

Rapport de l'atelier

« Foncier, pressions commerciales sur les terres et REDD+ »

Yaoundé, hôtel Mérida 25 et 26 novembre 2011.

1. Contexte de l'atelier

L'atelier «*Foncier, pressions commerciales sur les terres et REDD+* » s'est tenu les 25 et 26 novembre 2011 à l'hôtel Mérida de Yaoundé. Le CIRAD et la Fondation Paul Ango Ela en sont à l'initiative, et le thème découle de l'actualité du phénomène des acquisitions des terres à grande échelle, en cours dans les pays en développement. Cet atelier a été organisé grâce à l'appui financier de la Coopération française (SCAC) et de la Coopération allemande (GIZ). Il était placé sous le patronage du ministère de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT) du Cameroun. Une soixantaine de participants de différents horizons ont participé à cette réunion (administrations, centres de recherche, organisations de la société civile, parlementaires et organismes de coopération).

1.1. *Choix et intérêt du thème de l'atelier*

Le phénomène des pressions commerciales sur les terres a connu une accélération du fait de la double crise financière et de la flambée des prix des matières premières agricoles survenue en 2007-2008. Si la fréquence des acquisitions des terres s'est considérablement accrue depuis cette période, la réalité du phénomène est plus nuancée entre effets d'annonces et projets concrets. L'organisme de recherche International Land Coalition (ILC)¹, qui - fédère plusieurs centres de recherche actifs sur la question foncière - dans une étude publiée en janvier 2012 (basée sur une analyse de données mondiales et de vérifications de terrain entre 2000 et 2010) a ainsi établi que seulement 35% des annonces d'acquisitions des terres à grande échelle dans les pays en développement sont effectives. Ce qui représente 71 millions d'hectares sur les 203 millions d'hectares annoncés par les médias. Près de la moitié de ces acquisitions effectives sont localisées en Afrique, soit environ 34 millions d'hectares de "terres arables". Ce qui en fait le continent le plus touché par ce phénomène devant l'Asie qui compte 29 millions de terres engagées dans ces transactions.

Les raisons de cette ruée mondiale vers les terres sont diverses, mais les principales motivations des investisseurs sont liées aux enjeux de souveraineté énergétiques et alimentaires (pour les États investisseurs), tandis que pour les privés (dont une majorité constituée des élites locales), il s'agit de stratégies d'investissements avec une dimension

¹ Anseeuw, W., L. Alden Wily, L. Cotula and M. Taylor (2012). "Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land. Research Project". ILC, Rome.
Available on line: <http://www.landcoalition.org/fr/node/1205>

spéculative plus ou moins affirmée. Le dernier rapport de la Banque Mondiale consacrée à l'évolution de ce phénomène d'acquisitions des terres souligne que les pays les plus attractifs à ces investissements, sont ceux dans lesquels la gouvernance foncière et les droits de propriétés sont faibles². Pour tous ces acteurs, les scénarios de croissances démographiques au niveau domestique ou à l'échelle mondiale constituent un indicateur qui encourage à investir dans la production agricole à but énergétique ou alimentaire. Les perspectives d'expansion d'un marché carbone dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques comptent également parmi les motivations de certains investisseurs plus intéressés par le développement des plantations forestières. Le rapport de l'ILC souligne ainsi que 78% des acquisitions vérifiées sont consacrées aux projets de production agricole, dont les ¾ sont destinés à la production des agrocarburants. Les projets miniers, la construction des infrastructures, le tourisme et les plantations forestières représentent 22% des acquisitions de terres.

Les forêts sont un réservoir potentiel de "terres arables" pour l'agriculture. A ce titre, environ 5 à 10 millions d'hectares de forêts dans le monde sont convertis chaque année en zones agricoles. Dans les pays tropicaux, c'est 80% des extensions agricoles qui se font au détriment des forêts. Les risques « d'appropriation » des forêts en vue de la conversion des terres à l'agriculture industrielle sont souvent liés à des problèmes fonciers : confusion foncière entretenue par certains acteurs et insuffisances de redistribution et/ou de reconnaissance des droits de propriétés sur des terres agricoles ; présomption souvent abusive de domanialité des massifs boisés dans la plupart des pays tropicaux. Cette présomption de domanialité permet notamment aux gouvernements de s'autoriser à attribuer des surfaces considérables sur ce qu'ils estiment être « leur » domaine, et ce, sans concertation avec les populations qui y exercent des droits coutumiers. Dans ce contexte, ces pressions commerciales sur les terres ne vont pas sans susciter des conflits fonciers sur le terrain. Le Cameroun comme l'ensemble des pays du bassin du Congo étant fortement impliqué dans le mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière (REDD+), se trouve donc au premier rang des pays concernés par les conflits d'agenda autour du changement d'usage des terres entre pressions commerciales sur les terres et mise en œuvre de la REDD+.

1.2. Objectifs de l'atelier

Au vu du contexte global d'acquisition des terres à grande échelle et des implications entre ce phénomène et la lutte contre la déforestation tropicale, les objectifs de l'atelier étaient :

² Arezki, R., K. Deininger and H. Selod (2011). What Drives the Global "Land Rush"? Washington DC, Policy Research Working Paper 5864, The World Bank.

Available on line: www-

wds.worldbank.org/servlet/main?print=Y&menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000158349_20111031110520

- de faire le point sur la réalité, l'ampleur et la nature de ces phénomènes de « pressions commerciales sur les terres » au Cameroun et, secondairement, en Afrique centrale. Il s'agissait aussi d'examiner les différents impacts que le processus REDD+ pourrait avoir sur ces acquisitions foncières à large échelle ou inversement d'analyser l'influence potentielle que peut avoir ce phénomène dans la mise en œuvre de la REDD+ en Afrique centrale et au Cameroun en particulier.
- De susciter une dynamique de recherche conjointe sur les enjeux des pressions commerciales sur les terres et de la REDD+ ; entre organismes de recherche et organisations de la société civile.

A cet égard, un des produits attendus de ce séminaire était de proposer la mise en place d'une fonction d'observatoire (avec les recherches d'accompagnement correspondantes) sur ces grandes acquisitions des terres. Cet observatoire se concentrerait en particulier sur les espaces boisés qui seraient convertis à l'agriculture à travers ces dynamiques de pressions commerciales sur les terres ou au contraire, seraient mis en conservation pour réduire les émissions de carbone issues de la déforestation.

2. Déroulement des travaux

2.1. *Positions des partenaires institutionnels de l'atelier*

M. **Eric Force**, représentant de la coopération française (SCAC) à Yaoundé a pour l'essentiel orienté son propos sur la position de la France vis-à-vis des appropriations des terres à grande échelle dans les pays en développement. Il a ainsi souligné que si ces appropriations foncières peuvent constituer une opportunité de développement économique pour les pays hôtes, il convient toutefois de s'assurer que ces investissements soient garants d'une "agriculture responsable". Pour cela, il est nécessaire d'anticiper et de prévenir les différents effets pervers que peut avoir cette ruée vers les terres agricoles des pays tropicaux, notamment la recrudescence des conflits fonciers et le recul de l'agriculture familiale qui peut entraîner de graves conséquences sur la sécurité alimentaire et l'exode rural. La position française vise à encourager les différents acteurs à mettre en place un cadre effectif visant à garantir le respect des droits des usagers du foncier. De même, la France invite les parties prenantes à :

- plus de transparence dans les contrats établis ;
- à veiller à la durabilité économique, sociale et environnementale des projets d'investissements agricoles qui concernent de grands espaces fonciers.

Cette position française traduite dans le "livre blanc" sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits publié en juin 2009, a depuis, été révisée dans divers travaux, dont le rapport 2010 du Comité Technique « Foncier et Développement »³.

Mme **Kirsten Hegener**, représentante de la Coopération allemande (GIZ) à Yaoundé, a également souligné la nécessité à plus de transparence dans les processus d'acquisitions des

³ Comité-technique-"Foncier-et-Développement" (2010). Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations. Paris, AFD/Coopération française: 56p.
 Disponible en ligne : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/les-appropriations-de-terres-a-grande-echelle-analyse-du-phenomene-et-propositions-d%E2%80%99orientations/>

terres à grande échelle. Cette préoccupation de gouvernance dans les grands contrats d'investissements agricoles est notamment réclamée par les organisations de la société civile en Allemagne, qui ne cessent de faire pression sur le gouvernement et le parlement allemand afin que ces derniers soient de plus en plus exigeants en matière de transparence dans leurs partenariats avec les pays hôtes de ces investissements agricoles. La GIZ invite aussi le gouvernement camerounais à plus de coordination dans ses politiques publiques en matière de développement et d'exigences environnementales. La Coopération allemande estime qu'il est crucial que le gouvernement camerounais prenne en compte les exigences de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dans ses transactions de grandes acquisitions des terres, afin que les risques environnementaux et sociaux soient intégrés au maximum dans ces contrats d'investissements agricoles.

M. **Serge Pierre Tchoukoué**, Directeur de l'aménagement du territoire, représentant du ministre de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT), a pour sa part insisté sur les aspirations au développement du Cameroun dont l'ambition centrale est d'accéder au statut de pays émergent à l'horizon 2035. La trajectoire nationale envisagée pour la réalisation de cette ambition est contenue dans un document programme validé en 2009 : le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE). Afin d'assurer une vision d'ensemble de sa stratégie nationale de développement, le gouvernement camerounais s'est doté d'une loi⁴ d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui selon le représentant du MINEPAT, permettra d'éviter les chevauchements des différents plans d'affectations d'usages des sols à l'échelle nationale. Toutefois, le Directeur de l'aménagement du territoire a précisé que le gouvernement camerounais reste demandeur de "pistes novatrices et concrètes", pouvant les aider à résoudre les différents problèmes fonciers auxquels ils font face, notamment la question de la titrisation foncière et de la domanialité. À propos du mécanisme REDD+, le représentant du MINEPAT a réaffirmé l'engagement du gouvernement camerounais en faveur de ce mécanisme, mais il a cependant souligné que ce mécanisme devrait s'insérer dans la stratégie de développement du Cameroun qui aspire à un statut de pays émergent à l'horizon 2035. Cette position en faveur d'un processus REDD+ qui intègre la dynamique de développement du Cameroun a également été réaffirmée au cours des travaux de l'atelier, par les représentants des ministères sectoriels des forêts et de l'environnement en charge du pilotage de la stratégie nationale REDD+ du Cameroun.

2.2. Synthèse des débats et perspectives

Principaux constats de l'atelier

- Il existe une pression renforcée pour la mise en culture des surfaces importantes, notamment sur les espaces forestiers, en Afrique centrale. Une partie de cette pression vient des grandes firmes transnationales qui ne trouvent plus suffisamment de surfaces en Asie du Sud-Est, notamment du fait du moratoire (Norvège-Indonésie) décrété sur la conversion des forêts naturelles en Indonésie, et qui pourrait réduire de 500.000 ha les surfaces de forêts de conversion allouées annuellement aux entreprises agro-industrielles.

⁴ République du Cameroun, 2011. Loi N° 2011/008 du 06 Mai 2011, d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire au Cameroun, 14p. Disponible en ligne :

http://www.minepat.gov.cm/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=98&Itemid=37

- Le palmier à huile semble bien être le nouveau vecteur privilégié de développement de ces activités de conversion des forêts, prenant le relais du cacao (dont une forte relance reste néanmoins envisageable). Au Cameroun, pour 150.000 ha de palmiers à huile déjà établis, des demandes ont été déposées et pourraient conduire à environ un million d'hectares de nouvelles plantations. On peut aussi penser à d'autres spéculations, comme les plantations d'hévéas (qui se développent rapidement en Afrique de l'Ouest), et sans doute demain la canne à sucre).
- Aux côtés de ces pressions qui sont le fait de grandes entreprises, il faut aussi prendre en compte la constitution de patrimoines privés agricoles par les élites urbaines qui utilisent leur ancrage communautaire et leur capital social pour développer des plantations de taille moyenne (entre 20 et 150 ha et plus). Cette tendance est particulièrement observée dans les régions du centre de l'Ouest et du Nord-ouest pour le cas du Cameroun.
- Ces grandes acquisitions de terres et la conversion des forêts qui en résultent sont favorisées par le régime de la domanialité et des pratiques inadéquates de l'administration qui tend à confondre le domaine national (dont l'État n'est que le « gardien » au nom de la Nation) avec une propriété privée étatique (c'est-à-dire avec le domaine privé de l'État établi par classement des forêts ou immatriculation des terres au nom de l'État). Par ailleurs, l'obligation de mise en valeur (donc le défrichement) pour obtenir des droits réels modernes de propriétés (sous forme de concession foncière) pose un problème au regard des risques de déforestation de cette exigence de mise en valeur préalable.
- Dans plusieurs des transactions (locations à long terme) qui sont intervenues entre le gouvernement et les investisseurs, il semble que les contrats conclus soient toujours très avantageux pour les compagnies et beaucoup moins pour l'État, notamment en matière de fiscalité. Ces déséquilibres posent le problème de la prévalence de l'intérêt général de la société camerounaise dans ce type de transactions qui engagent les ressources nationales communes à plusieurs générations.
- La plupart des transactions posent le problème de la reconnaissance de droits réels des populations à partir des droits locaux ou coutumiers. Certains participants ont ainsi proposé de légaliser la propriété collective des villages à travers un titre foncier collectif, rendant la propriété villageoise inaliénable. Dans cette proposition, l'État devrait garder ses compétences régaliennes en matière d'application des lois de la république sur l'ensemble du territoire national, de planification et de régulation de la gestion des ressources. Ceci a soulevé un débat sur le problème de la sociologie des villages (notamment la question des droits fonciers des migrants), du contrôle politique par les élites villageoises et des rapports entre les villages et les communes.
- Les discussions autour de cette proposition de reconnaissance des droits locaux ont montré que la question des droits fonciers des populations dans les zones forestières n'est plus considérée à travers le seul prisme de forêts communautaires, ce qui était le cas jusqu'à présent dans ce type de forum. Désormais, la question de la reconnaissance d'une propriété commune des villageois sur leurs terroirs est directement posée. Ceci ouvre également le débat sur l'hypothèse d'une reconnaissance de propriétés foncières familiales comme alternative potentielle à

une gouvernance communautaire dont la défaillance serait constatée par ses membres.

- Le Domaine Forestier Permanent devrait constituer un verrou solide pour que ces transactions ne conduisent pas à la déforestation. Or, le peu d'empressement que met le gouvernement à signer les décrets de classement laisse planer un doute sur la volonté réelle des décideurs à donner la priorité à des usages forestiers dans l'ensemble des espaces que le plan de zonage du Cameroun méridional de 1995 a proposé au titre du domaine permanent. Il a été rappelé que le plan de zonage ne constitue qu'une proposition quant à l'affectation des terres, et que c'est le classement des forêts qui constitue l'acte juridique qui constitue en droit le domaine forestier permanent (voir encadré 1).

Encadré 1 : Classement des forêts et constitution du domaine privé de l'État

Une partie du débat a porté sur le fait de savoir si le versement au domaine privé de l'État (ou de la commune) devait passer obligatoirement par l'immatriculation. A. Karsenty a mentionné un rapport rédigé en 2001 pour la FAO par un juriste camerounais, Maurice Kamto qui indiquait que le classement constituait un acte juridique suffisant pour verser une forêt dans le domaine privé. Selon Kamto (2001 : 14)⁵, « [...] le statut foncier des forêts domaniales peut être fondé sur l'acte de classement prévu par le même article 10 [de la loi forestière n° 94-01] ou des prélèvements décidés par l'Etat sur le domaine national par application des dispositions de l'article 18 de l'ordonnance fixant le régime foncier. Cet article dispose que, "en vue de la réalisation des opérations d'intérêt public, économique ou social, l'Etat peut classer au domaine public ou incorporer dans son domaine privé ou dans celui des autres personnes morales de droit public, des portions du domaine national" ».

Création d'un observatoire des pressions commerciales foncier agricole et forestier

L'idée d'un **observatoire** a été bien reçue par les participants. La création de cet observatoire s'est avérée importante pour une nécessaire crédibilité des analyses du phénomène dans un domaine potentiellement controversé comme celui des transactions foncières à grande échelle. La fonction d'observatoire serait partagée à travers plusieurs organisations actives ou potentiellement compétentes dans ce domaine en matière de vérification scientifique et d'analyse des données de terrain. En termes de collaboration avec des acteurs locaux, le CED assure déjà un travail militant de recueil d'informations sur ces phénomènes de grandes acquisitions des terres. Il pourrait donc être un partenaire important de l'observatoire. Le but de cet observatoire étant à terme d'élargir ses activités en Afrique centrale, l'OFAC (Observatoire des forêts d'Afrique Centrale), financé par la Commission Européenne, envisage de s'intéresser à ce phénomène et pourrait constituer également un partenaire scientifique important tout comme le CIFOR.

Le mandat de cet observatoire pourrait être de :

⁵ Kamto, M. (2001). Examen critique des textes sur l'aménagement forestier et propositions. Bilan des expériences et modèles d'aménagement pour une gestion durable des forêts. Yaoundé, FAO: 56p. disponible en ligne : <http://data.cameroun-foret.com/bibliotheque/9797>

- Documenter précisément les cas signalés, analyser les modes d'accès aux terres ainsi que les modalités contractuelles avec l'ensemble des acteurs impliqués ;
- Recueillir les points de vue des différentes parties sur les modalités des transactions et en rendre compte objectivement (crédibilité) ;
- déterminer les impacts de ces transactions sur les forêts et leurs conséquences sur les populations riveraines des zones concernées à travers une recherche d'accompagnement, puis assurer une mise à disposition de ces informations et de leurs analyses pour des parlementaires, gouvernements et organisations de la société civile. Mettre en relation les résultats de ces études avec les processus REDD+ en cours dans les différents pays couverts par les activités de l'Observatoire.
- Assurer une collaboration avec des réseaux internationaux travaillant sur ces questions d'acquisitions des terres à grande échelle, comme l'International Land Coalition ;

Sur le plan institutionnel, il faudra préciser le contenu et les formes de cet observatoire (discussions préalables avec les partenaires potentiels), puis commencer à prospecter les différentes possibilités de financements pérennes. La Fondation Paul Ango Ela pourrait constituer la cheville ouvrière de cette initiative, avec le soutien du CIRAD.

Fait le 17 janvier 2012

Rédigé par :

Alain Karsenty, *Cirad Montpellier*
Symphorien Ongolo, *ETH Zurich*

Comité d'organisation :

Philippe Karpe, Cirad & FPAE
Jean Claude EDJO'O, FPAE
Symphorien Ongolo, ETH & Cirad
Alain Karsenty, Cirad
Mino Randrianarison

philippe.karpe@cirad.fr
coordo.fpae@yahoo.fr
symphorien.ongolo@cirad.fr
alain.karsenty@cirad.fr
mrandria@gmail.com