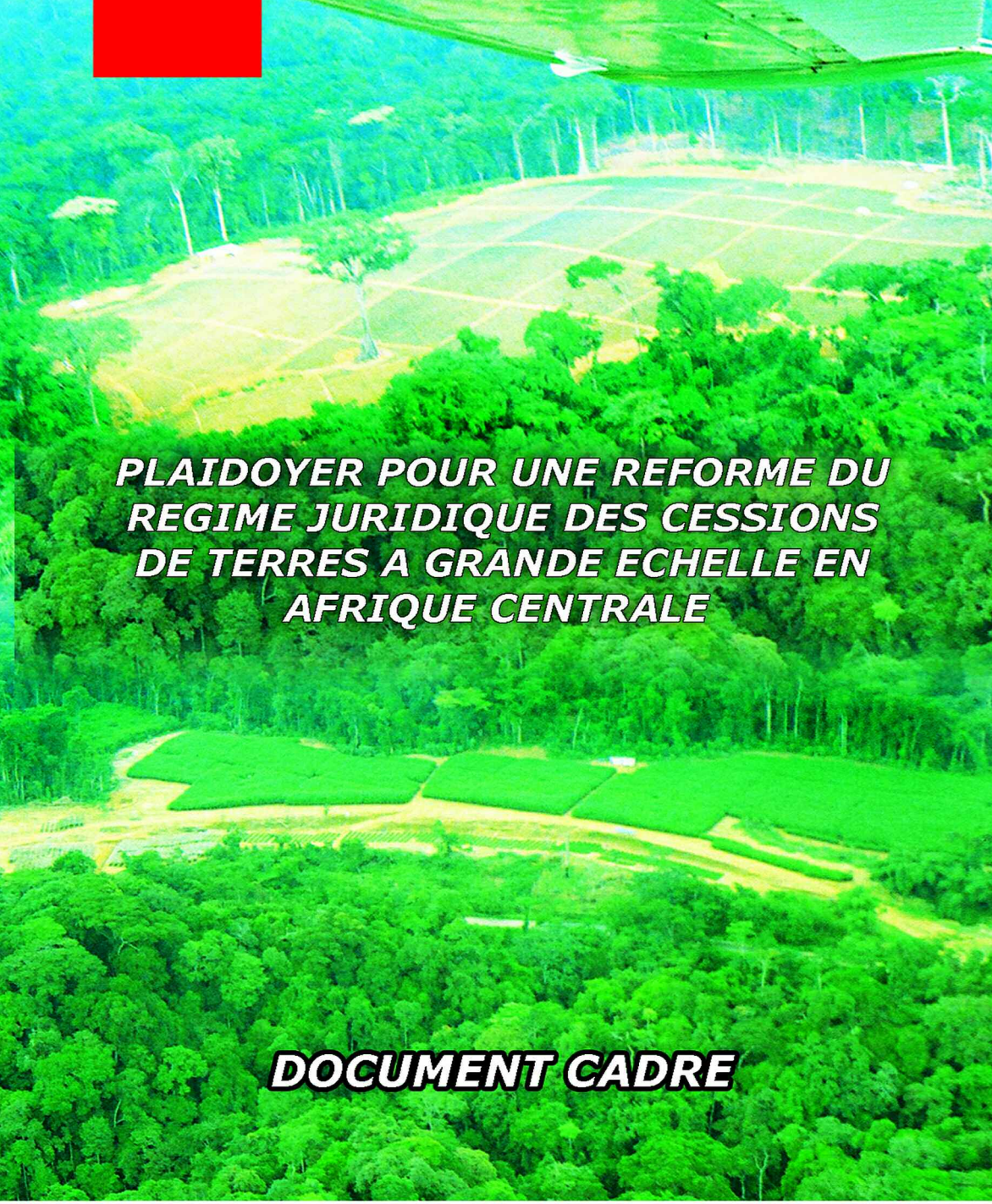

PLAIDOYER POUR UNE REFORME DU REGIME JURIDIQUE DES CESSIONS DE TERRES A GRANDE ECHELLE EN AFRIQUE CENTRALE

DOCUMENT CADRE

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

CED

ACDIC
ASSOCIATION CITOYENNE DE DÉFENSE DES INTÉRÊTS COLLECTIFS

PLAIDOYER

POUR UNE REFORME DU REGIME JURIDIQUE DES CESSIONS DE TERRES A GRANDE ECHELLE EN AFRIQUE CENTRALE

DOCUMENT CADRE

Tout usage à but commercial des publications, brochures
ou autres imprimés de la Friedrich Ebert Stiftung est formellement
interdit à moins d'une autorisation écrite délivrée préalablement
par la Friedrich Ebert Stiftung.
La présente publication n'est pas destinée à la vente

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
Réservés pour tous les pays.
No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm
or other means without written permission from the publisher.
© - by Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé (Cameroun), 2012.
Tél. : 00237 2221-2996/00237 2221-5292
B.P. : 11 939 Yaoundé / Fax:00237 2221-5274
E-mail: info@fes-kamerun.org
Site: http : //www.fes-kamerun.org
Située Face Ambassade de Russie.Bastos-Yaoundé.

Réalisation éditoriale,
Presses universitaires d'Afrique
www.aes-pua.com
ISBN: 978-9956-444- 69 - 3

PLAIDOYER

POUR UNE REFORME DU REGIME JURIDIQUE DES CESSIONS DE TERRES A GRANDE ECHELLE EN AFRIQUE CENTRALE

DOCUMENT CADRE

Préface

La question des cessions de terres à grande échelle est d'une grande actualité sur le continent. La presse rapporte ainsi régulièrement des informations sur les transactions conclues ou encore en négociation, permettant à l'opinion publique de comprendre que l'Afrique est devenue une destination de prédilection pour les nouveaux acteurs de la ruée vers les terres. Les besoins sont en effet nombreux : cultures de produits alimentaires ou de rente, production d'agro carburants, séquestration du carbone, etc.

L'augmentation de la demande de terres arables observée depuis 2008 s'explique par deux facteurs : (1) la crise financière de 2008, qui a poussé les investisseurs à rechercher des valeurs refuge, et (2) la crise alimentaire mondiale dont quelques Etats et investisseurs anticipent les effets en acquérant des terres pour la production agricole dans des pays en développement.

La Friedrich-Ebert-Stiftung bureau du Cameroun et Afrique centrale et ses partenaires, le CED et l'ACDIC, ont choisi de s'intéresser à la question des cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale pour plusieurs raisons.

D'abord parce que l'attribution de concessions foncières de grande taille peut constituer une menace à la paix au niveau local, en privant les communautés d'espaces et de ressources qu'elles ont l'habitude d'utiliser, et dont elles estiment avoir la propriété.

Ensuite parce que le dispositif juridique et politique en place dans les Etats d'Afrique centrale semble être inadapté pour encadrer efficacement les cessions de terres à grande échelle avec

comme conséquence de ne pas tenir compte des droits des populations et des intérêts de l'Etat pour un développement durable faute de stratégie cohérente de mise en valeur des terres.

Enfin, il est important de garder à l'esprit la vulnérabilité des pays de la sous-région face aux fluctuations des cours des produits alimentaires. Ce constat appelle à une réflexion urgente sur la consolidation de la souveraineté alimentaire, par l'augmentation de la production vivrière locale et la réduction des importations de produits alimentaires.

Le présent document-cadre a pour but d'amorcer cette discussion, en présentant l'ampleur du phénomène, et en proposant des pistes de solutions aux décideurs politiques des pays d'Afrique centrale, aux organisations de la société civile, aux journalistes et à l'ensemble des opinions publiques nationales pour faire face aux défis collectifs qui attendent la sous-région. Le document suggère également des mécanismes et instruments susceptibles d'inspirer une réforme foncière.

La Friedrich-Ebert-Stiftung se réjouit d'avoir pu contribuer, aux côtés de ses partenaires et des experts de la sous-région Afrique centrale, au processus ayant conduit à la réalisation du présent document cadre et remercie toutes les personnes et organisations qui y ont apporté leur expertise et professionnalisme, notamment le Professeur Pierre Etienne KENFACK du CED pour la coordination scientifique ; le professeur Adolphe MINKOA SHE de l'Université Yaoundé 2, le Docteur Samuel NGUIFFO du CED, M. François BIMOGO de l'ACDIC, Mme Mireille FOUDA du CED, Mme Susan BAMUH et Mme Kerstin PIENISCH de la FES.

Mirko Herberg
Représentant-Résident
Friedrich-Ebert-Stiftung
Bureau Cameroun et Afrique centrale

Introduction

I. Contexte

Accaparement, cession, acquisition etc., accolés au mot terre, sont des termes utilisés par les ONG internationales, les journalistes et les chercheurs pour désigner un phénomène qui, tout en se répandant, inquiète : la mainmise par les firmes multinationales ou des puissants particuliers sur de vastes étendues de terres dans le monde[1]. Le phénomène touche les quatre coins de la planète : en février 2012, Grain, une organisation internationale qui soutient la lutte des paysans et des mouvements sociaux pour renforcer le contrôle des communautés sur des systèmes alimentaires fondés sur la biodiversité[2], a publié un tableau mettant en perspective plus de quatre cents cas d'accaparement foncier. La lecture de ce tableau révèle que le phénomène touche : l'Afrique (Afrique du sud, Algérie, Angola, Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Egypte, Ethiopie, Madagascar, Malawi, République du Congo, République démocratique du Congo, Tanzanie, Zimbabwe, etc.), l'Asie (Cambodge, Chine, Indonésie, Pakistan, Philippines etc.) , l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Amérique (Bolivie, Colombie, Paraguay, USA, Jamaïque etc.) et même l'Europe (Espagne, Hongrie, Lituanie, Pologne, Roumanie etc.…)[3].

1. Pour des informations générales sur ce phénomène, consulter : www.actu-environnement.com/ae/news/accaparement-terre-10767.php4. Lire également : W. Aseeuw, M. Boch, T. Breu, M. Giger, J. Lay, P. Messerli et K. Nolte, Transnational land deals for agriculture in the global south, CDE/CIRAD/GIGA, Bern/Montpellier, Hamburg, 2012.
2. Pour des informations sur Grain, cf. www.grain.org/fr
3. Cf. Grain, Accaparement des terres, Février 2012, consulter, www.grain.org/fr.

Si le phénomène est mondial, il est plus accentué en Afrique où le tableau publié par Grain montre qu'il n'épargne pratiquement aucun pays de ce continent. Certes il n'y est pas nouveau : il était déjà présent lors de la colonisation, avec le développement de vastes plantations de cultures de rente comme le café, le cacao, l'hévéa, le coton etc., mais il s'est accentué à la faveur des crises alimentaires et financières mondiales de 2008, qui ont poussé les pays dépendant des importations alimentaires et cherchant à externaliser et sécuriser leur production alimentaire nationale à rechercher des terres cultivables, et révélé la terre comme une valeur refuge.

Depuis ces crises, des investisseurs issus de pays dépendant des importations alimentaires cherchant à externaliser et à sécuriser leur production alimentaire mondiale, les sociétés multinationales, les institutions internationales, et des personnes physiques achètent d'immenses parcelles ou se font concéder des baux de longue durée sur des terres agricoles dans les pays africains. Les chiffres sont assez impressionnants. Dans un rapport daté de juillet 2011 et rendu public en octobre de la même année, à l'occasion de la session annuelle du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA), les experts ont révélé qu'au cours des cinq dernières années, « de 50 à 80 millions d'hectares de terres agricoles dans les pays en développement ont ainsi fait l'objet de négociation avec les investisseurs internationaux cherchant à acheter ou à louer ces terres. Les deux tiers d'entre eux en Afrique sub-saharienne »[4]. Dans le même sens, l'ONG OXFAM chiffre à 227 millions le nombre d'hectares ayant fait l'objet de transactions dans ces pays[5].

La question ne laisse pas indifférent ; chaque entité qui s'y intéresse l'abordant sous un angle précis. Ainsi, la FAO s'y intéresse

4. Pour consulter ce rapport, aller à : www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
5. www.actu-environnement.com/ae/news/accaparement-terres-agriculture-biocarburants-prix-matières-premières-13606-php4.

sous l'angle de la sécurité alimentaire, les ONG internationales sous celui de la préservation des droits des populations, les institutions financières sous celui de la facilitation d'accès etc.
Travaillant sur les questions de démocratie et de développement, la Fondation Friedrich Ebert (FES), le CED (Centre pour l'environnement et le développement) et l'ACDIC (Association citoyenne pour la défense des intérêts collectifs) ont choisi de l'aborder sous l'angle de la conciliation des intérêts de l'Etat, des investisseurs et ceux des populations dans les pays suivants de l'Afrique centrale : Cameroun, Gabon, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, République du Tchad. Le choix des ces pays s'explique non seulement par la localisation des partenaires dans l'un des pays de cet espace, mais également par l'appartenance des ces pays à la même aire géographique. C'est en tenant compte de cet angle d'approche que le présent document cadre est réalisé.
Pour bien comprendre ce document cadre, il est important que soient perçus : le choix et le sens de certains mots de son titre (II), l'objectif du document (III) la méthodologie et le plan (IV) utilisés pour le réaliser.

II. Choix et sens de certains mots du titre

Suivant la tendance majoritaire, le mot accaparement semblait s'imposer pour cette étude. Mais en l'analysant de près nous nous sommes rendu compte qu'il ne prenait pas en compte toute la réalité du phénomène. En effet, accaparer signifie prendre, retenir en entier pour soi tout seul, selon les dictionnaires de la langue française. L'accaparement est aussi l'accumulation entre les mains d'une ou plusieurs personnes, agissant de concert, de marchandises ou effets en vue de les céder à un prix qui ne soit pas le résultat du jeu naturel de l'offre et de la demande, selon le vocabulaire juridique. Dans l'opération d'accaparement il y a prise

ou rétention d'autorité, au besoin par la force. Si cela a été possible pendant la colonisation, il n'y a plus accès aux terres dans les pays indépendants sans accord des autorités desdits pays. De ce point de vue, même si des personnes ou des agro-industriels se trouvent en possession ou propriétaires de vastes étendues de terre dans les pays d'Afrique centrale, ce n'est plus du fait de l'autorité, mais sur la base d'un accord conclu avec les autorités du pays concerné. De ce point de vue, même si le résultat est la prise ou la rétention des terres, le processus fait intervenir un élément qui empêche le recours au mot accaparement : la volonté de celui qui permet l'accès à la terre.

Renonçant au mot accaparement, celui de cession ne pouvait être évité. En effet, aussi bien selon les dictionnaires de la langue courante que ceux juridiques, la cession désigne l'action de céder, de transmettre, de laisser à quelqu'un, d'abandonner un droit ou un bien à une personne. Appliquée aux terres, la cession consiste soit à la céder, soit à la transmettre, soit à l'abandonner à quelqu'un. Dans tous les cas, l'opération de cession se réalise soit par transfert, soit par aliénation, soit par concession, soit par vente. C'est ce sens englobant permettant de prendre en compte toutes les hypothèses d'accès à la terre dans les pays d'Afrique centrale qui a milité en faveur de son choix en lieu et place de celui d'accaparement dans ce document.

La cession dans ce texte portant sur les terres, il est important de cerner le sens de ce mot. Le dictionnaire de la langue française lui en donne deux. D'abord, la terre désigne la troisième planète du système solaire dans l'ordre croissant des distances au soleil. Ensuite, elle désigne l'élément solide qui supporte les êtres vivants et où poussent les végétaux, la vaste étendue solide de la surface du globe. C'est dans ce second sens qu'est entendue la terre dans ce rapport. A l'échelle d'un pays, le mot terre renvoie à l'ensemble du territoire et aux portions de terres détenues en propriété dans d'autres pays et on utilise le pluriel pour tenir

compte de ce que, en délimitant le territoire, on crée autant de portions de terres sur lesquelles des droits peuvent s'exercer.

Les pays d'Afrique centrale ont découpé leurs territoires respectifs en trois grandes catégories de terres :

- les terres du domaine public, constituées des portions de territoires inaliénables parce que insusceptibles de transaction ou simplement déclarées hors commerce. Il en est ainsi des routes, du domaine portuaire, du domaine aéroportuaire, des abords des mers et des routes, etc.
- Les terres du domaine privé qui sont l'objet de propriété reconnue aux personnes morales publiques comme l'Etat et ses démembrements, ou privées comme les sociétés commerciales, ou aux personnes physiques.
- Les terres ne faisant partie d'aucune de ces deux catégories que certains pays appellent terres du domaine national (Cameroun, Gabon), d'autres terres du domaine rural (République du Congo).

Les terres du domaine public étant inaliénables, la cession ne peut concerner que les terres du domaine privé ou du domaine national. Mais comme ni l'Etat, ni les particuliers ne peuvent avoir des titres sur des superficies trop importantes du fait de l'exigence de mise en valeur pour avoir un titre de propriété posée par les législations de ces pays, la cession à grande échelle, objet de ce document, ne concerne que les terres du domaine national ou rural, autrement dit les terres appropriables, mais sur lesquelles aucune personne physique ou morale n'a de titre de propriété. Mais que signifie cession à grande échelle ?

La réponse à cette interrogation n'est pas simple car l'échelle peut varier en fonction de l'abondance ou de la rareté, ou encore de la nature des terres. La cession ici portant sur les terres agricoles, l'échelle sera fonction de leur abondance ou de leur rareté. Dans les pays où les terres sont abondantes, l'échelle est fonction du volume. Dans ceux où les terres sont rares, l'échelle tient

compte plutôt de la pression des cessions sur les populations. Ainsi, dans certains pays de la zone, la cession d'un hectare de terrain sera considérée comme à grande échelle, tandis que dans d'autres, l'échelle ne sera grande qu'à partir de dix mille hectares. Les pays d'Afrique centrale répondant aux deux caractéristiques, nous avons jugé pertinent de laisser ce point totalement ouvert. Quel problème cherche à résoudre ce document cadre ? Quels sont ses objectifs ?

III. Problématique et objectifs du document

Comment faire en sorte que ces cessions qui ne cessent de se développer se fassent sans nuire aux intérêts des Etats qui cèdent, des investisseurs et des populations ? Telle a été notre problématique de base, l'enjeu final étant de rédiger un document cadre devant servir d'outil de plaidoyer auprès des décideurs politiques appelés à légiférer sur le phénomène.

Il s'agit de produire un outil documenté, présentant les manifestations et les conséquences du phénomène de cession des terres à grande échelle, l'état du droit positif actuel des Etats d'Afrique centrale sur cette question et ses limites, ainsi que des propositions pertinentes de réforme pour que les cessions, qui ne peuvent pas être interdites, se fassent dans le respect des droits des populations et des intérêts des Etats qui cèdent. Un tel document est destiné à servir d'outil de plaidoyer auprès des décideurs de la sous région pour susciter, soit une modification de leur législation nationale lorsqu'elle existe, soit une législation sur le phénomène lorsqu'elle est totalement absente, soit enfin l'élaboration des normes volontaires ou contraignantes sous régionales pour que soient mieux encadrées les cessions de terre à grande échelle.

Pour atteindre cet objectif, un choix de méthode s'imposait.

VI. Méthodologie

Pour produire un document mettant en perspective le phénomène sans complaisance et sans a priori ni parti pris, faisant ressortir des propositions basées sur les limites des solutions existantes, nous avons procédé en deux étapes : une étape de collecte de données (A) et une étape de mise en forme du document cadre (B.).

A. L'étape de collecte des données

Pour avoir des données les plus proches possible de la réalité, nous avons commandé auprès des chercheurs, spécialistes des questions foncières, installés dans chacun des six pays, avec la contrainte de se faire assister par une ONG locale que nous avons préalablement sélectionnée, des études devant apporter des réponses aux questions majeures suivantes : Quelle est la réalité, l'ampleur et les manifestations du phénomène de cession des terres à grande échelle dans votre pays d'étude ? Son traitement juridique actuel assure-t-il la préservation des intérêts de l'Etat et des populations ? Sinon, quelles propositions pour l'améliorer ?

Cette opération de collecte s'est poursuivie lors d'un atelier tenu du 20 au 22 août 2012 à la Fondation Friedrich Ebert, regroupant une trentaine de personnes dont : tous les chercheurs ayant réalisé les études par pays, un représentant de l'ONG de chaque pays ayant assisté le chercheur dans l'étude nationale et des juristes et experts fonciers de haut niveau. Au cours de l'atelier, les données proposées par les études ont été discutées et confirmées ou réorientées grâce aux échanges. L'atelier a également permis de faire ressortir les points communs du phénomène dans la sous région, ses points spécifiques, aussi bien dans ses manifestations que son traitement juridique, et des pistes de règlementations utiles. Il a permis la discussion et l'adoption de la

structure du document cadre préparé par l'équipe de coordination scientifique et des recommandations devant y figurer. Sur cette base pouvait démarrer l'étape de mise en forme.

B. L'étape de mise en forme des données collectées

La mise en forme du document cadre a été l'œuvre du comité de coordination scientifique du projet, lequel, sur la base des études et des travaux de l'atelier, a fait la synthèse aussi bien des études des terrains que des travaux de l'atelier. Ceci pour mettre en perspective le phénomène dans ses manifestations et sa diversité dans la sous région, les tendances de son traitement juridique, les limites de ce traitement et la présentation des recommandations sur la base de la structure du document cadre adopté lors de l'atelier.

Dans le respect de cette structure, le présent document cadre comporte trois parties qui sont ci-dessous successivement déclinées : Les manifestations du phénomène de cession de terres à grande échelle en Afrique centrale (Première partie), son traitement juridique actuel et ses limites (Deuxième partie), les recommandations pour un traitement juridique plus adéquat du phénomène (Troisième partie).

PREMIÈRE PARTIE

Les manifestations du phénomène de cession des terres à grande échelle en Afrique centrale

L'analyse des manifestations du phénomène de cession des terres à grande échelle fait ressortir de profondes similitudes dans les différents pays d'Afrique centrale. On constate en effet que le contexte de chacun des pays considérés est, à bien des égards, favorable à l'accueil des investisseurs désireux d'acquérir de vastes superficies de terres (I), ce qui se traduit par une recrudescence des cessions de terres de la part des Etats d'Afrique centrale (II), exposant les gouvernements et les communautés à des défis identiques (III).

I. Un contexte favorable aux cessions foncières à grande échelle

Malgré la diversité des Etats d'Afrique centrale sur le plan de la superficie des territoires, de la diversité culturelle, de l'organisation politique et du niveau de développement économique, ils présentent des caractéristiques similaires pour ce qui est de l'attractivité des demandeurs de concessions foncières. Ainsi, les facteurs géographique (A) et politique (B) apparaissent comme étant particulièrement favorables aux investissements dans ce domaine.

A. Les facteurs géographiques

Deux facteurs peuvent être évoqués dans l'explication de l'intérêt des investisseurs pour les terres des pays d'Afrique centrale : le climat propice à la culture de nombreux produits de rente (1), et la faible densité des populations qui donne une impression de disponibilité physique des terres (2).

1. Les sols et le climat

Les pays d'Afrique centrale se caractérisent par une grande diversité écologique et climatique. On y retrouve ainsi des écosystèmes de forêts denses et humides, de forêts de montagne, de savane, qui cohabitent, parfois dans le même Etat, avec des zones sahéliennes, voire désertiques. Cette diversité écologique induit des conditions climatiques favorables au développement de plusieurs cultures différentes sur le même territoire. Il est important de mentionner que la région apparaît également comme un cadre propice à la culture de quelques-uns des produits les plus intéressants dans le cadre des cessions de terres à grande échelle : palmier à huile, hévéa, canne à sucre.

2. Les faibles densités des populations en Afrique centrale

Les pays d'Afrique centrale se caractérisent par une impression d'abondance de terres, généralement bien arrosées. Les densités sont en effet des plus faibles, et varient entre 4 habitants au kilomètre carré (au Gabon) et 27 habitants au kilomètre carré (en République démocratique du Congo), avec une densité moyenne dans l'ensemble des pays étudiés de 19 habitants au kilomètre carré[6]. On observe encore de vastes étendues de terres en friche

6. La population cumulée des pays étudiés est d'environ 106 millions d'habitants, et leur superficie totale est de 5 336 651 kilomètres carrés.

en raison de l'inégale répartition des habitants dans les zones rurales, et de la généralisation de la pratique de l'agriculture extensive. Ainsi par exemple, au Congo où les terres arables représentent 30% du territoire national (10 millions d'hectares), seuls 2% de ces superficies étaient sous exploitation. De même, au Tchad, seuls 3 millions d'hectares sont effectivement sous culture, sur un potentiel de terres cultivables de 39 millions d'hectares. Et l'irrigation n'est effective que sur 30 000 hectares, une infime proportion des 5,6 millions d'hectares de terres irrigables existant dans le pays.

Dans tous les pays d'Afrique centrale, les potentialités agricoles sont énormes, mais restent globalement sous exploitées. Ce constat est partagé par les décideurs politiques qui tentent partout d'y faire face.

B. Les facteurs politiques

La majorité de la population des pays d'Afrique centrale vit en zone rurale, et la dépendance vis-à-vis de la terre et des produits de la nature reste très forte. Le développement de l'agriculture occupe une place de choix dans les politiques de développement des pays étudiés. Les politiques agricoles favorables à l'augmentation de la production (1), de même que les politiques agressives d'attraction des investisseurs (2), semblent justifier, entre autres facteurs, le développement des cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale.

1. Les politiques agricoles favorables

Le montant des importations des produits alimentaires constitue un poids considérable dans la balance des paiements des pays d'Afrique centrale. On peut citer, à titre d'exemple, le cas du Cameroun, où il représente plus de 600 milliards de francs

CFA pour 2011, soit environ un quart du budget de l'Etat. Au-delà du coût qui fait peser une hypothèque sérieuse sur la capacité des Etats à investir dans des priorités de développement, cette dépendance alimentaire de l'Etat vis-à-vis de l'étranger peut être source d'instabilité politique. L'Etat importateur peut en effet être particulièrement sensible aux aléas des facteurs de production dans les pays exportateurs (sécheresse ou inondations causant de mauvaises récoltes, par exemple), aux fluctuations des coûts de transport, et à l'augmentation de la demande mondiale des produits alimentaires. Ces facteurs peuvent chacun conduire à une augmentation des prix d'achat, et imposer à l'Etat importateur d'Afrique centrale un dilemme : soit subventionner les produits alimentaires importés (ce qui revient à réduire les budgets destinés aux interventions de l'Etat dans les autres secteurs prioritaires), soit laisser jouer les règles du marché, qui imposeront une hausse des prix pour le consommateur final, avec des risques d'émeutes. Conscients de ces défis, les Etats envisagent tous de renforcer la production de cultures vivrières, en même temps que se développent les cultures de rente (café, cacao, coton, etc.) dans les petites exploitations familiales.

En plus des politiques nationales, dont certaines prévoient des objectifs chiffrés en matière d'appui au secteur agricole[7], tous ont en effet souscrit aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui prévoient une réduction de l'extrême pauvreté et de la faim pour 2015.

2. Une politique d'attraction des investissements directs étrangers

A l'exception du Tchad, tous les pays d'Afrique centrale abritent déjà des projets d'agro-industrie, et les dirigeants semblent

7. A titre d'illustration, on peut citer la République du Congo, dont l'objectif du Gouvernement est de consacrer 10% du budget de l'Etat au soutien du secteur agricole.

être favorables à l'accueil de nouveaux investisseurs dans ce domaine. Des conditions particulièrement attrayantes sont accordées aux investisseurs (incitations fiscales et douanières, baux de longue durée à des taux avantageux, etc.). Il faut dire qu'en plus des retombées fiscales, l'Etat semble attendre de ces investissements dans l'agro-industrie des emplois ruraux en grand nombre, qui aideront à résorber le chômage et à lutter contre l'exode rural. Tous ces facteurs favorisent une recrudescence des cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale.

II. La recrudescence des cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale

Bien que la plupart des pays de la zone d'étude aient connu, parfois depuis l'époque coloniale, le phénomène des acquisitions de terres à grande échelle à des fins agricoles, c'est au cours de la période comprise entre 2005 et 2008 que s'observe le développement rapide de la demande de terres. L'augmentation des cessions de terres (A) se double d'une diversification des usages et des acteurs (B).

A. L'intensification des cessions

L'intensification des cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale se manifeste d'au moins deux manières : l'augmentation du nombre de cessions (1), et l'augmentation des superficies cédées (2).

1. Le nombre de cessions est en nette augmentation

Les informations diffusées par les sites spécialisés[8] et dans les journaux indiquent une augmentation nette de la demande de ter-

8. Voir par exemple les sites de l'ONG GRAIN : www.grain.org/fr

res en Afrique centrale au cours des cinq dernières années. Tous les pays d'Afrique centrale ont reçu des demandes de cessions de terres à grande échelle, ou d'augmentation des superficies sous exploitation. Et tous ont procédé à des cessions, ou sont en négociations avancées avec des investisseurs dans le domaine agro-industriel. On peut citer, parmi les cessions de terres observées dans la période indiquée, les cas suivants, à titre indicatif : les sociétés OLAM et SIAT au Gabon pour l'hévéa et le palmier à huile ; les sociétés ENI, Congo Agriculture et les fermiers sud africains en République du Congo, pour le palmier à huile, le maïs ; les sociétés IKO, SGSOC, GMG au Cameroun, pour la culture du riz, du palmier à huile et de l'hévéa ; etc.
Outre le nombre de cessions, les superficies sollicitées sont aussi en augmentation.

2. Les superficies en jeu sont de plus en plus grandes

Les superficies concernées par les cessions ou les demandes sont bien plus grandes que celles sous exploitation. Ainsi par exemple, l'étude de la République du Congo révèle une demande de plus de 400 000 hectares par une seule société malaisienne, tandis que celle du Cameroun fait apparaître que dans ce pays, les demandes cumulées portent sur une superficie comprise entre 1,6 et 2 millions d'hectares.
Parallèlement à l'intensification des demandes, les études réalisées dans ces pays révèlent une diversification des usages et des acteurs.

B. La diversification des usages et des acteurs

Aux cessions classiques de la période coloniale et des premières décennies d'indépendance ont succédé, depuis la crise financière, des cessions parfois fondamentalement différentes, soit du fait de l'objet de la transaction (1), soit en raison de la nature des acteurs impliqués (2).

1. L'objet des transactions se diversifie

Alors que les transactions foncières de la première génération avaient pour finalité la conduite de projets agricoles, et que les droits cédés reflétaient cette finalité, on assiste désormais à une modification de la nature et de l'étendue des droits cédés par l'Etat aux investisseurs. Les tendances dans les pays d'Afrique centrale sont les suivantes :

- Un glissement de la cession de droits sur la terre à la cession de droits sur la terre et les ressources (à l'exception des ressources du sous-sol) : gravier, latérite, eau, bois, qui peuvent être prélevés sans droit ni formalité supplémentaire pour une utilisation par l'investisseur dans le cadre de son projet ; on peut ranger dans cette catégorie les droits qui sont octroyés sur le carbone dans le cadre de projets agricoles ;
- Des accaparements de ressources, dans le cadre de projets dont la finalité est la séquestration du carbone, comme effet induit de projets d'extraction de ressources minières ou de construction de projet d'infrastructure.

2. La nature des acteurs concernés évolue

La nature des acteurs change également rapidement. Aux sociétés agricoles classiques se sont superposées trois nouvelles catégories d'acteurs dans ce secteur :

- Les fonds d'investissements, en quête de valeur refuge après la crise financière de 2008. Ils perçoivent les droits sur la terre comme un objet de spéculation, dans un contexte marqué par la hausse de la demande en produits agricoles, et la ruée sur les terres arables qui en résulte ;
- Les Etats étrangers, soucieux de garantir leur souveraineté alimentaire, en acquérant des droits de longue durée sur de vastes superficies de terres arables à l'étranger afin de cultiver des pro-

duits alimentaires pour leur marché local. Il faut dire qu'en Afrique centrale les Etats étrangers n'ont pas encore directement procédé à des acquisitions foncières à grande échelle. Les transactions relevant de cette catégorie sont surtout passées par des sociétés appartenant à des Etats étrangers ;
- Des élites nationales qui, conscientes de la demande croissante sur les terres, procèdent à des acquisitions de superficies relativement vastes dans la périphérie des grandes villes ou en zone rurale.

Les logiques et moyens d'action de ces différentes catégories d'acteurs ne sont pas identiques, et leur présence met en évidence des défis similaires auxquels les Etats d'Afrique centrale doivent faire face.

III. Des défis similaires à relever

Le développement rapide des cessions de terres à grande échelle semble n'avoir pas fait l'objet d'une anticipation de la part des Etats d'Afrique centrale (A), et se déroule dans un contexte marqué par l'existence de droits variés sur la terre, ce qui pose le problème de l'organisation de la cohabitation entre tous les usages de l'espace et des ressources (B).

A. L'absence d'une vision pour les cessions de terres à grande échelle

L'absence d'une politique cohérente de gestion des demandes de cession des terres à grande échelle se retrouve dans tous les pays de la zone d'étude. Elle limite la capacité des Etats à optimiser les retombées positives de ces projets, et favorise une grande disparité dans les transactions.

Les études ont révélé qu'aucun pays de la zone ne dispose d'une politique claire et cohérente destinée à encadrer les cessions

de terres à grande échelle. Les Etats donnent en effet l'impression d'être dans une position passive de réaction aux demandes des investisseurs. La nouvelle ruée vers les terres observée depuis 2008 aurait pu justifier une attitude différente, destinée à optimiser les retombées de ces transactions pour le développement national et local, notamment par une mise en concurrence des demandeurs.

L'une des conséquences de cette absence de politique pour les cessions de terres à grande échelle réside dans la disparité des conditions des transactions. On constate en effet que les concessions sont de taille très variable (de quelques dizaines d'hectares à plusieurs centaines de milliers d'hectares), avec des baux conclus pour des durées allant de 25 ans à 99 ans, et des prix allant d'un demi-dollar à quelques dizaines de dollars l'hectare par an. De plus, les droits attribués concernent parfois la terre seule, parfois la terre et les ressources. De même, si certaines des transactions se conforment au droit national, on note de plus en plus des cessions dérogatoires au droit commun. Enfin, dans certains cas, le juge compétent en cas de recours est le juge national, tandis que le recours à l'arbitrage à l'étranger est choisi par les parties au contrat dans d'autres cas.

Cette disparité rendra particulièrement complexe la gestion des transactions par l'Etat dans chacun des pays de la zone d'étude.

B. L'organisation de la cohabitation entre les concessions foncières et les autres usages de la terre

On remarque dans tous les pays un déficit d'information sur le contenu des transactions foncières à grande échelle. La faiblesse, voire l'absence de consultation publique pendant le processus de négociation prive les tiers (communautés notamment) de la possibilité de faire identifier leurs droits, dont l'exercice pourrait être entravé par la mise en œuvre du projet de l'investis-

seur. Il en résulte un mécontentement quasi général autour des concessions, qui devrait amener l'Etat à une réflexion d'ensemble sur la place des concessions foncières à grande échelle dans l'aménagement du territoire.

Les communautés privées par les concessions de terres dont elles ont l'usage réagissent souvent, par des pétitions (Gabon, Cameroun, RDC), voire par des actes visant à entraver les opérations du concessionnaire sur les terres querellées (au Cameroun par exemple). On peut penser que l'augmentation des transactions foncières à grande échelle et la raréfaction des terres rurales qui en résultera renforceront l'ampleur (et peut-être la violence) des résistances locales.

La mise en œuvre de l'aménagement du territoire est sans doute le principal défi auquel les Etats d'Afrique centrale font face dans le contexte de l'augmentation de la demande en terres arables. Le territoire national de chacun de ces Etats fait en effet l'objet de nombreux usages, et des espaces sont attribués en concessions foncière, forestière, minière ou pétrolière. Comment éviter des chevauchements préjudiciables à la conduite des activités des différents concessionnaires ? Comment s'assurer que chacun des concessionnaires pourra effectivement jouir des droits qui lui sont concédés par l'Etat ? Comment préserver de l'espace pour le développement des activités des communautés et pour la promotion des petites exploitations agricoles familiales ? Telles sont les questions auxquelles un exercice d'aménagement du territoire devrait apporter des réponses, en définissant des règles destinées à organiser la cohabitation entre les différents usagers de la terre et des ressources.

La cession des terres à grande échelle ainsi présentée dans la zone Afrique centrale fait-elle l'objet d'un encadrement juridique ? Lequel ? Ainsi se pose le problème du traitement juridique de ce phénomène.

DEUXIÈME PARTIE

Le traitement juridique actuel de la cession des terres à grande échelle en Afrique centrale et ses limites

Toutes les études base de ce document cadre révèlent qu'il n'existe pas de règles juridiques spécifiques aux cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale. Cela ne signifie pourtant pas que le droit de cet espace ignore le phénomène. Certes, il n'existe pas de règlementation sous régionale, mais les droits nationaux apportent des réponses au phénomène dans le cadre du droit foncier et domanial et des transactions sur les biens et spécialement des transactions foncières. Ces réponses qui s'articulent autour de la distinction entre la disponibilité et la disposition. Ces réponses doivent être présentées avec leurs limites pour bien fonder les recommandations. Sur cette base ont été mis en exergue successivement : le droit de la disponibilité des terres pour la cession en Afrique centrale et ses limites (I) et le droit de la disposition des terres en Afrique centrale et ses limites (II).

I. Le droit de la disponibilité des terres pour la cession en Afrique centrale et ses limites

D'après les dictionnaires juridiques, la disponibilité est la qualité juridique d'un bien ou d'un droit dont on peut librement disposer, c'est-à-dire sur lequel on peut accomplir des actes de disposition comme la cession : aliénation (vente, donation, legs

etc.), destruction, hypothèque ; la concession de droits réels de longue durée comme les baux. Un bien est disponible soit parce qu'il appartient à son propriétaire qui peut en faire ce qu'il veut, soit parce que sur celui-ci il n'y pas de droits limitant sa cession ou son aliénation. Si les terres du domaine privé de l'Etat ou des particuliers sont disponibles sans difficultés pour leurs propriétaires respectifs, on ne peut pas en dire de même de celles du domaine national ou rural sur lesquelles les législations des Etats d'Afrique centrale ont des solutions mettant en conflit légalité et légitimité.

Comment le droit les rend-elles disponibles pour des cessions à grande échelle ? Pour faciliter les cessions, les Etats d'Afrique centrale ont réglé la difficulté en instituant pour ces terres un régime dit de la domanialité (A) qui, tout en favorisant la cession par l'Etat, a des graves conséquences sur les droits des populations (B).

A. Le régime de la domanialité

La domanialité est le régime juridique applicable aux biens composant le domaine ; le domaine désignant l'ensemble des biens et droits immobiliers ou mobiliers appartenant aux personnes publiques. C'est sous ce régime que les Etats d'Afrique centrale rangent les terres qui ne rentrent ni dans la catégorie domaine public, ni dans celle domaine privé de l'Etat ou des particuliers. Les législations d'Afrique centrale révèlent deux types de domanialité sur ces terres : une domanialité stricte (1) et une domanialité souple (2).

1. Le régime de la domanialité absolue

Le régime de la domanialité absolue est celui dans lequel les terres du domaine national sont considérées comme propriété de

l'Etat. C'est le système choisi par la République démocratique du Congo et la République centrafricaine. D'après l'article 9 de la Constitution du 18 février 2006 et l'article 53 de la loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés de la République démocratique du Congo, le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. C'est une disposition similaire qu'on retrouve dans la loi centrafricaine n° 63/441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national.

D'après ce régime, l'Etat est propriétaire de toutes les terres y compris celles qui ne sont pas formellement objet d'un titre de propriété de sa part. Dans son expression la plus achevée, les populations qui occupent ou exploitent une portion de terre doivent même payer un loyer à l'Etat. La conséquence en matière de cession est que, pour mettre la terre à la disposition d'un investisseur, l'Etat n'a pas d'autres contraintes que celle de conclure le contrat avec lui. Ayant l'usus, le fructus et l'abusus de la terre, il la cède sans se soucier des droits des populations qui se trouvent sur cette portion parce que juridiquement elles n'ont aucun titre à s'y trouver.

L'Etat étant propriétaire de toutes les terres non immatriculées, il n'a pas d'autres formalités à accomplir que d'informer les populations de la cession prochaine des terres. Les populations ainsi informées ne peuvent ni s'opposer, ni être indemnisées des pertes subies, encore moins prétendre aux fruits de la cession.

Bien que juridiquement bien articulée, la solution est totalement illogique et injuste parce que l'Etat s'arroge des droits sur la terre par décret au mépris des modes d'appropriation légitimes que sont l'occupation de longue durée ou la vente. L'Etat devient ainsi propriétaire des terres occupées depuis des millénaires par des populations sans passer avec elles une quelconque convention. C'est d'ailleurs cette injustice qui conduit à de nombreux conflits fonciers entre les investisseurs qui ont conclu des contrats avec l'Etat et les populations s'opposant aux activités de

celui-ci, estimant que les terres sont les leurs. De tels conflits sont atténués dans le système de la domanialité souple.

2. Le régime de la domanialité souple

Le régime de la domanialité relative fait de l'Etat non pas le propriétaire, mais le gardien des terres. C'est le système institué par le Cameroun à travers l'ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 portant régime foncier ; le Congo à travers les lois n°52/83 du 21 avril 1983 fixant les principes généraux applicables au régime domanial et foncier en République populaire du Congo et la loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro foncier ; le Gabon à travers les lois n° 14/63 et n° 15/63 du 08 mai 1963 fixant respectivement la composition du domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation, et le Tchad à travers la loi n° 23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux.

Dans un tel système, les populations et l'Etat ont la même vocation à se trouver sur la terre. Les populations peuvent l'exploiter pour leur usage personnel sans autorisation de l'Etat, sans payer de redevance et même se faire délivrer sur celle-ci des titres de propriété. L'Etat a également vocation à l'exploiter et à obtenir des titres de propriété.

La différence entre les populations et l'Etat sur ce point est que, gardien, l'Etat, contrairement aux populations, peut négocier avec les investisseurs venant d'ailleurs des droits sur la terre. Il doit seulement s'assurer que la terre est libre de toute occupation avant cession. Pour cela, il a l'obligation de faire partir les populations qui s'y trouvent. Parce que celles-ci ne sont pas propriétaires, il n'est pas tenu de les exproprier, mais de les déguerpir en leur payant une indemnité représentant la perte des investissements réalisés. Indemnisation dérisoire par rapport à ce que les populations auraient eu si elles avaient été considérées comme propriétaires.

Sans empêcher la cession des terres, ce système la rend simplement plus onéreuse.

Cette différence de régime ne doit pas faire illusion car, tous portent atteinte, bien qu'à des degrés différents, aux droits des populations.

B. Conséquence de la domanialité sur les droits des populations

Si le régime de la domanialité permet à l'Etat d'avoir facilement à sa disposition des terres à céder, il a d'importantes conséquences sur les droits des populations et se trouve en contradiction avec plusieurs normes internationales protégeant les droits des populations comme la Déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen proclamant la protection de la propriété et surtout la Convention 169 sur les droits des peuples autochtones. Il remet en cause les droits coutumiers de propriété des populations sur leurs terres (1) et constitue un obstacle à la protection des droits fonciers des peuples autochtones (2).

1. Remise en cause des droits coutumiers des populations sur leurs terres

Les droits coutumiers sont des droits issus des pratiques et croyances ancestrales qui, tout en se répétant dans le temps, sont devenues obligatoires. Ces sont des droits non écrits qui se transmettent par la tradition orale et qui sont opposables dans un espace ou une communauté donnée. Les études rendues par les chercheurs et une abondante littérature foncière révèlent que dans les droits traditionnels des Etats d'Afrique centrale, la terre appartient à tous et à personne, et chacun y exerce des droits utiles à sa survie et à son épanouissement tout comme à celui de sa famille. La colonisation, en introduisant le système de propriété indivi-

duelle, a transformé le système et conduit les Africains à délimiter par des moyens traditionnels le territoire de leurs Etats pour y reconnaître des prérogatives de propriétaires soit aux villages, soit aux familles ou aux individus.

C'est ce système qui fonctionne en marge du système de propriété sur la base d'une certification officielle de la propriété qu'est venu ébranler celui de la domanialité hérité de la colonisation.

En effet, aussi bien le système de la domanialité stricte que celui de la domanialité souple remettent en cause les droits coutumiers de propriété des populations sur leurs terres.

Le système de la domanialité stricte réalise un transfert à l'Etat, sans contrepartie, ni consultation préalable des populations les terres qu'elles habitent, occupent ou exploitent depuis des millénaires. Dans le cadre de l'opération de cession à grande échelle, il donne à l'Etat le pouvoir de céder sans se soucier des pertes subies par les populations qui ne peuvent même pas prétendre au remboursement des pertes subies du fait de leur expulsion des terres occupées. N'ayant aucune vocation à se trouver sur la terre appartenant à l'Etat, elles n'ont droit ni à la procédure d'expropriation, ni même à celle de déguerpissement. Dans son application concrète, le régime de domanialité stricte donne à l'Etat le pouvoir de céder, sans consulter les populations une terre sur laquelle celles-ci sont logiquement supposées avoir des droits de propriétés coutumières.

Le système de la domanialité souple, sans être aussi brutal, aboutit également à la négation du droit de propriété des populations sur les terres qu'elles occupent. En se proclamant gardien des terres sur lesquelles les populations n'ont pas de titre foncier et en imposant l'immatriculation comme seul mode d'accès à la propriété, ce système nie aux populations leurs droits fonciers coutumiers sur la terre.

Certes, les populations conservent le droit de devenir propriétaire simplement en prouvant leur possession suivie d'une mise en

valeur des terres, mais le système leur enlève toute prérogative de propriétaire sur les parcelles sur lesquelles la preuve de la mise en valeur ne peut être rapportée. Il ne concède finalement aux populations qu'un pouvoir de fait : la possession, susceptible de se transformer plus tard en pouvoir de droit : la propriété. Ce pouvoir permet aux populations de prétendre à des indemnités pour perte de leurs réalisations et cultures du fait de la cession. Mais, ne leur permet pas d'exercer des prérogatives de propriétaires.

Le système de la domanialité ne remet pas seulement en cause les droits de propriété des populations, il est un obstacle à la protection spécifique des peuples autochtones.

2. Le système de domanialité, obstacle à la protection des droits fonciers des peuples autochtones

D'après l'article 14 de la Convention n° 169 de l' Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux, les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. Cette disposition oblige les Etats à prendre des précautions pour préserver les droits de propriété des peuples autochtones qui ne peuvent les protéger tous seuls du fait de leur méconnaissance des systèmes textuels de protection ou du fait de leur incapacité à les utiliser. Aussi bien le système de domanialité stricte que souple sont des obstacles à la mise en œuvre de cette convention pourtant ratifiée par certains Etats d'Afrique centrale[9]. Le premier parce que la terre appartenant d'office à l'Etat ne peut plus être considérée comme appartenant aux peuples autochtones. Le second parce qu'il ne permet la propriété que par la mise en valeur, laquelle en l'état actuel, consiste en des investissements par des mécanismes de destruction de la forêt, procédés incompatibles avec les modes de vie des peuples autochtones.

9. La République centrafricaine l'a ratifiée le 30 août 2010 ;

La conséquence est qu'en l'état actuel, pour rendre la terre sur laquelle les populations autochtones mènent leurs activités disponible pour la cession, l'Etat n'a aucun effort à faire. Il n'a pas obligation de leur trouver un nouvel espace pour vivre ou mener leurs activités dès lors qu'ils ne sont pas considérés comme propriétaires de l'espace cédé. Il n'aura que rarement une obligation de verser une indemnité de déguerpissement dès lors que celle-ci est censée couvrir les pertes de cultures et d'investissements réalisés ; or les investissements et cultures sont incompatibles avec les modes de vie des populations autochtones.

Cette méprise des intérêts de la population dans le droit de la disponibilité des terres à céder a des prolongements dans celui de la disposition.

II. Le droit de la disposition des terres à grande échelle en Afrique centrale et ses limites.

Disposer c'est accomplir des actes de disposition sur une chose ; c'est-à-dire la vendre, la louer pour une longue durée, la donner ou la léguer. Le droit de la disposition des terres en Afrique centrale est donc l'ensemble des règles juridiques organisant leur transfert à des investisseurs. Bien que chaque Etat ait sur ce point de règles souveraines, les études ont montré que les différences étaient mineures et les limites similaires. Ce qui a rendu possible une présentation globale dans la perspective d'une recherche de solutions communes en suivant les étapes de l'opération de disposition que sont : la détermination des terres à céder (1), la négociation et la conclusion du contrat de cession (2), l'exécution du contrat (3) et la destination de la terre à la fin du contrat (4).

1. La détermination des terres à céder

Sur ce point, les législations des Etats n'ont révélé aucune règle portant sur le plan d'affectation des sols. Ce qui est une lacune mettant en péril les intérêts des populations et de l'Etat. En effet, cette absence de plan d'affectation des sols laisse aux investisseurs la latitude du choix des lieux de leurs activités et empêche le contrôle de l'affectation par l'Etat. De ce fait, les parcelles destinées à l'agriculture de subsistance peuvent toutes se retrouver aux mains des agroindustriels, ce qui constitue une menace pour la sécurité alimentaire des populations et de l'Etat. De plus, il semble n'exister aucun processus visant à s'assurer, avant toute cession de terres à grande échelle, qu'il n'existe pas de concessions forestières, minières ou pétrolières sur la zone sollicitée. Il résulte de cette lacune de nombreux chevauchements dans l'affectation des espaces, qui sont en définitive préjudiciables au développement des pays d'Afrique centrale.

2. La négociation et la conclusion des contrats

La négociation et la conclusion des contrats de cession sont des opérations impliquant l'investisseur et les représentants de l'Etat qui peuvent être un préfet, un ministre ou le Président de la République en fonction de l'importance des superficies à céder. Elle se fait de gré à gré. Dans certains pays, la technique de cession c'est la vente ; mais elle ne s'applique qu'aux contrats conclus avec les nationaux. Dans la plupart des pays, la technique utilisée est la concession : acte juridique en vertu duquel le concédant accorde à un autre la jouissance d'un droit ou d'un avantage particulier. Elle se matérialise par la conclusion d'un bail qui dans certains cas peut atteindre 99 (quatre-vingt-dix-neuf) ans.

Les études ont révélé que sur ce point, les législations des Etats d'Afrique centrale comportent d'importantes lacunes relativement aux droits des populations et à la sauvegarde des intérêts des Etats.

Relativement aux intérêts des populations, le système de la domanialité qui permet de rendre les terres disponibles a des prolongements sur le terrain de la négociation et de la conclusion des contrats. L'Etat étant propriétaire ou gardien, négocie avec les protagonistes sans solliciter l'avis des populations qui ne peuvent légalement s'opposer à l'opération de cession. Les intérêts des petits producteurs ne sont nullement pris en compte.

Relativement aux intérêts des Etats, la négociation de gré à gré empêche la concurrence et limite les possibilités pour les Etats de tirer le meilleur prix de l'opération. Les négociateurs du côté des Etats, ne maîtrisant pas toujours tous les contours des enjeux fonciers, oublient souvent les conséquences de l'engagement sur le droit d'accès des populations aux ressources indispensables à leur survie, les conséquences socio-économiques des cessions et les questions de cohabitation des concessions foncières avec les autres formes d'usage de la terre. La plupart de ces contrats ne prévoient pas au profit des Etats des contreparties justes et équitables, et ne comportent pas de clauses préservant les Etats cédants contre les changements de circonstances économiques et sociales futures. Ils comportent généralement des clauses attributives de juridiction et d'arbitrage dangereuses pour les Etats. Dans certains pays, des administrations procèdent à des attributions des droits de longue durée sur la terre sans y être autorisés par les textes en vigueur.

Des limites similaires se trouvent au stade de l'exécution des contrats.

3. L'exécution du contrat de concession

La phase d'exécution est celle pendant laquelle chaque partie assume ses obligations et exerce ses droits. C'est au cours de celle-ci que les populations qui n'ont pas été déguerpies découvrent que la terre qu'elles considèrent comme leur propriété est mise à la disposition d'un investisseur. C'est à cette occasion que la plupart des acteurs qui n'étaient pas signataires et auxquels le contrat peut faire grief le découvrent.

La première réaction de populations et des acteurs est de rechercher la base légale de la présence de l'opérateur sur la terre, le contrat ou le titre qui lui permet d'être présent sur cet espace. Mais très souvent, les contrats de concessions sont secrets et inaccessibles.

L'autre réaction pour les populations est de s'opposer à l'exécution tant qu'elles ne savent pas quels avantages elles en tirent. Mais parfois, elles se heurtent au soutien apporté à l'opérateur par les forces de l'ordre, à défaut à des petits cadeaux d'installation, ce qui est dérisoire par rapport à l'ampleur des pertes subies.

Si dans les contrats une contrepartie, fût-elle dérisoire est prévue au profit de l'Etat, rien n'est prévu pour les populations qui sont pourtant privées de l'usage de leur terre pendant le contrat de concession.

L'exécution du contrat se fait généralement sans contrôle des autorités, ce qui laisse une marge importante à l'opérateur pour ne pas tenir des engagements socio-économiques et environnementaux sur le respect desquels l'Etat doit scrupuleusement veiller. Ce silence se retrouve également au niveau de la question du sort de la terre à la fin de la concession.

4. Le sort de la terre à la fin de la concession

Rares sont les contrats qui se préoccupent du sort de la terre après la fin de l'activité de l'opérateur ; pourtant c'est une question importante dès lors que l'Etat n'a pas exproprié les populations, mais les a déguerpies. Il est important de savoir si à la fin de l'activité la terre s'incorpore automatiquement dans le domaine national ou si un régime différent lui est reconnu. C'est une question majeure qui mérite d'être intégrée dans le contrat de concession dès sa formation.

Toutes ces limites ont conduit à formuler des recommandations pour que la cession des terres à grande échelle en Afrique centrale tienne compte à la fois des intérêts de l'Etat et des populations.

TROISIÈME PARTIE

Recommandations pour un traitement juridique plus adéquat de la cession des terres à grande échelle en Afrique centrale

Ces recommandations sont le résultat d'une mise en commun des propositions des chercheurs ayant réalisé des études par pays, discutées et adoptées à l'atelier des 20-22 août 2012 à Yaoundé, et tiennent compte du souci de faciliter l'implémentation en Afrique centrale des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale adoptées par le Comité de la sécurité alimentaire Mondiale (CSA) le 11 mai 2012. Lesquelles directives se proposent, entre autre objectifs, de contribuer à l'amélioration et à l'élaboration des cadres politique, juridique et organisationnel qui régulent l'ensemble des droits fonciers sur ces ressources.

Sur la base des études et des discussions de l'atelier, les experts et représentants de la société civile de six pays de l'Afrique centrale (Gabon, RCA, RDC, Tchad, Cameroun, République du Congo) formulent les recommandations suivantes, articulées autour de la distinction entre la disponibilité et la disposition de la terre.

I. Relativement à la disponibilité de la terre

Les experts et représentants de la société civile recommandent que les Etats :

1- Adoptent ou réaffirment dans les législations foncières et domaniales une distinction entre le domaine public, le domaine privé de l'Etat et des particuliers et le domaine national ou rural, constitué des terres non objet d'appropriation par les voies modernes par les particuliers ou par l'Etat ;
2- Reconnaissent que les droits coutumiers des populations sur les portions du domaine national ou rural qu'elles occupent ou exploitent sont des droits de propriété ;
3- Consacrent dans les textes sur le régime foncier et domanial à côté de la propriété individuelle, la propriété collective des collectivités locales et des communautés villageoises ;
4- Facilitent la preuve de la propriété coutumière par l'institution, à côté du titre foncier classique, d'un titre foncier simplifié et sécurisé ayant les mêmes caractéristiques, comme modalité de constatation de la propriété ;
5- Affectent des modalités appropriées, la propriété constatée par les titres simplifiés afin de protéger les titulaires de ces titres, et restaurent l'antichrèse à côté de l'hypothèque, pour permettre aux titulaires de titres simplifiés d'obtenir des crédits bancaires ;
6- Ratifient les conventions relatives à la protection des droits des populations autochtones à la terre et aux ressources et/ou adoptent les textes pour leur application effective.
7- Adoptent des lois énonçant clairement l'égal accès de l'homme et de la femme à la terre et aux ressources.
8- Adoptent des lois garantissant les droits fonciers des orphelins, notamment face à leurs collatéraux.

II. Relativement à la disposition de la terre

Les experts et représentants de la société civile recommandent que les Etats :

1- Elaborent un plan d'affectation des espaces fonciers selon une démarche participative ;
2- Adoptent un cadastre unique pour tous les titres d'exploitation des ressources naturelles ;
3- Adoptent le principe du consentement libre, éclairé et préalable des populations avant toute cession de terre ;
4- Intègrent les bonnes pratiques préconisées par les institutions internationales dans toute opération de cession de terres à grande échelle (principes directeurs de la Banque mondiale, principes de la Société financière internationale etc.) ;
5- Elaborent un cahier de charges contenant une étude d'impact environnemental et social, un plan de gestion environnementale et sociale, les mécanismes de protection de petits producteurs, et de préservation des droits sociaux et économiques des populations ;
6- Assurent aux populations riveraines des concessions le droit d'accès à l'eau et aux ressources indispensables à leur survie ;
7- Prennent des parts dans le capital des grandes sociétés concessionnaires par le mécanisme des apports en nature ;
8- Instituent la procédure d'appel d'offres comme mécanisme exclusif d'attribution des concessions ;
9- Privilégient les postulants aux concessions qui souhaitent réaliser des plantations de cultures vivrières ;
10- Déterminent clairement les autorités compétentes pour conclure les contrats de concessions et imposent la soumission des contrats de concessions portant sur des grandes superficies à l'approbation préalable du parlement;
11- Instituent des contrats types de concession des terres contenant des clauses impératives protectrices des intérêts de l'Etat et des populations ;

12- Instaurent dans les lois l'obligation de publier les contrats de concession sur la terre ;
13- Imposent l'insertion dans les contrats de concession des terres des clauses de révision ;
14- Imposent aux cessionnaires des terres l'obligation de publier des rapports annuels ;
15- Limitent les superficies et la durée des contrats de cession en fonction des types d'exploitation ;
16- Interdisent l'insertion dans les contrats de concession des clauses de stabilisation ;
17- Interdisent l'insertion dans les contrats de concession des terres des clauses d'arbitrage et n'autorisent que celles qui les soumettent au droit national et aux juridictions nationales ;
18- Instaurent un mécanisme de suivi indépendant de l'exécution des contrats de concession de terres ;
19- Instituent des mécanismes de répartition des revenus de concessions de terres entre l'Etat, les collectivités locales et les populations ;
20- Créent un observatoire des cessions foncières ;
21- Imposent dans les contrats l'obligation d'employer en priorité la main d'œuvre locale ;
22- Imposent aux concessionnaires une obligation de transformer une partie de la production localement ;
23- Indiquent clairement les modalités d'affectation de la terre à la fin de la concession.

SOURCES

I. Etudes

1. DJIKOLOUM (Benjamin Bénan), « Atelier sur la cession des terres à grande échelle en Afrique centrale », Rapport du consultant pour le Tchad, N'Djamena, 2012, inédit ;
2. DJINANG (Martial) et Brainforest, « La problématique des cessions des terres à grande échelle en Afrique centrale : cas du Gabon », Libreville, 2012, inédit.
3. PONGUI (Brice Severin), « Rapport sur les transactions de terres à grande échelle à des fins de production agricole en Afrique centrale : situation en République du Congo », Brazzaville 2012, inédit.
4. SAKATA M. TAWAB (Garry), « Atelier sur la cession des terres à grande échelle en Afrique centrale : cas de la RDC », Kinshasa 2012, inédit.
5. TCHAWA (Paul), ACDIC et CED, « La cession des terres à grande échelle au Cameroun : état des lieux et analyse prospective du cadre règlementaire », Yaoundé 2012, inédit.
6. YACKOISSET WESSEKPAMA (Ossene), « La cession des terres de l'Afrique centrale : cas de la RCA », Bangui 2012, inédit.

II. Autres sources

1. FAO, « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le monde », mai 2012 ;

2. Loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés de la République Démocratique du Congo, le sol et le sous sol appartiennent à l'Etat.
3. Ordonnance camerounaise n° 74/1 du 6 juillet 1974 portant Régime foncier.
4. Loi centrafricaine n°63/441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national.
5. Loi n° 52/83 du 21 avril 1983 fixant les principes généraux applicables au régime domanial et foncier en République populaire du Congo.
6. Loi n° 25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro foncier en République du Congo.
7. Loi n° 14/63 du 08 mai 1963 fixant la composition du domaine de l'Etat au Gabon.
8. Loi n° 15/63 du 08 mai 1963 fixant les modes de gestion et d'aliénation du domaine de l'Etat au Gabon.
9. Loi n° 23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux au Tchad.

TABLE DES MATIERES

Préface……5
Introduction……7
I- Contexte……7
II- Choix et sens de certains mots du titre…9
III- Problématique et objectifs du document ……12
IV- Méthodologie ……13
A. L'étape de collecte des données……13
B. L'étape de mise en forme des données collectées….14
Première partie : Les manifestations du phénomène de cession des terres à grande échelle en Afrique centrale……15
I- Un contexte favorable aux cessions foncières à grande échelle.....15
A. Les facteurs géographiques……16
Les sols et le climat……16
Les faibles densités des populations en Afrique centrale….16
B. Les facteurs politiques……17
Les politiques agricoles favorables……17
Une politique d'attraction des investissements directs étrangers.....18
II- La recrudescence des cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale.....19
A. L'intensification des cessions……19
Le nombre de cessions est en nette augmentation….19
Les superficies en jeu sont de plus en plus grandes….20
B. La diversification des usages et des acteurs…..20
L'objet des transactions se diversifie……21
La nature des acteurs concernés évolue……21
III- Des défis similaires à relever……22
L'absence d'une vision pour les cessions de terres à grande échelle…..22
L'organisation de la cohabitation entre les concessions foncières et les autres usages de la terre……23

Deuxième partie : Le traitement juridique actuel de la cession des terres à grande échelle en Afrique centrale et ses limites…….....25
I- Le droit de la disponibilité des terres pour la cession en Afrique centrale et ses limites…….....…….25
A- Le régime de la domanialité…….....…….....….26
Le régime de la domanialité absolue…….....…….....….26
Le régime de la domanialité souple…….....…….....….28
B- Conséquence de la domanialité sur les droits des populations….....29
Remise en cause des droits coutumiers des populations sur leurs terres.....29
Le système de domanialité obstacle à la protection des droits fonciers des peuples autochtones.…….....……31
II- Le droit de la disposition des terres à grande échelle en Afrique centrale et ses limites……...…….....….....…32
La détermination des terres à céder…….....….33
La négociation et la conclusion des contrats…….....……33
L'exécution du contrat de concession……...…….....……35
Le sort de la terre à la fin de la concession……„„.....…..36
Troisième partie : Recommandations pour un traitement juridique plus adéquat de la cession des terres à grande échelle en Afrique centrale….37
I- Relativement à la disponibilité de la terre…….....….....…….38
II- Relativement à la disposition de la terre…….....…….39
Sources ……...…….....……..41
Etudes…….....…….41
Autres sources…….....…….42

La cession des terres à grande échelle est un phénomène qui prend de l'ampleur dans la sous-région Afrique Centrale. Ainsi, une demande de plus de 400 000 hectares par une seule société Malaisienne a été enregistrée en RDC, alors qu'au Cameroun, les demandes cumulées portent sur une superficie comprise entre 1 600 000 et 2 000 000 d'hectares en fin septembre 2012. Ce document cadre contient des propositions de réglementation devant servir de base de plaidoyer auprès des décideurs des pays de l'Afrique Centrale pour que les cessions de terre à grande échelle tiennent compte, entre autres, des droits des populations autochtones.

Le présent document contient trois grandes parties qui se complètent mutuellement : une partie sur les manifestations du phénomène des cessions de terre à grande échelle en Afrique Centrale, une autre sur le traitement juridique de la question, et la dernière sur les recommandations relatives à la disponibilité et la disposition des terres.

L'initiative de produire ce document cadre a été portée par trois organisations, notamment la Friedrich Ebert Stiftung (FES), le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) et l'Association pour la Défense des Intérêts Collectifs (ACDIC).

Créée en 1925, la (FES) est une institution privée éducative allemande, qui souscrit aux valeurs fondamentales de la démocratie sociale et du mouvement ouvrier international. Elle a pour objectif, entre autres, de contribuer à la promotion de la paix et l'entente entre les peuples; renforcer la société civile et les syndicats libres; contribuer à la démocratisation des Etats et de la société; contribuer à la mise en œuvre de réformes économiques et sociales; faciliter la coopération régionale et mondiale entre les Etats et les sociétés. (www.fes-kamerun.org)

Créé en 1995, le CED a pour but de contribuer à la traduction dans les faits de la notion de développement durable. Le CED se déploie au Cameroun, et dans les autres pays du Bassin du Congo, sur les questions suivantes : forêts, ressources extractives, changement climatique, gestion des terres. Il se focalise sur la reconnaissance et la protection des droits des communautés locales et autochtones, et sur la promotion de lla justice dans la gestion des espaces et des ressources. (www.cedcameroun.org)

Créée en 2003, les axes de travail de l'ACDIC sont, entre autres : l'agriculture, le paysannat, le développement rural, la souveraineté alimentaire, et depuis 2006, les questions relatives au réchauffement climatique et la cession des terres. (www.acdic.net)

Friedrich-Ebert-Stiftung
Bureau Cameroun
BP 11 939, Yaoundé Boulevard de la Russie Yaoundé-Bastos
Téléphone: +237 22 21 29 96 / +237 22 21 52 92
Télécopie: +237 22 21 52 74

ISBN: 978-9956-444-69-3

www.fes-kamerun.org