessaire pour l'Afrique et ses différentes régions de se munir de garde-fous qui, tout en ne décourageant pas les investissements, sécurisent les droits fonciers des producteurs ruraux et favorisent une utilisation des terres respectueuse des enjeux écologiques, environnementaux et de sécurité alimentaire.

La mise en place de telles mesures nécessite une connaissance approfondie des mécanismes de régulation déjà existants, ce qui ne semble pas être le cas dans certains pays où seuls les médias sont en mesure de fournir des informations. Depuis quelques années cependant, des études ont recensé les ventes ou les locations de terres à des investisseurs étrangers. En Afrique de l'Ouest, les enjeux de ces acquisitions concernent la réforme des lois foncières en cours, les droits de propriété, les droits d'usage et les règles d'appropriation de la terre, les risques d'expropriation, les compensations et les indemnités, l'utilisation des ressources naturelles au détriment de la population locale, mais aussi les opportunités en termes d'emplois, d'infrastructures et de relance du marché. Aussi, les organisations régionales ouest-africaines ont-elles lancé plusieurs initiatives. Le forum de Bamako, organisé par le Secrétariat du CSAO en décembre 2009 sur le thème *Pressions sur les terres ouest-africaines: concilier développement et politiques d'investissement*, fut l'occasion d'échanger sur les modalités de prise en compte des questions émergentes que soulèvent les acquisitions de terres à grande échelle et leurs conséquences sur la sécurité alimentaire<sup>3</sup>.

Par ailleurs, comme le constatent Taylor et Bending (Taylor et Bending 2009), l'accentuation récente des pressions commerciales sur les terres agricoles a suscité l'engagement de plusieurs acteurs de développement, notamment les organisations de la société civile, les organisations internationales et intergouvernementales, les agences de coopération, ainsi que les centres nationaux et internationaux de recherche. Les périodiques et sites Web de ces structures fournissent des informations importantes et la plupart des journaux en ligne spécialisés sur les questions foncières y consacrent de larges rubriques. C'est le cas du Hub Rural (<http://www.hubrural.org>), de l'ONG GRAIN (<http://www.grain.org>), de l'ILC (<http://www.landcoalition.org>) et de l'ONG AGTER (<http://www.agter.asso.fr>) qui fournissent des informations sur le sujet pour diverses régions du monde.

---

<sup>3</sup> Les documents et conclusions de ce forum sont disponibles sur internet: <http://www.oecd.org/csao/terres>

Si les études de terrain et les travaux de réflexion approfondis sur cette question des acquisitions foncières de grande envergure ne sont pas nombreux, certains fournissent néanmoins des éclairages importants, permettant d'en comprendre les caractéristiques et d'identifier les questions majeures de la problématique. Parmi les travaux récents, on mentionnera les études suivantes:

- Le rapport de l'International Institut for Environment and Development (IIED) *Land grab or development opportunity?* (Cotula et al. 2009): fruit d'une collaboration avec l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA), il constitue la première étude relative aux acquisitions foncières de grande envergure combinant recherche de terrain et analyse documentaire. Il traite du cadre juridique, des tendances et des forces motrices clés de ces acquisitions. Il analyse les supports contractuels ainsi que le processus de leur négociation et les premiers impacts sur l'accès à la terre des populations rurales des pays hôtes. Le rapport est basé sur une revue de la littérature, des interviews avec des personnes ressources clés, des inventaires nationaux de demandes et d'attributions de terres depuis 2004 dans 5 pays (Ethiopie, Ghana, Mali, Madagascar et Soudan), ainsi que des études qualitatives au Mozambique et en Tanzanie sur un échantillon réduit de transactions foncières. La Banque mondiale a initié une étude sur la même thématique, mais avec un échantillonnage géographique beaucoup plus étendu. A cette analyse, s'ajoute celle de l'IIED de 2011 (Cotula 2011). Basée sur les cas concrets d'une douzaine de contrats portant sur des superficies allant de 500 à 200 000 hectares, en Afrique australe, de l'Est, de l'Ouest et du Centre, cette étude analyse la participation dans le processus de contractualisation, la transparence économique, la distribution des risques, coûts et bénéfices entre les investisseurs et les pays hôtes, l'équilibre entre l'économie, le social et les considérations environnementales, etc.
- La Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) a réalisé plusieurs études de cas sur les investissements directs étrangers (IDE) dans le foncier en Afrique dont deux concernent le Mali—projet Malybia et projet sucrier de Markala (PSM)—(GTZ 2009). Elles analysent, entre autres, le contexte des projets, leur montage institutionnel, leurs impacts positifs et négatifs, potentiels ou avérés, et formulent des propositions et recommandations.
- Les initiatives de l'ILC sur les *Pressions commerciales sur les terres* éclairent davantage le phénomène. D'envergure mondiale, leurs analyses en appréhendent les impacts actuels et futurs sur la pauvreté. Elles proposent des solutions, aussi bien politiques qu'opérationnelles, visant à réduire les risques et étudient les opportunités pour les populations pauvres. En préalable à notre étude, l'ILC a réalisé, en collaboration avec AGTER, une étude préliminaire de cadrage (Merlet et Jamart 2009 a)<sup>4</sup> faisant le point sur la question des acquisitions foncières de grande envergure. Un élément essentiel de l'analyse des auteurs est la capture de la rente foncière que les auteurs considèrent comme étant au cœur des enjeux soulevés par la pression commerciale sur les terres agricoles.
- Un document de la FAO (FAO 2009) souligne que les investissements pourraient avoir des conséquences positives si les objectifs des acheteurs de terres et les besoins en matière d'investissements des pays en développement pouvaient se concilier. A cet effet, le rapport suggère des mesures pour rendre les investissements efficaces, notamment à travers l'exploration de stratégies alternatives et la mise en place d'un code de conduite.

---

4 Ces deux travaux ont fortement inspiré le cadre conceptuel de la présente étude.

- Le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, M. Olivier de Schutter, a consacré en 2010 un rapport sur l'accès à la terre et le droit à l'alimentation<sup>5</sup>. Il analyse les menaces que représentent les pressions croissantes sur la terre pour trois catégories d'utilisateurs de terres: les populations autochtones, les petits exploitants et les groupes spécifiques comme les bergers, les pasteurs et les pêcheurs. Il explore la façon dont les États et la communauté internationale pourraient mieux respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'alimentation en reconnaissant davantage la terre comme un droit humain. Il met en exergue le fait que, si la sécurité d'exploitation est importante, les titres individuels de propriété et la création d'un marché pour les droits fonciers peuvent ne pas être les meilleures façons d'y parvenir. Il précise que la priorité devrait être accordée aux modèles d'investissement qui n'entraînent pas l'expulsion des usagers de la terre et qui n'encouragent pas la concentration foncière.
- D'autres travaux sur la question foncière en Afrique sont également disponibles. Sans être consacrés spécifiquement aux acquisitions foncières de grande envergure, ils fournissent toutefois un éclairage utile sur les politiques et les législations foncières, et permettent d'apprécier la capacité de régulation ainsi que les réformes en cours<sup>6</sup>.
- De façon générale, si les informations et les analyses disponibles permettent de cerner différents aspects de la problématique des acquisitions foncières de grande envergure, certaines idées préconçues sur le sujet demeurent vivaces (Taylor et Bending 2009). Le débat demeure figé dans une sorte de manichéisme où les analyses nuancées ne semblent pas facilement admises. Par ailleurs, les transactions foncières de grande envergure se réalisent dans un contexte où, la plupart du temps, les États hôtes eux-mêmes font appel aux investisseurs, sans pour autant avoir la certitude de disposer de mécanismes nationaux ou même régionaux de régulation, éprouvés et fonctionnels. Il est donc nécessaire de faire le point sur ces mécanismes, afin de voir dans quelle mesure ils permettent de faire face aux nouvelles tendances<sup>7</sup>.

---

5 Voir le lien [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021\\_access-to-land-report\\_fr.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_fr.pdf)

6 (Ouedraogo 2004), (Lavigne Delville et al. 1998), (Deiningner 2005), (Lavigne Delville et Durand-Lasserve 2009), (DFID 2009), ( Djiré 2004), (Lavigne Delville et al. 2000)

7 Il existe déjà de nombreuses études sur les politiques et législations foncières, mais la plupart ne concernent pas la question spécifique des investissements étrangers ou des acquisitions foncières de grande envergure.

# 1 Objectifs et méthodologie de l'étude

## Objectifs de l'étude

S'inscrivant dans le cadre de l'initiative de l'ILC sur les *Pressions commerciales sur les terres*, l'étude a pour objectif principal de produire des éléments d'aide au dialogue politique, au niveau des États et de leurs organisations régionales, sur les mécanismes de régulation foncière face aux pressions commerciales.

Plus spécifiquement, l'étude vise à:

- faire un état des lieux de la situation des transactions foncières de grande envergure dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest;
- analyser et évaluer la pertinence des lois et des politiques foncières nationales, notamment leur rôle dans l'encouragement ou non des investissements fonciers à grande échelle et la sécurisation des droits fonciers des populations locales;
- analyser les cadres régionaux régulant ou susceptibles de contribuer à la régulation des acquisitions foncières de grande envergure;
- analyser les mécanismes locaux de participation des populations à la gestion foncière et plus particulièrement le potentiel que pourraient offrir les conventions locales (CL) en tant que mécanismes de gouvernance et de participation des acteurs locaux à la gestion et à la prise de décision relative aux transactions commerciales sur les terres agricoles;
- proposer des pistes d'actions pour une meilleure régulation de ces transactions, prenant en compte la sécurisation des investissements et les intérêts des producteurs locaux d'une part, et les objectifs d'intégration régionale d'autre part.
- Pour atteindre ces objectifs, les questions suivantes ont servi de fil conducteur à l'étude: comment promouvoir ces investissements sans porter préjudice aux droits des producteurs locaux; les mécanismes institutionnels existant, tant au plan national que régional, sont-ils suffisants pour assurer une régulation équitable; si oui, comment les consolider; si non, quelles réformes mener pour atteindre cet objectif?

# Déroulement de l'étude et échelle d'analyse

L'étude a été menée essentiellement à partir de méthodes qualitatives, en l'occurrence la recherche documentaire, les entretiens semi-structurés avec divers acteurs et des études de cas approfondies. Ces dernières ont été conduites dans cinq pays (Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger et Sénégal), choisis à partir de critères prenant en compte la situation géographique, l'ampleur des transactions foncières, la diversité des législations et des dynamiques foncières.

L'étude s'est déroulée en plusieurs étapes:

- la revue documentaire et l'élaboration des outils de collecte des données;
- un atelier d'échange méthodologique avec différents spécialistes de la question foncière;
- la conduite des études de cas par les consultants nationaux dans les cinq pays retenus;
- la synthèse régionale et la rédaction du rapport provisoire;
- l'atelier régional de partage des résultats provisoires de l'étude, suivi de la finalisation de la synthèse régionale.

La question de l'échelle s'est posée au cours de l'analyse dans la mesure où la notion d'acquisition de terre «à grande échelle» est relative. Le rapport de l'IIED définit les acquisitions foncières de grande échelle comme étant des achats ou locations de terre de plus de 1 000 ha. Si cette détermination a permis de circonscrire le champ d'investigation, elle a aussi conduit à laisser de côté un nombre important d'acquisitions foncières de moindre superficie mais néanmoins intéressantes pour l'analyse. En effet, en termes de transactions foncières, la qualité de la terre est aussi, sinon plus déterminante que la superficie. À l'évidence les terres fertiles ont plus de valeur que les terres non fertiles ou dégradées. La présente analyse a donc pris en compte des acquisitions de terres de plus de 50 hectares dans certains cas.

## Définition des concepts utilisés

### **Acquisition foncière de grande envergure et accaparement de terres**

Pour désigner les nouvelles pressions commerciales sur les terres agricoles, le terme «accaparement» est le plus utilisé dans la littérature. Taylor et Bending (Taylor et Bending 2009) soulignent, à juste titre, que ce terme implique l'idée que l'accumulation de terres procède de moyens illégaux et (ou) illégitimes. Effectivement, dans certains cas, le processus d'acquisition des terres est clairement illégal, mais dans la plupart des cas, il ne viole pas expressément les dispositions du droit foncier national. Le terme «accaparement » peut être considéré comme tendancieux et non approprié à tous les cas d'acquisition. Mais, ceci n'empêche pas le fait que les

acquisitions de terres à grande échelle engendrent des inégalités en matière de droits fonciers et soulèvent des questionnements d'ordre éthique et politique. Si des mesures appropriées n'étaient pas adoptées au niveau des Etats, cette concentration conduirait à l'éviction des petits paysans et pourrait sans conteste être qualifiée d'accaparement. Tenant compte de ces différents aspects, l'expression «acquisition foncière de grande envergure» a paru plus appropriée pour cette étude. Par «acquisition foncière de grande envergure», nous entendons l'acquisition de droits de toute nature (non seulement les droits de propriété, mais aussi les droits d'usage et d'exploitation), sur une superficie relativement grande et susceptible d'affecter durablement l'accès à la terre des populations locales.

### **Transaction foncière**

Cette expression désigne un processus dans lequel deux ou plusieurs parties négocient entre elles l'obtention ou la cession de droits d'accès, d'usage ou de propriété sur un fonds de terre. La transaction aboutit à un acte juridique de cession/vente, de bail/location, de concession, etc. Le contenu des droits varie selon le type d'acte.

### **Mécanisme de régulation**

Par là on désigne l'ensemble des principes, règles et procédures, ainsi que les structures chargées de leur mise en œuvre, visant à éviter toute dérive ou manquement susceptible de porter préjudice à la répartition équitable des gains ou de compromettre certains objectifs de développement, tels la réduction de la pauvreté, la sécurisation des moyens de production, la sécurité alimentaire, les droits fondamentaux humains et sociaux, etc.

## 2 Caractéristiques et tendances des acquisitions foncières

Malgré le nombre élevé et la diversité des articles de presse, des rapports d'études et de colloques sur le sujet, il demeure encore difficile d'établir un état des lieux chiffré des acquisitions foncières de grande envergure et des transactions afférentes en Afrique de l'Ouest. Ceci tient à l'aspect sensible du sujet qui rend l'accès à l'information assez difficile et à la complexité du regroupement de données statistiques fiables.

Contrairement à une idée reçue très médiatisée, les achats ou locations de terres agricoles par des investisseurs étrangers, nationaux ou régionaux, ne sont pas un phénomène récent. Pendant la période coloniale et quelquefois au lendemain des indépendances, des investisseurs ont acquis de vastes plantations dans des pays africains pour des cultures de rentes. Par la suite, dans les années 80 et 90, la tendance s'est réorientée vers l'agriculture contractuelle et d'autres segments du secteur agricole (Taylor et Bending 2009). La nouveauté actuelle réside dans l'accélération du rythme, l'importance et la taille des superficies, l'extension du phénomène à de nombreux pays qui jusque là étaient négligés par les investisseurs, ainsi que l'implication accrue des gouvernements dans ce type d'opérations.

Enfin, il faut noter que les acquisitions de terres à grande envergure n'est pas le fait des seuls investisseurs étrangers. Aussi est-il important de distinguer les investissements fonciers des entreprises multinationales de ceux réalisés par les investisseurs nationaux.

### Les transactions foncières réalisées avec les entreprises étrangères

Dans le passé, les investissements privés étrangers dans le foncier rural étaient principalement orientés vers les pays côtiers à climat favorable aux cultures de rente. Actuellement, un nombre plus élevé de pays est concerné et les superficies allouées portent sur des dizaines, voire des centaines de milliers d'hectares. La taille des superficies et les secteurs visés varient selon les pays.

*Au Burkina Faso*, les acquisitions foncières de grande envergure par des investisseurs étrangers portent essentiellement sur les agrocarburants et sont réalisées dans le cadre de contrats d'exploitation. Agritech Faso s'est installé en 2008 avec l'objectif d'atteindre 200 000 hectares pour la production de jatropha et de beurre de karité. Au vu des polémiques soulevées par la culture du jatropha sur des sols riches, cette entreprise a décidé de travailler en lien avec le

ministère en charge de l'Environnement, en orientant ses investissements uniquement dans des terres dégradées pour éviter la concurrence avec la culture de produits alimentaires.

*Au Ghana*, les superficies acquises dans diverses régions du pays par certaines entreprises atteignent 450 000 hectares, notamment pour la Scan Fuel Ltd. Les firmes sont norvégiennes (Biofuels Africa, Scan Fuel Ltd), israéliennes (Galten), indiennes (Hazel Mercantile) ou italiennes (Agroil).

*Au Mali*, les investissements fonciers étrangers sont concentrés dans la zone de l'Office du Niger<sup>8</sup>. Ils proviennent de pays divers: Royaume Uni (Crest Global Green Energy et Lornho à travers la firme sud africaine Illovo), la France (Agro-Ed), la Chine (N Sukala), la Côte d'Ivoire, etc. Les superficies concernées sont variables. Le record revient à la Lybie avec 100 000 hectares<sup>9</sup> et surtout au Royaume Uni avec près de 900 000 hectares pour Crest Global Green Energy au Mali, en Guinée et au Sénégal. Une des particularités de la gestion des terres de la zone de l'Office du Niger est la coexistence d'aménagements réalisés par l'État malien avec le concours de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, d'aménagements privés nationaux et étrangers, et d'affectations réalisées au profit d'organisations régionales, notamment l'UEMOA et la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD). Plusieurs sources font aussi état d'acquisitions récentes par des investisseurs italiens et saoudiens dans les cercles de Kita et de Bafoulabé situés dans la première région administrative du pays.

*Au Sénégal*, les acquisitions de terres sont des investissements touristiques, réalisés notamment par la Société d'aménagement et de promotion des côtes et zones touristiques du Sénégal (SAPCO) créée en 1975. La pression commerciale sur les terres agricoles est aussi le fait de grandes entreprises multinationales comme Tallass Investment Sénégal (TIS), D1oil PLC, Crest Global Green Energy et Helius Energy, qui viennent de mettre en place un consortium visant à approvisionner le Sénégal en électricité, en agrocarburants et en produits dérivés.

Le tableau ci-dessous résume les investissements fonciers de grande envergure dans les cinq pays où les études de cas ont été réalisées. Ces informations sont fournies à titre indicatif, sur la base des seules estimations disponibles.

---

8 L'Office du Niger est une entreprise parapublique malienne qui gère désormais le capital foncier du delta en tant qu'administration foncière

9 Ces terres ne seront définitivement attribuées qu'après la réalisation par la société Malibya de toutes les études requises et sur présentation d'un plan d'investissement agréé. Pour l'instant, le contrat de bail porte sur 25 000 hectares pour lesquels les études ont d'ores et déjà été réalisées.



**Tableau 1: Aperçu des investissements fonciers de grande envergure dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest<sup>10</sup>**

Pays d'accueil	Superficie	Investisseur	Pays d'origine	Mode d'acquisition	Usage du foncier
Burkina Faso	> 500 ha	AGRITECH (projet porté par la Commune rurale de Boni, Province du Tuy)	Burkina Faso	Espaces communaux cédés par les villages	Agrocarburants
		AgroEd et Ilaria Burkina	France	Accords-cadres avec l'État	Agrocarburants
	1 000 à 5 000 ha	Agritech Faso	Burkina Faso <sup>11</sup>	Contrat avec des paysans volontaires	Agrocarburants
		APROJER	Burkina Faso <sup>12</sup>	Contrat avec des paysans volontaires	
	60 000 ha	Belwet Biocarburant SA (Projet Larlé Naaba)	Burkina Faso	Contrat avec des paysans volontaires	Agrocarburants
Ghana	10 000 ha	Gold Star Farms Ltd	Ghana		
	300 à 38 000 ha	Biofuels Africa	Norvège		
	30 000 ha	Svensk Etanol kemi AB (Sekab)	Suède		
	23 762 à 400 000 ha	Scan Fuel Ltd	Norvège		
Mali	> 500 ha	Personnes physiques et coopératives	Mali	Bail emphytéotique pour la Coopérative et ND <sup>13</sup> pour les personnes physiques	Riziculture et maraîchage pour les personnes physiques
	1 000 à 10 000 ha	Personnes physiques, syndicats et sociétés	Mali, sociétés asiatiques, arabes et africaines	Bail emphytéotique et ND pour certains	Riziculture, maraîchage, agrocarburants, etc.
	11 000 à 20 000 ha	Sociétés mixtes, étrangères, africaines et maliennes	Mali, Côte d'Ivoire, UEMOA, Afrique du Sud, Chine Grande Bretagne	Bail emphytéotique avec l'Office du Niger et parfois convention avec l'Etat	Canne à sucre, riz, agrocarburants
	30 000 à 100 000 ha	Etat	Burkina Faso	Bail emphytéotique	Oléagineux, agrocarburants
		AgroEd	France	ND	Agrocarburants
AGROENER-BIO		Mali	Bail emphytéotique	Agrocarburants, oléagineux	
	Malibya	Lybie	Bail emphytéotique	Production agricole, élevage, transformation	
Niger	50 ha	Privé lybien	Lybie	Achat	Culture irriguée
	618 ha	Al Tamini Khaled Alhil International	Arabie Saoudite	Concession rurale (20 ans) renouvelable	Agriculture
	4 000 ha	IBS Agro Industries in Gaya Niger		ND	ND
	4 409 ha	Société saoudienne	Arabie Saoudite	Concession rurale (20 ans) renouvelable	Culture irriguée
	10 895 ha	Groupe Bin Taleb international	Arabie Saoudite	Concession en négociation	Culture irriguée Ecotourisme

<sup>10</sup> Ce tableau ne comporte que des acquisitions pour lesquelles des chiffres et un minimum de documentation sont disponibles.

<sup>11</sup> Entreprise du Burkina Faso, avec des actionnaires du Burkina, de l'Amérique et de l'Asie.

<sup>12</sup> Une fondation de l'entreprise Impérial Tobacco, propriétaire de la Manufacture burkinabè de cigarettes.

<sup>13</sup> ND : non disponible

Pays d'accueil	Superficie	Investisseur	Pays d'origine	Mode d'acquisition	Usage du foncier
Sénégal	250 ha	Société mixte	Espagne / Sénégal	Affectation par conseil rural	Légumes et fruits
	320 ha	Grands domaines du Sénégal (filiale de la Compagnie fruitière de France)	France	Bail emphytéotique	Production maraîchère
	12 000 ha	Mimran (CSS)	France	Délibération locale et bail emphytéotique	Production sucrière
	18 000 ha	Asiyla Gum Company (Société ASIYLA)	Arabie Saoudite	Affectation de terre par les 9 communautés rurales concernées et le Centre de recherche zootechmique de Dahra	Plantation gomme arabique

Sources: Rapports nationaux, GTZ, FAO, IIED, ONG Grain, Reuters, etc. Tableau compilé à partir des études de ces institutions et des rapports des médias internationaux fondés principalement sur les communiqués de presse, une information sur les nouveaux contrats étant publiée quasi quotidiennement.

## Les transactions foncières réalisées avec les investisseurs nationaux

En préalable, on notera qu'il est difficile de distinguer clairement les investisseurs nationaux des investisseurs étrangers dans la mesure où les premiers agissent parfois comme des intermédiaires ou des relais locaux pour les seconds. Les investisseurs étrangers quant à eux sont, dans la plupart des cas, auteurs d'opérations foncières ou acquéreurs de terres pour leur propre compte.

Dans la majorité des pays où les études de cas ont été réalisées, les investisseurs nationaux sont plus nombreux que les investisseurs étrangers. L'attention des médias et des observateurs s'est focalisée sur les investisseurs étrangers du fait qu'ils sont effectivement les acquéreurs de grandes superficies. Mais si les investisseurs nationaux, via des achats ou des baux emphytéotiques, travaillent généralement sur des surfaces plus réduites, l'importance du nombre de leurs acquisitions fait de l'investissement national un facteur plus significatif que l'investissement direct étranger, à l'échelle locale (Taylor et Bending 2009), (Cotula et al. 2009). Et dans certains cas, les investisseurs nationaux possèdent ou convoitent des superficies comparables à celles des investisseurs étrangers (Société Huicoma avec 100 000 hectares, Yatassaye avec 20 000 hectares au Mali, la Gold Star Farms Ltd avec 10 000 hectares au Ghana). Généralement, l'intérêt des investisseurs nationaux se porte sur les terres rurales non aménagées, notamment dans les zones périurbaines, les terres agricoles fertiles ou les terres à vocation touristique.

*Au Mali*, les acquisitions de terres en zones périurbaines étaient au départ encouragées par les autorités de la première République, au travers de lotissements et d'attributions de concessions

rurales. C'est ainsi que la ville de Bamako s'est retrouvée ceinturée par des champs appartenant à des personnes vivant et travaillant en ville. Peu de statistiques officielles existent sur le sujet, mais une étude conduite dans la commune rurale de Sanankoroba et portant sur 268 titres fonciers délivrés par les services du domaine du cercle de Kati, révèle que les bénéficiaires se classent comme suit: 40 % pour les agents de l'État, 35 % pour l'État lui-même et 20 % pour les opérateurs économiques (Djiré 2007).

La situation au *Burkina Faso* est assez similaire. Les terres rurales non aménagées sont des zones de prédilection pour les investisseurs. Celles situées à la lisière des plans d'aménagement des grands centres urbains, notamment sur les grands axes routiers au sortir de ces villes, sont très souvent convoitées pour l'installation de nouvelles unités industrielles ou de magasins de stockage, ou même désormais pour l'extension future des lotissements, provoquant ainsi des spéculations. L'étude sur les demandes et la délivrance des titres en milieu rural menée par le bureau ATEF<sup>14</sup> indique que, sur 1 303 demandeurs recensés, environ 84 % sont des personnes physiques dont la majeure partie réside dans les grands centres urbains. Les demandes de titres émanent donc des résidents des centres urbains et non pas des paysans des localités où les terrains sont implantés.

Une étude réalisée récemment dans quelques pays de l'Afrique de l'Ouest (Hilhorst, Nelen et Traoré 2011) révèle que plus de 95 % des investisseurs sont des nationaux<sup>15</sup>, que 45 % résident dans les provinces où les investissements sont réalisés et 37 % dans les capitales. Dans les zones qui ont fait l'objet d'enquête pour cette étude, la superficie maximum acquise est de 504 hectares au Bénin, 300 hectares au Burkina Faso et 632 hectares au Niger.

## Les motivations des investisseurs nationaux et étrangers

L'accroissement récent des acquisitions foncières est principalement lié au regain d'intérêt pour les agrocarburants et à la crise alimentaire de 2007.

Cependant, comme le souligne un rapport ILC (Taylor et Bending 2009), les terres agricoles ne sont pas l'unique pôle d'intérêt des investisseurs qui regardent désormais aussi vers les forêts et les zones touristiques. Les nouveaux marchés du carbone, tels ceux proposés au titre des initiatives du programme des Nations unies REDD (réduction des émissions de gaz liées à la déforestation et à la dégradation des forêts), avec la marchandisation des services environnementaux subséquente, ainsi que l'écotourisme expliquent aussi, en partie, le regain d'intérêt pour les terres africaines.

---

14 Etude réalisée pour le compte de la Direction de la planification du ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques.

15 Les résultats de cette étude sont à prendre avec précaution dans la mesure où elle n'a porté que sur quelques sites. De plus, plusieurs investisseurs contactés ont refusé de répondre au questionnaire.

Certains auteurs (Merlet et Jamart 2009 b) estiment que la principale motivation des acquisitions de terres à grande échelle est la capture de la rente foncière, dont les paramètres sont très variables: fertilité du sol, ressources hydrauliques ou biodiversité utile à la valorisation de services environnementaux. Ainsi, dans les pays où les études de cas ont été réalisées, les investissements se sont orientés vers des secteurs susceptibles de produire une rente différenciée: terres périurbaines pour les cinq pays et prioritairement pour les investisseurs nationaux, zones touristiques, au Sénégal notamment, zones agricoles fertiles, surtout lorsqu'elles sont irriguées (Office du Niger au Mali, Dendi et vallée du Niger au Niger), zones propices à la culture des agrocarburants pour les cinq pays. Au Ghana, les régions d'Ashanti et de Brong Ahafo sont les plus touchées en raison de la richesse du sol et du climat très propice à la production des agrocarburants, du faible coût de la main d'œuvre agricole, de la stabilité de l'environnement politique et institutionnel, avantages auxquels il faut ajouter ceux que des investisseurs peuvent tirer de la faiblesse du cadre légal et administratif de la gestion foncière.

Au-delà de la capture directe de la rente, certains investisseurs, nationaux comme étrangers, cherchent à se positionner en vue d'obtenir des droits fonciers qu'ils pourront monnayer par la suite. Selon une étude commanditée par la Banque africaine de développement (BAD) en 2009, les lettres d'accord de principe délivrées par l'Office du Niger aux demandeurs portaient sur 645 259 hectares dont 49 304 seulement (7,6 %) pour lesquels des baux ordinaires et emphytéotiques ont été signés. Seulement 2 880 hectares ont été mis en valeur, soit moins de 0,5 %. On assiste à une sorte de prise en otage des terres, particulièrement évidente lorsque les superficies sont importantes, non exploitées et situées dans plusieurs zones à la fois.

Enfin, certains investissements soutenus par des fonds souverains (Lybie, Arabie Saoudite, Émirats) traduisent parfois la volonté de réinvestir, dans le secteur prometteur de la terre, les revenus réalisés dans d'autres secteurs, et celle de développer les entreprises agro-industrielles à l'étranger pour assurer l'approvisionnement du marché national.

## Les motivations des pays hôtes

La principale motivation des gouvernements des pays hôtes à accueillir des transactions foncières de grande envergure est la recherche de capitaux pour le financement du secteur agricole et le développement de l'agro-industrie. Pour cela, ils ont défini des politiques d'investissement, mis en place des cadres juridiques propices aux investissements et s'impliquent activement dans les opérations foncières avec les investisseurs étrangers.

Au Mali la modernisation de l'agriculture a été affirmée et inscrite dans une loi: la *Loi d'orientation agricole* (LOA), adoptée en septembre 2006. Cette loi dispose en son article 3, que «la politique de développement agricole s'appuie sur la promotion volontariste de la modernisation de l'agriculture familiale et de l'entreprise agricole, pour favoriser l'émergence d'un secteur agro-industriel structuré, compétitif et intégré dans l'économie sous-régionale». En réalité, l'idée existait bien avant, puisque le *Décret de gérance des terres de l'Office du Niger*, adopté en 1996,

prévoit, pour l'installation d'entreprises agricoles, l'octroi de terres par des baux emphytéotiques et ordinaires. Par ailleurs, un document politique rédigé en 2007 propose «une stratégie de puissance agricole» visant à sortir de l'agriculture de subsistance et à enclencher un processus de transition des systèmes traditionnels vers des techniques modernes de production agricole. Outre la mécanisation et la maîtrise de l'eau, le document mentionne les mesures volontaristes prises à l'Office du Niger pour l'octroi de parcelles à des investisseurs privés (nationaux ou étrangers) et publics.

Certaines des études de cas montrent clairement que les investissements privés ont été réalisés à la demande des États. Ainsi, le projet sucrier de Markala (PSM), qui regroupe plusieurs catégories d'actionnaires, a été initié à la demande du gouvernement malien. Il s'agit d'un projet agro-industriel dont l'implantation est située dans la zone de l'Office du Niger. Il couvre le territoire de six communes rurales (Sansanding, Pogo, Siribala, Dougabougou, Sibila et Markala) pour une superficie totale de 2 087 km<sup>2</sup> et une population de 155 902 habitants environ. Le principal objectif du PSM est d'atteindre l'autosuffisance en sucre pour le Mali et d'exporter l'excédent de la production vers les pays voisins.

Parallèlement à l'apport de capitaux, de technologies, de savoir-faire, d'infrastructures et à l'accès au marché, favorables au développement économique des zones rurales, les motivations des pays hôtes se situent aussi au niveau de l'intérêt plus personnel de certaines catégories. En témoignent la participation à la ruée sur les terres agricoles, d'une partie de l'élite bureaucratique et militaire et des accointances personnelles marquées entre dirigeants et milieu des affaires.

## Les opportunités liées aux investissements fonciers

Le caractère relativement récent du phénomène d'acquisitions foncières massives en Afrique de l'Ouest ne permet pas encore d'en mesurer tous les impacts, positifs ou négatifs. Aussi, ces aspects sont-ils abordés dans la littérature plutôt en termes de d'opportunités et de risques.

Les investissements fonciers sont l'occasion d'accroître les investissements dans l'agriculture et de développer le secteur agricole et les zones rurales (Braun and Meinzen-Dick 2009). Les investissements étrangers en particulier permettent l'afflux de nouvelles technologies et de capitaux. Si l'Etat pour sa part réinvestit les recettes générées par l'investissement dans des projets fonciers et agricoles, il participe alors lui aussi à l'accroissement de la production et des revenus, et à l'amélioration des conditions de vie de la population rurale. Lorsque se combinent investissements privés et formes appropriées d'agriculture contractuelle, les petits agriculteurs partenaires peuvent avoir un accès garanti au marché, des prix cohérents pour leurs produits et donc des revenus satisfaisants. Quelques uns de ces impacts positifs sont déjà repérables dans des opérations en cours de réalisation, alors que dans d'autres cas ils ne sont encore que de simples potentialités.

Au Niger, le projet Aniak à Abalak (région de Tahoua), avec un investissement envisagé de 101 188 875 francs CFA a parmi ses objectifs celui de contribuer à la relance de l'économie locale et à la lutte contre l'insécurité alimentaire, la pauvreté et le chômage. Avec une production de lait d'environ 54 000 litres et l'embouche bovine, le projet est susceptible d'assurer l'accès aux sous-produits de l'élevage, notamment le lait et la viande, et d'améliorer de façon durable l'accès à l'alimentation de la population.

Au Sénégal, la Compagnie sucrière du Sénégal (CSS) investit principalement dans la production de sucre et des produits dérivés de la canne, avec un objectif principal: satisfaire la demande nationale. En 2006, la société a réalisé un chiffre d'affaire de 60 milliards de francs CFA (24,4 millions d'euros), avec une production annuelle de cent mille tonnes de sucre et une capacité d'un million de tonnes de canne à sucre. L'implantation de la CSS relève d'une approche partenariale où tous les intervenants (CSS, État, communautés rurales, commune de Richard Toll, populations) ont un intérêt. L'État bénéficie d'un appui dans l'exercice de ses missions de service public, notamment l'approvisionnement de la population en denrées de première nécessité et la création d'emplois. Avec 5 200 salariés et une masse salariale de plus de 10 milliards de francs CFA par an, la CSS est considérée comme le premier employeur privé du pays. Les salaires versés, les cotisations sociales, les emplois pourvus, les taxes et subventions à la commune en font un acteur très présent sur la scène économique nationale. La commune de Richard Toll, comme les autres communautés rurales où la CSS est implantée, tire des bénéfices en termes de retombées fiscales, d'emplois, de constructions d'infrastructures socio-économiques comme les écoles, les centres de santé, les systèmes d'approvisionnement en eau potable, etc.

Toujours au Sénégal, Asiyla Gum Company produit essentiellement de la gomme arabique: 200 tonnes en 2008 et une production qui devrait croître de 100 tonnes chaque année. Avec un budget d'environ 3,5 milliards de francs CFA, cet investissement va contribuer à ramener le Sénégal au rang de premier producteur mondial de la gomme que ce pays occupait au lendemain de l'indépendance. Asiyla génère des emplois permanents (une trentaine de postes: cadres administratifs, comptables et gardiens) et des emplois temporaires (les personnes recrutées pour le reboisement et le gardiennage contre la divagation des animaux). Les populations locales bénéficient aussi des investissements sociaux réalisés: clinique avec gratuité des soins, mosquée de Mbeuleukhé pour plus de 93 millions de francs CFA, dotation en fournitures de 18 écoles, bourses d'études, etc.

Au Burkina Faso, Agritech Faso, société spécialisée dans les agrocarburants, a été créée en 2007 avec un investissement de 200 à 300 millions de francs CFA. En 2011, elle a installé une usine de transformation d'une capacité de traitement de 30 000 tonnes d'amandes de jatropha par jour à Boni. La plante est exploitée sur sept champs expérimentaux d'une superficie cumulée de 500 hectares, répartis dans l'espace communal. Ces terres servent aussi de champs-écoles aux paysans engagés dans la production du jatropha, directement ou dans des exploitations individuelles «satellites», appartenant à des paysans de Boni ou d'autres communes rurales voisines. Environ 300 personnes, membres de différentes organisations agricoles, se sont ainsi engagées à produire du jatropha, sur la base d'un contrat de culture avec Agritech.

Pour son activité d'exploitation, la société a également investi dans la réalisation de 5 forages hydrauliques pour 10 millions de francs CFA l'unité, de 5 puits à grand diamètre de 1 million de francs CFA l'unité, de l'achat de 2 générateurs électriques et l'installation de plaques solaires.

Enfin, la société envisage l'électrification de la commune de Boni à partir de l'énergie produite avec l'huile du jatropha et compte vendre le surplus d'électricité à la Société nationale burkinabè d'électricité (SONABEL). A cet effet, Agritech a formé un groupement d'intérêt économique (GIE) avec la société PPI (fournisseur agréé de diesel de la SONABEL), en vue de fournir de l'agrocaburant aux centrales électriques des provinces du pays (hormis Ouagadougou et Bobo-Dioulasso). Une substitution progressive du diesel ordinaire par du biodiesel à hauteur de 50 % de la consommation de ces centrales est prévue, allégeant d'autant la facture d'importation d'énergie fossile.

Ainsi, la société, qui participe déjà à l'amélioration des revenus et du cadre de vie localement, pourrait contribuer substantiellement au développement du pays.

### **Usine de biocarburant de Boni**



#### **Encadré 1: Usine de biocarburant de Boni: en attendant le premier baril, la première pierre**

A Boni, province du Tuy, le projet de production industrielle de biocarburant est entré dans sa dernière phase de réalisation avec la pose de la première pierre de l'usine de biodiesel le mardi 1er février dernier. La première goutte de combustible vert est, elle aussi, attendue cette année 2011. La première pierre est posée. Celle de la future usine de production de biocarburant liquide et solide. Pour symbolique que soit le geste, il n'en demeure pas moins l'expression concrète d'une grande ambition: faire du Burkina Faso un pays producteur d'énergie verte. Ce combustible est obtenu à partir de la transformation des fruits du jatropha.

D'un coût global prévisionnel de trois milliards de francs CFA, l'infrastructure cristallise l'espoir de toute la population de Boni qui, depuis quelques années, profite déjà des retombées de cette plante énergétique: 300 emplois fixes et 3 000 autres temporaires dans la culture du nouvel or vert. A tout cela s'ajoute l'introduction, par le groupe AGRITECH, promoteur du projet, dans la localité de cultures intercalaires comme le maïs, le manioc, et autres produits maraîchers. L'huile issue de la transformation servira, entre autres, à l'électrification de la localité et des villages environnants, et au fonctionnement des moteurs diesel de tracteurs, de véhicules, de groupes électrogènes et de motopompes. Grâce à l'excédent de près de 20 MW de puissance électrique, elle alimentera le réseau de la SONABEL (Société nationale d'électricité du Burkina).

jeudi 3 février 2011  
Alain Saint Robespierre  
*L'Observateur Paalga*

Au Mali, le projet sucrier de Markala est présenté comme une expérience de partenariat public-privé (PPP) avec un accord tripartite État-privé-communauté. Ce projet devrait contribuer à la valorisation des eaux de surface, à l'industrialisation de la zone d'implantation et à l'approvisionnement du marché national en sucre. Les impacts positifs pour les communautés sont la création d'emplois (7 200 pendant la phase de construction et 5 000 pendant la phase d'exploitation) et les opportunités d'affaires. Prévu sur une durée de dix ans, le programme devra assister 6 012 familles dans 85 localités pour leur permettre de poursuivre ou de commencer des activités économiques. Les personnes affectées par le projet (éviction des terres notamment) ont déjà reçu leurs indemnités (50 000 francs CFA de compensation par an et par hectare jusqu'au démarrage effectif du projet).

De ces diverses expériences, il ressort que des projets d'investissement, avec ou sans acquisition de terres, peuvent avoir des impacts positifs, tant pour l'État que pour les populations locales. Mais cela ne doit pas masquer le fait que ces investissements, notamment lorsqu'ils comportent des acquisitions foncières, peuvent tout autant avoir des impacts négatifs. Il est donc nécessaire pour les pays et les populations locales de rechercher un équilibre entre bénéfices et pertes, en limitant dans la mesure du possible les impacts négatifs.

## Les risques liés aux investissements fonciers

Ils touchent essentiellement la sécurité alimentaire et l'environnement.

Comme l'indique une note de la GTZ (GTZ 2009), les achats massifs de terre et les baux à long terme comportent de nombreux risques potentiels, notamment l'intensification des conflits



fonciers et le déplacement des populations locales. Ces risques sont particulièrement élevés dans les pays sans véritable sécurité juridique, où les droits fonciers sont incertains et la corruption rampante<sup>16</sup>. L'acquisition de grandes superficies par les investisseurs tant étrangers que nationaux peut alors constituer une menace à long terme pour la sécurité alimentaire, la stabilité et la paix sociales, pour les droits traditionnels de pâturage et d'utilisation de l'eau, etc. Les risques sont également de nature écologique: déboisement et surexploitation des ressources en eau par l'agriculture irriguée à grande échelle.

Au Ghana, les études de cas ont montré une déforestation dans les zones de culture du jatropha ainsi que l'éviction des producteurs locaux au terme d'accords avec des chefs coutumiers, souvent ignorants des enjeux de la transaction. Bio Fuel Africa, une compagnie norvégienne d'agrocarburant, filiale de Bio Fuel Norway, a profité du système coutumier d'appropriation foncière et de l'analphabétisme des chefs coutumiers pour acquérir d'importantes superficies de terres (38 000 hectares) à Kusawgu dans le Nord du pays. Selon RAINS (Regional Advisory and Information Network Systems), cette compagnie est aussi à l'origine de la destruction massive des arbres par des machines agricoles lourdes près du village Alipe au Ghana du Nord. Les enquêtes ont révélé que l'acquisition des terres avait été faite en vertu d'un accord signé par le chef coutumier contre des promesses d'emplois, de revenus et d'actions de développement. Lorsque les communautés ont compris que ces promesses ne seraient jamais tenues et que le projet était plutôt un projet de déboisement qui pourrait porter préjudice à leurs activités traditionnelles et à leurs revenus, il était presque trop tard, n'eût été l'intervention de RAINS. Cette organisation leur a fourni toute l'information sur les conséquences des investissements et sur les procédures à suivre pour rentrer dans leurs droits. Les populations ont finalement eu gain de cause, mais 2 600 hectares de terre avaient déjà été déboisés et beaucoup de personnes avaient perdu les revenus qu'elles tiraient de la forêt.

Au Mali, l'étude d'impact environnemental et social du PSM a montré que le projet affecte le milieu physique par le déboisement et les revenus que les populations tirent de l'exploitation des produits forestiers (1 718 familles concernées). Les compensations pour éviction des terres exploitées en vertu des droits d'usage ont fait l'objet d'accords. En effet, conformément aux politiques de la Banque africaine de développement en matière de réinstallation involontaire, le PSM a associé les populations à la conception du plan de réinstallation (BAD 2006, 6)<sup>17</sup>. Un Comité technique local d'appui à l'élaboration du plan d'action pour la réinstallation des populations (CTLA), mis en place par les autorités, a organisé des consultations au cours desquelles les populations ont exprimé leurs préoccupations et où les mesures de compensation ont été discutées (en nature—terres rizicoles ou de culture de canne à sucre -, et/ou en espèces et sous forme d'assistance). Même si le projet prévoit des mesures destinées à minimiser ses effets négatifs, les entretiens avec les villageois laissent malgré tout percevoir le sentiment de malaise qui accompagne, au niveau local, la plupart des grands projets

---

16 Par exemple, le bail emphytéotique de Bio-fuel Africa sur 12 000 hectares est d'une durée de 99 ans alors que la constitution du Ghana prévoit une durée maximale de 50 ans.

17 Une telle démarche avait pour objectif «de s'assurer que les mesures d'indemnisation, le choix des sites de réinstallation, les plans de développement et la prestation des services tiennent compte de leurs besoins, priorités et aspirations au développement»

d'investissements au Mali: manque d'informations fiables, difficulté à apprécier les actions futures qui restent des promesses.

Il en est de même pour le projet de Malibya dont les principaux effets néfastes sont l'éviction de nombreuses familles, avec destruction de leur maison et de leur exploitation, sans compensation adéquate, la submersion de nombreux villages, cimetières et forêts environnantes, l'occupation et la destruction de pistes de transhumance et la pollution liée à l'approvisionnement des chantiers (GTZ 2009). Ces risques inquiètent les organisations paysannes et soulèvent des questions au sein de la communauté internationale.

Le tableau qui suit l'exposé de ces expériences résume les opportunités et les risques liés aux acquisitions de terre de grande envergure en Afrique de l'Ouest:

**Tableau 2: Aperçu des impacts des IDE dans les pays acquéreurs**

Impacts positifs / opportunités	Impacts négatifs / risques
Transfert de technologies, nouvelles pratiques agricoles et mise à niveau des agriculteurs	Problèmes de transparence, de gouvernance, voire de souveraineté
Fourniture de services aux entreprises agricoles et aux petits producteurs (intrants, assistance technique, crédit par le secteur privé, etc.)	Des modèles économiques parfois inadaptés, marginalisation de l'agriculture familiale et risques sociaux liés
Agriculture et commercialisation à grande échelle	Rapport de forces très souvent déséquilibré lors des négociations entre les parties, surtout si les pouvoirs publics ou l'élite locale soutiennent l'acquéreur et/ou si les paysans exploitent les terres sous un régime foncier coutumier, sans titre formel
Diversification et développement de la production à grande valeur ajoutée	Risque de perte des droits fonciers par les producteurs locaux
La production accrue de cultures vivrières et la stabilité future des prix mondiaux pourraient accroître l'offre nationale et la sécurité alimentaire	Risque pour les pauvres d'être expulsés de leur parcelle, sans consultation ni compensation.
Création d'emplois directs, important potentiel de création de nouvelles exploitations agricoles et d'emplois extra-agricoles (effets multiplicateurs)	Affaiblissement du producteur déplacé, qui perd sa capacité à honorer ses engagements, surtout si l'investisseur ne tient pas ses promesses d'embauche et de construction d'infrastructures rurales
Réduction de la pauvreté par les emplois et la création d'équipements sanitaires et sociaux (postes de santé, écoles, etc.)	Problèmes de durabilité écologique et environnementale non résolus
Développement de l'infrastructure en zones rurales	

Sources: Braun V. et R. Meinzen-Dick 2009 et FAO 2009; synthèse des auteurs

Bénéficier des avantages et mieux gérer les risques suppose un diagnostic préalable des cadres existants à partir duquel des pistes d'amélioration pourront être définies pour une meilleure conciliation entre investissements fonciers d'une part et sécurité alimentaire et réduction de la pauvreté d'autre part.

# 3 Cadre d'investissement et mécanismes de régulation des transactions foncières

Les cadres institutionnels assurant la sécurité des investissements privés existent dans les pays, mais ils ne semblent pas encore suffisamment structurés pour accompagner au mieux les investissements fonciers de grande envergure. Leur efficacité est limitée. De même, au niveau des organisations régionales, plusieurs initiatives en vue d'une meilleure régulation sont en cours, mais elles restent à ce jour inachevées et sans effet.

## Le cadre d'investissement et de régulation

Diverses lois nationales éclairent la question des investissements fonciers. Les plus significatives sont celles relatives à l'investissement, à la gestion foncière, à la protection de l'environnement, à la décentralisation, ainsi qu'à la protection des droits de l'homme et du citoyen en général. Ces législations sont en évolution permanente et leur mise en œuvre se heurte à des problèmes qui affectent sérieusement leur efficacité.

### Des codes d'investissements attractifs

Pour assurer la promotion des investissements privés, chaque pays s'est doté d'un code d'investissement définissant les modalités de l'investissement privé, aussi bien étranger que national. Ces codes sont pour la plupart antérieurs au mouvement actuel de transactions foncières de grande envergure et ne prennent pas en compte certains de leurs aspects spécifiques. Ils accordent de nombreux avantages aux investisseurs privés, sans mettre en place un cadre de régulation tenant compte des risques sociaux et environnementaux.

Au Burkina Faso, les investissements sont régis par la *Loi n°62/95/ADP du 14 décembre 1995 portant Code des investissements*, modifiée par la *Loi n°027/99/AN du 25 novembre 1999*. Ce code définit dans son article 2 les investissements productifs auxquels il s'applique comme «tout investissement devant permettre l'exercice d'une activité de production, de conservation, de transformation d'une matière première ou de produits semi-finis en produits finis, de prestations de services».<sup>18</sup> L'investissement agricole renvoie, dans le contexte burkinabè, aux activités de production, de conservation et, dans une certaine mesure, aux activités de transformation des produits agro-sylvo-pastoraux définies par le Code des Investissements. Ce texte prévoit différentes formes

---

<sup>18</sup> Les activités strictement commerciales, de recherche et d'exploitation minière sont exclues de son champ d'application et sont régies par des textes spécifiques.

d'encouragement à l'investissement, essentiellement des réductions fiscales. Six régimes privilégiés sont définis. Trois d'entre eux concernent les entreprises menant des activités de production, de conservation et de transformation, un ensemble d'activités s'appliquant aux investissements ruraux. Ce sont les régimes A, B et C qui concernent des entreprises dont les investissements sont compris entre 20 et 500 millions de francs CFA et générant 3 à 50 emplois permanents (voir tableau 3).

Moyennant une demande d'agrément auprès du ministère des Finances, toute entreprise peut bénéficier des avantages correspondant à son régime. Ainsi, pour une entreprise comme AgriTech Faso, ces avantages comprennent les exonérations fiscales liées à l'investissement et à l'exploitation. Elle pourrait également bénéficier de l'avantage fiscal spécifique accordé aux entreprises investissant dans les communes rurales et consistant en une extension de deux ans de la durée des exonérations. Enfin, elle pourrait aussi profiter de l'exonération permanente de la patente et de la réduction permanente de 50 % des droits et taxes de douane et de toute autre fiscalité de porte sur les équipements et les pièces de rechange.

**Tableau 3: Avantages fiscaux du Code des investissements du Burkina Faso<sup>19</sup>**

Régime	Entreprise	Avantages fiscaux	
		Liés à l'investissement	Liés à l'exploitation
A	- Investissement inférieur à 20 millions CFA  - Création d'au moins 3 emplois permanents	- Exonération totale, pendant le délai de réalisation, des droits et taxes de douane et de toute autre fiscalité de porte sur les équipements, y compris le premier lot de pièces de rechange qui les accompagne.  - Exonération totale de la fiscalité intérieure sur les équipements fabriqués localement, pendant le délai de réalisation	- Exonération totale de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (IBIC) et de l'impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales (IMFPIC) pendant cinq ans  - Exonération totale de la patente pendant deux ans  - Réduction de 50% de la patente pendant deux ans après la période d'exonération totale
B	- Investissement de 20 millions CFA au moins  - Création d'au moins 7 emplois permanents	- Exonération totale, pendant le délai de réalisation, des droits et taxes de douane sur les équipements, y compris le premier lot de pièces de rechange qui les accompagne  - Exonération totale de la fiscalité intérieure sur les équipements fabriqués localement, pendant le délai de réalisation	- Exonération totale pendant cinq ans de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (IBIC), de la patente, de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM), de la taxe patronale et d'apprentissage (TPA), de la taxe des biens de mainmorte (TBM) et de l'impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales (IMFPIC)  - Réduction de 50% de la fiscalité ci-dessus pendant les trois ans après la période d'exonération totale

<sup>19</sup> Le Code des investissements est en instance de révision; un projet de loi modificative est disponible depuis janvier 2010.

Régime	Entreprise	Avantages fiscaux	
		Liés à l'investissement	Liés à l'exploitation
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investissement d'au moins 500 millions CFA</li> <li>- Création d'au moins 50 emplois permanents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exonération totale, pendant le délai de réalisation, des droits et taxes de douane sur les équipements, y compris le premier lot de pièces de rechange qui les accompagne.</li> <li>- Exonération totale de la fiscalité intérieure sur les équipements fabriqués localement, pendant le délai de réalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exonération totale pendant 6 ans de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (IBIC), de la patente, de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM), de la taxe patronale et d'apprentissage (TPA), de la taxe des biens de mainmorte (TBM) et de l'impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales (IMFPIC)</li> <li>- Réduction de 50% de la fiscalité ci-dessus pendant les trois ans après la période d'exonération totale</li> </ul>

Source: synthèse basée sur la *Loi n°62/95/ADP du 14 décembre 1995 portant Code des Investissements* au Burkina Faso et sa *Loi modificative n°027/99/AN du 25 novembre 1999*.

Au Mali, le Code des investissements, présenté comme un «code attractif» a été adopté en 1991 et modifié en 2005.<sup>20</sup> Son article premier énumère neuf objectifs pour la promotion des investissements dont les trois premiers sont:

- la mobilisation de l'épargne nationale et l'apport des capitaux venant de l'extérieur
- la création d'emplois, la formation des cadres et d'une main d'œuvre nationale qualifiée
- la création, l'extension et la modernisation des infrastructures industrielles et agro-sylvo-pastorales.

Le tableau suivant présente les exonérations accordées par le Code des investissements. L'entreprise Malibiocarburant par exemple est agréée au régime B.

**Tableau 4: Avantages fiscaux du Code des investissements du Mali**

Régime	Entreprise	Avantages
A	Investissement < 100 millions CFA (petites et moyennes entreprises)	<p>Pendant cinq ans, exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et exonération des patentes</p> <p>Pendant cinq ans, et seulement pour les constructions nouvelles, exonération de l'impôt sur les revenus fonciers et de la taxe sur les biens de mainmorte</p> <p>Etalement sur trois ans du paiement des droits d'enregistrement sur les actes de création de société et exonération totale en cas d'augmentation de capital.</p>

<sup>20</sup> A l'instar de celui du Burkina Faso, il ne s'applique pas aux entreprises à caractère exclusivement commercial, aux entreprises de recherche et d'exploitation minière et pétrolière qui sont régies respectivement par le *Code du commerce*, le *Code minier* et le *Code pétrolier*.

B	Investissement ≥ 100 millions CFA (moyennes entreprises)	<p>Pendant huit ans, exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et exonération des patentes</p> <p>Pendant cinq ans, et seulement pour les constructions nouvelles, exonération de l'impôt sur les revenus fonciers et de la taxe sur les biens de main morte</p> <p>Etalement sur trois ans du paiement des droits d'enregistrement sur les actes de création de société</p>
C	Investissement réalisé en zone franche (entreprises agréées tournées principalement vers l'exportation)	<p>Exonération totale et permanente de tous les droits et taxes liés à l'exercice de leur activité</p> <p>Possibilité d'écouler sur le marché local 20 % de leur production pour laquelle elles doivent alors payer les droits et taxes qui frappent les produits similaires importés.</p> <p>Les entreprises classées sous les régimes A et B peuvent bénéficier encore d'autres avantages si elles s'installent dans des zones peu ou pas industrialisées, classées zones II et III: elles bénéficient alors de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux pendant deux exercices supplémentaires, en zone II, et pendant quatre exercices supplémentaires, en zone III.</p>

Source: synthèse de la Loi n°91-048/AN-RM du 26 février 1991 portant Code des Investissements modifiée par la Loi n°05-050 du 19 août 2005

Au Niger, contrairement aux dispositions en vigueur dans les codes malien et burkinabè, le *Code des investissements* couvre beaucoup d'activités<sup>21</sup>. Il prévoit trois régimes privilégiés. Le bénéfice d'un de ces régimes peut être accordé à toute personne physique ou morale, quelle que soit sa nationalité, exerçant ou désireuse d'exercer une activité dans l'un des secteurs indiqués.

Au Sénégal Asiyla Gum Company bénéficie d'un agrément qui lui garantit une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour une durée de 20 ans.

Considérés comme incitatifs et attractifs pour les investissements privés, ces codes d'investissement sont à peu près complets selon les pays. Ils accordent beaucoup de facilités aux investisseurs, sans discrimination (facilités fiscales, financières, flexibilité des conditions d'embauche et de licenciement...) et leur adoption a donné lieu à quelques réformes institutionnelles.

Les investissements fonciers de grande envergure concernent en général la mise en place d'unités agro-industrielles et d'entreprises touristiques. Plusieurs départements/services interviennent donc dans les procédures de gestion foncière: les départements en charge des investissements, de la gestion foncière, de l'agriculture, de l'élevage, des eaux et forêts et du tourisme. La mise en œuvre du code des investissements n'est donc pas aisée et elle est de plus en évolution permanente. Plusieurs pays ont mis en place des structures pour la promotion des investissements (agences ou conseils) dont la mission est d'informer et d'accompagner

<sup>21</sup> Activités manufacturières de production ou de transformation, d'extraction et de transformation des produits de carrière ou de substances minérales, de production d'énergie, de réalisation de programmes de construction d'habitat social en vue de la vente ou de la location, de construction et d'équipement d'hôtels, activités de maintenance d'équipements industriels, de production et ou de conditionnement en vue de l'exportation des produits de l'agriculture, l'élevage et la pêche, le transport aérien, le transport de marchandises et de voyageurs, l'innovation technologique, les programmes d'extension, de diversification, de renouvellement ou de modernisation.

les investisseurs en vue d'augmenter les investissements directs, notamment étrangers. Plus récemment, des guichets uniques ont été créés, compétents pour toutes les procédures administratives de création d'entreprises liées aux nouveaux investissements, raccourcissant ainsi les délais. Dans certains pays, il existe aussi des structures parallèles en charge des investissements. Au Burkina Faso par exemple, la Présidence de la République est directement impliquée à travers le Conseil Présidentiel pour l'Investissement (CPI) où siègent patronat et investisseurs, nationaux et étrangers. Le Conseil accorde une attention particulière à la question foncière qui occupe une grande place dans les investissements.

Il convient de noter que tout en accordant des avantages attractifs aux investisseurs, les textes prévoient dans le même temps des mesures de sauvegarde des intérêts de l'État, de l'environnement, des sites d'implantation et des droits des populations affectées par les projets.

## **Des performances limitées par la longueur des procédures**

Malgré les efforts déployés et les réformes menées, l'investissement demeure encore difficile. Dans les différents pays, des investisseurs dénoncent les lenteurs bureaucratiques, la corruption et dans certains cas le manque de clarté de la législation foncière, notamment au Mali et au Ghana

Annuellement, le programme *Doing Business Better*<sup>22</sup> de la Banque mondiale mesure les efforts déployés par chaque pays en matière de facilitation des affaires. Deux des dix séries d'indicateurs utilisés concernent particulièrement le foncier: celle relative à l'enregistrement de la propriété et celle ayant trait au traitement des permis de construire.

Les résultats de l'année 2009 publiés en février 2010 donnent des informations sur le nombre des procédures nécessaires à l'enregistrement, leur durée et leur coût, et classent les pays selon leur performance, analysant également leur évolution par rapport à l'année précédente. Pour les cinq pays ayant fait l'objet d'enquêtes pour cette étude, du plus performant au moins performant, on obtient:

- pour le nombre de procédures: Burkina Faso et Niger (4), Mali et Ghana (5) et Sénégal (6), avec une moyenne subsaharienne à 6,7;
- pour la durée: Mali (29 jours), Ghana (34 jours), Niger (35 jours), Burkina Faso (59 jours) et Sénégal (124 jours), avec une moyenne subsaharienne à 80,7 jours;
- pour le coût de l'enregistrement (exprimé en % de la valeur de la propriété), Ghana (1,1 %), Niger (11 %), Burkina Faso (13,2 %), Mali (20 %) et Sénégal (20,6 %), avec une moyenne subsaharienne à 9,9 %.

En cumulant ces trois indicateurs, les 5 pays se classent comme suit: Ghana (33<sup>ème</sup> mondial)<sup>23</sup>, Niger (85<sup>ème</sup>), Mali (99<sup>ème</sup>), Burkina (114<sup>ème</sup>) et Sénégal (166<sup>ème</sup>). Toutefois, en termes de progrès par

<sup>22</sup> Informations disponibles sur le site <http://www.doingbusiness.org/>

<sup>23</sup> Le classement est fait sur les 182 pays participants

rapport à l'année précédente, on notera que le Burkina Faso a avancé de 49 places contrairement aux quatre autres pays qui ont tous perdu des places: Mali (- 1), Ghana et Sénégal (- 2) et Niger (- 8). L'avancée du Burkina Faso est due notamment aux différentes réformes entamées depuis quelques années pour améliorer le climat des affaires et dont les effets concrets se sont largement manifestés en 2009. Le tableau qui suit donne le détail des résultats.

**Tableau 5: Indicateurs Doing Business (DB) relatifs au foncier en 2009  
(données de l'exercice 2009 publiées en 2010)**

Variables et rangs	Burkina Faso	Mali	Ghana	Niger	Sénégal	Moyenne zone sub-saharienne	Moyenne OCDE
<i>Indicateur: Enregistrement de la propriété</i>							
Procédures (nombre)	4	5	5	4	6	6.7	4.7
Temps (jours)	59	29	34	35	124	80.7	25.0
Coût (% de valeur de la propriété)	13.2	20.0	1.1	11.0	20.6	9.9	4.6
Rang DB 2010	114	99	33	85	166	-	-
Rang DB 2009	163	98	31	77	164	-	-
Evolution dans le classement	+49	-1	-2	-8	-2	-	-
<i>Indicateur: Traitement des permis de construire</i>							
Procédures (nombre)	15	14	18	17	16	17.3	15.1
Temps (jours)	132	185	220	265	220	260.5	157.0
Coût (% du revenu par habitant)	712.2	818.5	1099.0	2355.0	463.1	1955.6	56.1
Rang DB 2010	80	94	153	166	124	-	-
Rang DB 2009	122	112	144	160	121	-	-
Evolution dans le classement	+42	+18	-9	-6	-3	-	-

Source: synthèse des résultats-pays affichés en juin 2010 sur <http://www.doingbusiness.org/>

Il convient toutefois de noter que la mesure des performances des administrations publiques en matière de délivrance de services ne reflète pas toujours la réalité des prestations. En effet, le temps mis pour délivrer certains services dépasse largement la durée légale impartie. Par ailleurs, les transactions et acquisitions foncières de grande envergure sont encadrées par un dispositif juridique qui souffre de plusieurs lacunes liées entre autres à des ambiguïtés et des incohérences qui affectent sa bonne opérationnalité.

## Les instruments de sécurisation foncière et de régulation des investissements

Les principes et les modalités d'accès aux ressources foncières sont précisés par une multitude de textes régulièrement révisés. La plupart reconnaissent, sous diverses appellations, un domaine



public et privé de l'État, un domaine public et privé des collectivités territoriales décentralisées et la propriété foncière des particuliers (personnes physiques et morales). Ils reconnaissent également aux individus et aux communautés des droits sur les ressources de leur terroir, droits plus ou moins précaires et qui prennent différentes formes (droits coutumiers au Mali, au Ghana, au Niger et au Burkina avec la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), droits de superficie au Burkina Faso avec la réforme agraire et foncière (RAF) et droits sur la zone de terroir au Sénégal).

Les États disposent d'immenses prérogatives foncières, sous des formes diverses, par exemple l'existence d'un domaine privé de l'État qu'il peut affecter ou aliéner de diverses façons, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique et l'exclusivité de l'immatriculation. Celle-ci est faite au nom de l'État qui peut ensuite céder ou louer la parcelle à un particulier qui pourra alors l'enregistrer à son nom. Il importe de souligner que la plupart des acquisitions de grande envergure portent sur des terres immatriculées au nom de l'État et se font soit par bail emphytéotique (Mali, Sénégal, Ghana), soit par concession (Niger, Ghana et Burkina).

Les acquisitions en zones périurbaines et en zones non aménagées et non immatriculées se font par transaction avec les populations détentrices de droits coutumiers ou de droits de superficie. Ces transactions sont dans la plupart des cas informelles mais elles tendent actuellement à être formalisées par des actes sous seing privé, des actes notariés ou par l'enregistrement auprès de l'organisme compétent (structures du Code rural au Niger par exemple ou officiers d'état civil). A des degrés variables, les conventions locales sont reconnues, notamment dans les textes de gestion des ressources naturelles (GRN) et quelques fois dans les textes de gestion foncière. Il en ressort que les populations locales disposent de prérogatives foncières et qu'elles ne peuvent être dépossédées de leurs terres qu'à la suite d'une enquête publique contradictoire et après une juste et préalable indemnisation. Les dispositions relatives à la gestion foncière locale sont renforcées par celles relatives à la gestion du domaine des collectivités territoriales.

Toutes ces dispositions concourent, en principe, à atténuer la mainmise de l'État sur la gestion foncière et à fournir aux populations locales des instruments juridiques protégeant leurs droits. Mais il existe des différences importantes entre les États dans le degré de reconnaissance et de protection des droits locaux, dans leur contenu, dans les institutions concernées et dans les procédures mises en œuvre. Les organisations de producteurs et la communauté internationale sont unanimes sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de régulation équitables des transactions foncières

**Encadré 2: Vers un consensus international pour la mise en place de mécanismes équitables de régulation des transactions foncières de grande envergure.**

Malgré leurs potentialités en termes de développement du secteur agricole, les investissements fonciers, par leur ampleur et leur nature actuelle, suscitent une grande inquiétude de la part des organisations paysannes, de la société civile et de la communauté internationale. Ainsi, dans une déclaration publiée à l'issue d'une conférence tenue à Cotonou en septembre 2009, la COPAGEN (Coalition pour la protection du patrimoine

génétique africain) condamne sans appel les acquisitions de terres à grande échelle. Il en est de même du ROPPA (Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest) qui insiste sur la nécessité du soutien à l'agriculture familiale.

Face à ces inquiétudes, la communauté internationale est quasi unanime sur la nécessité de mettre en place des mécanismes efficaces et équitables de régulation. A cet effet, le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation propose onze principes que les investissements fonciers doivent respecter pour être conformes à l'impératif des droits de l'homme (De Schutter 2009). Le Japon propose l'élaboration d'un code de bonne conduite pour encadrer les investissements internationaux alors que la FAO propose des «directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles» (FAO 2009).<sup>a</sup>

Certains acteurs estiment même que les mécanismes de régulation devraient être contraignants. Selon une information de la Deutsche Welle du 13 août 2009, des mécanismes de régulation internationaux non contraignants, combinés à des systèmes juridiques nationaux inefficaces et à des élites locales conciliantes favoriseront la course aux terres agricoles africaines et marginalisera les droits des producteurs locaux. Ces risques sont élevés dans les pays où la gouvernance foncière reste encore très faible. Il est donc indispensable de mettre en place des garde-fous, c'est-à-dire des règles et mécanismes d'encadrement qui, tout en tenant compte de la nécessité de sécuriser les investissements, assurent la protection des droits et intérêts des producteurs locaux. Mais la pleine effectivité de ces règles ne saurait être assurée sans des structures adéquates de mise en œuvre, de suivi, de contrôle, voire de sanction.

---

a Le processus de consultation visant à préparer ces directives a débuté en 2009. Elles ont pour but de fournir des indications pratiques aux États, à la société civile et au secteur privé pour la gestion responsable des droits fonciers

## La multiplicité des services

La multiplicité des services impliqués rend difficile la gestion foncière.

En plus des structures classiques comme le service des domaines et du cadastre qui s'occupe généralement de l'immatriculation, de l'enregistrement et de la conservation foncière, interviennent aussi dans la gestion foncière les services spécialisés de départements ministériels concernés à des degrés divers par le foncier rural (eaux et forêts, urbanisme et habitat, agriculture, élevage, etc.).

Au Burkina Faso, jusqu'à une période récente, la *Loi portant réorganisation agraire et foncière*, qui a fait l'objet de plusieurs révisions, était le principal instrument juridique de la gestion foncière et consacrait l'emprise de l'administration sur le foncier. La première version de cette loi abolissait la propriété privée et déclarait toutes les terres propriétés de l'État. Les versions suivantes ont mis en place des comités villageois de gestion du terroir avec des prérogatives foncières.

Des procès verbaux de palabre consacraient la reconnaissance des droits fonciers et de leur transfert. Ces expériences ont été prises en compte d'abord par la PNSFMR (2007) et dans la nouvelle *Loi n°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural* qui introduit la notion de charte foncière. Cette loi prévoit des institutions de sécurisation foncière en milieu rural: le service foncier rural (SFR) au niveau de chaque commune rurale, des commissions foncières villageoises et des instances locales de concertation foncière. Dorénavant, le contentieux exige une conciliation préalable. En 2008, l'État a institué des guichets uniques du foncier (GUF), alors que les usagers devaient recourir jusque là au service des domaines et de la publicité foncière (SDPF) et au service du cadastre et des travaux fonciers (SCTF).

Au Ghana, suivant les orientations des pratiques coutumières, l'État a conçu un cadre administratif formel de gestion du dispositif institutionnel sur le foncier. Ce cadre est constitué de six agences relevant du secteur foncier et de trois ministères. Cinq de ces agences opèrent sous tutelle du ministère des Affaires foncières, des Forêts et des Mines. Le ministère de l'Environnement supervise la politique de l'urbanisation et de la planification nationale urbaine et le ministère de l'Administration locale supervise la mise en œuvre au niveau local.

Au Mali, jusqu'à l'adoption de la *Loi d'orientation agricole* (LOA) en septembre 2006, l'administration avait la mainmise sur la gestion foncière, notamment au travers de la conduite des enquêtes publiques, de la délivrance des concessions rurales et des autres actes fonciers. Mais la LOA institue désormais des commissions foncières au niveau des cercles et des communes qui ont pour mission le règlement amiable des litiges et jouent un rôle consultatif sur les questions foncières. La gestion des terres en zone aménagée est confiée à des organismes personnalisés<sup>24</sup>, en l'occurrence des offices, dont les prérogatives et les modalités d'intervention varient d'une structure à l'autre. L'Office du Niger, dont la zone est le territoire de prédilection des investissements de grande envergure, attribue les terres selon cinq modes: le contrat annuel d'exploitation, le permis d'exploitation agricole, le bail d'habitation, le bail ordinaire (30 ans) et le bail emphytéotique (50 ans). Vu les enjeux stratégiques dans cette zone, le dernier remaniement ministériel a donné lieu à la création d'un secrétariat d'État chargé du Développement intégré de la zone Office du Niger, rattaché au Premier ministre. L'Office du Niger apparaît comme le laboratoire de la future politique foncière du pays. Enfin, la *Charte pastorale* définit les modalités d'accès aux ressources pastorales.

Au Niger, une des spécificités de la gestion du foncier rural est sa prise en charge par une structure spécialisée organisée en plusieurs niveaux: le niveau villageois - la commission foncière de base (COFOB), le niveau communal - la commission foncière communale (COFOCOM), le niveau départemental - la commission foncière départementale (COFODEP), le niveau régional - le secrétariat permanent régional du Code rural (SPR) et enfin le niveau national avec le Secrétariat permanent du Code rural (SPCR). Il s'agit de structures participatives contribuant largement à la sécurisation foncière des différents acteurs.

---

24 On appelle «organisme personnalisé» une structure qui jouit d'une personnalité juridique propre (distincte de celle de l'Etat) et de l'autonomie financière. Il s'agit, entre autres, des établissements publics à caractère administratif, commercial ou scientifique.

## La reconnaissance des droits locaux

Les droits locaux sont l'ensemble des prérogatives exercées par les acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités locales, des communautés villageoises ou des producteurs isolés. La reconnaissance de ces droits varie selon les pays.

Au Niger et au Ghana, il existe une reconnaissance sans ambiguïté des droits coutumiers. Au Niger, ces droits ont la même valeur que le titre foncier (titre de propriété). Une fois constatés, les droits sont enregistrés au dossier rural et donnent lieu à la délivrance d'un certificat de détention coutumière. Le Ghana est un des rares pays de la région où coexistent de manière officielle les systèmes de droit moderne (législation écrite) et de droit dit coutumier en matière d'accès, de détention, de jouissance relative de la propriété foncière. Le foncier relevant du droit coutumier représente toutes les catégories de droits et intérêts présents dans les systèmes traditionnels, soit 78 % des terres placées sous l'autorité directe des chefs traditionnels, 20 % détenues par l'État et 2 % faisant l'objet d'une administration mixte par les pouvoirs publics et les chefs traditionnels sous la forme d'un partenariat. Une autre spécificité du pays réside dans le dynamisme des divers systèmes de droit foncier coutumier, différents selon les régions. Ils se sont adaptés au fil des années aux évolutions des systèmes de production agricole.

Au Mali, le *Code domanial et foncier* (CDF), ainsi que la LOA reconnaissent et garantissent les droits coutumiers. Conformément au CDF, nul ne peut être dépossédé de ses droits coutumiers si ce n'est pour raison d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnisation. Ces droits peuvent être transformés en droit de concession ou en titre de propriété s'ils ont été constatés et lorsque les terres sur lesquelles ils portent ont été aménagées. Mais le décret devant préciser les modalités de cette constatation n'a pas encore été adopté.

Au Burkina Faso, les droits coutumiers ont été abolis par les premières versions de la RAF avant d'être rétablis par la *Loi portant régime foncier rural*. Ces droits continuaient d'ailleurs à exister de façon tacite avec la reconnaissance du droit de superficie et dans les pratiques quotidiennes des populations et de l'administration. Ainsi en est-il des bas-fonds. Zones de dépôts alluvionnaires, les bas-fonds sont généralement de très bonnes terres. Ils sont donc très recherchés et leur prix est généralement très élevé. Dans la conscience collective des villageois, ces terres sont des espaces de ressources communes pour le village ou plusieurs villages. Toutefois, selon la *Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau*, elles appartiennent au domaine public de l'État. Selon leur situation agro-écologique, elles servent de forêts, de zones cynégétiques, de points de pêche, de pâturage et de breuvage pour les animaux. Ces usages multiples impliquent, du point de vue du régime foncier coutumier, une multitude de droits fonciers se chevauchant dans le temps et dans l'espace. La *Loi sur le foncier rural*, dans son article 13, donne d'ailleurs aux chartes foncières locales la fonction de « l'identification et la préservation des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune ainsi qu'aux modalités de leur accès équitable et gestion participative ». Cependant, si cette disposition de la loi tend à protéger les espaces de ressources communes, elle n'est pas toujours respectée dans les faits.

Au Sénégal, les droits fonciers coutumiers collectifs et individuels ont été formellement abrogés par la *Loi n°64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national*. Mais malgré cela, ils sont toujours présents dans les faits et doivent être pris en compte en cas de transaction foncière. Les attributions de terres rurales relèvent d'un processus administratif spécifique: c'est le conseil rural, gestionnaire délégué des terres du domaine national sises dans les zones de terroir, qui octroie celles-ci par délibération, sous condition de mise en valeur par le promoteur dans les deux ans. Cependant, les affectations foncières réalisées par les conseils ruraux ne sont réellement garanties que si elles ont l'approbation tacite des «maîtres de la terre».

La reconnaissance des droits locaux dans le dispositif juridique et légal de gestion foncière est une étape importante mais n'est pas suffisante: encore faut-il que ces dispositions soient respectées. Ce n'est pas toujours le cas comme le montrent les exemples déjà évoqués, notamment au Ghana.

### **La reconnaissance des conventions locales et leur fragilité**

Dans beaucoup de pays du Sahel, les conventions locales sont apparues comme une alternative aux difficultés qu'ont connues les mécanismes étatiques de gestion des ressources naturelles. Elles sont aussi perçues par le pouvoir central comme une forme de décentralisation et de responsabilisation à la base. Les conventions locales se distinguent des réglementations locales, des réglementations rurales, des codes locaux ou des décisions administratives: «La notion de convention sous-tend un ordre négocié auquel des parties distinctes, juridiquement autonomes les unes par rapport aux autres, souscrivent volontairement, alors que les autres expressions désignent plutôt des ordres imposés, élaborés et appliqués par des institutions habilitées à le faire. La convention peut servir de base à l'établissement d'une réglementation locale ou d'une décision administrative, mais ne se confond pas avec celles-ci» (Djiré et Dicko 2007). Suite à des processus de négociation entre les différents acteurs locaux (représentants des populations, élus des collectivités territoriales, services techniques déconcentrés, etc.), des accords émergent sur les règles et les modalités permettant de gérer durablement les ressources. Ces expériences sont analysées par divers auteurs<sup>25</sup>. Si la finalité des conventions locales est objet d'accord entre eux, la notion et son acception juridique est objet de controverses. Les uns privilégient le caractère officiel des accords alors que les autres soulignent la nécessité de leur conformité aux coutumes locales. Leurs analyses montrent que l'élaboration et la mise en œuvre de ces conventions se heurtent à des difficultés de divers ordres: la détermination des acteurs à s'intégrer dans la convention locale, la validité juridique de la convention, son échelle de coordination et son opérationnalité. En outre, si la pérennité des conventions locales dépend de l'existence d'un cadre garantissant leur valeur juridique, elle dépend aussi de leur capacité à s'adapter à un contexte en perpétuelle mutation, de plus en plus compétitif et conflictuel.

Au Burkina Faso, la législation antérieure à la PNSFMR et la *Loi portant régime foncier rural* n'évoquent pas les conventions locales. Cette lacune a été comblée par la nouvelle loi qui, dans

---

25 (Lavigne Delville et Durand-Lasserre 2009), (Dicko 2002), (Djiré 2003), (Djiré 2004), (Gueye et Tall 2003), (Granier 2006), (Djiré et Dicko 2007)

son article 6, les définit comme étant des «conventions foncières locales inspirées des coutumes, usages ou pratiques foncières, élaborées au niveau local et visant à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural». Par les chartes foncières locales sont formellement reconnues les pratiques locales de sécurisation foncière, dans leurs deux dimensions: la sécurisation des ressources communes et la sécurisation des droits d'usage (article 13). Pour qu'elles soient valides, la loi (art. 16 et suivants) exige que le processus d'élaboration soit participatif, ainsi que le processus de validation et de d'approbation respectivement par les conseils municipaux concernés et les autorités de tutelle. De fait, le succès au Burkina Faso des conventions locales tient principalement à la démarche participative utilisée pour leur élaboration qui leur garantit une reconnaissance par les populations locales. A laquelle s'ajoute une reconnaissance administrative qui permet l'implication de différents services techniques dans leur mise en œuvre et leur suivi (services de l'élevage, de l'environnement et de l'agriculture).

### **Encadré 3: Commune rurale de Koumbia: une pionnière dans l'élaboration des chartes foncières locales au Burkina Faso**

Dans cette commune composée de 14 villages et de plusieurs hameaux de culture, d'une population d'environ 36 000 habitants (40 habitants au km<sup>2</sup>), 30% de la superficie sont occupés par des forêts classées. L'agriculture et l'élevage constituent les deux principales activités. L'accès aux ressources clés (terres agricoles, points d'eau pastoraux, pâturages, ressources forestières et fauniques) pose aujourd'hui des difficultés telles qu'il est devenu un enjeu majeur pour les exploitants. La gestion durable de ces ressources soulève également des problèmes.

Dans un tel contexte, il est indispensable que les règles de gestion des ressources naturelles soient débattues, réajustées, et validées par les groupes d'usagers afin de bénéficier d'une véritable légitimité locale. Aussi la commune de Koumbia a-t-elle inscrit, dans son plan communal de développement (PCD), une série d'actions visant à instaurer la gestion participative et durable des ressources naturelles et foncières de son territoire, notamment la mise et œuvre d'une charte foncière locale conformément à la *Loi N° 034-2009/AN*. Pour l'élaboration de la charte, elle a reçu l'appui du projet *Fertipartenaires*, soutenu par l'Union européenne.

Les principales étapes d'élaboration de la charte ont été:

- la mise en place de cadres de concertation
- la formation à l'élaboration d'une charte
- la conduite des diagnostics agro-sylvo-pastoraux
- l'atelier de bilan du diagnostic et du plan d'action
- l'approbation de la charte par le cadre de concertation communal après des restitutions villageoises

- l'approbation de la charte par les autorités de tutelle de la province
- l'approbation de la charte par le conseil municipal.

Le défi que la commune de Koumbia doit maintenant relever est l'application effective de la charte. A cet effet, la mise en place de deux types de structures et la formation de leurs membres sont prévues: les commissions villageoises de gestion du foncier et les commissions villageoises de conciliation.

Au Mali, le *Code domanial et foncier* reconnaît les conventions coutumières, ainsi que la *Charte pastorale* et le *Code de l'eau* qui les évoquent pour certaines activités (entrée des troupeaux, accès aux pâturages, mise en défens des plans d'eau, détermination du maillage des filets, etc.).

Au Ghana, la reconnaissance légale des droits et des systèmes coutumiers entraîne celle des conventions locales. Mais de façon générale la chefferie coutumière exerce une totale mainmise sur les ressources foncières et affecte les terres très souvent aux investisseurs, sans toujours en référer aux autres membres de la communauté.

Au Sénégal, les conventions locales ne font l'objet ni d'une définition ni d'une reconnaissance officielles dans la mesure où elles ne sont pas expressément prévues par les textes en vigueur. En effet, l'article 40 du *Décret 96-1134 du 27 décembre 1996 pris en application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert des compétences en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles*, évoque plutôt un «cadre de concertation» pour la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement que la communauté rurale peut mettre en place.

Au Niger, il existe plusieurs formes locales d'arrangements et de droits d'accès aux terres pastorales qui concernent l'usage prioritaire sur le terroir d'attache des pasteurs et le tour d'eau sur les puits pastoraux. Sans être exclusives au Niger, ces formes d'arrangements y sont plus évoluées. En effet, la relative rareté des ressources naturelles, plus prononcée dans ce pays, justifie le recours quasi-généralisé aux conventions locales qui déterminent les règles garantissant une gestion concertée et rationnelle. Les études de cas menées dans ce pays soulignent que, si la validation interne des règles ne pose généralement pas de problèmes pour les projets ayant associé les divers acteurs aux différentes étapes du processus, en revanche la validation juridique reste très souvent au stade de la simple intention. Cette situation fragilise l'autorité des conventions locales et leur portée. Quelques conventions ont pu cependant avoir une validation administrative, notamment par un arrêté du haut-commissaire de la province ou du préfet du département.

La plupart des conventions locales connues et étudiées portent sur la gestion des ressources naturelles pour lesquelles leur statut juridique peut être apprécié comme relevant «des contrats administratifs de décentralisation de la gestion des ressources naturelles à objets multiples» (Garnier 2006). Mais sont-elles aussi bien adaptées pour la gestion du foncier rural, notamment lors de transactions de grande envergure? Le foncier rural en effet concerne aussi bien des

espaces publics que des espaces privés. Si les premiers peuvent faire l'objet de conventions locales (cf. encadré 4) (Djiré 2004 a, Djiré 2007), cela paraît assez difficile pour les seconds. Toutefois, si on considère que les conventions locales peuvent servir d'instrument de légitimation des décisions administratives relatives au foncier, communales ou étatiques, on pourrait faire précéder l'adoption de ces décisions de la négociation d'une convention, notamment pour définir les règles de gestion et de transmission des biens fonciers.

#### **Encadré 4: La fragilité des conventions locales: le cas de la convention de Banko au Mali**

Banko est un village malien situé à une trentaine de kilomètres de Bamako, la capitale du pays, au bord du fleuve Niger. Ses terres sont l'objet de convoitise de la part des citadins. La vaste plaine située entre le village et le fleuve est particulièrement recherchée par les hauts cadres et les riches opérateurs économiques de la capitale.

Conscients que les aliénations de terrains dans cette zone risquent de fragiliser les droits des usagers de la terre, les autorités villageoises décident d'y interdire toute vente de parcelle. A l'instigation de l'association des ressortissants du village à Bamako, en 1987, une réunion des représentants de toutes les familles du village prend la décision de considérer la plaine comme étant désormais une propriété commune du village. Chaque famille continue d'exploiter la parcelle qu'elle occupe traditionnellement, mais n'a pas le droit de l'aliéner.

Pendant longtemps, la mesure a été effective et rarement violée. Dans les rares cas de violation, le village s'opposait par tous les moyens à la prise de possession de la parcelle par l'acheteur, car aucun document de vente portant sur la plaine ne pouvait obtenir la signature du chef de village ou d'un conseiller. Plusieurs riches opérateurs et hauts cadres du pays en ont fait l'expérience à leurs dépens. Cependant, en 2009 des opérateurs économiques ont pu, avec la complicité de cadres de l'administration, obtenir des titres sur des parcelles. L'affaire est actuellement devant la justice.

#### **La reconnaissance de pouvoirs fonciers aux collectivités décentralisées**

Tous les pays de la région sont engagés dans un processus de décentralisation. Les législations nationales reconnaissent aux collectivités locales des prérogatives en matière de gestion foncière. Mais, c'est au Sénégal seulement que le transfert de la gestion du domaine est effectif en vertu de la *Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales* et la *Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales*. Dans les autres pays francophones la gestion du domaine n'a pas encore été transférée aux collectivités territoriales qui n'interviennent à ce jour qu'à l'occasion d'opérations ponctuelles de lotissement ou d'aménagement.

Au Mali par exemple, et bien que le pays se soit engagé dans le processus de la décentralisation depuis 1999, il n'y a pas eu de véritable transfert de compétences des ressources foncières de l'État aux collectivités décentralisées. Aujourd'hui, aucune commune ne peut réellement disposer d'une ressource foncière en vue d'une concession rurale. Il en est de même au Niger.



Au Burkina, le transfert de compétences n'est effectif que dans les domaines de l'éducation et de la santé principalement. Toutefois, les textes instituent une obligation de consultation des instances des collectivités lors de la préparation de projets ou de programmes étatiques portant sur leur territoire. De même, les collectivités sont obligées de consulter les structures infra-collectivités, notamment les conseils de villages, lorsqu'elles doivent intervenir sur leur zone de terroir. Dans les faits, cette obligation est très peu respectée.

## **Des écarts entre les dispositions légales et la pratique**

De façon générale, une grande partie des acquisitions foncières documentées dans les études de cas s'inscrivent dans le cadre légal ci-dessus présenté. Mais il existe un écart entre les prescriptions légales et leur application réelle.

Ainsi, au Mali, si la plupart des baux sont octroyés par l'Office du Niger conformément à la législation, certains ont été précédés de conventions signées par le gouvernement, dérogeant à certaines conditions prévues par les textes de lois. C'est le cas de la convention signée entre l'Etat malien et la Société Malibya agricole. Le projet porte sur une centaine de milliers d'hectares, avec de grands travaux d'aménagement pour produire du riz hybride en collaboration avec le Centre national chinois, non destiné à l'exportation. La convention prévoit que l'étude de faisabilité technique et économique du projet soit réalisée dans un délai de trois mois après la signature de la convention, alors que la procédure de l'Office du Niger prévoit que la signature du bail ait lieu au vu des résultats positifs des études de faisabilité technique et économique, et des études d'impact environnemental et social. La convention prévoit également la gratuité de la terre concédée, alors que l'octroi de baux emphytéotiques et ordinaires est assorti en principe du paiement d'une redevance annuelle. Le fait que le gouvernement lui-même signe certaines conventions laisse penser que ces transactions foncières représentent un enjeu économique et politique important et que les autorités sont tentées de les mettre à leur actif. Les autorités maliennes ont de fait récemment décidé de faire appel à des investisseurs étrangers afin de mettre en valeur le delta du Niger, une des surfaces irriguées les plus étendues et les plus anciennes de l'Afrique de l'Ouest. De larges superficies ont été allouées à des entrepreneurs chinois, libyens et sud-africains. Mais dans l'attente de la mise en œuvre effective des projets, certains paysans ont d'ores et déjà été expulsés et d'autres sont dans une situation très précaire.

Parfois, la population locale et les chefs coutumiers s'organisent pour limiter les risques de contournement des dispositions légales en matière de transaction foncière. C'est le cas dans le projet d'acquisition de terres par le groupe saoudien Bin Taleb International au Niger où le Secrétariat permanent du Code rural (SPCR) a pleinement joué son rôle de garde-fou, un exemple de bonne gouvernance foncière.

### **Encadré 5: La population fait barrage à l'acquisition de terres par le groupe saoudien Bin Taleb International au Niger**

Pour un projet d'aménagement de la vallée d'Ouna Kouanza dans la région de Dosso, le groupe saoudien Bin Taleb International désirait obtenir de l'État du Niger une concession rurale sur 10 895 hectares d'une durée de 20 ans renouvelables. La démarche n'a pas abouti. Les terres concernées relèvent du domaine des particuliers et du domaine public de l'État. Le ministère de l'Agriculture a élaboré un projet de concession rurale, mais sans impliquer suffisamment les populations concernées. Des responsables des services techniques compétents et certains chefs traditionnels ont animé des missions d'information et de sensibilisation dans les localités concernées, à la suite desquelles, un projet de concession rurale a été élaboré et transmis au SPCR pour avis avant signature. Le SPCR a jugé nécessaire d'envoyer une mission spéciale sur le terrain afin de recueillir plus avant le point de vue de tous les acteurs concernés. Les conclusions de la mission ont été défavorables à l'octroi de la concession, au regard des conséquences négatives potentiellement considérables, pour les populations et pour l'État. Le SPCR a donné par écrit son avis en formulant les risques liés à la signature de la concession pour le Niger. Parallèlement, le SPCR a demandé aux commissions foncières qu'elles expliquent aux populations les dangers de cette concession. Cette information a alerté certains chefs traditionnels qui se sont alors fortement opposés à la signature de la concession. Le projet a été suspendu.

### **Les limites de l'application des législations foncières**

Si l'on souhaite résumer les difficultés auxquelles se heurtent l'application effective des législations foncières, on retiendra: l'inachèvement du processus de production normative, la faible capacité d'action et de contrôle des États et l'absence de synergie entre les services, un transfert insuffisant des compétences en matière foncière aux collectivités décentralisées, l'absence de politiques foncières, une faible prise en compte des conventions locales dans les dispositions légales et le manque d'information des acteurs locaux sur le dispositif légal.

#### 1. Inachèvement du processus de production normative

- La plupart des lois souffrent de l'inapplication de certaines de leurs dispositions faute de textes d'application que les gouvernements, pour de multiples raisons, tardent à adopter ou n'adoptent parfois jamais. C'est souvent le cas lorsque le gouvernement sait que l'application d'une loi peut provoquer des remous dans la population ou lorsque l'application de la loi implique des dépenses qu'il ne peut financer ou nécessite des technologies encore indisponibles.
- Des structures prévues par les textes ne sont pas créées.
- Les législations ne vont pas toujours au bout des logiques qui les sous-tendent, notamment en matière de déplacement des populations. Dans tous les pays, les compensations matérielles en cas de déplacement de population mériteraient une attention particulière. Or, très peu, sinon aucune des législations rencontrées, ne comportent de dispositions

pour réguler ces situations. Au Mali par exemple, les pratiques que l'on avait connues avec les sociétés minières se fondaient sur les directives de la Banque mondiale. Elles sont aujourd'hui complétées par celles d'autres organismes comme la Banque africaine de développement. Mais ces dispositions ne sont mises en œuvre que pour les projets financés par ces organismes.

## 2. Faible capacité d'action et de contrôle des États, manque de synergie des services

La faiblesse des moyens humains, techniques et financiers mis à la disposition des administrations publiques limite la capacité des États à s'acquitter de certaines de leurs missions régaliennes. Ainsi, les services de l'Etat chargés du contrôle environnemental, de l'allègement de la procédure d'immatriculation et de la gestion domaniale rencontrent d'importantes difficultés dans leur mission. Il ressort de l'étude qu'au Ghana, plus de 4 000 litiges fonciers sont en attente de jugement. Une telle lenteur administrative est largement due au manque de personnel mis à la disposition du système judiciaire.

Dans le cas des projets miniers, les missions de contrôle sont souvent prises en charge par les sociétés minières elles-mêmes, par exemple au Mali, ce qui hypothèque largement l'impartialité et donc l'efficacité de ces missions. Il en est de même du contrôle de l'exécution des engagements vis-à-vis de l'environnement et des droits des usagers de la terre, fixés dans le cahier de charge annexé au contrat. Ce contrôle est souvent fait par l'investisseur, et non par l'État ou toute autre partie. Dans certains cas, ces obligations sont formulées de façon très large de sorte que le cahier de charges, quand il existe, ouvre plusieurs possibilités de s'en acquitter. Dans la pratique, certains investissements ne sont donc pas réellement contrôlés.

Tout cela est majoré par une absence de synergie entre les services impliqués dans la gestion foncière. En conséquence, le suivi de l'action publique est difficile, inefficace engendrant des contradictions avec les dispositions légales.

## 3. Transfert insuffisant des compétences foncières aux collectivités décentralisées

Comme on l'a vu précédemment, peu d'États dans la région ont transféré la gestion domaniale aux collectivités décentralisées. Le plus souvent, dans leurs délibérations, les conseils communaux cherchent à attirer les investisseurs et prennent moins en compte les intérêts des populations. Et s'il est souhaitable que les collectivités locales s'impliquent activement dans la gestion foncière, ceci n'est pas une garantie dans un contexte de corruption rampante, de faiblesse du contrôle de légalité des actes et du peu d'existence du droit de regard des citoyens. Les procédures de consultation prévues par la loi sont quelquefois contournées.

## 4. Insuffisance de définition des politiques foncières et des cadres législatifs

Quelques pays d'Afrique de l'Ouest seulement disposent de documents de politique foncière. Certes, il existe dans tous les États, à des degrés divers, des politiques agricoles, des lois d'orientation agricole, des projets et programmes agricoles ou fonciers, mais pas ou peu de documents définissant les enjeux, les orientations stratégiques et les actions à mener propres aux réformes foncières. Au Sénégal, la *Loi sur le domaine de l'État* est en cours

de révision, une *Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale* (LOASP) a été adoptée et d'importants programmes agricoles sont en cours de mise en œuvre. Au Mali, une *Loi d'orientation agricole* (LOA) a été votée, des Assises nationales des États généraux du foncier ont été organisées et un document de politique foncière en milieu rural est en cours d'élaboration. Au Niger, le *Code rural* constitue un corpus quasi complet mais il n'y a pas encore de document de politique prenant en compte les nouveaux enjeux. Le Ghana, en réponse aux contraintes associées à son cadre juridique et institutionnel de gestion foncière, a lancé pour une période de trois ans (2007-2010), une initiative dénommée *Projet d'utilisation, de planification et de gestion foncière*, sous les auspices du ministère de l'Administration locale, du Développement rural et de l'Environnement. Cette initiative fait partie d'un projet plus large d'administration foncière initié en 2003 pour une durée de cinq ans, en cours de mise en œuvre par le ministère des Affaires foncières, des Forêts et des Mines. C'est la première phase d'un programme d'administration foncière sur 15 à 25 ans. Cet effort du gouvernement ghanéen se situe cependant davantage dans une logique d'expérimentation que de maîtrise concrète des modèles envisagés. Face à cette insuffisance de définition de politiques foncières ambitieuses et de cadres législatifs solides, les acquisitions foncières de grande envergure se poursuivent sans régulation satisfaisante.

5. Faible prise en compte des conventions locales

Cette étude a déjà évoqué assez longuement le cas des conventions locales. On retiendra, pour l'aspect qui nous occupe ici, le flou des dispositions législatives à leur égard (quand elles existent), ce qui affecte le recours à un instrument qui pourrait pourtant jouer au niveau local un grand rôle dans la sécurisation foncière.

6. Insuffisance de l'information des acteurs locaux sur le dispositif légal

Les législations nationales sont écrites dans une langue étrangère pour les populations et dans un niveau de langage difficile à maîtriser. Les acteurs locaux ignorent souvent les dispositions et procédures qu'ils pourraient mobiliser pour la défense de leurs intérêts. La diffusion de l'information pourrait être un des instruments d'amélioration de la gouvernance foncière.

Les contraintes du cadre institutionnel des pays rend ainsi difficile la régulation effective des investissements fonciers. Mais si cette régulation relève indéniablement de la souveraineté des États, il est nécessaire aussi de l'envisager dans une perspective régionale.

## Les cadres régionaux de gestion foncière

La pression commerciale sur les terres agricoles rend nécessaire la prise en considération de la question foncière au niveau des organisations régionales et panafricaines afin d'optimiser les avantages des investissements et, dans le même temps, d'anticiper les risques potentiels. Plusieurs initiatives entreprises par la CEDEAO, l'UEMOA, le CILSS et le consortium Union africaine / Banque africaine de développement / United Nations Economic Commission for Africa (UA/

AFDB/UNECA) sont déjà en cours mais restent insuffisantes pour faire face aux acquisitions de terres à grande échelle. La question des mécanismes de régulation foncière mérite d'être abordée au niveau régional en vertu des principes de la CEDEAO et de l'UEMOA sur la libre circulation, le droit d'installation et de résidence. Depuis le début des années 1990, le CILSS a conduit de nombreux travaux de réflexion dans le domaine foncier et dans celui de la gestion des ressources naturelles.

Concernant la CEDEAO, l'article 3 du *Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité* adopté en 1999 et complété en 2001 par le *Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance*, souligne qu'un des objectifs visés par l'institution est de créer des cadres appropriés pour la gestion rationnelle et équitable par des États voisins de ressources naturelles partagées qui pourraient être sources de fréquents conflits inter- États. Par ailleurs, la CEDEAO a adopté un programme pour la gestion durable des ressources pastorales et la gestion de la transhumance en Afrique de l'Ouest. Son plan d'action recommande le contrôle des ressources pastorales et l'évaluation de leurs impacts environnementaux et socio-économiques au niveau régional. L'idée que l'élevage devrait être une des priorités à inscrire sur l'agenda foncier régional est largement partagée dans les États ouest-africains où l'élevage constitue la base de l'économie et des moyens de subsistance en milieu rural et où le risque de conflits liés à la terre est plus fort du fait de la rareté de la terre et/ou de la concurrence entre les différents groupes d'exploitants des ressources foncières (agriculteurs contre éleveurs, transformation des zones périurbaines, etc.)<sup>26</sup>. L'importance des enjeux fonciers a été également soulignée par les analyses menées dans le cadre du *Programme régional d'investissement agricole* (PRIA). Enfin, il convient d'évoquer le protocole de la CEDEAO relatif à la libre circulation des biens et des personnes qui définit les droits de résidence et d'établissement dans tous les pays membres pour les ressortissants de la Communauté. Ce protocole est entré en vigueur en 2005, après avoir été ratifié par neuf pays: le Ghana, le Mali, la Guinée, la Sierra Leone, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin, le Niger et le Togo.

L'UEMOA a adopté pour sa part un document de politique agricole commune qui concerne l'agriculture, la foresterie, l'élevage et la pêche. La *Politique agricole de l'Union* (PAU) a deux objectifs: garantir la sécurité alimentaire et assurer de meilleures conditions de vie aux producteurs par le développement des économies rurales, l'amélioration de leurs revenus et de leur statut social. Pour atteindre ces objectifs, l'UEMOA a en charge l'élaboration de directives dans différents domaines, dont celui des questions foncières directement liées aux activités agricoles. L'article 4 définit les principes de base de la PAU qui sont la subsidiarité, la proportionnalité, une approche régionale, la complémentarité, la solidarité, l'évolution progressive et le partenariat. Le rôle des jeunes et des femmes dans l'agriculture est spécifiquement mentionné à l'article 5, ainsi que l'importance de la gestion transfrontalière des ressources partagées (eau, ressources halieutiques<sup>27</sup>, transhumance) à l'article 8. En 2004, en collaboration avec la Banque mondiale,

---

26 Ce risque pourrait être particulièrement élevé dans les zones transfrontalières ou dans le cadre de projets ayant trait aux ressources en eau qui entraînent un changement dans les modes d'exploitation des terres, comme ce fut le cas au Mali dans les années 70 et 80, suite à l'adoption des politiques d'irrigation à des fins pastorales.

27 Halieutique: qui concerne la pêche

l'UEMOA a décidé d'examiner les liens entre les questions foncières et les processus d'intégration régionale. Elle a commandé une étude sur le rôle joué par des systèmes fonciers bien établis et des marchés fonciers fonctionnels dans l'accélération du développement d'un marché commun efficace et concurrentiel en Afrique de l'Ouest (Ouedraogo 2004). Le rapport considère que, vu la diversité des contextes, la complexité des questions posées et le caractère éminemment politique de la question foncière, les États demeurent les mieux placés pour travailler au niveau national les options de politique foncière. Cependant, l'UEMOA, en tant qu'institution supranationale d'intégration économique, dispose d'atouts spécifiques pour encourager l'élaboration de politiques foncières nationales favorables à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. A cet effet, le rapport propose une esquisse de plan d'action pour l'UEMOA qui s'articule autour de quatre axes prioritaires: l'accompagnement d'un processus de réflexion et de dialogue fonciers, la mise en place d'un observatoire du foncier, le renforcement des capacités dans le domaine du foncier et l'assistance aux États en matière de promotion de marchés fonciers ruraux fonctionnels et sécurisés, et de développement d'investissements agricoles qui profitent aux économies nationales tout en protégeant les droits fonciers des populations locales.

Le CILSS est l'organisation régionale qui a le plus investi dans l'analyse et l'élaboration de politiques foncières en Afrique de l'Ouest. En juin 1994, il a organisé, en partenariat avec le Club du Sahel une conférence à Praia, au Cap-Vert, sur les questions foncières et la décentralisation au Sahel. La *Déclaration de Praia* adoptée à cette occasion a posé les jalons du *Processus de Praia* dans les années 1990, avec quatre domaines d'action prioritaires: l'appui à la société civile en matière de GRN, l'appui aux États membres dans l'élaboration de législations nationales à appliquer au niveau local, la prise en compte de la question du genre dans les politiques de GRN et le renforcement des capacités d'information, de sensibilisation et d'éducation sur les questions foncières et de GRN au Sahel. Cependant, plusieurs engagements contenus dans la déclaration n'ont pas été appliqués au niveau politique et les résultats effectivement obtenus ont été limités. Aussi, pour relancer la mise en œuvre des engagements de Praia, le CILSS a organisé à Bamako en novembre 2003, en collaboration avec la CEDEAO, l'UEMOA et les institutions techniques régionales et internationales, le *Forum de Praia + 9 sur le foncier rural et le développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest*. Le forum a prévu la rédaction d'une *Charte régionale du foncier au Sahel et en Afrique de l'Ouest*. Cette charte permettrait l'établissement d'un lien entre les principes de libre circulation des personnes et des biens, et le droit d'établissement dans tout État membre – consacré par les chartes de la CEDEAO et de l'UEMOA –, assorti du droit d'accéder, d'exploiter, de céder et de gérer des ressources foncières et autres ressources naturelles au niveau régional (Ouedraogo 2004). Sans force contraignante, cette charte instaurerait des principes essentiels pour l'accès équitable et garanti aux ressources foncières et serait source d'inspiration pour les réformes foncières nationales. Il est unanimement admis que la préparation de la charte sera un processus long. Le CILSS en conservera le leadership technique, tandis que la Commission de l'UEMOA et le Secrétariat de la CEDEAO joueront un rôle de premier plan dans l'instauration d'un consensus politique autour de la charte.

Ces nouvelles orientations des organisations régionales, sous réserve d'être mises en œuvre, permettraient une gestion apaisée du foncier aux échelles locale, nationale et régionale. Il convient toutefois d'insister sur la synergie à instaurer entre les initiatives pour éviter les doublons. Par ailleurs, comme le souligne le rapport de l'étude commanditée par le CSAO sur les réformes foncières en Afrique de l'Ouest (Ouedraogo 2004), on observe que le débat régional sur le foncier tend à converger avec celui sur les droits d'établissement des ressortissants ouest-africains dans les États membres de la CEDEAO. Il y a quelquefois dans les législations nationales une ambiguïté quant à l'accès à la propriété foncière de ressortissants d'autres États des communautés économiques. La plupart des législations ne prennent pas expressément position sur le sujet, ce qui permet d'en déduire, qu'en principe, elles ne s'opposent pas à l'accès d'étrangers à la propriété foncière rurale, mais certaines ont des formules sujettes à interprétation. Ces initiatives régionales concourent d'une manière ou d'une autre à la politique foncière de l'Union africaine dont un cadre opératoire. Des lignes directrices ont été adoptées lors du sommet des chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine à Syrte, en Lybie, en juillet 2009 (Union africaine 2009). Dans la *Déclaration de Syrte*, les chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine s'engagent à :

- donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière dans leurs pays,
- appuyer la mise en place d'un cadre institutionnel favorisant une élaboration participative et permettant une mise en œuvre effective de la politique foncière,
- allouer des ressources budgétaires suffisantes pour les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique foncière.

Les États africains semblent avoir pris conscience, au plus haut niveau, de la nécessité de mettre en synergie les processus d'élaboration des politiques et des législations foncières, et la dynamique de l'intégration régionale. Ceci constitue incontestablement un soutien aux efforts entrepris au niveau national.

# 4 Orientations pour une meilleure régulation des transactions foncières de grande envergure

Les initiatives nationales et régionales associées aux réformes foncières en cours constituent une base intéressante pour aller vers une meilleure régulation des transactions foncières. Mais pour être pleinement opérationnelles et pour contribuer durablement à la protection des droits des producteurs locaux, il conviendrait qu'elles prennent en compte un certain nombre d'orientations, tant au plan national que régional.

## La régulation des transactions foncières au niveau des États

On a vu que les États d'Afrique de l'Ouest ont recours à plusieurs instruments pour encadrer les transactions foncières mais que, malgré cela, la gouvernance foncière présente de nombreuses limites. Cette étude propose donc plusieurs axes d'amélioration.

### **Améliorer la gouvernance foncière**

La gouvernance peut se définir comme étant « la façon dont la société est administrée et dont les priorités sont déterminées entre les intérêts des différents groupes qui se font concurrence au sein de celle-ci. Elle comprend les institutions formelles servant à gouverner, mais également les arrangements informels qui y contribuent. » (FAO 2007). La notion recouvre les processus par lesquels les individus participent à la prise de décision, la façon dont l'institution gouvernementale répond de son action devant les citoyens et celle dont le corps social contraint ses membres à se conformer aux règles et lois qu'il édicte. Appliquée au foncier, la gouvernance désigne donc l'ensemble des institutions, mécanismes et processus relatifs à la gestion de la terre et des autres ressources liées. Elle s'apprécie à plusieurs niveaux: d'une part, la façon dont les règles de gestion sont élaborées et acceptées par les citoyens et, d'autre part, les modalités selon lesquelles les institutions publiques les mettent en œuvre. Les règles de gestion sont-elles équitables, facilement accessibles à tous les usagers, au plan géographique, procédural et financier? Les procédures fixées sont-elles transparentes, participatives et effectivement appliquées dans tous les cas? Enfin, la qualité de la gouvernance s'apprécie à la façon dont sont pris en compte les intérêts des groupes ayant des droits d'accès à la terre fragiles.



## **Adopter des documents de politique foncière et supprimer les obstacles d'ordre institutionnel**

La plupart des pays de la région ne se sont pas encore dotés de documents de politique foncière, notamment en milieu rural. Leur adoption, à la suite d'un débat participatif, permettrait de préciser les enjeux nationaux de la question foncière, les choix stratégiques, les réformes à mener et les instruments à mettre en œuvre. La participation au débat des différents acteurs concernés permettrait de créer un consensus national autour des options choisies. Les pays cesseraient alors leur «navigation à vue» et le lien entre gestion foncière et politique de lutte contre la pauvreté deviendrait effectif. La révision des législations, en cours dans plusieurs États, doit continuer pour supprimer les entraves d'ordre institutionnel. La définition claire de mécanismes d'association des collectivités décentralisées et des communautés à la gestion foncière devrait constituer un des axes importants des réformes. Dans cette optique, les législations devraient, à l'instar de la *Loi de sécurisation foncière* au Burkina Faso, accorder une place importante aux conventions locales, notamment à leur objet et à leurs modalités de négociation, d'élaboration et de validation. Comme le suggère le rapport de la Banque mondiale sur les politiques foncières, les gouvernements devraient tirer leçon des expériences passées et recourir aux instruments budgétaires de régulation, pour favoriser l'utilisation efficiente des terres. «Prendre conscience de la logique, des mécanismes et du niveau le plus approprié d'intervention de l'État peut permettre de promouvoir une approche susceptible de déboucher sur de meilleurs résultats, aussi bien en termes de respect des règles qu'en termes de limitation de la paperasserie à laquelle les entrepreneurs privés se trouvent confrontés» (Deininger 2003).

## **Rendre les procédures foncières plus rapides et moins contraignantes**

Dans la majorité des pays africains, la multiplicité des services intervenant à divers échelons du découpage administratif dans le processus de délivrance des services fonciers induit de la lenteur. Cette situation est de nature non seulement à démotiver les demandeurs de services fonciers et à décourager par conséquent l'investissement rural, mais également à donner la tentation de contourner les procédures officielles. L'administration foncière doit être réformée et les services concernés mis en synergie. L'expérience récente du guichet unique du foncier au Burkina Faso pourrait inspirer d'autres pays de la région. Il convient toutefois d'insister sur le fait que l'allègement des procédures proposé n'implique nullement une dénaturation qui se ferait au détriment des populations résidentes, mais plutôt une suppression des entraves bureaucratiques.

## **Assurer la participation des groupes marginalisés aux mécanismes de régulation foncière**

La question spécifique de l'accès et du contrôle de la gestion foncière et des ressources naturelles par les femmes et tous les autres groupes marginalisés est un élément constitutif de la lutte contre la pauvreté. Les femmes, tout comme le reste de la population rurale, tirent leurs revenus de la terre et des ressources naturelles, mais leur accès durable à ces ressources est de plus en plus difficile, du fait de l'accroissement de la compétition sur les ressources et de la persistance

de coutumes discriminatoires à leur endroit. L'expérience du Mali dans le cadre de la LOA est assez instructive à cet égard. Un article de la loi prévoit que, dans les parcelles aménagées par l'État, un quota soit réservé aux femmes et aux jeunes. Des mesures similaires pourraient être prises pour les terrains cédés aux investisseurs privés, lorsque le contrat prévoit des affectations aux populations locales. La participation de ces groupes sociaux dans les processus de décision est un gage de succès des actions engagées.

### **Mettre en place des observatoires nationaux du foncier**

D'une composition la plus variée possible, ils constitueraient une instance de documentation, d'analyse des dynamiques foncières et de prospective. Ils contribueraient à la diffusion de l'information et des bonnes pratiques en la matière et permettraient d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion publique sur des dérives éventuelles, améliorant ainsi la gouvernance foncière. Ils pourraient constituer l'échelon national des observatoires régionaux et sous-régionaux

### **Préciser et protéger les droits fonciers locaux, notamment coutumiers**

Dans les pays où les droits coutumiers sont reconnus, il est nécessaire de définir leur contenu et les modalités de leur constatation. Les procédures d'enregistrement des droits locaux doivent être correctement appliquées. Dans le même temps, des mesures doivent être prises pour mettre fin aux détentions coutumières abusives et assurer la protection des intérêts des couches marginalisées en milieu rural. La notion de domaine privé de l'État doit être clairement définie et les procédures pour sa constitution scrupuleusement respectées. Les États devront définir, par voie législative, un seuil maximum de superficies susceptibles d'être acquises par cession ou bail. Par ailleurs, comme le suggère une note de la GTZ (GTZ 2009), c'est la participation efficace de la population locale à la planification, aux négociations et à la mise en œuvre des contrats d'investissement qui permet une réelle prise en compte de ses besoins en matière de revenus et de sécurité alimentaire.

### **Assurer la diffusion la plus large possible des textes fonciers**

Les textes relatifs au foncier pourront être traduits dans les langues nationales. Leur diffusion pourra se faire dans le cadre de partenariats et avec des outils de communication et d'information accessibles à un large public.

### **Mettre en place des programmes de renforcement des capacités des administrations en charge de la gestion foncière et environnementale**

Ils concerneront la formation des agents et l'équipement des services pour qu'ils puissent accomplir au mieux leurs missions d'accompagnement et de contrôle des acteurs, créant ainsi en amont un environnement favorable aux investissements et à la sécurisation des droits locaux.

## **Instaurer des règles strictes de régulation des marchés fonciers**

Les marchés fonciers facilitent les échanges de terrains au fur et à mesure que l'économie non agricole se développe et ils permettent une utilisation des terres comme nantissement sur les marchés du crédit. Cependant, comme le souligne le rapport de la Banque mondiale sur les politiques foncières, il est clair que «dans un certain nombre de cas, les imperfections des marchés de capitaux et les distorsions politiques ont empêché que les marchés contribuent à accroître la productivité ou à lutter contre la pauvreté» (Deininger 2003). Pour bénéficier pleinement du potentiel des marchés de la location et de la vente de terrains, les gouvernements doivent prendre des mesures qui, tout en assurant la sécurité des investissements et en éliminant les restrictions injustifiées sur le fonctionnement des marchés, prennent aussi en compte les droits et aspirations des pauvres. En effet, l'accès garanti à la terre et la sécurisation des droits d'usage sont fondamentaux pour les investissements dans l'agriculture. La croissance de la production agricole et les effets bénéfiques sur la sécurité alimentaire sont possibles si l'investissement direct, étranger ou national privé, dans le foncier est intégré aux stratégies de réduction de la pauvreté (emplois supplémentaires, revenus pour la population). Les contrats doivent offrir des solutions «gagnant- gagnant» et intégrer les principes de la durabilité sociale et écologique.

## **Respecter les droits fonciers et les usages existants**

Dans certains cas, les ventes de terres ou les baux fonciers sont justifiés par le fait que le terrain acquis par l'investisseur étranger est improductif ou sous-utilisé. Dans la plupart des cas toutefois, il existe une forme d'utilisation des terres, souvent par les pauvres, pour le pâturage des animaux, la cueillette des fruits, le ramassage du bois mort ou l'utilisation de plantes médicinales, activités qui leur assurent de précieuses sources de subsistance, même si elles sont sous-estimées dans les évaluations officielles parce qu'elles ne donnent pas lieu à commercialisation. Il est quasiment impossible d'affecter de vastes étendues de terres à des investisseurs sans déplacer ou perturber les populations locales et ces affectations compromettent généralement le bien-être des pauvres en les privant du filet de sécurité que les terres dites improductives et sous-utilisées leur offrent (IFPRI 2009). Comme le souligne le Président d'honneur du ROPPA dans une interview (APS 16 août 2009), la question de la disponibilité foncière ne doit pas être analysée en termes de superficie mais de «terres agricoles utiles», surtout si l'on tient compte qu'entre 1960 et 2009 le Sénégal a perdu une bonne partie de ses surfaces relevant de la seconde catégorie: «Des indépendances à aujourd'hui, une bonne partie de ces terres utiles a été perdue du fait notamment des problèmes climatiques, au point qu'il n'existe même plus de surfaces pour d'éventuels investissements des exploitations familiales».

Les transferts fonciers concernent généralement des superficies immatriculées au nom de l'État et celui-ci se prévaut de son droit de propriété pour procéder aux expulsions. Or, les immatriculations sont quelques fois réalisées sans consultation des populations utilisant la parcelle et leurs droits fonciers d'usage ne sont donc pas pris en compte. Dans certains cas, la superficie était effectivement vide au moment de l'immatriculation au nom de l'Etat, mais du fait qu'elle soit restée longtemps non utilisée par lui, des populations nécessiteuses l'ont occupée et y ont développé des activités

de subsistance. La situation dans la zone de l'Office du Niger au Mali, où les terres sont, pour une large partie, immatriculées au nom de l'État, en est une illustration.

### **Encourager les formes d'investissement agricole ne comportant pas d'acquisitions de terres de grande envergure**

Un des arguments fréquemment utilisés pour justifier les investissements de grande envergure dans l'agriculture est que la production mécanisée à grande échelle serait plus efficace que celle à petite échelle. Les études montrent cependant que, bien que des économies d'échelle soient possibles dans la transformation et la commercialisation, elles sont plus rares dans la production, surtout celles des cultures pérennes. Il est largement admis que les exploitations agricoles familiales sont économiquement bien plus efficaces que les plantations employant de la main d'œuvre salariée. L'agriculture familiale est également réputée pour sa capacité à créer plus d'emplois que l'agriculture mécanisée. Les conclusions du rapport de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASDT), lancée en avril 2008 par 64 gouvernements et préparée par 400 scientifiques originaires de 100 pays démontrent que l'agriculture familiale est un pilier essentiel de la production agricole et qu'il mérite une attention particulière. Les investissements pourraient utiliser les contrats d'exploitation ou les contrats de production pour associer des exploitations familiales aux projets. Les études de cas menées pour cette étude, notamment au Mali avec Mali Agro Energie et au Burkina Faso avec Agritech Faso, montrent que de tels montages sont appréciés des acteurs locaux.

### **Mettre en place des fonds d'aménagement foncier et intensifier les investissements publics**

Comme alternative aux investissements entraînant des aliénations de terre, il conviendrait d'intensifier les investissements publics, notamment dans des aménagements de parcelles ensuite cédées par bail aux personnes intéressées. Leur financement pourrait se faire par la création d'un fonds d'aménagement foncier que l'épargne nationale pourrait abonder. Et comme cela a déjà été fait au Mali avec l'UEMOA, appel pourrait être fait aux organisations régionales pour financer des aménagements agricoles dans les zones présentant des avantages comparatifs indéniables et très prisées des investisseurs privés. Les modalités pratiques d'attribution des terres aménagées devraient alors faire l'objet d'une attention particulière.

## **La régulation des transactions foncières au niveau régional**

L'Afrique de l'Ouest est une des régions d'Afrique où l'intégration régionale est particulièrement avancée. En vertu des accords régionaux des États membres de l'UEMOA et de la CEDEAO concernant le droit d'installation et à cause de la forte mobilité des populations, la question des acquisitions foncières peut être abordée au niveau régional avec pertinence. Les actions

pourraient porter sur la mise en application effective du protocole de la CEDEAO sur le droit d'établissement, sur le renforcement de la coordination des politiques des organisations régionales, sur la mise en place de fonds régionaux d'aménagement et de gouvernance foncière et sur la création d'un observatoire et d'une charte régionale sur les transactions foncières.

## **Redynamiser le protocole de la CEDEAO sur la libre circulation et le droit d'établissement**

L'UEMOA a notamment pour but l'établissement d'un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et sur le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée (articles 91 et 92 du *Traité d'établissement de l'UEMOA*). Mais le corpus juridique de la CEDEAO est plus approfondi en la matière. L'article 3 paragraphe 2 du *Traité de la CEDEAO* signé à Lagos le 28 mai 1975, a été révisé par un traité du 24 juillet 1993 signé à Cotonou. Il prévoit la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi qu'aux droits d'établissement et de résidence. Cependant, malgré d'importantes avancées dans la mise en œuvre des trois principaux piliers de son protocole, son application est loin de produire les effets escomptés, au point de susciter de vives inquiétudes quant à l'atteinte des objectifs assignés par les Etats membres (Van Lidth de Jeude 2008). La mise en place d'un observatoire régional du foncier envisagée ci-après pourrait prévoir, dans ses missions, l'évaluation régulière de l'application du droit d'établissement.

## **Coordonner et mettre en cohérence les politiques et les stratégies régionales**

Alors que les institutions sont encore en cours de consolidation, il convient de s'interroger sur les modalités de la cohérence et de la complémentarité entre les différentes échelles de gouvernance, aussi bien en termes de contenu que de processus.

Les principales organisations d'intégration régionale que sont la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS sont, à des degrés divers, actives sur la question des investissements fonciers en Afrique de l'Ouest. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique foncière régionale – à l'ordre du jour depuis quelque temps – s'appuierait prioritairement sur les mécanismes, structures et instruments de gestion et de gouvernance existant déjà au niveau régional et national, évitant ainsi la création de nouvelles institutions qui alourdirait davantage une bureaucratie déjà tant décriée. Il conviendra d'identifier les acteurs qui pourront, ensemble, réaliser un état des lieux des modalités de coordination actuellement mobilisées.

## **Créer un observatoire régional du foncier**

Sans minorer le travail appréciable de veille foncière assuré par le Hub Rural en Afrique de l'Ouest, la notion d'observatoire nous semble pertinente pour gagner en efficacité pérenne. Ce serait un dispositif autonome, bâti sur un modèle proche de celui des systèmes nationaux et régionaux d'information sur les marchés agricoles qui existent déjà dans la région. Ses missions seraient

la collecte d'informations, l'analyse et l'aide à la prise de décision sur la gouvernance foncière. C'est dans son cadre aussi que des groupes d'intérêt tels que les syndicats du secteur privé, les associations de producteurs agricoles ou encore les groupes de femmes militant pour la prise en compte du genre dans la gouvernance foncière pourraient jouer leur rôle. L'observatoire pourrait également rapprocher les institutions régionales spécialisées, renforçant ainsi la gouvernance foncière transnationale par l'échange de pratiques et de savoirs. Il pourrait s'appuyer sur les instances nationales de coordination de la question foncière, afin d'appréhender au mieux les réalités foncières des différents pays. Avec les différents acteurs, il pourrait par exemple élaborer une matrice d'indicateurs économiques, environnementaux et sociaux des acquisitions foncières (Ouedraogo 2009).

### **Créer un fonds régional pour la réforme foncière**

Il nécessitera un débat des parties prenantes sur l'opportunité de sa mise en place. Il pourrait s'envisager sous la forme d'un fonds fiduciaire d'affectation susceptible d'attirer les contributions des divers partenaires du développement et des opérateurs économiques de la région. Il assurerait la promotion de la réforme foncière en Afrique de l'Ouest et financerait uniquement le renforcement des capacités des acteurs, après définition des modalités pratiques d'accès aux ressources. Cette instance pourrait trouver place au sein du fonds régional de développement agricole (FRDA) de l'UEMOA.

### **Mettre en place un fonds régional d'appui aux États pour l'aménagement foncier comme alternative aux acquisitions de terres**

Ce fonds ne se substituerait pas aux investissements privés nationaux et étrangers mais viendrait en investissement complémentaire. L'expérience des investissements fonciers de l'UEMOA au Mali, sans précédent dans la région, pourrait servir d'exemple. L'UEMOA s'est vue confier la maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement de parcelles ensuite attribuées à des opérateurs privés originaires des États membres. Ce projet entre dans le cadre de la *Politique agricole de l'Union* qui prévoit notamment le développement des zones à fort potentiel agricole en vue d'une meilleure intégration socio-économique et un accroissement de la production agricole<sup>28</sup>. Sur le plan économique, le projet ferait de l'Office du Niger une source d'approvisionnement alimentaire pour les populations de la région, contribuant à la sécurité et à la souveraineté alimentaires. Sur le plan politique, avec cette zone devenant plate-forme d'intégration, le projet est présenté comme l'expression de la volonté des autorités maliennes de participer à l'intégration régionale et au niveau des responsables de l'UEMOA, il s'intègre dans un vaste projet politique dont la libre circulation des citoyens des pays membres est un aspect important.

---

28 Pour la réalisation du projet, l'UEMOA a signé à son tour des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée avec deux entreprises maliennes dotées du statut d'organisme personnalisé: l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi (AGETIPE) et l'Agence d'exécution des travaux d'infrastructures et d'équipements ruraux (AGETIER). La convention avec l'AGETIPE porte sur les travaux d'aménagement du casier de Touraba, d'une superficie de 2 174 hectares et celle avec l'AGETIER sur ceux du casier de Kandiourou, d'une superficie de 9 114 hectares, soit au total 11 288 hectares, dont une première phase de 5 500 hectares. Le projet contribuera à augmenter le rythme et le volume des aménagements hydro-agricoles et à accroître la production vivrière, notamment le riz et les cultures de contre-saison, ainsi que des productions animales et halieutiques.

## **Mettre en place une charte foncière régionale**

Divers travaux d'analyse et ateliers organisés par le CILSS ont recommandé la mise en place d'une charte foncière régionale comme réponse aux faiblesses de la coordination des politiques foncières et de décentralisation. Celle-ci serait l'occasion de capitaliser sur les expériences des différents pays et de formuler une vision régionale de la gestion foncière, avec tous les Etats et les principaux acteurs concernés.

# Conclusion

Les transactions commerciales sur les terres africaines ne sont pas un phénomène récent, mais l'ampleur des superficies acquises et l'extension du phénomène à un grand nombre de pays jusque là délaissés par les investisseurs en font la nouveauté. Les investisseurs, originaires de différents continents, acquièrent de grandes superficies pour des productions très demandées sur le marché mondial. Ces investisseurs étrangers sont eux-mêmes concurrencés par des investisseurs nationaux, les deux catégories étant parfois en relation d'affaires.

Les États d'accueil sont principalement motivés par l'apport de financements au secteur agricole, de plus en plus délaissé par l'aide publique au développement. Si les investissements fonciers de grande envergure peuvent effectivement contribuer à l'aménagement et à l'équipement du milieu rural et promouvoir le développement agricole, ils présentent aussi beaucoup de risques pour la sécurisation foncière des producteurs ruraux traditionnels et pour l'environnement. Aussi génèrent-ils des inquiétudes chez certains acteurs qui proposent de mettre en place des mécanismes de régulation au niveau national. Mais les cadres légaux en vigueur sont encore peu effectifs et peu efficaces. De même, les initiatives des organisations régionales démontrent leur volonté de s'investir dans la question foncière, mais les cadres régionaux demeurent insuffisants pour améliorer la régulation des acquisitions foncières de grande envergure. C'est par un dialogue constant entre les différents acteurs concernés que les potentialités repérées pourront se transformer en réalisations concrètes.



# Références bibliographiques

- African Biodiversity Network, Biofuelwatch, and Gaia Foundation. 2009. "Biochar Land Grabbing: the impacts on Africa, A Briefing Note".
- Alinon, et Boye. 2009. "Formulation et mise en oeuvre d'un programme régional d'investissement agricole (PRIA), sous-programme Gestion améliorée des autres ressources partagée, composante Amélioration de la sécurisation foncière: rapport de consultation". CSAO/OCDE, CEDEAO.
- Banque africaine de développement. 2009. "Projet sucrier de Markala: résumé exécutif du Plan d'action de réinstallation des populations". BAD.
- Banque mondiale. 2010. "Programme « Doing Business Better »: rapport annuel". Washington: World Bank<sup>29</sup>.
- Braun, V., and R. Meinzen-Dick. 2009. "Land grabbing by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities". IFPRI Policy Brief 13.
- Centre d'analyses stratégiques. 2010. "Les cessions d'actifs agricoles dans les pays en développement: diagnostic et recommandations". Paris: la Documentation française, collection Rapports et documents n° 29 2010.
- CIRAD. 2009. "Les investissements fonciers à grande échelle: Quelles réalités? Quelles conséquences pour l'agriculture familiale et quels choix de développement?". Conférences du CIRAD, Montpellier.
- COPAGEN (Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain), 2009. "Déclaration".
- Cotula, L. 2011. "Land deals in Africa: What is in the contracts?" London: IIED.
- Cotula, L., S. Vermeulen, R. Leonard, and J. Keeley. 2009. "Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa". London/Rome, FAO, IIED and IFAD.
- Deininger, K. 2003. "Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté: résumé analytique". Washington: World Bank.
- Deininger, K. 2005. "Land Policy Reforms. In Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A practitioner's guide to trade, monetary and exchange rate policy, utility provision, agricultural markets, land policy, and education, vol. 1". Washington: World Bank.
- De Schutter, O. 2009. "Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge, Report of the UN Special Rapporteur on the right to food". New York: United Nations.
- Deutsche Welle. 2009. "Development experts fear unchecked international land grabs in Africa".
- DFID. 2009. "Land–Better access and secure rights for poor people". Policy Paper. DFID.

---

<sup>29</sup> Disponible sur <http://www.doingbusiness.org/>

- Diallo, I. 2004. "Le cadre juridique et institutionnel des conventions locales au Sénégal". Dakar.
- Dicko, A. K. 2002. "Les conventions locales comme cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation dans la GRN au Mali: bilan et perspectives, rapport d'étude". Bamako: GTZ, PACT.
- Djiré, Moussa. 2003. "Les conventions locales, outil de gestion durable des ressources naturelles, de prévention des conflits et de consolidation de la décentralisation, revue de la littérature". Londres: IIED.
- Djiré, Moussa. 2004 a. "Réformes législatives et pratiques foncières locales–l'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et de Dialakoroba, rapport de recherche". Bamako: IIED.
- Djiré, Moussa. 2004 b. "Mythes et réalités de la gouvernance locale –L'expérience de la Commune rurale de Sanankoroba, Mali". In Publication zones arides IIED, dossier n° 130. Londres: IIED.
- Djiré, Moussa. 2005. "Appropriation de la terre et immatriculation–Les avatars d'une procédure (nécessaire?), rapport de recherche". Bamako: IIED.
- Djiré, Moussa. 2007. "Les paysans maliens exclus de la propriété foncière? Les avatars de l'appropriation par le titre foncier". In Dossier n° 144. Londres: IIED.
- Djiré, Moussa, et A. K. Dicko. 2007. "Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali". Paris: Khartala.
- FAO. 2007. "Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres". In Etudes sur les régimes fonciers n° 9. Rome: FAO.
- FAO. 2009. "Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles. Document de discussion". Rome: FAO.
- Federal Ministry for Economic Development and Cooperation. 2009. "Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing – the Purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries". Discourse 015. Berlin.
- Government of Japan. 2009. "Promoting Responsible International Investment in Agriculture". Roundtable organized by the Government of Japan in association with the World Bank, FAO, IFAD and UNCTAD, concurrent with the 64th United Nations General Assembly, September 23, New York, GoJ.
- Grain. 2009. "The new farm owners–Corporate investors lead the rush for control over overseas farmland". Grain.
- Granier, L. 2006. "Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Légalité et cohérence en droit sénégalais". Gland, Suisse et Cambridge: UICN.
- GTZ. 2009. "Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Mali". GTZ.
- Gueye, M. 2009. "Les paysans sénégalais contre la cession de leurs terres". Défis sud 89.
- Gueye, B, et M. Tall. 2003. "Les conventions locales au Sahel, un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles". Dakar: IIED Sahel.

- Haralambous, S., H. Liversage, and M. Romano. 2009. "The Growing Demand for Land Risks and Opportunities for Smallholder Farmers", Paper presented at the round table organized during the thirty-second session of IFAD's Governing Council, Rome, February 18.
- Hilhorst, T., et A. Coulibaly. 1998. "Une convention locale pour la gestion participative de la brousse". In Dossier Zones Arides n°78. Londres: IIED.
- Hilhorst, T., J. Nelen J, and Nata Traoré. 2011. "Agrarian change below the radar screen: Rising farmland acquisitions by domestic investors in West Africa, results from a survey in Benin, Burkina Faso and Niger". SNV.
- Hitimana, Léonidas. 2006. "Les dimensions régionales du foncier et de la transformation de l'agriculture: enjeux et conflits en Afrique de l'Ouest" Acte de la conférence internationale sur « Les frontières de la question foncière: enchâssement social des droits et politiques publiques ». Montpellier, France, mai 17-19, SCSAO/OCDE (version provisoire).
- IIED. 2009. "Accapement des terres en Afrique: les transactions peuvent-elles être utiles au développement?" In Pression sur les terres ouest-africaines: concilier développement et politiques d'investissements: quelques études et déclarations récentes, édité par le Groupe d'orientation des politiques, 33. CSAO – OCDE.
- Kane, Y. 2008. "Instruments juridiques pour la sécurisation des droits fonciers des populations à la base: un guide pour les élus et les populations locales, programme Réussir la décentralisation". IIED/IED Afrique.
- Kuyek, D. 2009. "Comme un GRAIN dans les rouages des accapareurs". Défis sud 89.
- Lavigne Delville, Ph., dir. 1998. "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité". Paris: Karthala.
- Lavigne Delville, Ph., et A. Durand-Lasserve. 2009. "Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération–Comité technique « Foncier et Développement »". Paris: MAE/AFD.<sup>30</sup>
- Lavigne Delville, Ph., C. Toulmin, et S. Traore, dir. 2000. "Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest: interventions publiques et dynamiques locales". Paris/Saint-Louis: Karthala/URED.
- Mathieu, P. 2009. "Comment réagir aux acquisitions de terres? Renforcer les capacités de négociation des Etats". Défis sud 89.
- Merlet, Michel, et Clara Jamart. 2009 a. "Pressions sur la terre dans le monde: problématique et cadre conceptuel pour l'étude de l'ILC". Rome: ILC.
- Merlet, Michel, et Clara Jamart. 2009 b, "Comment définir l'acquisition de terres? Accapement ou pression commerciale?". Défis sud 89.
- Misser, F. 2009. "Burkina Faso: controverse à propos de Deutsche Biodiesel". Défis sud 89.
- Ouedraogo, H., dir. 2004. "Les réformes des politiques foncières en Afrique de l'Ouest, rapport de consultation CSAO".

---

30 Disponible sur <http://www.foncier-developpement.org/>

- Ouedraogo, H. 2009. "La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA", rapport de consultation UEMAO, Banque mondiale.
- Stewart Global Solutions. 2009. MCA-Bénin "Projet Accès au Foncier": Etude sur la politique et l'administration foncière, étude 2: Procédures de mutation des titres de propriété et des méthodes d'enregistrement (PFR), volume 1: Analyses et recommandations.
- Taylor, M., and T. Bending. 2009. "Increasing commercial pressure on land: Building a coordinated response, A Discussion Paper". Rome: ILC Secretariat.
- Toumani Touré, A. 2007. "Projet pour le développement économique et social: un meilleur avenir pour le Mali à l'horizon 2012, vision et action". Bamako.
- Union africaine. 2009. "Declaration on Land Issues and Challenges in Africa". Assembly/AU/Dec.243-267(XIII), Assembly/AU/Decl. 1-5(XIII), Conférence de l'Union africaine, 13ème session ordinaire, Syrte, Libye, juillet 1-3.
- Union interparlementaire. 2009. "Action parlementaire pour assurer la sécurité alimentaire dans le monde". Résolution adoptée par consensus par la 121ème Assemblée Générale, Genève, octobre 21.<sup>31</sup>
- Van Lidth de Jeude, T. 2008. "La libre circulation, le droit de résidence et d'établissement dans l'espace CEDEAO: acquis communautaire, effectivité et enjeux". OMI.

---

31 Disponible sur <http://www.ipu.org/conf-f/121/121emrg.htm>





Ce rapport s'inscrit au sein d'une initiative sur les pressions commerciales sur la terre (CPL). Si vous souhaitez recevoir plus d'informations sur cette initiative, ou sur les partenaires y ayant participé, veuillez contacter le secrétariat de la Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre.

**Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre**

Secretariat

Via Paolo di Dono, 44  
00142 – Rome, Italie  
tél: +39 06 5459 2445

télécopie: +39 06 5459 3628  
[info@landcoalition.org](mailto:info@landcoalition.org)  
[www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org)

**Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE**

2 rue André-Pascal  
75775 Paris - Cedex 16 - France  
tél: +33 (0)1 45 24 89 87

télécopie: +33 (0)1 45 24 90 31  
[swac.contact@oecd.org](mailto:swac.contact@oecd.org)  
[www.westafricaclub.org](http://www.westafricaclub.org)