



Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

Français - Or. Français

CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

SAH/GOP/M(2009)3
A usage officiel

Groupe d'orientation des politiques

**PRESSIONS SUR LES TERRES OUEST-AFRICAINES
CONCILIER DÉVELOPPEMENT ET POLITIQUES D'INVESTISSEMENT**

Première journée de la réunion du Groupe d'orientation des politiques (GOP) du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

Compte rendu

Bamako (Mali), 9 décembre 2009

Laurent BOSSARD, Directeur a.i. du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest / OCDE
Tel. +1 45 24 78 55 / E-mail: swac.contact@oecd.org

Français - Or. Français

**PRESSIONS SUR LES TERRES OUEST-AFRICAINES
CONCILIER DÉVELOPPEMENT ET POLITIQUES D'INVESTISSEMENT**

**Première journée de la réunion du
Groupe d'orientation des politiques (GOP) du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE**

Bamako (Mali), 9 décembre 2009

Compte rendu¹

Table des matières

CONTEXTE.....	5
SESSION D'OUVERTURE	5
INTERPRÉTATION DES PRINCIPES DE DROITS HUMAINS LORS DES NÉGOCIATIONS POUR L'ACQUISITION DES TERRES	6
RISQUES, OPPORTUNITÉS ET DROITS HUMAINS DANS LES INVESTISSEMENTS SUR LES TERRES : TABLE RONDE DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DES PRODUCTEURS	9
QUELS LEVIERS POLITIQUES POUR CONCILIER PROBLÉMATIQUES DÉVELOPPEMENT ET INVESTISSEMENT ?.....	11
SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES.....	13
ANNEXE 1 : ORDRE DU JOUR ANNOTÉ.....	15
ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS	21

¹ Elaboré à partir des conclusions du rapporteur à la réunion du 9 décembre, Andrea Fiorenza, ILC.

CONTEXTE

Suite à la flambée des prix des denrées alimentaires survenue en 2007/2008, l'accélération des acquisitions et locations foncières à grande échelle a atteint un rythme jamais égalé. Cette tendance relayée de façon parfois frénétique par les médias, retient l'attention de la communauté internationale.

Qu'il s'agisse d'achats, de locations ou de baux emphytéotiques, à grande ou à petite échelle, par des investisseurs privés ou publics, nationaux ou internationaux, les implications de telles transactions du point de vue de la sécurité alimentaire, de l'environnement et de la paix sociale apparaissent de plus en plus évidentes. Elles constituent une préoccupation centrale pour les pays concernés et interpellent la question du développement durable et responsable. La réunion du 9 décembre 2009 est l'occasion d'ouvrir le débat sur cette question avec l'ensemble des parties prenantes – en l'examinant sous l'angle des opportunités et sous celui des risques.

C'est dans cet esprit que le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) a organisé et animé ce dialogue régional, à l'heure où, en Afrique de l'Ouest, s'expriment de nombreuses interrogations sur les réformes des lois foncières en cours ; les droits de propriété et règles d'appropriation de la terre (États, droits coutumiers, droit d'usage) et du droit commercial ; les risques d'expropriation, d'utilisation des ressources naturelles au détriment de la population locale et les opportunités en termes d'emplois, d'infrastructures, de transfert de technologies et de marché.

Deux cents personnes ont activement participé aux débats : représentants des gouvernements, des organisations régionales et internationales et des parlements, paysans, producteurs agricoles, investisseurs internationaux et experts scientifiques.

Le compte rendu est structuré selon les sessions de la journée.

SESSION D'OUVERTURE

Aux croisements d'enjeux économiques et sociaux, la problématique foncière et des investissements sur les terres est au cœur des préoccupations des petites exploitations agricoles familiales et de leurs rapports avec l'agrobusiness. Les craintes suscitées par les conséquences possibles du changement climatique exacerbent le débat.

Si la pression sur les terres n'est pas une tendance récente, son accélération est, elle, sans précédent. Rappelant les opportunités (liées aux flux d'investissements publics et privés dont l'agriculture ouest-africaine, notamment familiale, a besoin) et les risques (liés à la gestion des ressources naturelles, alimentaires et financières...), le Président du CSAO, M. de Donnea souligne qu'une grande partie des solutions est à rechercher au niveau régional si l'on souhaite parvenir à des résultats concrets.

Le Ministre de la Coopération du Royaume de Belgique, M. Michel, rappelle que plusieurs initiatives et études sont actuellement en cours, dont celle de l'Union africaine (cadre général et lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique). Il insiste sur le besoin d'aborder le sujet en articulant et coordonnant l'ensemble des acteurs et échelles d'intervention.

Une action concrète et rapide est invoquée à travers le soutien à la réforme agraire, le renforcement des droits humains et notamment de la femme, l'appui aux capacités de négociations avec les investisseurs et la promotion de politiques foncières permettant la mise en place de modèles « gagnant-gagnant » comme moyens de faire coexister agrobusiness et agriculture familiale.

INTERPRÉTATION DES PRINCIPES DE DROITS HUMAINS LORS DES NÉGOCIATIONS POUR L'ACQUISITION DES TERRES

Le bien-fondé d'une approche innovante à l'échelle de la région ouest-africaine respectueuse des principes de droits humains

En juin 2009, le Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, M. de Schutter, énonce en marge du G8, 11 principes de droits humains pour réguler les acquisitions de terre à grande échelle. Il précise en introduction de cette session que ces principes représentent des « *obligations minimales* » telles qu'elles ressortent des conventions internationales existantes. Ils constituent donc un cadre général sur lequel peuvent s'appuyer d'autres initiatives, telles que celles du FIDA, de la Banque mondiale ou de la FAO davantage détaillées et opérationnelles.

Ces principes – nécessaires - relevant des droits humains et notamment du droit à l'alimentation ne sauraient donc être considérés comme suffisants. Cinq points devraient également guider les négociations avec les investisseurs :

- L'impact de l'introduction d'une agriculture mécanisée sur l'emploi et le bien-être des populations locales ;
- Les structures/disparités des revenus et la pauvreté en milieu rural : en Amérique latine et en Asie, ont simultanément augmenté les rendements agricoles et revenus moyens, d'une part et l'insécurité alimentaire, d'autre part ;
- L'étude d'alternatives plus avantageuses aux transactions foncières à grande échelle, tel le modèle² du *contract farming* ;
- Le risque que de petits agriculteurs se trouvent sans accès aux ressources naturelles du fait du développement des cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières ;
- Les implications environnementales du développement de monocultures et de l'utilisation d'engrais. Cet élément doit conduire à s'interroger sur le potentiel de mesures telles que la rotation des cultures, l'utilisation de bio-pesticides et d'engrais organiques.

² Les différents modèles de business et de leurs impacts seront bientôt étudiés par l'IIED (International Institute for Environment and Development).

M. de Schutter souligne que ces questions méritent d'être abordées de façon solidaire par les pays ouest-africains et qu'à ce titre, l'Afrique de l'Ouest peut être un laboratoire pilote de recherche de solutions à l'échelle régionale. La concurrence entre pays pour attirer des investissements (nécessaires) dans l'agriculture risque de rendre vaines les tentatives uniquement nationales du fait que les investisseurs se dirigeraient vers les pays qui auraient les cadres législatifs ou réglementaires d'investissement dans le foncier les plus fragiles et permissifs. La présence de parlementaires aussi bien nationaux que régionaux à la Réunion présente une possibilité d'atteindre un consensus qui « ne doit pas être imposé par le Nord ou par la communauté internationale mais souhaité par les États et les populations ».

Plusieurs initiatives et politiques visant à la réglementation et à l'amélioration de la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest illustrent « *l'argument Régional* ».

M. Kiemtoré³ analyse les acquis et faiblesses du processus d'élaboration de la loi sur le régime foncier en milieu rural au Burkina (70 ateliers en deux ans impliquant la société civile). La loi définit les catégories de terres rurales (domaine de l'État avec possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique, celui des collectivités,...), le rôle des différents acteurs, les orientations prioritaires, les mesures préventives et de conciliation. Elle supprime le monopole foncier de l'État conformément aux vœux de la population. Mais ce faisant, elle facilite et accélère les transactions foncières alors que les collectivités locales ne disposent pas de capacités financières et techniques suffisantes.

M. Djiré⁴ présente ensuite certaines des initiatives régionales :

- Celle du processus de Praïa en 1994, animée par le CILSS et le CSAO visant à la mise en place d'un mécanisme de gestion des ressources naturelles et de l'accès à la terre (processus pour une Charte foncière ouest-africaine) ;
- Celle de l'UEMOA sur la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale ;
- Celle du consortium UA-CEA-BAD pour un « Cadre général et lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique » et l'appui aux États pour l'élaboration de politiques foncières.

Quatre exemples nationaux sont mentionnés : le code de consultation foncière du Niger (1994), la loi d'orientation agricole malienne qui intègre la dimension foncière (2006), la loi sur le domaine national du Sénégal et le plan foncier rural de Côte d'Ivoire.

M. Djiré souligne la nécessité d'harmoniser ces politiques dans le cadre des institutions régionales, les objectifs seraient :

- L'élaboration d'un cadre régional et sous-régional prenant en compte les intérêts des producteurs locaux ; l'agriculture familiale et l'agrobusiness ne devant pas être considérés comme des alternatives concurrentes mais comme des modèles complémentaires ;
- L'élaboration de cadres précis pour les transactions foncières à caractère « incitatif » ;
- La mise en place de mécanismes d'observation et de contrôle du foncier sur le plan national et régional.

³ Membre de la Commission interministérielle chargée de la relecture des textes portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso.

⁴ Faculté des sciences juridiques et économiques, Université de Bamako.

Au niveau global, le Japon est l'un des pays les plus actifs dans la recherche d'un consensus international sur un cadre pour l'investissement responsable dans l'agriculture. Mme Yukiko Nakagawa, Ambassadeur du Japon au Mali rappelle que son pays est le plus gros importateur de denrées alimentaires du monde. La sécurité alimentaire au niveau mondial est perçue par son gouvernement comme une condition indispensable à la sécurité alimentaire du Japon. Des investissements responsables, équitables et éthiques sont donc nécessaires pour une production agricole croissante ne déstabilisant pas politiquement les pays producteurs et l'accès des populations aux ressources naturelles.

Les discussions du dernier G8 et la table ronde « Promouvoir l'investissement international responsable dans l'agriculture »⁵ organisée à l'initiative du Japon, partagent les principes élaborés par le Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation. Il s'agit donc de travailler en synergie sur un cadre élaboré à travers une large consultation et l'étude de modèles alternatifs dans le but d'un développement agricole durable.

Des positions divergentes apparaissent. Selon certains, l'adoption de politiques d'ajustement structurel a conduit à l'abandon des investissements de l'État dans le milieu rural. Ces stratégies ont laissé les agriculteurs dans une situation critique et dans l'impossibilité d'accéder au crédit donc à l'investissement. L'investissement national pourrait donc être favorisé, à condition que les petits exploitants soient convenablement soutenus. Au delà de ces positions, s'appuyant entre autres sur la thèse qu'il n'y aurait pas de terres disponibles à céder (du fait notamment de la forte croissance démographique), le débat se concentre sur les conditions nécessaires pour que les investissements sur les terres - étrangers ou non - puissent bénéficier aux populations locales.

Le cadre législatif et réglementaire, ainsi que la dimension régionale sont perçus comme les principaux axes d'intervention susceptible d'avoir un impact significatif. La capacité des États ouest-africains à attirer les capitaux étrangers dans des conditions satisfaisantes pour les politiques agricoles et éthiques pour les populations est questionnée du fait de l'absence de politiques appropriées aux niveaux tant national que régional (la formulation de la Charte foncière du CILSS est en panne en raison de contraintes financières). Le Burkina Faso est toutefois cité en exemple pour son processus avancé de réforme foncière.

Le sentiment général est que, face à un phénomène en rapide expansion, la région, ses gouvernements, ses producteurs, ses organisations régionales, ne sont pas en mesure de suivre le rythme. L'échange régional d'expériences et de bonnes pratiques pourrait – au moins en partie – permettre de s'adapter. Une majorité d'intervenants insiste sur la nécessité de mieux comprendre le phénomène de ces transactions. Des études supplémentaires permettraient de mettre à disposition plus d'informations sur :

- Les risques et les opportunités,
- L'identité et la nature des investisseurs,
- Le type de terres ciblées et les « business models » appliqués à travers les investissements,
- La réglementation et les pratiques qui encadrent les transactions foncières,
- L'étendue réelle des ressources naturelles disponibles sur les territoires (proposition d'immatriculation des terres et de mise en place de cadastres).

Quelques interrogations complètent ces remarques :

⁵ Organisée à New York le 23 septembre 2009 en marge de la 64e Assemblée Générale des Nations Unies (Gouvernement du Japon, Banque mondiale, FAO, FIDA et CNUCED).

- Les investissements devraient-ils (pourraient-ils) être dirigés vers les terres dégradées ou marginales de façon à permettre leur régénération ?
- Comment parvenir à un équilibre pour les investissements en production alimentaire entre exportations et consommations au niveau local (sécurité alimentaire)? Faut-il distinguer les terres pouvant être allouées aux investisseurs étrangers et celles devant servir à la production agricole nationale ?
- Face à la croissance du nombre de transactions, les tentatives de sécurisation foncière sont très difficiles. Une simple titrisation des terres ne semble pas suffisante pour assurer un accès plus équitable (notamment pour les femmes) ;
- Comment relancer et recentrer le débat sur les modèles économiques, souvent réduit à une confrontation entre agriculture familiale et agrobusiness et entre des systèmes de productivité bénéficiant d'un soutien financier totalement différent, impliquant la pluri-culture et une forte intensité de main-d'œuvre pour l'un, la monoculture et la mécanisation pour l'autre ?

En conclusion, il apparaît que l'Afrique de l'Ouest n'est aujourd'hui pas prête à faire face et qu'une démarche commune des pays de la région serait à la fois plus efficace et plus rapide que des démarches uniquement nationales qui pourraient par ailleurs se révéler contradictoires, voire concurrentes.

RISQUES, OPPORTUNITÉS ET DROITS HUMAINS DANS LES INVESTISSEMENTS SUR LES TERRES : TABLE RONDE DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DES PRODUCTEURS⁶

En introduction, M. Pfister du NEPAD/OECD Africa Investment Initiative indique que les pays africains ont sans doute besoin de réfléchir au cadre global de l'investissement et de se doter d'outils appropriés pour attirer des investissements utiles pour le développement et respectueux des droits humains ; la réflexion sur les politiques foncières devant être nécessairement liée à une réflexion sur les cadres de l'investissement. Il rappelle également que l'OCDE développe des lignes directrices et des principes éthiques en direction des entreprises multinationales. De ce double point de vue, il existe sans doute des synergies avec une action ouest-africaine dans le domaine des investissements sur les terres.

La SNV (Netherlands Development Organisation) résume les conclusions d'un processus de dialogue avec les organisations paysannes mené en octobre 2009 à l'occasion de la tenue de la Réunion du 9 dans cinq pays en Afrique de l'Ouest (Niger, Burkina Faso, Ghana, Mali et Bénin).

Les principales conclusions sont que les négociations :

- ont tendance à avoir lieu sans consultation des populations locales et avec très peu de transparence. Ceci est accentué par une méconnaissance des lois et réglementations par les acteurs locaux qui souhaitent voir l'État jouer un rôle de régulateur,

⁶ Étaient présents le Réseau des Organisations Paysannes et Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), la All Farmers Association du Nigéria et d'autres organisations paysannes en réseau avec la SNV.

- qui concernent des lots de terre entre 100 et 1000 ha le sont de la part d'investisseurs nationaux (spéculation) et restent parfois improductives,
- sur les terres de superficie supérieure à 1000 ha restent rares et très localisées (Mali et Ghana notamment).

Des témoignages et analyses des leaders paysans et organisations de producteurs, il ressort :

- Une position très nette du ROPPA articulée autour des éléments suivants : a) nécessité de ne pas céder de terres afin de pouvoir accueillir le croît démographique futur, b) mise en œuvre de politiques volontaristes d'appui à l'investissement par les exploitations familiales, c) nécessité pour le mouvement paysan de se prendre en main pour faire valoir ses positions vis-à-vis des États.
- Une position de la All Farmers Association de la région de Kano (Nigeria) centrée sur : a) la nécessité de lier développement agricole et développement industriel, b) l'analyse coût-avantage des investissements étrangers et, c) la conviction que ce type d'investissement peut éviter les dérives actuelles (système de contractualisation avec les producteurs) et se révéler très positif pour l'économie et l'environnement (cas de la production de biocarburants pour le marché local).
- Des analyses nuancées des organisations paysannes du Mali, du Bénin, du Burkina, du Niger ainsi que des parlementaires ouest-africains : positions très négatives vis-à-vis de l'investissement étranger sur les terres porteur de « décapitalisation de l'Afrique » ; témoignages de bonnes pratiques (incitations financières à la production de riz dans le Nord Bénin, mise en valeur de 50 000 hectares de terres marginales par la culture de la jatropha en Guinée) ; nécessité de distinguer les investissements étrangers et nationaux; appui au développement des capacités de négociations des paysans.
- Les enjeux spécifiques de l'élevage qui n'est pas considérés par l'État comme une mise en valeur des terres. Les éleveurs pasteurs ne possèdent pas de statut d'ayant-droit sur les espaces où ils travaillent.
- Un besoin exprimé par tous en matière d'information : les disponibilités réelles de terres arables, les textes régissant le foncier et l'investissement, ou encore la nature des investissements. La création d'observatoires fonciers au niveau national coordonnés régionalement est présentée comme une mesure pertinente.
- La question se pose de l'impact de la durée des baux. D'après les informations disponibles ces derniers s'échelonnent entre 50 et 99 ans selon les pays. Réduire leur durée à 25-30 ans serait-il pertinent pour accompagner la transition des modes de vie et de production ?
- Le type de terres disponibles pour les investissements interpelle également les organisations paysannes et de producteurs, notamment l'accès aux zones considérées comme plus productives (les demandes pour les périmètres de l'office du Niger au Mali illustrent cette problématique).

Les discussions qui suivent portent autour de la possibilité ou non pour ces investissements de conduire à des partenariats « gagnant-gagnant » entre les investisseurs et les communautés locales. Entre scepticisme et espoir, les participants soulèvent des pistes de réflexion pour la maximisation des bénéfices dérivant de ces accords, intégrant les contraintes rencontrées et les conditions nécessaires en termes de droits humains.

Il est souligné que la majorité des solutions à la régulation des investissements doit s'appuyer sur des résolutions et demandes en provenance des pays hôtes. Une approche coordonnée au niveau régionale est plébiscitée.

Enfin, la dimension « *prévention des conflits* » de ce dossier est soulignée à plusieurs reprises. Base des sociétés africaines, la terre est une source récurrente de tensions. De nombreux exemples, en Afrique de l'Ouest témoignent que les problèmes fonciers peuvent générer des crises dramatiques et longues. Les investisseurs, les États hôtes et la communauté internationale doivent donc aborder ce dossier en y intégrant les enjeux de stabilité sociale et politique.

QUELS LEVIERS POLITIQUES POUR CONCILIER PROBLÉMATIQUES DÉVELOPPEMENT ET INVESTISSEMENT ?

Cette session s'articule autour de trois interventions suivies de deux tables rondes regroupant des parlementaires ouest-africains et des pays OCDE (1) et des institutions régionales (2).

Deux entreprises privées basées au Mali et au Ghana présentent des modèles d'investissement qui visent à la production, transformation et consommation locale de biocarburants à partir de la jatropha.

Dans le cas de la société suédoise *Mali Biocarburants*, les producteurs locaux (2 500 exploitants) sont propriétaires de 20% des parts de l'entreprise qui n'est ni propriétaire ni locataire des terres. Enfin, la compagnie offre aux producteurs un meilleur accès au marché des produits alimentaires et une assistance dans la vente de crédits carbone dont ils sont titulaires. Le biocarburant fabriqué à partir de pourghère est vendu exclusivement sur le marché local (principalement dans la région de Koulikoro) à un prix inférieur à celui des carburants pétroliers. De la même façon, *Biofuels Africa* (société norvégienne basée au Ghana) contractualise les producteurs de jatropha, les terres demeurant entre les mains des communautés locales. La négociation des contrats est le fruit de concertations avec acteurs locaux et chefs coutumiers. L'entreprise applique le principe "FOOD FIRST" (alimentation d'abord) dans tous les emplacements où elle intervient. Sa politique est en outre d'augmenter la production alimentaire en termes de volume et de surface foncière pour assurer la sécurité alimentaire au niveau local. Le biocarburant est, là aussi, principalement vendu sur le marché local. Ces deux initiatives privées montrent qu'il est possible d'allier une production végétale à vocation industrielle rentable sans subvention et le développement de cultures alimentaires.

Suit la présentation de l'expérience de la société Malybia (aménagement de 100 000 hectares principalement destinés à la production rizicole dans la zone de l'Office du Niger au Mali).

Les **parlementaires** expriment des inquiétudes à propos des investissements sur de grandes surfaces destinés à l'exportation de denrées alimentaires et de l'espoir au sujet de la production contractualisée destinée à alimenter le marché ouest-africain des biocarburants. Peu informés, ils expriment leur volonté de jouer un rôle plus actif dans la définition de règles et le contrôle de l'action des gouvernements. Parmi les pistes retenues : une action parlementaire concernant les baux liés aux transactions foncières ; un appel à une transparence sur le coût et les profits, les règles et mécanismes qui régissent ces transactions ; leur conformité avec la législation nationale ; des efforts conjugués entre parlements du Nord et du Sud pour réguler les transactions foncières dans les pays ouest-africains ; enfin la mise en réseau régionale de la réflexion et de l'action parlementaire sur ce sujet (échanges d'expériences et de bonnes pratiques, circulation de l'information).

Certaines conditions sont jugées indispensables : l'implication des communautés locales dans la prise de décision et dans les négociations ou les compensations ; l'information au niveau national sur les investissements réalisés ou en cours sur les terres.

Malgré les doutes soulevés par certains quant à la capacité de contrôler ces négociations face au pouvoir économique et politique de certaines lobbies, plusieurs appels sont lancés par les parlementaires afin qu'une législation soit mise en place pour permettre aux acteurs ouest-africains de négocier des investissements respectueux des communautés locales, considérés potentiellement très bénéfiques dans un contexte de forte insécurité alimentaire.

Les représentants des institutions régionales sont appelés à travailler en synergie et à proposer des pistes.

Le CILSS fait part de ses inquiétudes face au peu de textes qui protègent les droits humains dans les législations foncières africaines. Il remarque que face à l'accélération de cette tendance, ni les pays, ni les organisations régionales ne sont prêts à faire face : faiblesse des administrations foncières, absence de textes (seuls quatre pays se sont dotés de cadres fonciers), absence d'instruments régionaux de régulation. Le processus de formulation d'une charte foncière régionale engagé, dès 2003 n'a pu être mené à bien faute de moyens financiers. Le CILSS propose :

- La mise en place de systèmes d'information pouvant permettre une alerte précoce et une capacité d'anticipation
- Le renouvellement de l'appui technique et financier au développement de la charte foncière régionale ;
- L'organisation au cours du premier semestre 2010 d'un forum de réflexion sous l'égide de la CEDEAO ;
- Une double approche : (i) à court terme une relecture des textes pour la mise en place de mécanismes procéduraux locaux, (ii) à moyen terme (1-2 ans) le soutien au développement de politiques foncières aux pays qui n'en ont pas.

La Commission de l'Union africaine rappelle qu'un cadre et des directives relatives à la politique foncière en Afrique ont été élaborés en collaboration avec la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et la Banque africaine de développement. Ces instruments traitent de la totalité des questions concernant les régimes fonciers, y compris des acquisitions de terres par des investisseurs étrangers. Ils ont été adoptés en juillet 2009 par les Chefs d'État et de Gouvernements. Les modalités d'application restent à discuter.

L'UEMOA rappelle le développement d'une politique agricole commune en 2002, son action pour la sécurisation foncière, la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire et le développement d'un marché commun avec le droit d'établissement. L'institution mentionne la réactualisation de l'étude menée en 2004 sur la question foncière rurale face à l'intégration régionale et ses principales phases :

- Lancement d'un plan de concertation ;
- Mise en place d'un mécanisme d'information et de suivi à travers un observatoire ;
- Renforcement de la capacité régionale sur le foncier ;
- Assistance aux États en matière de promotion des marchés fonciers.

Selon l'UEMOA, les organisations régionales doivent aider les États *dans le respect de leur souveraineté* en matière de politique foncière, plus particulièrement par le renforcement de leur capacité de négociation et la promotion du dialogue et du partenariat entre les gouvernements et la société civile.

La Commission de l'UEMOA propose qu'à court terme un état des lieux des initiatives régionales soit produit, fasse l'objet d'un atelier conjoint CEDEAO / CILSS / UEMOA destiné à harmoniser les efforts au niveau régional et à ébaucher les grandes lignes d'une démarche commune.

La Commission de la CEDEAO rappelle que son institution s'est engagée avec succès dans un processus – non achevé – d'harmonisation des principes directeurs et des politiques du secteur minier. Elle a produit un projet de code minier régional favorable aux populations vulnérables, respectueux des principes de protection de l'environnement et des droits humains. Ces avancées dans le secteur minier doivent encourager la région Afrique de l'Ouest à relancer rapidement le travail autour de la charte foncière régionale dont la coordination doit être assurée par le CILSS, bras technique de la CEDEAO en la matière.

SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

1. En réunissant autour de la table l'ensemble des parties prenantes, la réunion de Bamako a mis en présence des analyses et positions parfois divergentes tout en ouvrant la porte à une action pragmatique respectueuse de cette pluralité de vues. Ce dialogue doit être poursuivi. Il est la condition de la réussite d'une initiative coordonnée ouest-africaine.
2. La problématique doit être abordée sous trois angles : les droits humains, les politiques foncières et les cadres d'investissement.
3. La terre est un sujet sensible socialement et politiquement au cœur des sociétés africaines, porteur potentiel de tensions, voire de conflits. Le respect de la souveraineté des États et l'appel à la concertation sont des éléments clés des avancées sur ce sujet.
4. Cependant, un large consensus se dégage sur la nécessité de promouvoir un leadership des organisations économiques régionales et de favoriser la coopération régionale autour de cet enjeu afin d'éviter la « concurrence au moins disant » entre les pays, d'échanger informations et bonnes pratiques, de définir ensemble des modalités adaptées aux réalités ouest-africaines et aux principes généraux adoptés par les chefs d'État de l'UA en juillet 2009. Cette approche paraît en outre la voie la plus efficace pour « faire face » à un phénomène en rapide expansion. La Commission de la CEDEAO et de l'UEMOA et le CILSS ont exprimé leur volonté de travailler en synergie. Leurs propositions mises en œuvre dans le cadre d'un feuille de route ouest-africaine viseraient l'élaboration de cadres communs de régulation pour un investissement responsable.
5. La mise en avant de la dimension Sud-Sud du dossier n'est pas en contradiction avec le niveau global car les principes généraux, des droits humains sont la référence universelle. La recherche de solutions régionales ouest-africaines doit s'exercer en lien étroit avec l'action globale et continentale. Les principes définis au niveau mondial (Nations unies, Banque mondiale, FAO) et les lignes directrices de l'Union africaine doivent nourrir l'action régionale. A l'inverse, un effort permanent de présentation et de mise en débat de l'action régionale ouest-africaine doit être mené. Elle sera présentée lors de la réunion technique « Land, Investment and Development, FAO/SDC/IFAD » organisée à Rome le 24 janvier 2010.

6. Une réflexion doit être menée sur la valorisation de l'expertise de l'OCDE et du positionnement du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest au sein de cette institution, au service d'une initiative ouest-africaine. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales pourraient par exemple inclure explicitement les investissements sur les terres agricoles. Une démarche pilote pourrait être faite autour des réalités ouest-africaines.
7. Outre la nécessité d'une recherche de solutions durables, il est apparu nécessaire de renforcer les capacités de négociation des États hôtes afin de proposer des réglementations en respect des droits humains et pour un bénéfice partagé.
8. Un effort important doit être consenti dans le domaine de la connaissance malgré les difficultés de recensement et de classification des transactions.
9. Les organisations de producteurs agricoles et les parlementaires doivent être associés à tous les stades de la définition et de la mise en œuvre d'une initiative régionale ouest-africaine.

ANNEXE 1 : ORDRE DU JOUR ANNOTÉ

Pressions sur les terres ouest-africaines : concilier développement et politiques d'investissement

Contexte

Les pressions commerciales pour l'acquisition des terres, phénomène largement relayé par les médias prend de l'ampleur ces dernières années et soulève de nouveaux défis en termes de sécurité alimentaire, d'environnement, d'opportunités d'investissements durables et de paix sociale. Un certain nombre d'études tentent de recenser les ventes ou locations de terres par des investisseurs étrangers ; de grandes instances internationales et certains gouvernements prennent position et appellent à une réglementation.

En Afrique de l'Ouest, les enjeux soulevés concernent les réformes des lois foncières en cours ; les droits de propriété et règles d'appropriation de la terre versus le droit commercial (États, chefs coutumiers, droit d'usage quand valorisation...) ; la perspective par certains pays de ne pas pouvoir assurer leur sécurité alimentaire dans le futur ; les risques d'expropriation, d'utilisation des ressources naturelles au détriment de la population locale ; les opportunités en termes d'emplois, d'infrastructures, de relance du marché...

Le Secrétariat du CSAO-OCDE s'est engagé dans l'animation d'un dialogue régional autour des dynamiques ouest-africaines relatives aux pressions commerciales sur les terres. Ce dialogue s'appuie sur la connaissance réunie par de nombreux instituts de recherche, sur l'expérience du Secrétariat en matière de réformes foncières, de transformation de l'agriculture, de conflits ainsi que sur celle de l'OCDE dans le domaine de l'investissement. La conférence du 9 décembre 2009 à Bamako au Mali s'inscrit à la croisée de deux événements majeurs du CSAO : le 25^{ème} anniversaire du Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) et le Groupe d'Orientation des Politiques (GOP) du CSAO-OCDE.

Le **GOP** réunit les membres du CSAO à l'occasion de deux journées (9 et 10 décembre) : la première, thématique autour des pressions commerciales sur les terres en Afrique de l'Ouest rassemblant institutionnels, experts et chercheurs, organisations paysannes et producteurs, OIs et ONGs ; la seconde, en comité restreint d'orientation stratégique avec en débat les activités, et perspectives du CSAO-OCDE.

A l'issue de ces journées, une feuille de route est proposée qui vise à :

- Sensibiliser les responsables à des cadres respectueux des droits humains et de l'environnement économique, foncier et social pour les investissements sur les terres ouest-africaines.
- Conduire à un dialogue sur la prise en compte de ces cadres dans les processus d'évaluation et de réforme des politiques d'agriculture et d'investissement des pays de l'OCDE et d'Afrique de l'Ouest.

Les résultats des débats de la journée du 9 décembre contribuent également aux réflexions plus globales engagées dans le cadre de la plateforme de la Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre (ILC) dans le cadre de son initiative sur les pressions commerciales sur la terre.

08h15 – 08h45 **Introduction des objectifs et de l'organisation de la conférence.** Présentation et mapping des enjeux majeurs liés à la pression sur les terres en Afrique de l'Ouest
M. Laurent Bossard, directeur ad interim du CSAO/OCDE
M. Charles Michel, Ministre de la Coopération du Royaume de Belgique
(*nature de l'intervention à confirmer⁷*)

08h45 – 10h30 Interprétation des principes de droits humains lors des négociations pour l'acquisition des terres en Afrique de l'Ouest

► **Discutant** : Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des NU sur le droit à l'alimentation

08h45-09h00 Introduction par O. de Schutter

Alors que les Gouvernements préparent des négociations sur les investissements agricoles responsables pour le sommet du G8 (...), M. De Schutter appelle à un respect des droits humains lors de la négociation des contrats d'acquisitions ou de locations à large échelle de terres agricoles. Ces investissements peuvent être propices au développement, vu leur potentiel en termes de création d'infrastructures et d'emploi, de croissance des recettes publiques et d'accès des agriculteurs aux technologies et crédits. Toutefois, ils pourraient affecter le droit à l'alimentation et les droits de l'homme en général : éviction des populations locales en insécurité foncière même si elles cultivent la terre depuis des décennies ; perte de l'accès aux terres pour les peuples indigènes et pastoraux ; compétition pour les ressources en eau et fragilisation de la sécurité alimentaire si les populations locales sont privées de l'accès aux ressources productives. Les 11 principes et mesures défendus par le Rapporteur visent à aider aussi bien les États investisseurs que hôtes ; à assurer que les investissements se font au bénéfice des populations dont les plus vulnérables et s'inscrivent dans un développement (processus) durable.

09h00-09h15 Intervention 1 : Quelle est la portée et l'interprétation des principes mis en avant par le Rapporteur dans le processus d'élaboration de la loi portant régime foncier rural burkinabé ?

Par Mahamoudou Kiemtoré, sociologue, membre de la Commission interministérielle chargée de la relecture des textes portant réorganisation agraire et foncière (RAF).

La loi relative à la sécurisation foncière en milieu rural est adoptée par l'assemblée nationale en juin 2009. Elle s'attache à reconnaître et sécuriser les droits de l'ensemble des acteurs fonciers (Etat, collectivités territoriales, populations rurales détentrices de droits fonciers d'origine coutumière, opérateurs privés). Tenant compte des limites antérieures de la loi portant Réorganisation Agraire et Foncière, la loi détaille les mécanismes à travers lesquels les « possessions foncières rurales » légitimes seront reconnues juridiquement (constatation des possessions) et sécurisés (délivrance d'attestations de possessions foncières rurales). Dans quelle mesure cette réforme qui s'appuie sur plusieurs catégories de droits fonciers intègre les pressions commerciales pour l'achat et la location de terres à grande échelle à des investisseurs nationaux et régionaux? Comment différencie-t-elle les investissements nationaux des investissements émanant de pays ouest-africains et/ou du reste du monde ?

⁷ M. Michel interviendra soit en début, soit au cours de la journée.

09h15-09h30 Intervention 2 : Initiatives régionales et réformes de politiques foncières nationales : Quelle synergies possibles pour la sécurisation foncière face aux acquisitions foncières de grande envergure ?

Par Djiré Moussa, Juriste, Faculté des Sciences juridiques et économiques, Université de Bamako.

La Commission de l'UA, la CEA et la BAD engagent en 2005 une initiative pour un « Cadre général et lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique ». Adopté en juillet 2009 par les chefs d'Etat et de gouvernements de l'Union Africaine, il vise à assurer que les lois foncières garantissent les droits d'accès équitables pour tous, notamment pour les femmes, les jeunes, les personnes déplacées et autres groupes vulnérables. De même, des réflexions sont engagées au sein des organisations sur l'élaboration de politiques foncières sous régionales. Plusieurs Etats travaillent à la définition de politiques foncières ou de nouvelles réglementations foncières. Dans quelle mesure les initiatives en cours intègrent ou non les principes identifiés par le rapporteur spécial ? Quelles sont les synergies possibles entre les initiatives en cours face à la question des acquisitions foncières de grande envergure ?

Débats

10h00-10h15 Intervention 3: Promouvoir un investissement étranger responsable dans l'agriculture des pays en développement.

Par son Excellence, Mme. Yukiko NAKAGAWA, Ambassadeur du Japon au Mali

Au G8 de juillet 2009, le Japon propose de promouvoir l'investissement étranger responsable dans l'agriculture en réaction à l'investissement agricole à grande échelle dans les pays en développement. Selon le Premier ministre Hatoyama, « La question est de savoir comment nous pouvons étendre la production alimentaire au-delà des limites économiques et géographiques traditionnelles dans une optique de vie durable. Nous estimons que l'approche régulatrice n'est pas souhaitable, car elle risquerait de supprimer les avantages liés à l'investissement. L'investissement durable est la seule solution viable et nous devons travailler à restaurer la confiance dans le marché, notamment parmi les pays importateurs de produits agro-alimentaires concernés par la prolifération des restrictions à l'exportation. Nous estimons que des principes non contraignants contribueraient à promouvoir l'investissement responsable et la gestion durable des exploitations. Ils devraient notamment obéir aux principes suivants :

- Les investissements agricoles internationaux, et notamment les interventions souveraines, doivent être transparents et soumis à des critères de responsabilité. Les investisseurs doivent s'assurer que les parties prenantes principales, et notamment les communautés locales, sont correctement informées. Des accords doivent être formulés.
- Les investisseurs doivent respecter les droits de la population locale affectée par les investissements, en particulier en termes de droits fonciers. Ils doivent également s'assurer que les profits sont partagés avec les communautés locales sous forme d'emplois, d'infrastructures et de transferts de compétences et de technologies.
- Les projets d'investissement doivent être intégrés dans les stratégies de développement et les politiques environnementales des pays destinataires.

- Les investisseurs doivent tenir compte des réserves alimentaires et de l'état de la demande dans les pays destinataires. L'investissement étranger ne doit pas aggraver l'insécurité alimentaire locale.
- Les transactions portant sur des terres ou des produits doivent être en adéquation avec les valeurs du marché. Les accords commerciaux doivent se conformer aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce.
- Le Japon travaillera avec des partenaires clés afin de développer une plate-forme globale pour s'accorder sur des principes et tenir registre des bonnes pratiques. »

Débats

...Pause... (10h30-10h45)

10h45 – 12h30 **Risques, opportunités et droits humains dans les investissements sur les terres ouest-africaines : table ronde des organisations paysannes et des producteurs**
▶ **Discutant :** Michael Taylor Programme Manager, Global Policy and Africa International Land Coalition Secretariat

La table ronde regroupe des représentants du Réseau des Organisations Paysannes et Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), de la « All Farmers Association » du Nigeria et d'organisations paysannes en réseau avec la SNV (Netherlands Development Organisation). Ces derniers alimentent le débat avec les résultats d'un dialogue engagé en novembre 2009 au Mali, Burkina, Niger, Bénin, Ghana sur leurs perceptions de la pression commerciale sur les terres.

Débats

...Pause déjeuner... (12h30-14h00)

14h00 – 18h30 **Quels leviers politiques pour concilier problématiques de développement et d'investissement ?**

14h00 -16h30 **Table ronde des politiques et des parlementaires autour de trois interventions :**
Président : François Xavier de Donnea (Président du CSAO-OCDE)
Discutants : Laurent Bossard (Directeur a.i. CSAO/OCDE) et Mike Pfister, (Investment Policy Officer / NEPAD-OECD Africa Investment Initiative, Directorate for Financial and Enterprise Affairs)
Intervenants : représentants politiques et parlementaires ouest-africains et des pays OCDE

Le défi des débats est de promouvoir et parvenir à des négociations durables qui respectent les droits humains, la sécurité alimentaire, les préoccupations environnementales actuelles, le droit de l'investissement.

14h15-14h30 Intervention 4 : Politique de Mali Biocarburant concernant la production des cultures énergétiques

Par Hugo Verkuijl, CEO Mali Biocarburant

Mali Biocarburant a été fondée en janvier 2007 dans le but de produire du biocarburant à partir du pourghère pour le marché du Mali. Annona Sustainable Investment Fund en est l'un des investisseurs. Cette dernière promeut les systèmes de cultures associées de jatropha et travaille avec des exploitants pour améliorer leurs systèmes d'exploitation. Ce système réduit l'érosion du sol, améliore la fertilité des terres et permet un espacement suffisant entre les rangs pour les cultures alimentaires. L'intérêt supplémentaire de ce système tient à ce qu'il augmente la productivité jusqu'à 20 %. Enfin, les petits exploitants représentent 20 % des actionnaires de l'entreprise. Comment continuer à améliorer sa stratégie liée à la propriété foncière, à la plantation de Jatropha et au respect de l'environnement ?

14h30-14h45 Intervention 5 : Respect du principe « Food first » selon BioFuel Africa

Par Steinar Kolnes, CEO and Director, Biofuel Africa Ltd, Ghana

BioFuel Africa fournit du biocarburant respectueux de l'environnement à l'aide de méthodes de production durables et de pratiques commerciales socialement responsables. Elle souhaite s'assurer que son principe "FOOD FIRST" (alimentation d'abord) est strictement respecté dans tous les emplacements où elle intervient. Sa politique est en outre d'augmenter la production alimentaire en termes de volume et de surface foncière pour assurer la sécurité alimentaire au niveau local.

14h45-15h00 Intervention 6 : Les investissements étrangers directs dans le foncier agricole au Mali

Par Dr. Ing. Godihald Mushinzimana, Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT), Bureau GTZ/Mali

Avec la crise alimentaire mondiale de 2008 et la chute libre des bourses, la course aux terres agricoles augmente d'une façon exponentielle. Les acteurs étatiques et privés intensifient leur stratégie d'investissement dans le foncier agricole des pays pauvres pour la production des cultures oléagineuses et des denrées alimentaires. La plupart de cette production est destinée à l'exportation alors que le taux d'autosuffisance alimentaire au pays est loin d'être satisfaisant. A titre d'exemple, on peut citer la Libye qui intervient au Mali à travers sa société d'Etat Malibya-Agriculture pour la riziculture et l'élevage. La Coopération Technique Allemande présente les résultats d'une étude qu'elle a menée sur les IED au Mali.

15h00-16h30 Les parlementaires invités réagissent aux deux interventions précédentes et sont interpellés sur les actions déjà menées et à mener relatives aux investissements sur les terres ouest-africaines dans leurs assises respectives.

Au cours de cette table ronde à Bamako, les parlementaires exploreront et identifieront des moyens de résoudre efficacement ce problème. Parmi ceux-ci, pourraient figurer les solutions suivantes :

- Une action parlementaire concernant les baux liés aux transactions foncières ;
- Que le parlement requiert, conformément à sa mission de supervision, la transparence sur le coût et les profits de ces transactions, des règles et des mécanismes qui régissent ces transactions ;

- La conformité de ces transactions avec la législation nationale – et en cas de besoin, la révision de la législation foncière dans chaque pays ;
- Que le parlement promeuve le développement durable via l’agriculture (en Afrique), même s’il faut le faire au détriment des ventes foncières ;
- Que les parlements du Nord et du Sud associent leurs efforts pour réguler les transactions foncières dans les pays pauvres.

Débats

...Pause... (16h30-16h45)

16h45 18h00 Table ronde des institutions régionales : conclusions et clôture

Président : François Xavier de Donnea (Président du CSAO-OCDE)

Cette table ronde regroupe des représentants d’institutions régionales africaines (CILSS, CEDEAO, NEPAD, UA et UEMOA). Sur la base des débats de la journée elle propose une feuille de route et des pistes pour :

- Sensibiliser les responsables à des cadres respectueux des droits humains et de l’environnement économique, foncier et social pour les investissements sur les terres ouest-africaines.
- Amener à un dialogue sur la prise en compte de ces cadres dans les processus d’évaluation et de réforme des politiques d’agriculture et d’investissement des pays de l’OCDE et d’Afrique de l’Ouest (évaluation par les pairs par exemple).

1.

ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS

À venir