

Par Moutiou Adjibi Nourou

Les Etats africains doivent améliorer leurs politiques foncières pour mieux faire face aux défis du développement

Version initiale : 5 octobre 2023

Dernière mise à jour : 5 octobre 2023

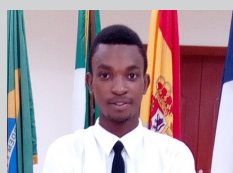
Les Etats africains doivent améliorer leurs politiques foncières pour mieux faire face aux défis du développement



En mai dernier, la Côte d'Ivoire adoptait un décret dont l'un des objectifs était de faciliter l'immatriculation du plus grand nombre de terres possible. Bien que cette mesure semblât être

dans l'intérêt général, elle a suscité une vive controverse au sein de la classe politique, notamment en ce qui concerne l'abolition de la notion de « *mise en valeur d'une terre* » pour déterminer la propriété foncière par un particulier.

Tout comme en Côte d'Ivoire, les questions foncières sont considérées comme sensibles dans de nombreux pays africains et sont donc de ce fait au cœur de nombreux débats politiques ou socio-économiques. Pourtant ce secteur est également considéré comme vital pour aider les Etats du continent à relever les défis de développement auxquels ils sont confrontés. Cette situation les pousse à accélérer les réformes de leurs politiques foncières.



Moutiou Adjibi Nourou

Moutiou Adjibi Nourou est titulaire d'un diplôme en Relations Internationales et Diplomatie, obtenu à l'ENAM, au Bénin. Il a exercé pendant trois ans en tant qu'organisateur et animateur de programmes culturels au sein d'une organisation béninoise de promotion de la jeunesse, avant de se diriger vers le journalisme. En 2017, il a rejoint l'Agence Ecofin où il assure aujourd'hui la direction de la rubrique Gestion Publique, et pilote l'équipe de rédaction d'Abidjan.

SOMMAIRE

Les Etats africains doivent améliorer leurs politiques foncières pour mieux faire face aux défis du développement	2
1. Un obstacle au développement agricole et infrastructurel	4
2. Un potentiel en attente d'exploitation	7
3. Des réformes progressives	9
4. Défis et Perspectives	11

1. Un obstacle au développement agricole et infrastructurel

Une grande proportion des récoltes provenant des vastes exploitations agricoles gérées par ces entreprises industrielles est exportée à l'étranger.

Depuis les indépendances, les pays africains essayent de lutter contre la pauvreté et de développer leur continent. Pour ce faire, de nombreux objectifs ont été fixés, parmi lesquels le développement agricole pour assurer la sécurité alimentaire de l'Afrique et nourrir le monde, et le développement d'infrastructures efficaces pour accélérer le développement.

En Afrique, les secteurs de l'agriculture et des infrastructures sont donc situés au cœur des politiques de développement des Etats. Leur importance, tant économique que sociale, fait d'eux les pôles de dépenses les plus importants en matière d'investissements publics sur le continent. Pourtant, leur essor reste fortement compromis par les difficultés liées au foncier, sur lesquels ils reposent principalement.

L'un de ces problèmes est lié à la spéculation foncière par des investisseurs nationaux et internationaux, qui peut conduire à l'accaparement des terres agricoles au détriment des populations locales. Dans une [étude publiée en 2016](#), la FAO indiquait qu'environ 2,3 millions d'hectares (ha) de terres ont été acquis entre 2000 et 2012 dans les huit pays de l'UEMOA plus la Guinée, soit 1,5% de la superficie totale des

terres arables de ces pays. Selon le rapport, ce pourcentage monte jusqu'à 9,4% des terres arables au Sénégal, à 2,3% au Burkina Faso et 2,3% au Bénin. Selon [Land Matrix Initiative \(LMI\)](#), rien qu'entre 2010 et 2020 en Afrique subsaharienne, 7,3 millions d'hectares sont passés sous contrat de location ou d'acquisition, ce qui représente 1,2% de la surface totale des terres arables du continent. Selon une étude de l'organisation allemande MISEREOR, l'Afrique est de loin le continent le plus ciblé par les acquisitions foncières à grande échelle, puisque 37 % du nombre total de transactions et 34 % des terres acquises à des fins agricoles se trouvent sur le continent. Venant de pays riches, de grandes entreprises industrielles viennent exploiter les terres africaines en vue de satisfaire leurs propres besoins.

Généralement, ces acquisitions font suite à des politiques de promotion de l'investissement privé qui permettent à des investisseurs internationaux d'acquérir des terres en Afrique à des conditions favorables, en contrepartie d'investissements dans le secteur agricole local. Malheureusement, ces investissements ne tiennent parfois pas compte des besoins agricoles locaux

et développent des cultures de rente, contribuant ainsi à maintenir le continent dans sa dépendance à l'étranger pour son approvisionnement en produits alimentaires. Selon les informations fournies par le [MISEREOR](#), une grande proportion des récoltes provenant des vastes exploitations agricoles gérées par ces entreprises industrielles est exportée à l'étranger.

Pendant ce temps, les petits agriculteurs cultivent des légumes, des fruits

et des céréales sur des terres généralement de moins de deux hectares, principalement pour leur propre consommation et pour alimenter le marché local. « *Le passage des systèmes de petites exploitations à la production industrielle est généralement associé à un déclin effectif de la production alimentaire dans la région* », explique l'agronome Markus Wolter de MISEREOR, qui a supervisé l'étude, citée par la Coopération internationale pour le développement et la solidarité ([CIDSE](#)).

L'Afrique fait face à un important appétit des pays et investisseurs étrangers pour ses terres

Afin d'assurer leur approvisionnement en produits agricoles en quantité suffisante pour répondre à leurs besoins, de nombreux pays étrangers se sont tournés vers l'Afrique pour acquérir des terres fertiles. Cette tendance a pris une nouvelle dimension après la crise alimentaire de 2008, qui a frappé le monde et dont les causes étaient en partie liées à la pénurie de terres arables dans les pays développés.

Pour compenser leur déficit de terres arables par rapport aux besoins alimentaires de leurs populations, des pays tels que la Chine, la Corée du Sud, l'Inde ou encore les monarchies du Golfe ont acquis d'importantes surfaces agricoles sur le continent. De leur côté, les pays occidentaux ont également investi dans des terres africaines pour combler leurs besoins en biocarburants. A cela s'ajoutent les fonds d'investissement qui achètent des terres, principalement à des fins spéculatives, espérant en tirer profit au moment opportun. L'Éthiopie, la RDC, et Madagascar font partie des pays les plus ciblés par cette politique.

Selon [les données de Land Matrix](#), 588 322 ha de terres malgaches ont été cédés ou loués aux investisseurs étrangers, le Royaume-Uni ayant acquis plus de 84% de ce total. Bien que ces chiffres soient significatifs, ils auraient pu être bien plus importants. En effet, au début des années 2000, l'ensemble des projets de cession de terres annoncés portaient sur plus de 2 millions d'hectares, mais la plupart d'entre eux ont échoué. Plus précisément, Land Matrix indique que les négociations d'acquisition de terres ayant échoué à Madagascar depuis l'an 2000 portaient sur un total de 2,7 millions d'hectares. En 2008, la découverte d'un projet de location de 1,3 million d'hectares pendant 99 ans au groupe sud-coréen Daewoo Logistics avait suscité la colère des Malgaches et contribué à la chute du président de l'époque, Marc Ravalomanana.

En Éthiopie, une superficie de terres fertiles équivalente à 876 576 hectares a été cédée à des investisseurs étrangers, tandis qu'en République démocratique du Congo (RDC), cette superficie atteint 586 752 hectares.

Malheureusement, les règles coutumières qui régissent encore une large partie du secteur foncier rural empêchent les femmes d'avoir accès aux terres.

Les terres sont également souvent acquises à des fins non agricoles, comme le développement d'infrastructures, les projets miniers ou industriels, ce qui peut marginaliser les agriculteurs locaux. L'étude du MISEREOR estime que seulement 11 % des terres achetées en Afrique sont effectivement cultivées.

Les difficultés liées à l'accès à la terre et aux droits de propriété dans de nombreux pays africains constituent également l'un des nombreux problèmes fonciers qui empêchent le développement de l'agriculture et des infrastructures en Afrique. En effet, les litiges et conflits sont fréquents entre les agriculteurs, les communautés locales et les investisseurs dans de nombreux pays du continent. A titre d'exemple, en 2016, des litiges domaniaux entre les propriétaires terriens et les fermiers locaux au Kenya avaient entraîné l'annulation de la construction du parc éolien de Kinangop d'une capacité de 60,8 MW. D'un coût total de 144 millions \$, la centrale aurait dû initialement commencer à fonctionner en mi-2015 et fournir de l'énergie à environ 150 000 foyers kényans. Le principal investisseur dans son projet de mise en œuvre était l'Africa Infrastructure Investment Fund II. « *Le retard important observé dans la mise en œuvre du projet a conduit à une diminution des fonds du projet qui ne peut plus être mis en place par les actionnaires* », avaient alors expliqué les investisseurs. Ces litiges naissent parfois de cadres législatifs et réglementaires complexes, fragmentés et mal adaptés aux besoins locaux. Cela peut créer des obstacles à l'investissement, au développement agricole durable et à la gestion efficace

des ressources foncières. Les systèmes traditionnels de tenure foncière se heurtent souvent aux enjeux modernes, ce qui complique la reconnaissance et la protection des droits fonciers. Le manque de documentation fiable, l'absence de cadastres précis et la complexité des systèmes de propriété peuvent entraîner des tensions sociales et politiques, ainsi que des perturbations économiques, freinant ainsi le développement agricole et des infrastructures.

Parallèlement, la faible représentativité des femmes dans les instances de prises de décision du secteur foncier représente un obstacle de taille au développement agricole de l'Afrique. Selon la FAO, les femmes représentent [plus de 50% de la main-d'œuvre agricole](#) dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Malheureusement, les règles coutumières qui régissent encore une large partie du secteur foncier rural les empêchent d'avoir accès aux terres et donc de s'impliquer plus activement dans un secteur agricole qui, de l'avis de plusieurs experts, est encore largement en dessous de son réel potentiel.

« *La question du genre et des droits fonciers est critique en Afrique. Bien souvent, dans les pays africains, les législations et/ou les pratiques amoindrissent le droit des femmes à la terre. La sous-évaluation du droit des femmes à la terre (en particulier son accès et son utilisation) a des répercussions négatives sur la productivité et la sécurité alimentaire de la cité, parce que les femmes sont souvent les principales utilisatrices des terres pour la production de petites cultures telles que l'agriculture urbaine et périurbaine* », indiquait ONU-Habitat [dans un document](#).

2. Un potentiel en attente d'exploitation

L'Afrique possède un vaste potentiel foncier, en raison de sa taille et de sa diversité géographique. Bien que ce potentiel varie considérablement d'une région à l'autre, en raison de facteurs tels que le climat, le relief, la disponibilité en eau et les politiques foncières en place, son exploitation pourrait permettre au continent de relever des défis importants pour son développement. Dans le secteur agricole par exemple, le continent dispose de vastes étendues de terres arables qui pourraient être mieux mises en valeur. L'Afrique s'étend sur 30 millions km². Et d'après [les données de la FAO](#), le continent concentre 18,6% des terres agricoles du monde, derrière l'Asie et l'Océanie. Les sols fertiles et les climats variés offrent la possibilité de cultiver une grande variété de produits, ce qui pourrait contribuer à la sécurité alimentaire et au développement économique. D'un autre côté, l'urbanisation croissante en Afrique offre des opportunités pour le développement d'infrastructures modernes, y compris des réseaux de transport, des zones industrielles et des centres urbains. Cela peut contribuer à la croissance économique et à l'amélioration de la qualité de vie. Malheureusement, ce potentiel est

étouffé par les mauvaises politiques foncières qui caractérisent le secteur. *« L'urbanisation rapide de l'Afrique a pour conséquence une augmentation toujours plus grande de la demande de terres. Non seulement elle exerce des pressions plus fortes sur les terres existantes dans les zones urbaines qui prendront donc rapidement de la valeur, mais elle est aussi à l'origine de l'expansion spatiale des cités et des villes dans les zones périurbaines et rurales adjacentes [...] La demande de terres pour la construction de logements et la création de moyens de subsistance à proximité des possibilités économiques qu'offrent les villes figurent parmi les principales causes de l'augmentation du nombre et de l'étendue des bidonvilles en Afrique »*, souligne ONU-Habitat. Et d'ajouter : *« L'urbanisation durable en Afrique ne sera pas assurée par des politiques spatiales, économiques et sociales de laisser-faire au niveau urbain, qui favorisent la prolifération anarchique des bidonvilles. Celle-ci étant étroitement liée à l'efficacité des politiques foncières urbaines, l'urbanisation durable (et, par extension, la croissance économique durable) exige que soit mieux reconnu le rôle essentiel de la terre comme facteur de production »*. En dehors de l'agriculture et des infrastructures urbaines, le foncier offre également un potentiel de développement important à plusieurs



secteurs clés de l'économie africaine. Le continent étant riche en ressources naturelles, y compris des terres riches en minéraux, en pétrole et en gaz, l'exploitation de ces ressources pourrait stimuler la croissance économique et la création d'infrastructures. Accéder à ces ressources et les exploiter impose donc de mettre en place des politiques qui permettent d'éviter les conflits avec les communautés locales, qui dans de nombreux cas occupent ces terres depuis plusieurs générations. Grâce à l'abondance de ses terres et à son climat diversifié, l'Afrique bénéficie d'un fort potentiel pour le développement de l'énergie renouvelable,

notamment l'énergie solaire, éolienne et hydraulique. Ces sources d'énergie pourraient contribuer à répondre aux besoins croissants en énergie tout en réduisant les émissions de carbone. Enfin, les vastes régions sauvages et les écosystèmes diversifiés du continent ont un potentiel énorme pour le tourisme et la conservation de la biodiversité. Les parcs nationaux, les réserves de faune et les sites naturels attirent des visiteurs du monde entier. Et avec de meilleures politiques foncières pour intégrer les communautés à la valorisation des terres, le tourisme africain qui se remet de la crise de Covid-19 pourrait enregistrer un coup d'accélérateur.

3. Des réformes progressives



En Afrique du Sud, les autorités ont elles aussi annoncé des réformes foncières pour réparer les inégalités raciales issues de l'apartheid, mais elles n'ont toujours pas réussi à être mises en application.

Très tôt, de nombreux pays africains ont essayé de prendre en main leurs réformes foncières afin de réorganiser le secteur après les indépendances. L'objectif étant entre autres, d'assurer une meilleure répartition des terres et, par là même, une meilleure exploitation de leurs ressources.

Ces réformes ont eu plus ou moins de succès. Les cas du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud servent souvent de cas d'école pour illustrer la complexité de ces réformes. Au Zimbabwe, l'ancien président Robert Mugabe avait décidé d'exproprier les fermiers blancs et de confier les terres qu'ils exploitaient aux autochtones. Cela a eu pour conséquence [l'effondrement de l'économie nationale](#) qui reposait en grande partie sur l'agriculture. En Afrique du Sud, les autorités ont elles aussi annoncé des réformes foncières pour réparer les inégalités raciales issues de l'apartheid,

mais elles n'ont toujours pas réussi à être mises en application.

Ces dernières années, en particulier en Afrique de l'Ouest, on a assisté à un regain de la tendance aux réformes foncières, souvent soutenues ou poussées par des donateurs et d'autres partenaires impliqués dans le développement. Ainsi, au fil des ans, plusieurs pays ont tenté de faire évoluer leurs politiques foncières pour répondre aux impératifs du développement et mettre fin aux conflits fonciers. En 2018, [le Togo a adopté un projet de loi portant sur un nouveau code foncier et domanial](#). La refonte des textes devait permettre, non seulement de « *gérer les conséquences des fortes pressions foncières dues à une croissance démographique rapide* », mais aussi, de « *répondre aux nécessités de développement durable du Togo sans créer une déchirure du tissu social* » et même, de « *remédier aux insuffisances de la gouvernance foncière en vue de promouvoir la paix sociale ainsi que l'attractivité du pays* ». Au Bénin, les autorités ont adopté un code foncier et domanial en 2013 avant de le modifier en 2017.

Ces réformes ont été souvent critiquées par de nombreuses organisations de la société civile, en raison de résul-

tats mitigés à court terme, en ce qui concerne leur conception et leur mise en œuvre. Dans d'autres pays comme le Sénégal, elles sont plutôt critiquées car leur mise en place prend du retard. Ces retards sont parfois liés à un manque

de volonté politique au niveau de l'État, soit aux contestations d'une société civile qui, consciente des enjeux et des conséquences de ces réformes, fait de la protection des intérêts des acteurs ruraux sa priorité.

Les réformes foncières sensibles en Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, les questions foncières revêtent une importance cruciale pour le développement agricole, la cohésion sociale et la légitimité politique. Depuis la période coloniale, le pays a encouragé l'immigration dans les régions productrices de café et de cacao, ce qui a contribué à l'essor économique du pays. La politique de « *la terre appartient à celui qui la met en valeur* » a été largement promue par le président Félix Houphouët-Boigny, et a permis de maintenir une croissance économique parmi les plus fortes en Afrique et un développement de l'agriculture. Cependant, à partir des années 1980, des litiges fonciers ont émergé en raison de facteurs économiques, sociaux et politiques.

En Côte d'Ivoire, la gestion des terres varie en fonction des groupes ethniques et des statuts d'autochtones, d'allochtones et d'allogènes. Plus de 60 groupes ethniques se trouvent dans le pays, chacun ayant son propre système de droits fonciers. Face aux différentes tensions, la [Loi no 98-750 de 1998](#) a été adoptée sous la présidence de Henri Konan Bédié pour régir l'accès à la terre en Côte d'Ivoire, avec le soutien des bailleurs de fonds. Désormais, la terre n'appartient plus systématiquement à celui qui la met en valeur, mais plutôt aux Ivoiriens. La loi promeut l'immatriculation des droits coutumiers, mais exclut les non-Ivoiriens de la propriété foncière, limitant également leur accès à des baux emphytéotiques.

Le pays a un système complexe de tenure

foncière qui englobe le domaine public, rural, urbain et forestier, mais la gestion coutumière des terres prédomine dans les zones rurales et urbaines. Les autochtones détiennent généralement des droits fonciers coutumiers permanents sur leurs terres. Les migrants ont des droits fonciers différents, généralement liés à des arrangements contractuels avec les propriétaires fonciers. Néanmoins des litiges fonciers sont fréquents, en particulier entre les agriculteurs et les éleveurs dans les zones où la pression foncière est élevée. Les tensions augmentent en raison de la réduction de l'espace disponible pour le pâturage et des dommages aux récoltes. Parallèlement, la déforestation reste un problème majeur, principalement attribuable à l'agriculture et à l'expansion des terres cultivées. Les transactions foncières informelles sont courantes, en particulier dans les zones forestières.

En résumé, la question foncière en Côte d'Ivoire est complexe, impliquant une variété d'acteurs, de groupes ethniques et de statuts fonciers. Les litiges fonciers, la déforestation et les défis liés à la législation foncière sont des problèmes clés auxquels le pays est confronté. Pour tenter d'y mettre fin, les autorités instaurent progressivement une série de réformes, non sans rencontrer des oppositions de la part de populations motivées par la défense de leurs droits.

Plus d'information sur le sujet : [Land Portal](#)

4. Défis et Perspectives



Bien que timides, on remarque donc de plus en plus de réformes initiées par les gouvernements africains pour aborder les problèmes fonciers dans leurs pays. Alors que la maîtrise des terres est devenue cruciale pour penser les plans de développement de ces pays, ces réformes se heurtent pourtant encore à d'importants défis.

Parmi ceux-ci figurent la complexité des systèmes fonciers où les règles coutumières prévalent parfois sur les règles fixées par l'Etat en cas de litige. Bien que dans certains cas, les deux systèmes, formel et informel, coexistent,

il arrive souvent qu'ils s'opposent.

Réformer les systèmes fonciers en harmonisant les règles coutumières avec la loi représente un difficile exercice d'équilibriste dans des États où la question foncière est un sujet sensible avec des implications sociales, économiques et politiques importantes.

Dans [une interview accordée à Scidev](#), Solange Bandiaky-Badji coordinatrice du Rights and Resources Initiative (RRI) explique : « *Si vous dites aux communautés qu'elles n'ont pas de titres fonciers, et donc qu'elles ne sont pas propriétaires, elles vont d'abord vous demander ce que c'est que le titre*



foncier. Ce qu'il se passe est que les communautés se disent être les propriétaires légitimes des terres. Parce qu'elles y sont installées depuis des décennies. Elles peuvent vous dire quelle est l'étendue de leurs terres et même vous donner la cartographie de ces terres. [...] C'était un argument colonial de déclarer l'Etat comme maître des terres et des ressources. Et les États-nations postcoloniaux ont tout simplement reproduit le même système colonial. Mais, ils se sont rendu compte de ce que ces lois ne collaient pas avec les pratiques locales. Au Sénégal par exemple, la loi sur le domaine national de 1964 a été inapplicable parce que les communautés continuaient à appliquer leurs modes de gestion des terres en tant que propriétaires. C'est la raison pour laquelle le pays a jugé important de reconnaître ces droits traditionnels et coutumiers qui sont légitimes. Sans cette reconnaissance, tout droit qui sera mis en œuvre va se buter (sic) aux réalités locales. Donc, il faudrait que les Etats puissent clarifier cette dichotomie que constituent la loi et le droit coutumier. C'est pour cela que les pays sont en train de voir maintenant comment reconnaître ce droit dans les nouvelles lois. Sinon, les conflits vont

continuer et les investisseurs auront peur de s'engager ».

D'un autre côté, les Etats doivent également réfléchir à la planification de l'utilisation des terres pour établir des stratégies de développement urbain durable. Cela devrait permettre de sécuriser la productivité des centres urbains africains et leur contribution au PIB. Pour ce faire, de nombreux experts estiment qu'une bonne gouvernance foncière est cruciale. Mais pour être efficace, celle-ci doit encore être débarrassée de maux bien connus comme la corruption ou les inégalités sociales et de genre qui sont encore très présents dans le secteur foncier en Afrique, et être accompagnée de mesures d'incitations telles que la réduction des coûts de transaction, le rapprochement des services de l'Etat des zones rurales, la fluidité des procédures administratives, notamment à travers la digitalisation et surtout des mesures de compensation efficaces dans le cadre d'expropriations.

ecofin PRO

Agence Ecofin
6, rue du Léman
1201 Genève - Suisse
redaction@ecofinpro.com

Abonnements Ecofin Pro
<https://www.ecofinpro.com/fr/abonnement>
licence@ecofinpro.com