

**FONDATION PAUL ANGO ELA
(FPAE)**

NOTE DE SYNTHÈSE

**Les Appropriations Foncières à Grandes
Echelle (AFGE) :
Les acteurs et leurs interactions
Au Cameroun**

Mars 2014

Table of Contents

Introduction	3
1. Historique et généralités sur les AFGE.....	3
2. Les acteurs	<u>45</u>
2.1. Généralités sur les acteurs.....	<u>45</u>
2.2. Les catégories d'acteurs.....	<u>45</u>
3. Analyse des relations entre les acteurs	<u>810</u>
3.1. Les relations intra catégoriques.....	<u>811</u>
3.2. Les relations inter catégoriques.....	<u>912</u>
4. Les enjeux et les perspectives.....	<u>1113</u>
Conclusion.....	<u>1114</u>

Introduction

Les Acquisitions Foncières à Grande Echelle (AFGE) constituent un phénomène qui prend de l'ampleur au Cameroun. Elles mettent en présence des acteurs situés à différents niveaux de la société, qui interagissent dans une dynamique plus ou moins encadrée par les pouvoirs publics. Ce phénomène s'est accru ces dernières années à la faveur de la politique de développement consignée dans les documents d'orientations de l'action gouvernementale du Cameroun, à l'instar de la vision de développement du Cameroun à l'horizon 2035 et du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté de deuxième génération). Cette politique a favorisé au niveau institutionnel, la mise en place d'un organe chargé de la promotion des investissements et fixe des niveaux de contribution à l'économie nationale pour toutes les administrations sectorielles. Au niveau juridique, elle s'accompagne de l'élaboration des politiques sectorielles traduites par des lois et règlements. Si ces normes et cadres représentent un progrès en termes de développement et de gouvernance pour certains secteurs d'activités, dans le domaine du foncier le statu quo demeure. Ce domaine est caractérisé par un cadre juridique obsolète, entraînant entre autres un mauvais encadrement des processus de cessions et attributions des terres.

Pendant la réforme foncière en cours pourrait inverser la tendance si tous les acteurs y participent. C'est dans ce contexte que la Fondation Paul Ango Ela (FPAE) a engagé une réflexion en vue de développer et de proposer aux décideurs des outils qui pourront permettre la prise des décisions appropriées. Cette note de synthèse qui est la première d'une série, fait un diagnostic du contexte, identifie et fait l'analyse des acteurs concernés par les AFGE.

1. Historique et généralités sur les AFGE

La problématique de l'acquisition des ressources foncières à grande échelle au Cameroun date de l'époque coloniale. Pendant l'occupation coloniale du Cameroun par les Allemands, de grands domaines fonciers appartenant aux colons avec des vocations précises particulièrement agricoles ont été établies. Pendant la même période on pouvait remarquer une planification spatiotemporelle de l'utilisation de l'espace, à travers la réservation des superficies conséquentes, pour des besoins à long terme des populations locales. Cette vision est contraire à la situation actuelle, marquée par l'absence d'aménagement du foncier et de définition des fonctions spécifiques d'utilisation dans le temps et dans l'espace des ressources foncières.

Au fil du temps, les pressions foncières ont évolué et ont été accélérées par plusieurs facteurs, entre autres : (i) les émeutes de la faim observées en 2008 au Cameroun, (ii) la libre circulation des biens préconisée par l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), (iii) l'intensification de l'exploitation des ressources naturelles, (iv) les initiatives REDD+, (v) l'augmentation des importations de nombreux pays tel que la Chine.

Dans un tel contexte, les pays tropicaux offrant un climat favorable, de vastes étendues de terre, une main d'œuvre bon marché et une attractivité pour les investisseurs constituent une opportunité à exploiter. Au Cameroun les nombreuses facilités offertes aux investisseurs, la mauvaise gouvernance, un potentiel agricole et foncier considérable mais mal connu et sous utilisé (< 10%) caractérisent la situation. Par ailleurs, l'Etat est le principal garant des terres et y exerce une autorité, qui n'a pas pu jusqu'à lors oblitérer les droits coutumiers. La suprématie de l'Etat est largement incomprise et ignorée des ruraux et des communautés locales, qui continuent de croire qu'ils sont les principaux propriétaires traditionnels des terres dans lesquelles ils ont toujours vécu. En outre, les Etudes d'Impacts Environnementaux et sociaux réalisées sont sommaires et parfois contestés.

Toutes choses qui conduisent à : (i) des acquisitions de superficies importantes de terre au détriment des citoyens locaux, (ii) des paiements des redevances annuelles dérisoires, (iii) la tendance aux avenants qui offre la possibilité d'accroître les superficies, (iv) la récurrence de la contestation des populations qui s'opposent à l'attribution de grandes superficies de terre aux investisseurs au détriment de leurs besoins fonciers à court, moyen et long terme, (v) les conflits de compétences entre autorités publiques (Ministères), autorités traditionnelles et usagers des espaces.

Diverses stratégies de cessions, d'appropriations, d'accaparement se développent, avec des cas écoles assez saisissants dans les diverses régions. Des réactions des différents acteurs sous forme de stratégies d'apaisement, de contestation, de pétitions, d'affrontements etc. prennent également place. L'état de cette dynamique favorise une compréhension et une perception diverses du phénomène. Selon la situation de chaque acteur, la cession ou l'appropriation des terres est diversement perçue. L'absence de clarté entre ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, suscite plusieurs questionnements: (i) Ce phénomène relève-t-il de l'immoral ? (ii) Quelle est la place de la législation ? (iii) Qu'en est-il des droits des minorités? (iv) Existe-t-il de bons ou mauvais accaparements ? Pour avoir un début de réponse à ces questions, il est primordial de connaître quels sont les acteurs en présence, quels sont leurs rôles et responsabilités et quelles sont leurs interactions

2. Les acteurs

2.1. Généralités sur les acteurs

Un acteur/partie prenante/ "stakeholder" peut se définir comme étant toute personne physique ou morale jouant un rôle dans un processus donné, et entrant en interaction avec d'autres acteurs.

Les interactions entre acteurs d'un processus sont fonction de plusieurs facteurs : (i) les rôles qui leur sont attribués, (ii) les attentes qui sont placées en eux et (iii) l'influence qu'ils peuvent exercer ainsi que les ressources dont ils disposent. Un acteur adopte une attitude positive ou négative suivant le niveau d'intérêt que suscite le projet.

Le contexte du foncier au Cameroun met en évidence 02 grands groupes d'acteurs subdivisés en 09 sous-groupes :

2.1.1. Les acteurs nationaux

Il s'agit des personnes physiques ou morales établies sur le territoire national Ils sont répartis en 04 sous-groupes.

- Les acteurs publics
- les organisations de la société civile
- les acteurs privés
- les entreprises privées et publiques

2.1.2. Les acteurs internationaux

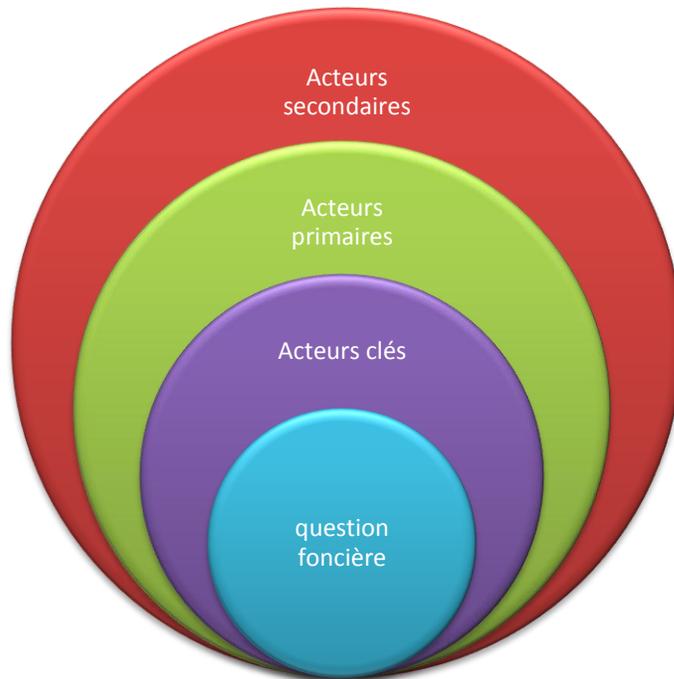
Les organisations internationales jouent un rôle important à l'échelle mondiale et leurs actions dépassent les frontières. Au Cameroun, leur nombre augmente avec le temps. On peut toutefois regrouper les acteurs internationaux qui influencent le domaine foncier au Cameroun ainsi qu'il suit :

- Les organisations intergouvernementales ;
- Les organisations de la société civile internationale ;
- Les services de coopérations ;
- Les organismes internationaux de recherche ;
- Les organisations confessionnelles.

2.2. Les catégories d'acteurs

Une catégorie d'acteurs peut être considérée comme un groupe d'acteurs qui ont à peu près les mêmes valeurs, les mêmes besoins et ont des centres d'intérêts plus ou moins convergents pour ce qui concernent le foncier. Les acteurs d'un processus de développement peuvent ainsi être regroupés en plusieurs catégories. Sur le plan général, on distingue trois catégories d'acteurs notamment : (i) les acteurs clés, (ii) les acteurs primaires, (iii) les acteurs secondaires. Toutes ces catégories d'acteurs se retrouvent dans les différentes thématiques concernées par la question foncière au Cameroun. Notamment : l'Agriculture, les

Mines, la Conservation, les Infrastructures etc. Il a été noté la place de l'Etat comme acteur clé inamovible, tandis que les positions des acteurs primaires et secondaires pouvaient changer à diverses étapes d'un processus d'appropriation des terres, compte tenu du niveau de participation ou d'influence. Le diagramme ci-dessous, met en évidence la proximité due à la catégorie d'acteurs avec l'objectif de l'action.



2.2.1. Acteurs clés

Il s'agit des acteurs qui sont en mesure d'influer significativement sur un projet, du fait de leurs compétences, de leur savoir et de leur pouvoir. Ils possèdent un triple atout (i) la solide intégration à un réseau de relations, (ii) la détention d'importantes ressources et la (iii) la possession d'un haut degré de légitimité. Le soutien et la participation de ces acteurs sont généralement indispensables à la réalisation des résultats attendus. Au sein des acteurs clés, certains sont capables de dévier le processus de son objectif de départ ou même de le bloquer tout simplement, d'où leur désignation sous la dénomination "veto players". Plus un acteur est puissant et influent, plus il a tendance à se voir lui-même comme unique intéressé et à vouloir représenter ou exclure d'autres acteurs. Dans le cas du Cameroun les acteurs appartenant à cette catégorie sont ceux qui sont fortement impliqués dans la prise de décision par rapport à l'attribution des terres, ou ceux capables d'influencer la prise de décision (Tableau 1). Dans cette catégorie d'acteurs toutes les parties prenantes sont facilement identifiables et leur nombre varie très faiblement dans le temps.

2.2.2. Acteurs primaires

Les parties prenantes primaires sont en règle générale les acteurs directement concernés par un projet, soit comme bénéficiaires, soit comme groupes qui souhaitent accroître leurs pouvoirs et leurs privilèges ou qui doivent y renoncer. Ils peuvent également être un groupe défavorisé par le projet. En guise d'exemple, on peut faire allusion au recasement ou déguerpissement d'un groupe d'acteurs. L'analyse du contexte Camerounais montre que les acteurs de cette catégorie sont directement concernés par l'utilisation de la ressource ou sont des facilitateurs dans les processus d'acquisitions (Tableau 1). Cette catégorie peut varier en fonction de la dynamique des processus de cession des terres.

2.2.3. Acteurs secondaires

Les acteurs secondaires participent indirectement ou temporairement au projet, par exemple en tant qu'organisations intermédiaires prestataires de services (Tableau 1). Cette catégorie est variable et comportent une diversité d'acteurs. Leurs implications dans les processus dépendent dans la plus part des cas de la position des deux premières catégories d'acteurs

Tableau 1: Rôle des acteurs dans les processus fonciers

Catégorie 1: Acteurs clés	Rôle des acteurs dans les processus fonciers
Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD)	Présidence des commissions d'attribution des titres fonciers
Ministères du secteur rural (Msr)	Responsables des plans d'occupation sectorielle des terres
Ministère des Domaines du Cadastre et des Affaires Foncières (MINDCAF)	Attribution des TF, gestion du patrimoine national
Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat (MINDUH)	Gestion des terrains urbains
Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT)	Plan de zonage national, schémas d'aménagement du territoire
Services du Premier Ministre (SPM)	Deliverance des TF
Présidence de la République (PRC)	Propriétaire du foncier national, responsable de la réforme foncière,
Institutions Internationales de Financements (ITF)	Influence financière et politiques du gouvernement
Organisations sous tutelles des Nations Unies (ONU)	Influence financière et politiques du gouvernement
Institutions Régionales Africaines (IRA)	Influence du gouvernement et accompagnement des OSC et des communautés
Agences de Coopération (AC)	Appuis des politiques influence du gouvernement
Catégorie 2: Acteurs primaires	
Conseil National des Chefs Traditionnels du Cameroun (CNCTC)	Membre premier signataire de la commission d'attribution des TF, gardien et défenseur des terres coutumières et du droit coutumier
Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC)	Accompagnement des Communes et Maires à l'aménagement des espaces communaux
Communes	
Ministère de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales (MINEPIA)	Plan d'occupation sectorielle des espaces
Ministère des Affaires Sociales (MINAS)	Plaidoyer pour la sécurisation des terres des populations vulnérables / marginalisées
Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation (MINRESI/IRAD)	Recherches
Ministère du Tourisme et Loisir (MINTOUL)	
Les Elites (El)	Achats dérisoires et occupation et investissement à grandes échelles dans les villages

Populations locales (PL)	Vente des terres, délocalisation non concertées, victimes muettes des AFGE
Les Sociétés d'Etat (SC)	Investissements et occupation de grands espaces dans les communautés
Les Sociétés privées (SP)	Investissements et occupation de grands espaces dans les communautés
Catégorie 3: Acteurs secondaires	
Les Organisations de la Société Civile internationale (OSCI)	Plaidoyer auprès des Etats, appui à la société civile locale, défense des terres des communautés
Les Organisation de la Société Civile nationale (OSCN)	Plaidoyer pour la tenure foncière en faveur des communautés, des femmes, des populations vulnérables
Les Organismes de Recherches (OR)	Renforcement des capacités des différents acteurs

3. Analyse des relations entre les acteurs

Les relations entre les acteurs d'un processus dépendent de leurs motivations respectives, de leurs intérêts et de leur niveau d'influence. La définition de ces relations peut varier d'un groupe à un autre, en fonction des positions et des sensibilités des groupes de personnes utilisés pour faire l'exercice. Les personnes ayant contribué à la réalisation de ce travail, sont des fonctionnaires occupants différents postes de responsabilités, des chefs traditionnels, des représentants de la Société civiles etc. Ils ont des parcours et expériences variés qui leur permettent d'avoir des points de vue parfois divergents.

La qualité des relations peut également évoluer dans le temps. Les travaux conduits par la FPAE ont permis de faire une proposition de représentation des types des relations qui existent entre les acteurs au Cameroun. Elles peuvent être de plusieurs ordres notamment :

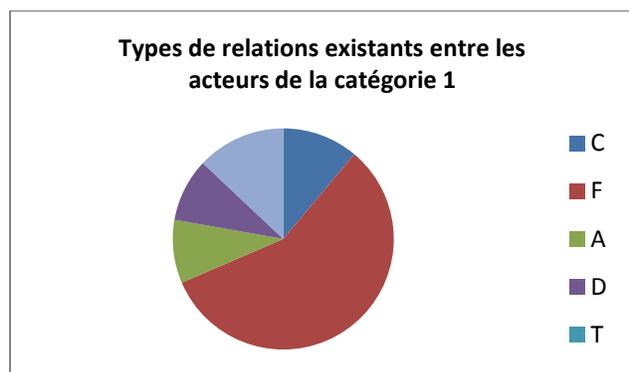
- Les relations étroites en termes d'échange d'informations, de fréquence des contacts, de concordance des intérêts, de coordination, de confiance mutuelle, etc. ;
- les relations faibles ou informelles qui peuvent parfois paraître peu claires ;
- les relations d'alliances et de coopération fixées par contrat ou institutionnalisées ;
- les relations de dominations ;
- les relations de tensions dues aux intérêts opposés et des relations conflictuelles ;
- les relations interrompues ou brisées ;
- les relations indéterminées ou inexistantes.

Sur la base du rôle joué par chaque acteur dans la dynamique foncière au Cameroun et du type de relations développées avec les autres acteurs, une esquisse de carte des relations intra catégories et inter catégorie a été proposée.

Il s'agit des résultats de l'analyse des tableaux des acteurs. L'ensemble des acteurs des différentes catégories a été introduit dans un tableau à double entrées. Les relations existantes entre les acteurs ont été identifiées par un groupe de participants. Ceux-ci ont été comptabilisés et représentés dans les diagrammes pour mieux observer les relations entre les acteurs.

3.1. Les relations intra catégoriques

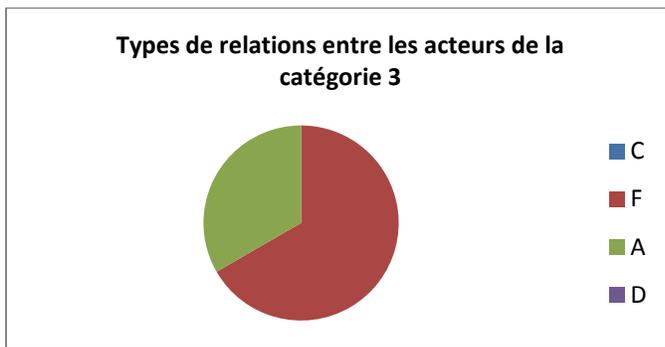
Elles concernent les relations qui se développent entre les acteurs classés dans une même catégorie. L'intérêt de cette analyse est de comprendre l'esprit qui prévaut au sein d'une catégorie et d'entrevoir l'impact de ces relations sur l'ensemble de la dynamique foncière au Cameroun.



Les relations dominantes au sein de ce groupe sont « faibles ou informelles qui peuvent parfois paraître peu claires », elles sont suivies de relations indéterminées ou non existantes et des relations d'alliances et de dominations.



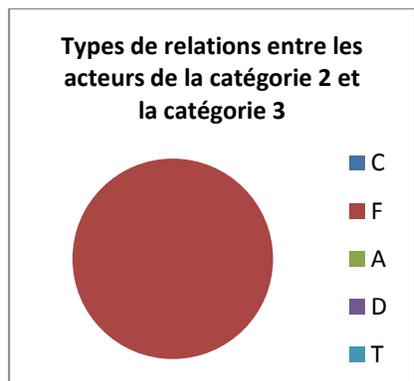
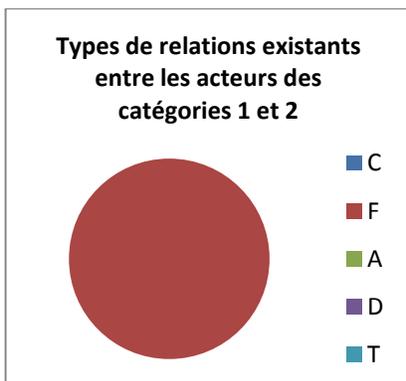
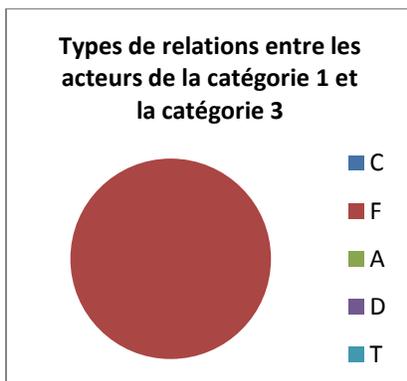
Les relations entre les acteurs de la catégorie 2 sont essentiellement qualifiées de «relations faibles ou informelles qui peuvent parfois paraître peu claires ». Un très faible niveau de relations d'alliances a été identifié.



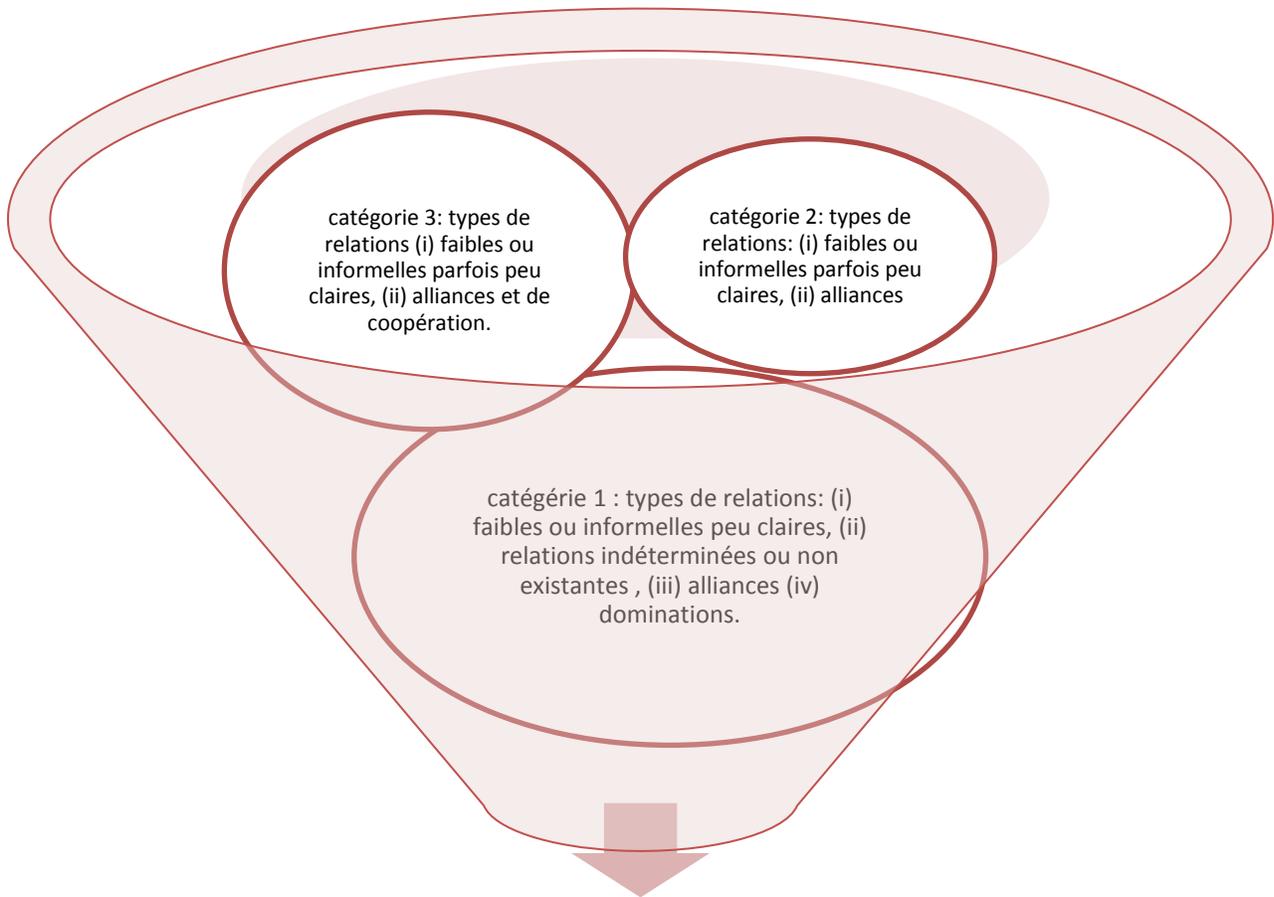
Les relations entre les acteurs de la catégorie 3 sont des relations dites «faibles ou informelles qui peuvent parfois paraître peu claires ». On y observe également des « relations d'alliances et de coopération fixées par contrat ou institutionnalisées ».

3.2. Les relations inter catégoriques

Il s'agit des relations développées entre les acteurs appartenant à des catégories différentes



Les relations entre les acteurs des 03 catégories sont essentiellement qualifiées de « relations faibles ou informelles qui peuvent parfois paraître peu claires »
 Les résultats de ces diagrammes font clairement ressortir la faible collaboration réelle qui existe entre les acteurs. Il serait intéressant de trouver des explications à ce constat qui peuvent être entre autres: (i) l'absence de cadre de coopération ou leur non opérationnalisation, (ii) l'absence de règles de coopération ou leur ignorance, (iii), etc. le diagramme ci-après représente ces relations et les potentiels conséquences.



Evolution cloisonnée des acteurs au sein des catégories et pour l'ensemble des acteurs. Dans ce contexte les relations de dominations observées dans la catégories 1 influencent fortement tous les processus et s'imposent à tous les acteurs du domaine

Dans ce diagramme chaque catégorie est représentée dans un cercle. La dimension du cercle représente l'influence que la catégorie a sur les phénomènes d'appropriations des terres. La profondeur des espaces de contact entre deux cercles exprime le niveau de collaboration entre les catégories. Bien que les trois catégories soient en contact, les points d'intersections sont très légers. Ceci exprime la faiblesse des relations qui existent entre les catégories et la domination indiscutable de la catégorie 1 sur les autres.

4. Les enjeux et les perspectives

Pour faire le diagnostic de l'acquisition des terres à grande échelle au Cameroun, l'identification et la catégorisation des acteurs et l'analyse des relations entre les groupes d'acteurs constituent des étapes importantes. Les résultats montrent que dans ce domaine au Cameroun, toute la chaîne des acteurs est couverte, pour que la dynamique nécessaire au développement de ce secteur se déploie. Ce qui devrait en principe être un atout pour le contexte. Cependant les types de relations qui prévalent entre ces acteurs ne sont pas favorables à un développement positif du secteur. Les relations qui prédominent sont peu inclusives et participatives par conséquent ne peuvent permettre la prise en compte effective de toutes les parties et donc plus portées à créer des frustrations, des mécontentements et des injustices.

Le fonctionnement cloisonné des différentes catégories d'acteurs renforce le rôle joué par les plus influents que sont les « véto players » et élimine toute chance de contre poids face aux décisions prises par ces derniers, rendant plus ou moins injuste et impopulaires les décisions prises.

En règle générale, la qualité des relations entre les acteurs d'une dynamique dépend des règles de gestion établies et des cadres de coopérations mis en place. La dynamique des relations ci-dessus décrite, suscite plusieurs questionnements. Existe-t-il des règles de fonctionnement entre ces acteurs ? si oui, ces règles sont-elles connues de tous les acteurs ? Ces règles permettent-elles la participation effective et l'inclusion de tous les acteurs dans les initiatives foncières ? Existe-t-il des cadres de réflexions mis en place pour assurer la coopération entre les acteurs des catégories ? Si oui comment fonctionnent ces cadres ? Un début de réponse à ces questions permettrait d'entrevoir les pistes de réflexions à suivre pour améliorer les relations entre les acteurs et permettre une contribution efficace de chaque catégorie dans les processus fonciers en cours au Cameroun.

Conclusion

La question foncière plus précisément la cession des superficies importantes de terre au Cameroun est préoccupante et présente de nombreux enjeux : économique, socioculturelle, écologique... Plusieurs acteurs interviennent dans ce secteur qui est assez complexe. De par les intérêts et en jeu, ils n'évoluent pas dans un cadre structuré et réglementé. Ce mode de fonctionnement n'a pas permis des innovations et une adaptation aux contextes nouveaux marqués par les nouvelles politiques de développement du pays. Pour éviter que ces limites ne perdurent, l'opportunité que présente la réforme foncière en cours doit être exploitée pour mieux éclairer et édifier les parties prenantes. Créer et encourager les cadres de coopération et de concertation, faire des propositions d'outils visant à améliorer les règles de fonctionnement entre les acteurs.

Annexes – objectifs et programme de de la session

Objectifs spécifiques

- Faire un inventaire des différents types d'acteurs en présence;
- Déterminer le rôle de chacun des acteurs identifiés;
- Classer les différents acteurs par catégories sur la base des critères identifiés ;
- Définir/caractériser les relations entre les différentes catégories/acteurs ;
- Elaborer un document de synthèse sur «*la cartographie des acteurs concernés par les appropriations des terres à grandes échelles*»

Résultats attendus

- **Finaliser** le répertoire des acteurs concernés par les appropriations des terres à grandes échelles ;
- **Caractériser** les dynamiques/interrelations entre les différents acteurs en présence sont caractérisées ;
- **Identifier** les enjeux liés à ces dynamiques

Programme

JOUR 1 – mercredi 19 février 2014

09 h 00 - 10 h 30 : Séquence 1 – Ouverture et introduction des travaux

- Mot de bienvenue et d'ouverture (FPAE)
- Présentation des participants – Recueil des attentes
- Objectifs et résultats attendus de l'atelier (Modérateur)
- Présentation du programme (Modérateur)
- Méthodologie de déroulement des travaux de l'atelier (Modérateur)
- Règles à respecter pour la réussite des travaux (Modérateur)

10 h 30 - 11 h 00 : Pause - café

11 h 00 - 13 h 00 : Séquence 2

1. **Généralités sur les appropriations foncières à grandes échelles**
 - Exposé d'une personne ressource (Pr Tchawa)
 - Echanges en plénière
2. **Inventaire des acteurs concernés par les appropriations des terres à grande échelle**
 - Exposé d'une personne ressource (FPAE)
 - Echanges en plénière
 - Travaux de groupe pour des ajouts et compléments d'informations
 - Restitution des travaux de groupe

13 h 00 - 14 h 00 : Repas

14 h 00 - 15 h 00 : Séquence 3

3. **Catégorisation des acteurs et définition des rôles**
 - Exposé méthodologique d'une personne ressource
 - Echanges en plénière sur la détermination des critères de catégorisation des différents acteurs ;
 - Travaux en groupe sur la classification des acteurs par catégories et la définition des rôles des différents acteurs

15 h 00 - 15 h 30 : Pause - café

15 h 30 - 16 h 30 :

- Restitution des travaux en groupe
- Echanges

JOUR 2 - jeudi 20 février 2014

08 h 30 - 10 h 30 : Suite de la séquence 3

- Compte rendu du jour 1
- Finalisation de la catégorisation et de la caractérisation des acteurs

10 h 30 - 11 h 00 : Pause - café

11 h 00 - 12 h30 : Fin de la séquence 3

- Exposé méthodologique sur l'analyse des relations entre les acteurs
- Travaux en groupe pour qualifier les types de relations entre les acteurs et identifier les enjeux y relatifs

12 h 30 - 13h30 :

- Restitution des travaux en groupe
- Echanges en plénière
- Présentation et validation des grandes lignes de la note de synthèse

13 h 30 - 14 h30 : Pause - déjeuner/clôture de l'atelier