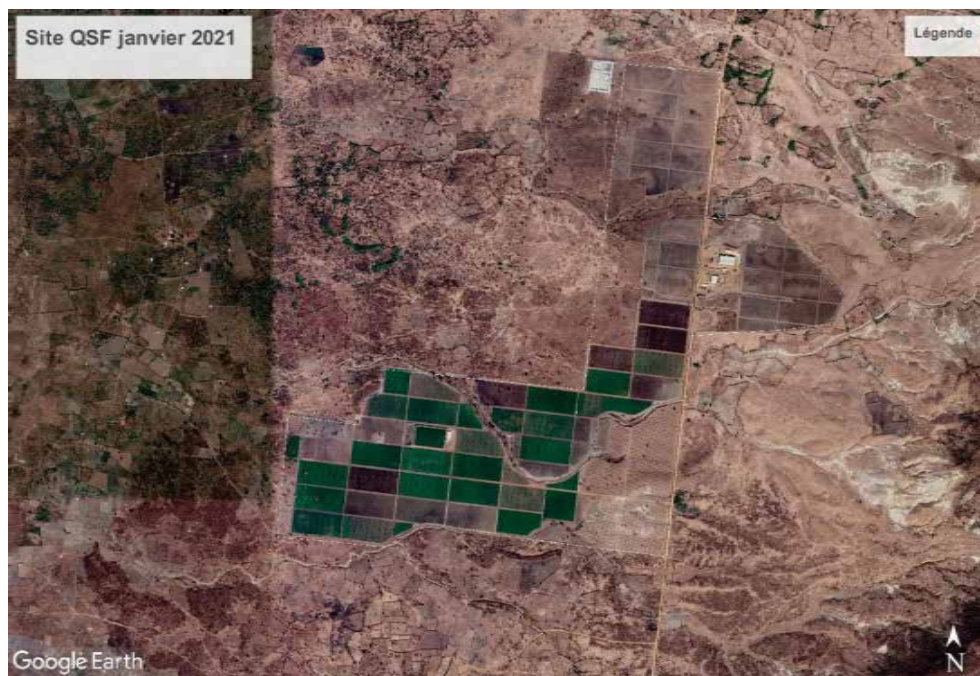




Développer l'agrobusiness sans déposséder les paysans

*Problèmes, expériences et pistes de solutions
à partir du cas de Quality Fruit Sénégal
à Mont-Rolland*



Le foncier est un enjeu majeur du développement agricole. Les oppositions aux projets d'agrobusiness ne tiennent pas tant à un rejet de principe de l'agriculture d'entreprise, qu'au refus des acteurs locaux de se voir spolier de leurs droits fonciers et de perdre leurs moyens d'existence. Or, même négociée et non conflictuelle, l'installation d'entreprises agricoles passe par une affectation sans limitation de durée des terres par la commune, à partir de laquelle certaines demandent un bail ou un titre foncier à l'Etat. Dans tous les cas, les paysans perdent définitivement les terres qu'ils ont accepté de céder, et donc perdent en même temps une partie de leur capital, de leurs moyens d'existence, actuels et surtout futurs. Dès lors, pour lever le « blocage foncier » au développement de l'agrobusiness et garantir des conditions équitables, il importe d'identifier les modalités juridiques et institutionnelles permettant de sécuriser à la fois l'entreprise et les ruraux dont les terres sont concernées. A Mont-Rolland, Quality Fruit Sénégal (QFS), la mairie et les habitants ont négocié une mise à disposition pour 35 ans, par les détenteurs fonciers, des terres concernées. Cette expérience, originale, ouvre des pistes

-

Dans la ligne des Directives volontaires signées par le gouvernement du Sénégal, et qui insistent sur la nécessité de « reconnaître et protéger les droits locaux des populations afin de limiter les effets indésirables de la spéculation sur les terres et de la concentration foncière », cette note est une contribution à la recherche de modalités équitables et socialement acceptées de développement de l'agrobusiness au Sénégal. Elle s'appuie sur les résultats d'une capitalisation d'expérience, proposée par Emmanuel Ndione, président de ENDA GRAF SAHEL à la mairie de Mont-Rolland, et réalisée sous la coordination scientifique de Philippe Lavigne Delville, socio-anthropologue, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Cette capitalisation a été réalisée avec la participation de Emmanuel Ndione, Oumy Ndonde Faye, Philippe Lavigne Delville et Maimouna Ndour. Nous remercions sincèrement la mairie de Mont-Rolland, la direction de QFS, les habitants de Mont-Rolland pour leur ouverture et leur transparence lors de cette étude.

Citation : Lavigne Delville Ph., Ndione E., Ndour M., Faye O.N., 2021, Développer l'agrobusiness sans déposséder les paysans. Problèmes, expériences et pistes de réflexions à partir du cas du QFS à Mont-Rolland, Dakar, ENDA GRAF SAHEL/IRD/Mairie de Mont-Rolland, 21 p.

Table des matières

A la recherche des conditions foncières équitables et socialement acceptables de développement de l'agrobusiness	4
Même négociée, la mise à disposition des terres par les paysans signifie le plus souvent pour eux une perte définitive	5
Développer une entreprise agricole sans déposséder les paysans : une expérience, ses atouts, ses limites.....	8
Une capitalisation d'expérience, pour en tirer les enseignements.....	8
Un accord globalement respecté, quelques oppositions qui demeurent.....	11
La mise à disposition des terres et leurs contreparties : équilibre de l'accord et équité des clauses	13
Le montage juridique : atouts et limites	14
Enseignements pour de nouveaux projets d'agrobusiness et pour la politique foncière.....	16
Sortir des débats abstraits sur le « blocage foncier » au développement de l'agrobusiness.....	16
Respecter les droits fonciers existants, un enjeu clé	17
Sécuriser à la fois les détenteurs fonciers coutumiers et l'entreprise : des possibilités très limitées dans le cadre juridique actuel	17
Rendre légaux des arrangements sécurisant à la fois l'investisseur et les détenteurs fonciers. Des pistes pour des ajustements du cadre légal	18
A minima, rendre légales – sous conditions – des affectations à durée déterminée par les communes	18
Renforcer les droits fonciers issus des affectations, pour permettre aux paysans d'être partie prenantes du contrat.....	19
Créer un statut d'association d'intérêt foncier, enveloppe juridique de la mise à disposition des terres	19
Promouvoir la participation des communes et des associations foncières au capital des entreprises.....	19
Annexe	21

A la recherche de conditions foncières équitables et socialement acceptables de développement de l'agrobusiness

Mobiliser des capitaux est nécessaire pour pouvoir développer l'irrigation. L'agriculture familiale investit, diversifie ses productions, dans un environnement institutionnel difficile, en particulier en termes d'accès au crédit. C'est globalement la forme d'agriculture la plus à même de concilier efficacité économique et impact socio-économique dans le territoire¹ et les organisations paysannes revendiquent à juste titre qu'une priorité lui soit donnée. Mais les conditions agroclimatiques sont dures au Sénégal, et les besoins en investissement dépassent parfois les capacités paysannes. Depuis la Nouvelle Politique Agricole de 1984, le développement de l'agrobusiness est une des priorités du gouvernement sénégalais et celui-ci a cherché, à maintes reprises, à réformer la loi sur le Domaine national pour favoriser cet agrobusiness.

De nombreux projets d'entreprises agricoles sont freinés ou bloqués par des conflits avec les populations. Ces conflits portent essentiellement sur la terre, et émergent en particulier lorsque les terrains accordés à l'entreprise l'ont été « par le haut », directement par l'Etat, sans l'accord des ayants droits locaux. Les cas de Fanaye, Dodel, Ndael, etc. sont exemplaires de grandes surfaces accordées par l'Etat, sur des bases légales ou non, qui ont abouti à des spoliations foncières et suscité des résistances exemplaires. Mais les conflits portent aussi parfois sur des terrains accordés par les communes, sur la base de délibérations, lorsque ces affectations ne sont pas consensuelles, se font sans l'accord des familles qui détiennent les terres concernées, ou reposent sur des vices de procédure (Ndingler). Par contre, d'autres entreprises – celles qui ont de vrais projets productifs, souvent – négocient localement, puis demandent une affectation de terre à la commune, qui vient entériner ces accords négociés. Elles s'inscrivent ainsi dans le cadre de la Loi sur le Domaine national (LDN).

Celle-ci n'offre pourtant a priori guère de solution idéale pour le développement de l'agrobusiness. Promulguée dans le contexte du socialisme africain, la LDN ne reconnaît que partiellement les droits fonciers locaux, et n'accorde que des droits d'usage aux habitants, droits personnels et non transmissibles automatiquement, théoriquement sous condition de mise en valeur personnelle et permanente. Très peu de paysans ont demandé et reçu une affectation officielle : pourquoi demander un papier sur des terres héritées des parents ? La LDN n'est pas non plus faite pour l'agrobusiness, qui ne correspond pas à ces critères. Bien plus, l'Etat n'a jamais mis en place tous les instruments prévus, indispensables pour que les communes puissent vraiment gérer leur territoire. Face à cette situation, tant l'Etat que les communes ont développé des pratiques, parfois bien éloignées de la lettre de la loi, qui peuvent constituer des arrangements pragmatiques et bienvenus face aux lacunes, mais sont souvent l'occasion d'abus de pouvoir, voire de malversations.

En cohérence avec les Directives volontaires de la FAO² qui soulignent la nécessité de « reconnaître et protéger les droits locaux des populations afin de limiter les effets indésirables de la spéculation sur les terres et de la concentration foncière » et de « fournir des garanties propres à protéger les droits fonciers légitimes, les droits de l'homme, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et l'environnement contre les risques que les transactions à grande échelle portant sur les droits fonciers sont susceptibles de présenter » (art. 12.6), il est important de rechercher des modalités d'installation

¹ Voir la grille d'analyse dans : Cochet, Hubert, « Controverses sur l'efficacité économique des agricultures familiales : indicateurs pour une comparaison rigoureuse avec d'autres agricultures », *Revue Tiers Monde*, vol. 221, no 1, 2015, p. 9-25.

² FAO, 2012, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, FAO/CSA, 42 p.

foncière de l'agrobusiness qui soient négociées, mais aussi qui sécurisent l'investisseur sans spolier les ruraux ou aboutir à la perte de leur seul capital.

Il existe au Sénégal de nombreux cas d'installation réussie d'entreprises agricoles, qui n'ont pas suscité de conflits fonciers. Comment ont-elles fait ? Comment ont-elles traité la question foncière ? L'analyse approfondie des cas concrets d'installation demeure rare, alors même que c'est à partir des pratiques réussies, non conflictuelles, que l'on peut réfléchir les règles souhaitables. La réflexion sur le sujet est étonnamment peu avancée. Les multiples débats sur l'agrobusiness ont finalement plus porté sur des positions de principe que sur les modalités concrètes.

Même négociée, la mise à disposition des terres par les paysans signifie le plus souvent pour eux une perte définitive

La voie privilégiée par l'Etat passe par l'immatriculation des terres en son nom, puis la délivrance de baux emphytéotiques aux entreprises agricoles, voire un transfert en pleine propriété. Depuis le Plan d'action sur le foncier de 1995, l'Etat cherche en vain à réformer la LDN dans ce sens. Cela reviendrait à vider le Domaine national au profit du Domaine privé de l'Etat, à faire de l'Etat le propriétaire à titre privé des terres rurales, entérinant une totale dépossession légale des ruraux, déjà fragilisés par la LDN. Ceci est bien évidemment inacceptable pour eux. De plus, le contrôle de l'installation des entreprises par l'Etat ne garantit pas leur sérieux. De nombreux facteurs, politiques, clientélistes, jouent dans la façon dont le domaine de l'Etat est attribué, dont qui, et à quelle vitesse, obtient un bail ou un titre.

Il est de plus frappant que bon nombre des cas réussis d'installation d'agrobusiness - qui ont investi des sommes considérables dans des réseaux d'irrigation, des serres, des bâtiments, et exploitent des centaines ou des milliers d'hectares de façon intensive, sans avoir suscité de conflits - , n'ont pas suivi cette voie. Ces investisseurs savent qu'il faut négocier à la base, et s'installent sur la base d'accords négociés localement, au niveau des villages, accords qui sont ensuite traduits par une convention ou un accord-cadre avec les communes, et une mise à disposition des terres par les mairies, par simple affectation. Ces cas montrent que le passage prioritaire par l'immatriculation au nom de l'Etat n'est pas la voie privilégiée par les investisseurs - en tous cas par de nombreux investisseurs ayant un projet productif - , et qu'un consensus social est, pour eux aussi, une meilleure garantie de sécurité foncière qu'un titre foncier illégitime – ce que le cas de Ndingler, parmi d'autres, confirme. Ces nombreux exemples montrent aussi que, contrairement à ce qui est fréquemment avancé, la LDN, malgré ses limites, n'est pas un obstacle à l'installation de l'agrobusiness. Cela questionne le modèle mis en avant par l'Etat, qui affirme qu'un accès facilité au bail ou au titre foncier est une condition nécessaire de développement de l'agrobusiness.

Par contre, ces installations d'agrobusiness fondées sur une affectation de terre par les communes sont problématiques d'un point de vue légal : légalement, les affectations ne peuvent être faites qu'en faveur des membres de la commune, réunis ou non en groupements.

Décret n°72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales, modifié par les décrets n°80-1051 du 14 octobre 1980 et 86-445 du 10 avril 1986

Article 3. L'affectation peut être prononcée en faveur, soit d'un membre de la communauté rurale, soit de plusieurs membres groupés en association ou coopérative. Elle est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer, directement ou avec l'aide de leur famille, la mise en valeur de ces terres conformément au programme établi par le Conseil rural.

Une affectation à une entreprise agricole est donc formellement illégale, elle ne respecte ni le principe de membre de la commune, ni celui de l'exploitation personnelle. Elle n'est pas précaire pour autant, au sens où l'exploitation continue sécurise l'investisseur contre un risque de désaffectation arbitraire : dès lors qu'il y a exploitation, la commune ne peut désaffecter qu'à condition d'affecter un terrain équivalent, ou de dédommager les investissements réalisés. C'est donc une solution pragmatique, qui fait partie des nombreuses pratiques administratives largement acceptées, tout en étant en réalité illégales.

La négociation repose sur les contreparties offertes en échange du foncier. Celles-ci intègrent en général des emplois (avec la question de leur nombre, de leur rémunération) pour lesquels les habitants sont prioritaires, et le financement d'équipements publics (écoles, centres de santé, etc.), complétant le budget de la commune et se substituant partiellement à l'Etat. Ces infrastructures sont parfois des infrastructures productives comme dans le cas de West African Farm à Ngith qui, pour 100 ha obtenus, aménage sommairement 100 autres hectares pour les paysans, de l'autre côté du canal d'irrigation, et leur fournit l'eau gratuitement. Ceux-ci bénéficient donc de potentiels de production accrus et pas seulement d'emplois.

La négociation locale assure une certaine légitimité à la mise à disposition des terres. Mais, même négociés, les accords ne sont pas toujours équitables. Les conditions d'un consentement éclairé³ ne sont pas toujours réunies, des pressions diverses, des biais dans l'information des acteurs concernés, sont fréquents⁴. Lorsque l'initiative est appuyée politiquement, les maires, voire les préfets ou gouverneurs, font pression pour obtenir le consentement des acteurs locaux. Par ailleurs, faute de compétence suffisante de négociation de la part de ces derniers, les engagements de l'entreprises sont fréquemment vagues, et communes comme acteurs locaux n'ont guère de prise pour les faire respecter en cas de manquement.

Mais surtout, le modèle de l'installation par cession négociée des terres et affectation à l'entreprise signifie le renoncement des acteurs locaux à leurs terres et à la possibilité de les utiliser. Parfois, comme dans le delta du Sénégal, les espaces aménagés sont des espaces non cultivés, des parcours. Les éleveurs qui voient leur accès au pâturage se restreindre, parfois leur accès au fleuve se compliquer du fait des aménagements, n'ont guère de compensation. C'est une contrainte pour eux, car les pâturages deviennent plus rares, l'accès à l'eau plus difficile. Mais l'espace concerné peut aussi comprendre, ou porter principalement, sur des terres cultivées.

Lorsque des terres agricoles sont en jeu, la question est différente. Les terres sont appropriées et exploitées, souvent de longue date, par les familles rurales. C'est une dimension de leur identité, un patrimoine, en même temps que le support de leurs activités économiques. Le fait que la LDN ne reconnaisse pas les droits fonciers locaux n'empêche pas qu'ils existent, et sont légitimes. Les familles rurales ne peuvent accepter de s'en faire déposséder. Elles peuvent accepter de les céder, mais cela revient pour elles le plus souvent à y renoncer définitivement. Lorsque les terres sont cultivées, la perte économique ne correspond pas seulement à la récolte en cours et à la valeur des arbres, à quoi se limitent le plus souvent les indemnités officielles. Elle correspond à ce qui aurait été gagné sans projet, et donc au bénéfice net cumulé tiré de la parcelle pendant les 20, 30 ou 50 années suivantes. Renoncer à une simple culture pluviale qui rapporte 100 000 FCA/ha, c'est renoncer à un gain de 5 millions sur les 50 prochaines années ! Et largement plus s'il s'agit de maraîchage, qui peut rapporter

³ IPAR, 2020, *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal. Un outil pour renforcer la gouvernance foncière locale*, Rome, FAO, 12 p.

⁴ Voir par exemple le témoignage dans : Sow, Abdoul Aziz, 2018, "Odyssée foncière : A la quête d'un modèle d'arrangement juridique pour une sécurisation foncière des exploitations agricoles familiales au sortir d'une expérience récente vécue de négociation foncière dans la vallée du fleuve Sénégal", *L'avenir des exploitations agricoles familiales de l'Afrique de l'Ouest dans une économie mondialisée. Hommage à Jacques Faye*, Dakar, IPAR.

plusieurs millions de FCFA par an. Si le projet ne se réalise pas, ou s'arrête, une désaffectation peut être décidée par la mairie, mais ne garantit en rien que ceux qui ont cédé leurs terres les récupèrent.

Pour les agriculteurs, accepter de renoncer à leurs terres représente ainsi à la fois une perte de patrimoine et d'éventuelles opportunités futures, et un appauvrissement correspondant à ce bénéfice net cumulé dont ils ne pourront bénéficier. C'est bien ce montant qu'il faut prendre en compte pour estimer le caractère équitable de l'accord, et si les gains compensent réellement plus que les pertes pour les familles concernées. L'emploi est souvent mis en avant comme compensation, mais ceux-ci sont principalement des emplois de manœuvres, voire des emplois saisonniers. Ils ne sont pas toujours réservés en priorité aux familles qui ont mis à disposition leurs terres : si de nombreuses autres familles ont aussi un emploi, celui obtenu par les familles qui ont cédé des terres ne constitue pas une contrepartie spécifique à la cession de la terre. De plus, cet emploi peut poser des problèmes en intrafamilial : là où tous les membres du groupe familial travaillaient la parcelle familiale et où le bénéfice était partagé au niveau du groupe familial, l'emploi dans l'entreprise est individuel et la répartition du salaire au sein de la famille ne va pas toujours de soi.

La perte de terre est d'autant plus définitive et irréversible que certaines de ces entreprises peuvent ne pas se contenter de l'affectation. Elles peuvent ensuite, plus ou moins rapidement, chercher à obtenir un bail ou même un titre foncier, pour avoir un document juridiquement plus solide (même si, comme on l'a vu, cela n'est pas toujours nécessaire), pour servir de garantie à du crédit, pour pouvoir revendre les terres en cas de besoin. La demande de bail amène à ce que l'Etat immatricule au préalable le terrain en son nom, ce qui le fait sortir du Domaine national pour l'intégrer dans le Domaine privé de l'Etat.

Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national

Article 3. Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat.

Article 13. L'Etat ne peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terres, ou affectés par décret en vertu de l'article 11, que pour la réalisations d'opérations déclarées d'intérêt public.

Mais cette immatriculation au nom de l'Etat se fait le plus souvent sans respecter la règle de la LDN (art 13) qui suppose que le projet ait été au préalable déclaré d'utilité publique. Ce critère d'utilité publique est lui-même peu défini, et appliqué sans débat à des projets privés. On sait aussi que, en pratique, des demandeurs bien insérés politiquement peuvent obtenir ce bail sans même que la commune – sans parler des acteurs locaux – soit informée.

Les détenteurs d'un bail sur le Domaine privé de l'Etat peuvent ensuite, à certaines conditions, demander une cession du terrain pour en devenir propriétaires privés et avoir un titre à leur nom. Théoriquement, le passage du bail au titre suppose un délai, et que la mise en valeur ait été réalisée. Là encore, ces délais ne sont pas toujours respectés. La vente, par l'Etat, du terrain à l'entrepreneur se fait sur la base de barèmes non actualisés, et donc – en particulier sur les zones attractives - à des prix bien en deçà du prix réel des terres. Ce qui revient à appauvrir l'Etat, qui cède une part de son patrimoine en deçà de sa valeur, au profit de l'investisseur.

L'accès de l'investisseur à un bail, et plus encore un titre, entérine, pour les acteurs locaux, la perte irrémédiable de leurs droits fonciers. Même si l'entreprise disparaît, la terre ne retourne pas dans le patrimoine de la commune pour être de nouveau affectée, comme dans le cas du Domaine national. Elle est et demeure propriété de l'Etat qui peut l'utiliser à son souhait. Si l'entreprise a eu un titre, le propriétaire peut disparaître pendant des décennies et revenir un jour réclamer les terres, qui auront été occupées et exploitées pendant ce temps, créant de nouveaux conflits comme sur le titre Bertin ou d'autres titres de la période coloniale.

Finalement, qu'elles reposent sur des coups de force, ou des démarches négociées, les pratiques actuelles d'installation de l'agrobusiness ont le même résultat : elles se traduisent par une perte définitive de leurs terres par les agriculteurs et les éleveurs concernés et par des manques à gagner le plus souvent largement sous-estimés. Les acteurs ruraux ne peuvent plus tirer un bénéfice durable de ces terres, n'en récupèrent pas le contrôle si l'entreprise agricole échoue ou se retire. Or, comme le disent de nombreux ruraux, « *nous ne sommes pas contre l'agrobusiness, mais nous ne voulons pas perdre nos terres. C'est notre seul bien. Si nous perdons nos terres, nous n'avons plus rien* ». La négociation de contreparties à la cession des terres (en termes d'emplois, d'infrastructures) ne règle pas totalement le problème car elles sont souvent largement en deçà de la perte réelle encourue par les ruraux. De plus, indépendamment même de leur caractère équitable ou non, elles concernent le plus souvent collectivement les habitants de la commune (accès à l'emploi, aux équipements) et ne compensent guère spécifiquement et directement les familles affectées.

La recherche des conditions socialement acceptables de développement de l'agrobusiness ne peut donc se limiter à la question du consentement éclairé, mis en avant par les Directives volontaires de la FAO. Celui-ci est évidemment indispensable et devrait être une condition absolue : outre qu'il pose de nombreuses difficultés pratiques, il ne traite pas la question du manque à gagner sur les terres cédées.

Développer une entreprise agricole sans déposséder les paysans : une expérience, ses atouts, ses limites

Ce dont a besoin une entreprise agricole, c'est la garantie de pouvoir exploiter la terre suffisamment longtemps pour rentabiliser son investissement et faire du profit. C'est que son droit d'exploitation de la terre ne soit pas remis en cause pendant cette durée. Il n'y a pas nécessairement opposition entre la sécurisation de l'investissement de l'entreprise et la sécurisation des droits fonciers existants. Il est donc important d'explorer le champ des possibles pour trouver, dans le contexte du Sénégal, les arrangements légaux et institutionnels permettant l'installation sécurisée d'entreprises agricoles, tout en préservant les droits fonciers légitimes des ruraux.

L'expérience de Quality Fruit Sénégal (QFS) à Mont-Rolland est une des rares expériences au Sénégal où les arrangements négociés reposent sur la mise à disposition temporaire des terres, par les familles qui les détiennent, en échange de contreparties. Cette expérience est particulièrement originale : elle confirme que la priorité d'un investisseur est de sécuriser sa production sur une durée suffisante pour rentabiliser son investissement et qu'il n'a pas besoin d'un bail ou d'un titre foncier (ce que d'autres expériences avaient déjà montré) ; mais surtout, elle repose sur une volonté, partagée entre la mairie et l'investisseur, de ne pas mettre en cause les droits des paysans et d'expérimenter des montages originaux. L'analyse de cette expérience, de ses forces et de ses faiblesses, permet d'avancer dans cette réflexion, et d'identifier s'il y a des limites à ce type d'accord, dans le cadre légal actuel, et quelles seraient les changements concrets, nécessaires ou souhaitables, pour les favoriser.

Une capitalisation d'expérience, pour en tirer les enseignements

A Mont-Rolland, la phase de négociation, en 2016, puis la délivrance des affectations de terre et le début des travaux en 2018, avaient suscité des oppositions et des craintes d'accaparements⁵, dont la presse s'était fait l'écho. Le début de la mise en culture, le respect des engagements en termes d'emploi, ont contribué à rassurer les acteurs locaux. Trois ans après, l'entreprise est en pleine production, près de 400 emplois permanents ont été créés. La première récolte a permis de redistribuer une ristourne de 13 millions FCFA, intégralement versée par la mairie aux détenteurs

⁵ Voir par ex. « Litige foncier à Mont-Rolland. Des heurts et deux blessés », *Enquête +*, 20 décembre 2018.

fonciers, la seconde 25 millions FCFA, dont 70 % ont été reversés. Les oppositions n'ont pas totalement disparu⁶, mais le montage fonctionne. Et les opposants ont été déboutés en juillet 2021 de leur recours à la Cour Suprême visant à faire annuler les affectations de terre à l'entreprise⁷.

Les premières années de production autorisent un premier recul sur l'expérience, et en particulier sur le montage institutionnel et juridique qui lie la commune, les familles ayant mis à disposition leurs terres, et l'entreprise. Pour ces raisons, Enda-Graf Sahel a proposé à la mairie de Mont-Rolland de mener une capitalisation de cette expérience, pour l'analyser plus en profondeur, identifier les points forts et les possibles améliorations, et en tirer les enseignements pour le débat sur les conditions d'un développement socialement acceptable de l'agrobusiness.

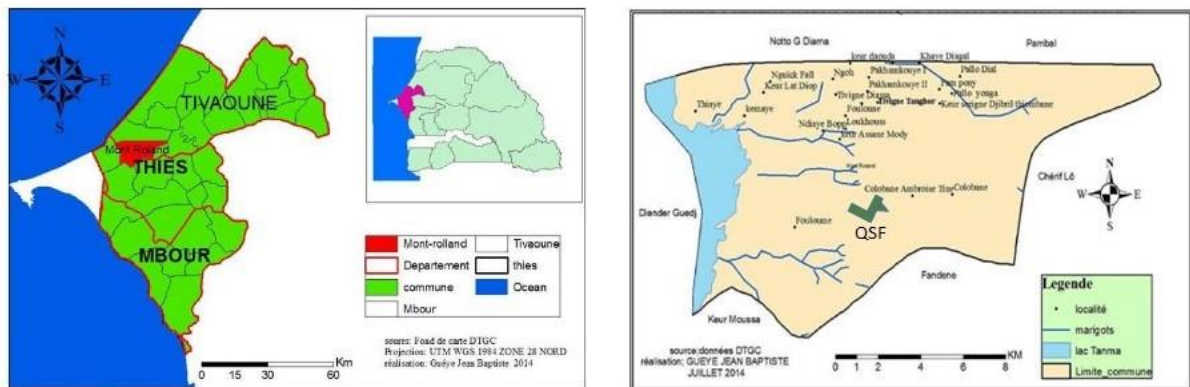


Figure 1. Mont-Rolland, cartes de situation⁸

Quality Fruit Sénégal appartient à un agrobusinessman hollandais, leader de la production d'haricots verts aux Pays-Bas, qui avait déjà des fermes dans le sud de l'Espagne, au Maroc, et au Sénégal près de Diass. Des femmes de Mont-Rolland travaillaient comme journalières dans la ferme de Diass. Un habitant de Mont-Rolland, qui connaissait le directeur de la ferme de Diass, lui a proposé de venir voir s'il était possible de s'installer aussi dans la commune. Celle-ci connaît en effet un gros problème d'emploi, une partie des terres n'est plus cultivée, faute de pluie, de nombreux jeunes sont partis en exode rural, à Dakar ou ailleurs. Une zone favorable, au sud de la commune, aux pieds de la falaise, a été identifiée. Riche en baobabs, elle était peu exploitée : les cultures pluviales avaient une faible rentabilité, la dégradation des haies d'euphorbes rendait difficile le contrôle du bétail, les jeunes de la commune sont de moins en moins intéressés par l'agriculture. Les gens disent que ces terres n'étaient plus cultivées depuis plus de 30 ans. De ce fait, le « coût » de la mise à disposition des terres est limité. Cette zone incluait cependant des vergers, un bas-fond cultivé en maraîchage.

Ce sont donc des habitants qui ont sollicité l'entreprise. Un projet antérieur sur cette même zone avait échoué. Cherchant à favoriser les investissements et à développer l'emploi, la mairie a soutenu cette initiative, tout en mettant en garde contre le risque de perte des terres. Ancien agent de développement local, le maire est en effet particulièrement sensible à cette question.

La proposition initiale était une mise à disposition des terres pour 25 ans renouvelables. L'investisseur a accepté le principe d'une durée limitée. Il parie que la réussite de l'entreprise rendra le

⁶ Voir par ex. "Bataille" sur les terres de Mont-Rolland. Controverse autour d'un projet agricole de 300 ha », *Enquête +*, 18 août 2020.

⁷ Cour Suprême. Arrêté n°39 du 8 juillet 2021. Affaire n°J/281/RG/20 ; 29/7/20.

⁸ Source : <https://www.memoireonline.com/03/20/11712/Impacts-de-la-variabilite-pluviometrique-sur-les-productions-agricoles-dans-la-commune-de-Mont2.png>; localisation de QSF ajouté par nous.

renouvellement facile si besoin. Il a négocié une durée de 35 ans. Ayant longtemps travaillé dans les ONG agro-écologiques, le directeur du projet est également sensible à cet argument. Pour lui, l'agrobusiness doit être gagnant-gagnant, il doit générer du profit pour l'investisseur, mais aussi créer de l'emploi, permettre aux jeunes de Mont-Rolland de travailler au village.

Les bases de l'accord ont été négociées progressivement :

- une cartographie des parcelles et des « détenteurs » de droits fonciers⁹ sur la zone de 350 ha visée par l'entreprise a été réalisée, financée par l'entreprise, pour identifier les détenteurs de terre concernés, leurs parcelles et leurs surfaces (figure 2) ;
- les paysans ayant des terres sur la zone concernée les mettent à disposition pour 35 ans, moyennant une compensation initiale de 500 000 FCFA/ha, plus la somme légale pour les arbres présents sur leurs parcelles (pour les « impenses ») et la garantie d'un emploi dans la famille pour chaque parcelle cédée. Ils signent une attestation de cession à QFS pour une durée de 35 ans, à laquelle est annexée le plan de leur parcelle et sa taille (voir annexe) ;
- une convention lie la mairie et l'entreprise, qui précise la surface concernée, la priorité donnée aux habitants de la commune en termes d'emploi, les bases de calcul la ristourne annuelle, et les engagements de principe de l'entreprise en termes de contribution aux infrastructures communales. La ristourne est de 10 €/tonne exportée et 5 €/tonne vendue au Sénégal, montant augmenté tous les cinq ans de 10%. Elle est versée à la mairie, qui prévoyait d'en garder 70 % pour ses investissements et d'en redistribuer le reste aux paysans ayant cédé leurs parcelles, au prorata des surfaces¹⁰. Ceci constitue donc une contrepartie supplémentaire pour eux ;
- la mairie affecte à l'entreprise les 350 ha par délibérations du conseil municipal. Cette délibération mentionne que cette affectation est accordée pour 35 ans. La commune reçoit 50 000 FCFA/ha au titre des frais de bornage.

La mairie s'est fortement engagée dans les négociations, pour faire aboutir le projet. Celui-ci a suscité au départ des oppositions et des accusations de spoliation. Une vingtaine de personnes, dont les parcelles étaient dans la zone visée par le projet, refusaient de les mettre à disposition. Un avocat, opposant politique au maire, a pris la tête de la contestation. Les défenseurs du projet affirment que cette opposition était avant tout politique. L'enquête a révélé une situation plus variée : pour certains, il s'agissait d'un refus de principe de céder leurs terres et de devenir de simples ouvriers agricoles sans capital foncier ; d'autres considéraient que les contreparties étaient insuffisantes. D'autres enfin détenaient des parcelles dans le bas-fond, cultivé en maraîchage contrairement aux terres pluviales voisines, et la mise à disposition des terres représentait un vrai manque à gagner, que le versement d'un dédommagement unique pour « impenses » ne compensait pas.

⁹ On peut parler de « détenteurs fonciers », de « possesseurs », pour parler des familles détenant des droits « coutumiers » sur les terres. Dans une acception juridique classique, le terme « propriétaire » est réservé à une propriété privée reconnue par l'Etat, ici un titre foncier. Mais le terme « propriétaire » peut aussi être utilisé au sens local, et non pas au sens juridique du terme. La propriété foncière peut en effet être familiale, « informelle », et comporter des restrictions sur le droit de vendre. Voir Colin J.-P., Lavigne Delville P. et Jacob J.-P., à paraître, "Le foncier : accès, acteurs et institutions", in Colin J.-P., Lavigne Delville P. et Léonard E., ed., *Foncier rural et développement. Enjeux et clés d'analyse en sciences sociales*, Marseille/Versailles, IRD/Quae. Pour éviter les débats sémantiques, nous l'évitons dans ce texte.

¹⁰ Cette répartition est indicative et a évolué en pratique, en faveur des détenteurs fonciers.

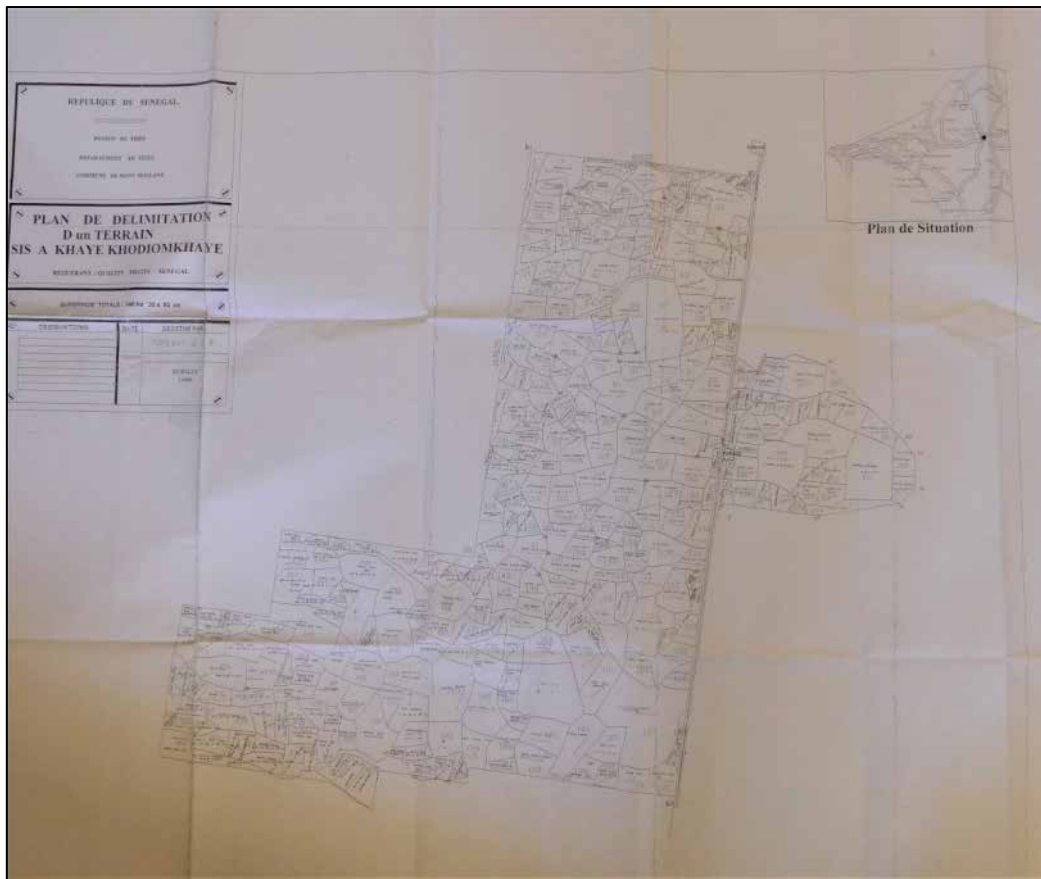


Figure 2. Le plan des parcelles des propriétaires avant aménagement

De fait, les différents acteurs concernés étaient dans des positions différentes par rapport à la mise à disposition de terres, en fonction des surfaces qu'ils détenaient dans la zone, des caractéristiques agronomiques de ces parcelles et de leurs usages actuels ou passés, de la part de ces parcelles dans leur patrimoine foncier et de leur capacité à cultiver ailleurs, de leurs autres opportunités de revenus. Quelques parcelles ont également posé problème, soit parce que leur propriété était contestée ou leur détenteur inconnu, soit parce que, au sein de la famille qui les détenait, les membres n'étaient pas d'accord sur la décision à prendre. Il n'était pas possible de préserver quelques parcelles paysannes disséminées dans la zone à aménager.

Le refus de 18 personnes, totalisant une trentaine d'ha¹¹, risquait de bloquer un projet approuvé par plus de 200 autres. Fortement poussé en avant par la commune et les autorités villageoises, un compromis a été trouvé : une zone de 50 ha a été définie dans le périmètre accordé à QFS ; les opposants ont accepté de déplacer leurs parcelles dans cette zone.

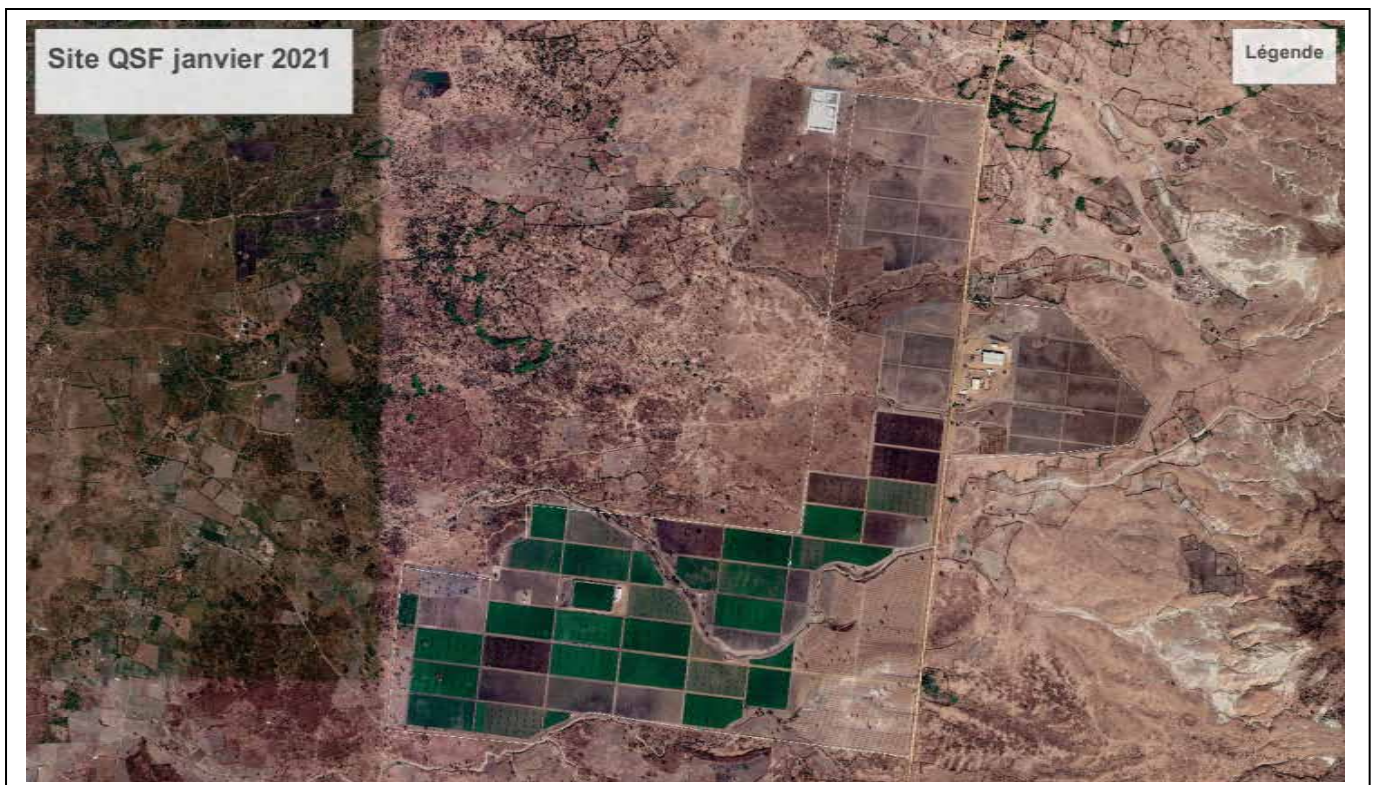
Un accord respecté, quelques oppositions résiduelles

Une fois les accords signés, les investissements ont été réalisés. Le site a été clôturé, le réseau d'irrigation installé, des bâtiments de conditionnement aux normes internationales ont été construits.

¹¹ S'y ajoutaient des parcelles au propriétaire non identifié, ou en conflit, pour environ 20 ha.

Les engagements de l'entreprise en termes d'emplois ont globalement été tenus. Le directeur a dans son bureau la carte des détenteurs fonciers et sait qui a quel emploi. Quelques familles ayant cédé des terres se plaignent cependant de n'avoir pas eu d'emploi. Plusieurs jeunes sont rentrés de Dakar et travaillent à QFS, y compris sur des postes à responsabilité : un ancien mécano est devenu responsable de l'atelier, un chauffeur de taxi responsable de la station de pompage, etc. Un réel effort de formation et de mise en situation de responsabilités a été fait. Bien qu'elle n'en soit qu'à son début, la société QFS accueille mi 2021 1.350 employés dont 400 permanents avec une masse salariale qui varie entre 25.000.000 et 115.000.000 FCFA par mois. 211 journaliers, qui n'avaient pas de contrat, sont passés mi 2021 en CDD et en CDD saisonnier. Les salaires, souvent jugés faibles par les employés eu égard à la pénibilité du travail, sont au-dessus de la convention collective de l'agriculture. Des déjeuners gratuits sur le site, des appuis ponctuels en cas de problème de santé, constituent des compléments.

Figure 3. Le site de QFS en janvier 2021.



La zone sud est en pleine production, la zone nord est en cours d'aménagement

Les travaux d'aménagement sont en cours sur une nouvelle tranche d'environ 100 ha, faisant partie des terres déjà affectées. Des paysans sont venus proposer leurs terres et 40 ha supplémentaires sont en voie de mise à disposition de QFS, dans les mêmes conditions, ce qui témoigne qu'ils jugent le montage satisfaisant.

Le fait que les mises à dispositions temporaires de terre aient été actées par des documents, la concrétisation de l'entreprise, la réalité des emplois, le fait de voir versée la ristourne promise, ont progressivement rassuré ceux qui étaient inquiets et globalement conforté ceux qui étaient pour ce projet. Il faut noter que l'expérience de l'agrobusiness pouvait rendre légitimes les craintes, au départ : nombreux sont, au Sénégal et ailleurs dans la sous-région, les cas de spoliation de terre, y compris derrière des démarches visant à faire miroiter les multiples avantages du futur projet ; nombreux sont aussi les cas où l'entreprise n'a pas tenu ses engagements et où les acteurs locaux sont démunis face à cela.

L'incontestable réussite économique de QFS et le fait que les engagements aient été globalement tenus n'a pas totalement supprimé les oppositions. Mais celles-ci sont aujourd'hui résiduelles.

La mise à disposition des terres et leurs contreparties : équilibre de l'accord et équité des clauses

L'analyse des accords peut se faire à deux niveaux complémentaires. Le premier porte sur les contributions respectives des parties en présence, et sur le caractère équitable de l'accord. Le second porte sur la solidité du montage juridique et institutionnel, et sa capacité à assurer le respect des engagements mutuels. Nous nous centrons ici sur le montage foncier.

La grande originalité et la principale force de cet accord concernent le foncier. Les familles détentrices des terres ne les perdent pas. Un tel principe était sans doute incontournable pour qu'un accord soit possible, ici plus encore que dans le delta du Sénégal, par exemple, où les terres cédées aux investisseurs sont avant tout des terres pastorales, aux droits fonciers moins établis. Mais la question se pose partout où une entreprise d'agrobusiness souhaite aménager des terres objets de droits fonciers coutumiers, et elle est jusqu'ici, on l'a dit, le plus souvent traitée par le biais d'une renonciation plus ou moins négociée des paysans à leurs terres. La traduction contractuelle d'un tel accord ne va pas de soi dans le cadre légal actuel, on le discutera ci-dessous, mais l'expérience ouvre incontestablement une voie nouvelle et prometteuse.

On notera cependant que d'autres entreprises, comme West African Farm à Ngith, ont donné un accès à l'eau aux détenteurs fonciers en échange de l'accès à la terre. Sur un modèle que le PDIDAS a ensuite tenté de reprendre, sur les 200 ha concernés, 100 sont exploités par WAF, 100 ont été sommairement aménagés par l'entreprise et sont alimentés en eau par le même canal, situé au milieu du terrain. Les anciens détenteurs fonciers – qui ont cédé leurs terres définitivement – bénéficient donc d'une parcelle irrigable de la moitié de la surface cédée, où ils peuvent exploiter eux-mêmes, avec un accès gratuit à l'eau, ce qui est très avantageux (et ne présage pas des éventuels emplois obtenus par ailleurs). Ce type de montage est sans doute plus aisé en irrigation gravitaire, où l'eau pompée par l'entreprise circule dans un canal à ciel ouvert, que dans le cas d'une irrigation par forage et réseau enterré. Mais il montre en tous cas que les contreparties peuvent aussi intégrer l'accès à l'eau et donc la capacité à développer des activités économiques propres, et pas seulement une indemnisation initiale des « impenses » ou une ristourne de montant modéré.

L'échéance de 35 ans ne signifie pas nécessairement la fin de l'entreprise. Les deux parties souhaitent que tout se passe bien et que l'exploitation ne s'arrête pas au bout de 35 ans. Les perspectives sont cependant différentes selon les acteurs : certains souhaitent que QFS reste et que les opportunités d'emploi se poursuivent, au bénéfice de leurs enfants ; d'autres imaginent une reprise de l'entreprise par les habitants de Mont-Rolland, qui auront acquis l'expérience nécessaire.

La seconde question est celle des contreparties à cette mise à disposition. Celles-ci sont de différents ordres, on l'a vu ; certaines concernent les familles ayant mis à disposition leurs terres, d'autres sont au bénéfice plus large de la commune et de ses habitants. Certaines sont réalisées une seule fois, au début, d'autres sont annuelles.

Pour les familles ayant mis à disposition leurs terres, l'emploi est la principale contrepartie attendue. Ceci assure un revenu à la famille, qui peut être important : les familles ayant cédé deux ou trois parcelles ont autant d'emplois assurés et disposent donc de revenus significatifs. Mais cela pose la question du choix de qui bénéficie de cet emploi au sein de la famille et de l'usage, individuel ou familial, du revenu au sein de cette famille. Mais surtout l'accès à l'emploi n'est pas réservé aux détenteurs fonciers. La réelle contrepartie n'est donc pas l'emploi, mais la garantie d'un emploi. Dès

dès lors que la demande de main-d'œuvre est forte et que nombre de familles n'ayant pas cédé de terres obtiennent elles aussi un emploi, l'avantage réel que représente cette garantie diminue. Et avec elle la valeur réelle de la contrepartie reçue.

L'indemnisation initiale représente une seconde contrepartie à la mise à disposition des terres. Elle a une signification différente selon que la parcelle n'était pas cultivée depuis longtemps ou était exploitée en maraîchage. Dans le premier cas, le « coût d'opportunité » (le revenu auquel on renonce du fait de la mise à disposition de la parcelle) est faible ou nul. Dans le second cas, il est beaucoup plus fort, et correspond aux bénéfices, cumulés sur les 35 ans, qu'aurait permis la poursuite de l'exploitation maraîchère. Le même montant d'indemnisation n'est donc pas forcément équitable selon les cas. Une partie des refus de céder la terre tient à cette situation. Enfin, la part de la ristourne reçue par la mairie qui est reversée aux détenteurs fonciers peut être considérée en pratique comme une indemnité annuelle liée à la mise à disposition de la terre. Son montant peut donc être comparé au montant des locations de terre dans la zone, pour en estimer le caractère équitable ou non.

D'autres contreparties sont au bénéfice des citoyens de la commune en général. Une priorité d'emploi est garantie aux habitants de Mont-Rolland et, si les besoins ne sont pas couverts, des personnes externes à la commune peuvent aussi bénéficier d'un emploi. Le fait qu'il y ait priorité, et non exclusivité, pour les habitants est accepté par tous à partir du moment où les engagements sont tenus vis-à-vis des familles ayant confié leurs terres. Les questions sont ici celles des types d'emploi - et il faut saluer le souci de recruter localement y compris pour des postes qualifiés, et de former les jeunes de la commune -, de l'équilibre entre mécanisation et main-d'œuvre - pour maximiser le nombre d'emplois - ; des niveaux de rémunération offerts.

Le dernier type de contreparties concerne la mairie. Celle-ci a bénéficié des frais de bornage lors du démarrage, et prévoyait de conserver la majorité de la ristourne. Celle-ci augmente avec la montée en puissance de l'exploitations, mais a été définie sans prévisionnel partagé permettant d'en estimer le montant et l'ampleur de l'effort réalisé par QFS. La revalorisation prévue de 10% tous les 5 ans est légèrement supérieure à l'inflation au Sénégal¹². Enfin, la mairie bénéficie, sur négociation annuelle, de contributions de QFS au financement d'infrastructures. Ce type de contrepartie est classique dans les projets d'agrobusiness, la qualité de la relation assure qu'elles se concrétisent, mais son ampleur dépend de négociations annuelles, sans engagement en termes de volume financier, ni programmation pluri-annuelle.

Le montage juridique : atouts et limites

Dans la société sénégalaise, la solidité des engagements oraux des acteurs compte plus que le contenu des écrits. De ce point de vue, les accords sont solides, les principes respectés. Un comité de suivi avec des représentants des villages est associé aux différentes réunions. Un accord pour financer des infrastructures non prévues au départ a été obtenu en cours de route. Le poids des acteurs locaux est tel qu'il serait difficile à l'entreprise de ne pas respecter ses engagements. La solidité juridique du montage est néanmoins un enjeu, car l'écrit sera un élément important en cas de conflit, de mauvaise volonté d'une partie, de changement d'acteurs qui ne se sentent pas engagés par les engagements de leur prédécesseur, d'implication d'autres institutions non parties prenantes (administration, justice,

¹² + 6,23% entre 2015 et 2020. Calculs d'après les données de l'ANSD : <https://www.ansd.sn/ressources/publications/Note%20annuelle%20IHPC%20New%202020.pdf>

etc.). Les recherches sur les contrats d'agrobusiness montrent que ceux-ci sont souvent très peu détaillés¹³.

Les documents écrits actant des accords négociés dans le partenariat entre QFS, la mairie et les détenteurs fonciers concernés sont :

- la convention entre la mairie et QFS ;
- les attestations de mise à disposition des terres par les détenteurs fonciers ;
- les 2 délibérations affectant les 350 ha de terres à QFS.

A cela s'ajoutent les contrats de travail des employés, lorsqu'ils en ont.

On l'a dit, la traduction juridique de l'accord foncier ne va pas de soi dans le cadre légal actuel à partir du moment où les paysans n'ont pas de droits légalement reconnus : la grande majorité n'a pas eu d'affectation sur ces parcelles, et de toutes façons, la LDN interdit toute transaction sur les terres du Domaine national. Une contractualisation directe entre paysans et entreprise était donc difficile ou impossible. De façon intelligente, QFS et la mairie ont contourné le problème en dissociant les accords de mise à disposition des terres par leurs détenteurs, et l'affectation du terrain par la commune. Les attestations de cession n'ont pas de base légale, mais l'existence de ce document signé permet aux détenteurs de parcelles de prouver que la cession qu'ils ont consentie était bien à durée déterminée, et constituent une reconnaissance des indemnités reçues. Les paysans disposent en plus du plan de leur parcelle, qui permet de la localiser précisément sur le terrain.

Légalement, c'est l'affectation du terrain par la commune qui a permis à QFS de s'installer et de démarrer les travaux. On l'a vu, dans le cadre d'une lecture stricte de la LDN, seules des personnes physiques de la commune ou des groupements paysans peuvent bénéficier d'affectations à condition d'exploiter personnellement le terrain. Cette règle est de longue date contournée, au profit d'acheteurs de terrains urbains, comme d'entreprises, et cela ne suscite aucun problème. Elle est en pratique caduque. Vu le nombre de cas, d'agrobusiness international ou national, mais aussi d'acheteurs urbains, il est peu probable que ces pratiques soient jamais contestées. Mais une évolution des textes permettrait de les rendre explicitement légales.

Les délibérations accordées à QFS mentionnent explicitement que l'affectation est faite pour 35 ans, en conformité avec les accords négociés. Or, il est explicitement écrit qu'une affectation de terre est à durée indéterminée (art. 19, décret d'application de la LDN 64-573 ; art. 3, décret 1972-1288, revu en 1980 et 1986). Elle s'arrête en théorie en cas de décès de l'affectataire (ses héritiers devant refaire une demande) – ce qui n'a pas de sens pour une entreprise, sauf dépôt de bilan et dissolution -, et par désaffectation par la commune, en cas de non mise en valeur ou pour cause d'utilité publique. Le fait de quitter la commune est aussi, normalement, une cause de désaffectation car elle rend impossible une exploitation personnelle. Une affectation pour 35 ans s'oppose donc aux articles des décrets mentionnés ci-dessus.

Il y a de nombreuses pratiques illégales sur le Domaine national, dont plusieurs sont tellement généralisées qu'il est en pratique impossible de les mettre en cause (l'interdiction des transactions, le critère de résidence pour une affectation, etc.). Mais celle-ci est particulièrement originale et ne fait pas partie de ces pratiques généralisées. Le sous-préfet de Pambal a validé les deux délibérations, ce qui donne plus de force à cette disposition. Le fait que la Cour suprême ait rejeté la plainte visant à faire annuler les délibérations constitue également une jurisprudence qui conforte le montage et rend

¹³ Voir Cotula, Lorenzo et Giedre Jokubauskaite, 2016, *Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest*, Foncier, Investissements et Droits, Londres, IIED, 52 p. (en ligne).

peu probable que de nouvelles contestations par les opposants au projet puissent être jugées recevables.

Le risque éventuel n'est donc pas de ce côté. Il porte plutôt sur le non-respect de cette clause, en cas de changement de personnes engagées dans l'accord, et/ou par d'autres instances. Pour renforcer la délibération, il aurait pu être utile de mentionner également « de ce fait, cette délibération ne peut en aucun cas servir de base à une demande de bail ou de titre foncier », pour réduire le risque que, considérant cette clause non valable, un agent de l'administration foncière n'accepte un jour d'engager une immatriculation.

Le fait de pouvoir faire une affectation de durée limitée est importante car cela traduit des accords négociés et donc légitimes. Que ce ne soit pas explicitement possible aujourd'hui, d'un point de vue juridique, traduit d'abord les carences du cadre légal actuel.

Enseignements pour de nouveaux projets d'agrobusiness et pour la politique foncière

Sortir des débats abstraits sur le « blocage foncier » au développement de l'agrobusiness

Le débat sur les freins au développement de l'agrobusiness au Sénégal repose trop souvent sur des bases abstraites. Le foncier est mis en avant comme facteur de blocage, sans toujours d'analyse précise de là où se situent ces « blocages ». L'immatriculation des terres par l'Etat, pour ensuite les attribuer aux investisseurs, est trop souvent mise en avant comme la seule solution, en particulier dans les projets gouvernementaux. Une réforme de la loi sur le domaine national est considérée comme indispensable par tous, sans que soit toujours précisé sur quoi et jusqu'où, sauf dans les projets qui visent à le démanteler et donner à l'Etat un plein contrôle sur l'ensemble des terres. Or ces projets, qui ne peuvent aboutir sans spolier l'ensemble du monde rural suscitent de fortes résistances, légitimes, et ne sont pas politiquement faisables.

Dès lors que le raisonnement juridique abstrait remplace l'analyse des cas, réussis ou non, la situation paraît bloquée. Or, bien loin de ce prétendu « blocage foncier », de nombreuses entreprises agroindustrielles se sont installées, au cours des dernières décennies, sans avoir provoqué les conflits qui défrayent la chronique. L'analyse comparée de cas d'installation réussie et non conflictuelle devrait donc être la priorité, pour mettre en évidence la façon dont des accords ont pu être trouvés, et débattre à partir de là les principes et les clauses qu'il faut promouvoir.

La question des modalités foncières d'installation de l'agrobusiness est cruciale et les entreprises ne peuvent investir et exploiter efficacement les terres dont elles disposent que si elles s'installent de façon négociée, dans une relation équilibrée avec les acteurs locaux, et donc sur des bases consensuelles. Les conditions de mise à disposition des terres sont clés dans cette négociation. Les populations ne refusent pas de céder leurs terres, pour autant qu'elles le fassent de façon volontaire, sur des bases équitables. Ce qu'elles refusent – bien légitimement – ce sont les décisions d'en haut, qui les spolient sans contreparties, ou les paupérisent au nom d'un intérêt général.

Différents arrangements négociés ont été expérimentés au Sénégal. Mais, trop souvent, l'espoir de contreparties suffisantes en termes d'emploi et d'infrastructures amène les acteurs locaux à accepter de céder leurs terres, dans des accords inéquitables qui les privent de leur seul capital et d'opportunités futures d'activités économiques autonomes, et finalement les paupérise.

Respecter les droits fonciers existants, un enjeu clé

La recherche de modalités équitables et socialement acceptables d'installation de l'agrobusiness, devrait être une priorité politique. Elle est à juste titre mise en avant dans les Directives volontaires, signées par le Gouvernement sénégalais, qui mettent en avant l'importance du respect des droits fonciers locaux, même informels, et le caractère indispensable d'un consentement éclairé des populations concernées. De tels principes ne sont pas toujours respectés en pratique. Mais surtout, ils demeurent très généraux sur le plan foncier, car les solutions dépendent nécessairement des pays.

Au Sénégal, la Loi sur le Domaine national a certes formellement aboli les droits coutumiers, et ne reconnaît aux acteurs ruraux que des droits d'usage, conditionnels, même sur les terres qu'ils occupent et exploitent de longue date. Mais les droits issus de l'occupation et de l'exploitation dans la durée sont des droits légitimes. Il faut sortir de cette fiction de l'abolition des droits locaux par la LDN, qui sert avant tout à justifier des spoliations, en maintenant les acteurs ruraux dans un dilemme entre informalité et précarité légale. C'est d'ailleurs la base des revendications des organisations paysannes, de disposer de *vrais* droits sur leurs terres.

Les tentatives de réforme foncière ont buté sur l'impossibilité de redéfinir de façon globale la politique foncière, sur des bases suffisamment consensuelles. La stratégie ne devrait-elle pas plutôt, pragmatiquement, de chercher des façons de répondre concrètement aux problèmes tels qu'ils se posent sur le terrain ? Identifier ces problèmes et leurs causes, combattre les pratiques génératrices de conflits, faire les ajustements légaux nécessaires sur les dispositions qui contribuent à générer conflits et spoliations n'est-il pas une voie plus réaliste, une façon de pacifier la question foncière et de préparer une éventuelle réforme ultérieure, plus systématique ?

Sur le plan de l'agrobusiness, l'expérience montre que la voie qui passe par l'immatriculation des terres au nom de l'Etat implique nécessairement une paupérisation des acteurs ruraux, et n'est pas non plus celle qui est privilégiée par les entreprises qui ont un vrai projet productif. L'expérience de QFS va plus loin, car elle part de la volonté de respecter les droits des paysans sur leurs terres et montre que c'est possible. Un tel respect, qui implique des modalités de mise à disposition des terres par leurs détenteurs coutumiers sans en perdre le contrôle, devrait être la règle, et non pas l'exception.

Sécuriser à la fois les détenteurs fonciers coutumiers et l'entreprise : des possibilités limitées dans le cadre juridique actuel

Le raisonnement sur la sécurité foncière est trop souvent pensé comme à somme nulle : sécuriser les paysans ne pourrait que mettre l'entreprise en situation précaire et freiner les investissements ; sécuriser l'entreprise exigerait qu'elle dispose d'un bail ou d'un titre foncier, ce qui supposerait que les paysans perdent leurs droits. Il faut sortir de ce raisonnement, qui est une impasse, pour chercher des modalités de sécurisation des uns et des autres. Ce dont une entreprise agro-industrielle a besoin, c'est d'une garantie d'usage de la terre le temps nécessaire pour rentabiliser ses investissements et faire du profit, pas d'un titre foncier. Le champ des possibles est bien plus ouvert que ce raisonnement simpliste semble montrer.

L'expérience de QFS montre qu'il est possible de négocier l'accord collectif d'un ensemble de détenteurs fonciers dont les parcelles sont contiguës, pour mettre une partie de leurs terres à disposition d'une entreprise, moyennant des contreparties qui prennent réellement en compte le manque à gagner que cela représente, et qui constituent un partage raisonnable des profits. Des paysans opposés à titre personnel peuvent accepter d'être réinstallés ailleurs, lorsqu'une large majorité est favorable au projet. Dans le cas de QFS, cet accord collectif a été concrétisé en couplant une convention entre l'entreprise et la mairie, des accords individuels de mise à disposition des terres

et l'affectation des terres à l'entreprise pour une durée déterminée. Pour de futurs cas, un accord cadre tripartite fixant les principes globaux, précisé par des conventions spécifiques entre les parties, pourrait être une forme plus aboutie de contractualisation, au sens où cela permettrait d'expliciter ces principes et de donner place à chacune des parties prenantes.

Dans une logique de développement équitable et non conflictuel de l'agrobusiness, de tels accords négociés, qui visent à sécuriser en même temps investisseurs et détenteurs fonciers, devraient être promus par l'ensemble des acteurs et devenir une sorte de norme pratique pour les futurs projets¹⁴. Mais dans le cadre légal actuel, leur traduction juridique pose problème car une délibération à durée limitée est contraire au décret sur les affectations de terre. On peut certes espérer que, comme d'autres pratiques, des délibérations à durée déterminée se multiplieront et, avec le temps, deviendront une pratique habituelle et reconnue, tout comme l'affectation de terres à des non-résidents à la commune. Mais ce n'est pas satisfaisant. Dès lors, quelles seraient les mesures nécessaires pour rendre pleinement légaux ce type d'accords ?

Rendre légaux des arrangements sécurisant à la fois l'investisseur et les détenteurs fonciers. Des pistes pour des ajustements du cadre légal

Dans une perspective d'adaptation du cadre légal aux enjeux actuels, il serait utile de reconnaître aux communes le droit - sous conditions - d'affecter des terres à des entreprises, et d'institutionnaliser en même temps les principes du respect des droits fonciers existants en créant les dispositions permettant de les concrétiser. Plusieurs pistes, plus ou moins novatrices, peuvent être avancées.

A minima, rendre légales – sous conditions – des affectations à durée déterminée par les communes

Ce sont des décrets, et en particulier les décrets 64-573 et 72-1288, qui définissent les critères d'affectation et les possibles bénéficiaires. Sans modifier la loi sur le domaine national elle-même, il est possible de revoir ces décrets – ou d'en créer un nouveau, spécifique à l'agrobusiness - pour 1/ élargir le statut de « membre de la commune » aux personnes morales régulièrement installées dans la commune, pour une activité économique ; 2/ préciser les modalités spécifiques permettant à une entreprise agricole de bénéficier d'une affectation de terres, en particulier en le conditionnant à un accord équitable et négocié, concrétisé par un accord-cadre avec l'entreprise et les représentants des détenteurs de terre concernés, et des conventions ou cahiers des charges précisant les engagements des parties, et des attestations individuelles des détenteurs fonciers précisant la cession de leurs terres et les modalités. L'accord-cadre et les conventions devront reposer sur une étude d'impact social et environnementale, restituée et débattue à l'échelle locale, et être signés préalablement à l'affectation. Ils devront aussi définir et réguler de façon claire la possibilité ou non pour l'entreprise de demander un bail, et les conditions pour un accord sur ce point.

Une identification claire des contreparties, une priorité d'emploi pour les résidents de la commune, une dotation annuelle à la commune pour ses besoins en infrastructures, sont des dimensions importantes d'un accord équitable. Ces contrats doivent intégrer, sinon privilégier, la mise à disposition de terres aménagées et irrigables (cas de West African Farm), ou au moins des affectations à durée déterminée (cas de QFS), renouvelables selon des modalités prévues à l'avance, et préciser le devenir des infrastructures en cas de non renouvellement. Dans de tels cas, une compensation annuelle pour les détenteurs fonciers qui renoncent à exploiter leurs terres, en fonction des modes

¹⁴ Une réflexion spécifique devrait être menée pour les zones pastorales, pour prendre en compte de la même façon la perte d'opportunités que représente la transformation de l'espace, associer les pasteurs au montage, négocier des contreparties acceptables et équitables.

d'exploitation existant au moment de l'accord et de la valeur des locations dans la zone, semble légitime.

Renforcer les droits fonciers issus des affectations, pour permettre aux paysans d'être partie prenantes du contrat

Une seconde mesure, plus ambitieuse, permettrait aux paysans détenteurs de terre de négocier directement avec l'entreprise. Il s'agirait ici de renforcer le contenu des droits accordés par une affectation : les rendre transférables automatiquement par héritage, autoriser au moins les transferts temporaires (l'agriculture a besoin de contrats de faire valoir indirects pour ajuster les surfaces cultivées aux besoins)¹⁵. Indépendamment de l'agrobusiness, de telles mesures répondraient aux limites du droit d'usage accordé par la LDN, prendrait acte de la réalité et de la dynamique des droits fonciers paysans, et répondrait aux revendications plus larges des organisations paysannes. Il s'agit donc là de mesures qui relèvent d'une réponse plus large aux limites de la LDN, du point de vue du monde rural. Là encore, il s'agit seulement d'une modification partielle des décrets sur l'affectation des terres, sans mise en cause de la LDN elle-même.

Dans cette perspective, les propriétaires concernés par un projet d'agrobusiness recevraient chacun une délibération pour les parcelles concernées, et pourraient alors passer contrat directement avec l'entreprise, sans perdre leurs droits ni être dans l'illégalité. Ils seraient alors complètement légitimes pour négocier une contrepartie qui intègre la location des terres, en plus d'un droit à un emploi. La commune resterait associée aux négociations, les accompagnerait, et serait partie prenante de l'accord-cadre, recevant une dotation en contrepartie.

Créer un statut d'association d'intérêt foncier, enveloppe juridique de la mise à disposition des terres

Dès lors que l'entreprise doit négocier avec de nombreux propriétaires, un cadre juridique spécifique pourrait être créé, par exemple une association d'intérêt foncier, dont les statuts seraient conçus pour régir les relations entre un ensemble de propriétaires fonciers voisins, détenteurs d'affectations par la commune, décidant de rassembler tout ou partie de leurs terres et de les gérer en commun. Ce serait dès lors cette entité juridique, reconnue légalement, qui pourrait passer un contrat de bail de longue durée avec l'investisseur, pour la mise à disposition des terres réunies dans le patrimoine de l'entité. La garantie des accords relèverait dès lors du droit privé des contrats.

Pour éviter que des conflits ou des problèmes internes mette en péril l'entreprise, les statuts devraient évidemment préciser les modalités de gouvernance interne, et en particulier stabiliser l'engagement des propriétaires à ne pas retirer leur parcelle pendant la durée du contrat avec l'entreprise, et définir les modalités d'éventuels transferts de propriété (par héritage ou éventuellement vente) durant cette période.

Promouvoir la participation des communes et des associations foncières au capital des entreprises

Enfin, une répartition équitable de la valeur ajoutée d'une entreprise agricole pourrait passer par la participation des communes et des associations foncières au capital des entreprises. Il existe des méthodes pour déterminer les parts que représentent un apport en nature. Le pacte d'entreprise liant

¹⁵ La question du droit de vendre est délicate. Nombreux sont les observateurs qui considèrent que reconnaître un tel droit ferait exploser les ventes. Mais celles-ci existent déjà et, outre l'aveuglement devant des sommes qui paraissent énormes, c'est avant tout l'absence d'alternative qui pousse à choisir cette solution. Être assuré d'un revenu annuel constitue une alternative crédible à la vente.

l'investisseur, la commune et les détenteurs fonciers préciseraient ces parts, et dont l'équilibre des pouvoirs dans la gouvernance de l'entreprise et la répartition des bénéfices. Ce type de montage est de plus en plus utilisé dans le cas d'exploitations minières dans des territoires autochtones, et pourrait être un modèle intéressant.

Une solution juridique est possible avec seulement une modification du décret n°72-1288 régissant les affectations de terre, sans toucher à la LDN elle-même (pistes 1 et 2). Les entreprises y gagneront d'avoir des affectations vraiment légales, en échange d'un standard minimal en termes d'engagements. Les paysans y gagneront une sécurité de leur patrimoine, des opportunités de production accrues ou en tous cas une compensation pour la mise à disposition de leurs terres. Les communes y gagneront des revenus pour leurs citoyens et des équipements. L'Etat, enfin, y gagnera une extension apaisée de l'agrobusiness et une réduction des conflits fonciers.

Pour aller plus loin

Cochet, Hubert, « Controverses sur l'efficacité économique des agricultures familiales : indicateurs pour une comparaison rigoureuse avec d'autres agricultures », *Revue Tiers Monde*, vol. 221, no 1, 2015, p. 9-25.

Colin J.-P., Lavigne Delville P. et Jacob J.-P., à paraître en 2022, "Le foncier : accès, acteurs et institutions", in Colin J.-P., Lavigne Delville P. et Léonard E., ed., *Foncier rural et développement. Enjeux et clés d'analyse en sciences sociales*, Marseille/Versailles, IRD/Quae.

Comité technique « Foncier et Développement », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud*, Paris, AFD/Ministère des affaires étrangères et européennes, 121 p.

Comité Technique "Foncier et développement", 2014, *Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière*, Paris, MAEDI/AFD, 80 p.

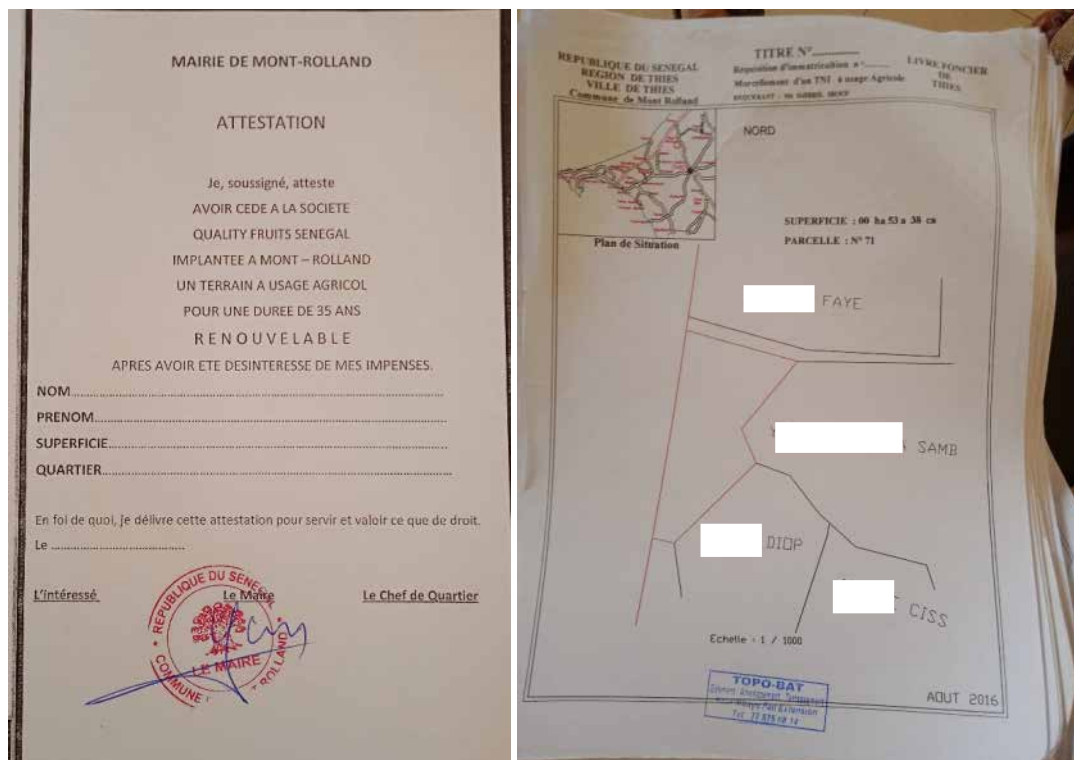
Cotula, Lorenzo et Giedre Jokubauskaite, 2016, *Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest*, Foncier, Investissements et Droits, Londres, IIED, 52 p.

IPAR, 2020, *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal. Un outil pour renforcer la gouvernance foncière locale*, Rome, FAO, 12 p.

FAO, 2012, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, FAO/CSA, 42 p.

Sow, Abdoul Aziz, 2018, "Odyssée foncière : A la quête d'un modèle d'arrangement juridique pour une sécurisation foncière des exploitations agricoles familiales au sortir d'une expérience récente vécue de négociation foncière dans la vallée du fleuve Sénégal", *L'avenir des exploitations agricoles familiales de l'Afrique de l'Ouest dans une économie mondialisée. Hommage à Jacques Faye*, Dakar, IPAR.

Annexe



Modèle d'attestation de cession de parcelle et exemple d'extrait parcellaire remis aux propriétaires