



Briefing sur le développement rural en Afrique Centrale

Une série de réunions sur des questions de développement ACP-UE

Briefing Régional n.1

Accès à la terre, acquisitions de terres et développement rural: nouveaux enjeux, nouvelles opportunités

Hotel Mont Fébé, Yaoundé, Cameroun, 27-28 septembre 2010

<http://www.acpbriefings-fr.net/>

« Modèle émancipateur de cession-bail de Mondi »

**Thobekile Hlongwane, responsable de l'aspect foncier, BU Central, Mondi South Africa
Division**

Résumé exécutif

1. Introduction

Mondi est un groupe international de fabrication de papier et de produits d'emballage avec des revenus d'environ 6,3 milliards USD, opérant principalement en Europe de l'Ouest, en Europe émergente, en Russie et en Afrique du Sud. Mondi est présent dans 35 pays et emploie quelque 40 000 personnes. L'entreprise est pleinement intégrée dans le processus de fabrication de papier et d'emballage, de la culture forestière à la transformation, en passant par l'extraction de la pulpe et la fabrication de papier.

La *Mondi South African Division* (MSAD) dispose d'une usine de pulpe à Richards Bay et d'une usine de production de papier à Merebank (Durban). La division sud-africaine est propriétaire d'environ 350 000 hectares de forêts qu'elle loue, dont 245 000 plantés.

L'industrie forestière sud-africaine est dominée par deux entreprises privées (dont Mondi) détenant ensemble 60 % des terres forestières. Les agriculteurs commerciaux en détiennent environ 23 %, suivis du gouvernement avec 14 %. Le reste est réparti entre les agriculteurs émergents et les municipalités. Mondi cultive des forêts d'eucalyptus (77 %), de pin (12 %) et d'acacia (11 %).

2. Le processus sud-africain de restitution des terres

Le gouvernement a adopté la loi 22 de restitution des terres de 1994, qui instaure une commission en charge des réclamations foncières et permet aux communautés dépossédées de leurs terres après 1913 de les récupérer auprès de l'État.

En vertu de la loi, les communautés ont pu introduire jusqu'en 1998 des actions auprès de la commission et apporter la preuve de la dépossession dans un délai de quatre ans.

Depuis 1998, la commission s'efforce de traiter les demandes via une compensation monétaire de la contrevaletur des terres, via leur restauration (quand cela s'avère possible) ou encore via l'allocation de terres équivalentes. Nombre de demandes introduites pour des zones urbaines ont été traitées, le plus souvent via compensation. Les demandes pour les zones rurales sont à présent examinées.

Le processus de restitution débute par l'introduction de la demande par une communauté, étayée par des preuves. La commission effectue ensuite une enquête administrative et se



rend sur le site pour identifier les terres concernées, les sites funéraires et toute autre preuve d'installation antérieure. Une fois la commission satisfaite de la validité de la demande, le propriétaire actuel est informé de la décision et la demande est publiée au bulletin officiel du gouvernement (*Government Gazette*).

Une procédure de négociation débute alors, impliquant la communauté demanderesse, la commission et le propriétaire. Si les terres sont productives, les parties peuvent proposer un modèle d'accord, mais il faut souligner que le gouvernement préfère d'ordinaire les modèles n'interrompant pas la production, bénéficiant à la communauté et engendrant une perte minimale de compétences. Une fois que le propriétaire et les demandeurs se sont mis d'accord sur un modèle à la satisfaction du gouvernement, celui-ci alloue une dotation de soutien afin d'émanciper la communauté demanderesse.

Notons que de nombreux agriculteurs, surtout les plus petits, préfèrent ne pas nouer de partenariat avec les demandeurs et se contentent de vendre leur exploitation au gouvernement, lequel transfère ensuite la propriété aux demandeurs. Dans pareils cas, le gouvernement doit alors concilier soutien de gestion et émancipation des demandeurs afin de leur permettre de prendre progressivement en charge la gestion économique des opérations.

130 000 hectares de terres détenues par Mondi faisant actuellement l'objet d'une demande de 60 groupes, l'entreprise a mis en place une division en charge de ces questions foncières afin de faire face, entre autres, à ces demandes de restitution, aux autres droits des communautés résidentes sur les terres et aux besoins des communautés voisines.

3. Pourquoi recourir au modèle de cession-bail ?

La division foncière de Mondi s'est ensuite penchée sur des modèles d'installation envisageables. Ceux-ci doivent tenir compte des circonstances particulières des demandes. Parmi les facteurs envisagés, citons :

- Le souhait des demandeurs de se réinstaller sur les terres
- La situation géographique des demandeurs
- La nécessité de poursuivre les activités
- L'étendue des terres concernées
- La nature de la plantation
- Les besoins réels des communautés demanderesses
- L'aspect émotionnel de la question foncière
- Les capacités entrepreneuriales des demandeurs et leur niveau de compétences et de sophistication

Une fois les modèles de Mondi présentés et approuvés par le gouvernement, les communautés demanderesses les ont testés. Les négociations avec les communautés ont permis de modifier les modèles, aboutissant à l'accord historique de Kranskop, basé sur un modèle émancipateur de cession-bail.

Ce modèle a été choisi dans ce cas précis car il répond aux nombreuses aspirations des parties en présence et du gouvernement, tout en tenant compte des aspects physiques des terres elles-mêmes.

Les deux communautés voisines de Kranskop, résidant à l'orée des forêts concernées, présentent un niveau de pauvreté élevé, un faible niveau d'éducation, un manque de compétences et un chômage important. Ces communautés résident sur des terres tribales



sans infrastructures physiques et socio-économiques et disposent d'une base de revenus très faible au sein d'une petite municipalité aux revenus limités. Le nombre total de ménages pour les deux communautés s'élève à 450, dont 50 % sont âgés de moins de 18 ans. Les communautés ont été relocalisées de force dans les années 1950 sans la moindre compensation et sont émotionnellement attachées aux terres.

De son côté, Mondi souhaitait poursuivre la production forestière sur ces terres afin de répondre à la demande de plus en plus importante en bois pour le site de production de papier de Richards Bay. En tant qu'entreprise citoyenne, Mondi aspirait à élargir les compétences forestières du pays et à en étendre l'empreinte forestière. L'entreprise entrevoyait en outre l'occasion de démontrer en pratique son engagement en faveur de l'émancipation des populations défavorisées, conformément à l'agenda national sud-africain post-1994.

Le gouvernement sud-africain était (et demeure) résolu à mettre en œuvre des politiques d'émancipation économique des populations noires. Il cherchait également à concilier croissance économique et émancipation afin de contrer les dégâts de l'apartheid, en soutenant toutes les interventions sources de transformation économique.

Les terres représentent environ 4 000 hectares au total et sont stratégiquement situées à proximité de la voie ferroviaire de Richards Bay. D'un point de vue historique, elles ont été bien gérées par Mondi, présentant un mélange adapté d'essences et une bonne rotation.

Les aspirations et circonstances précitées ont motivé le choix du modèle de cession-bail, à la base du premier accord d'installation forestière dans l'histoire du pays. C'est donc ce modèle émancipateur de cession-bail entre les populations de Kranskop et Mondi qui fait l'objet d'une étude de cas de partenariat.

4. Éléments du modèle de cession-bail de Mondi

Location et droit de coupe

Mondi loue les terres pour un minimum de 20 ans, avec un préavis de cinq ans. La location est fixée à 7 % de la valeur des terres exploitables et à 2 % de celle des terres non exploitables. Le loyer est versé sur un compte fiduciaire au nom de la communauté demanderesse, qui en décide la répartition. Le loyer annuel est quant à lui versé d'avance, le premier paiement ayant donc été effectué sept jours avant le transfert des terres.

En plus du loyer, Mondi s'acquitte d'un droit de coupe, représentant un pourcentage par tonne fournie à l'usine. Ce droit payé chaque trimestre dépend de la production des trois mois précédents. Le paiement est également fait sur le compte fiduciaire susmentionné avec les mêmes conditions de dépense.

Clauses d'émancipation

Ce modèle peut être qualifié d'émancipateur. Il inclut en effet une série de clauses d'émancipation définissant les obligations socio-économiques de Mondi envers la communauté. Ces clauses sont les suivantes :

Système de bourses : Mondi finance deux bourses par communauté, permettant à des étudiants de suivre un cursus universitaire dans des domaines liés à la foresterie. Les bourses couvrent les frais d'inscription, les manuels, le logement, les déplacements et les dépenses quotidiennes. De plus, ces étudiants sont engagés comme stagiaires chez Mondi durant les vacances. Une fois leur diplôme obtenu, ils



sont ensuite tenus d'intégrer l'entreprise durant un nombre d'années équivalent à leurs études, Mondi se réservant ensuite le droit de les engager ou non.

Assistance dans la formation d'entreprises sous-traitantes : Mondi aide la communauté à fonder une entreprise commerciale capable de sous-traiter ses activités forestières. L'entreprise est détenue dans sa totalité par le fiduciaire, au nom de la communauté.

Perspectives d'emploi : toutes les opportunités d'emploi sur la chaîne de valeur forestière sont réservées à l'entreprise communautaire selon ses capacités de travail. L'entreprise débutera par des contrats sûrs et peu risqués, tels que la plantation, pour entreprendre progressivement des travaux plus complexes tels que la récolte, au fur et à mesure du développement de ses capacités.

Assistance administrative au fiduciaire : Mondi assiste le fiduciaire pour les questions administratives et juridiques. Cela implique le respect du droit fiscal et de la gouvernance générale.

Soutien aux entreprises locales : les entreprises commerciales forestières fondées par la communauté sont soutenues par Mondi via des prêts, une identification sur le marché et le développement des capacités. Il peut s'agir d'apiculture et de production de miel, d'exploitation de charbon ou de culture et de récolte de champignons.

Budget ISC ciblé pour des projets communautaires : un pourcentage du budget ISC de Mondi est consacré à des projets communautaires contribuant au bien-être socio-économique des communautés.

Services de conseil institutionnel : Mondi fournit, sur demande, des conseils au fiduciaire sur des questions de développement, notamment sur le moyen de déployer au mieux ses revenus au bénéfice de la communauté.

Assistance au développement résidentiel : Mondi aide la communauté à combler ses lacunes infrastructurelles en investissant ses capacités professionnelles dans le développement de projets de financement par divers niveaux de gouvernement et d'autres sources. Il peut notamment s'agir du développement de logements, de routes, de l'approvisionnement en eau, de mesures d'assainissement, etc.

5. Principales caractéristiques du modèle commercial

Droit de propriété

La communauté est propriétaire des terres sur lesquelles les arbres sont plantés, mais ceux-ci appartiennent à Mondi. Les terres non exploitées ou non exploitables au sein des forêts peuvent être utilisées par la communauté pour des activités telles que la pâture, mais dans le respect des normes forestières. La communauté est tenue de ne pas entraver les activités forestières. L'entreprise forestière est détenue par Mondi, qui utilise l'entreprise sous-traitante détenue par la communauté pour ses opérations.

Voix :

En vertu de l'accord d'installation, un comité exécutif (regroupant des représentants de Mondi, des membres du fiduciaire et du gouvernement) assure l'exécution de l'accord et prend les décisions à moyen et à long terme. Le fiduciaire communautaire, en sa qualité



d'entité propriétaire au nom de la communauté, prend les décisions concernant les terres et le développement de la communauté. Le fiduciaire dispose de membres au sein du conseil d'administration, en charge des décisions de gestion de l'entreprise. La planification des activités forestières incombe à Mondi, le tout étant assorti d'un suivi gouvernemental sur l'exécution des clauses de l'accord d'installation.

Risque : la communauté supporte le risque commercial de l'entreprise et Mondi, celui des activités forestières. Les risques tels que les incendies et les maladies forestières sont partagés entre Mondi et la communauté, car ils menacent la production et donc le paiement du droit de coupe à la communauté.

Récompenses :

Pour la communauté, elles sont à la fois qualitatives et quantitatives. En plus des bénéfices des clauses d'émancipation, la communauté bénéficie de revenus locatifs et de droits de coupe. Mondi extrait le bois pour sa transformation en papier et négocie le prix avec l'usine.

6. Progrès à ce jour

Depuis la signature des accords d'installation en octobre 2008, des progrès significatifs ont été obtenus...

Les deux fiduciaires sont fonctionnels et tiennent des réunions régulières, ainsi qu'une assemblée générale annuelle. Ils disposent de plans financiers à moyen terme et bénéficient de formations (notamment en matière de gouvernance institutionnelle, de gestion foncière et environnementale et de planification). Environ 2 millions de rands de loyers et de droits de coupes ont été octroyés aux deux communautés.

Les deux entreprises établies sont à ce jour parvenues à un chiffre d'affaires de 3 millions de rands, principalement via des contrats de sylviculture. Ces entreprises ont toutes deux élargi leurs activités au-delà de la foresterie. Elles ont en effet obtenu des contrats de fourniture alimentaire aux travailleurs de Mondi.

Près de 4 millions de rands ont été dépensés en formation, en tutorat et en développement des capacités pour les entreprises et les fiduciaires, une somme principalement financée par la *Forestry Industry Education and Training Authority* (FIETA).

Environ 100 emplois permanents ont été créés, avec 4 étudiants en gestion forestière à l'université de Stellenbosch.

Le modèle de Mondi est adopté par d'autres entreprises forestières (qui y apportent quelques adaptations), et il est appliqué aux terres de Mondi ne faisant pas l'objet de telles prétentions. Bien plus important encore : soulignons qu'une relation étroite a été nouée entre Mondi, les deux communautés et le gouvernement.

L'objectif ultime est de permettre aux communautés résidant dans des zones développées de s'émanciper, grâce à des revenus constants, à davantage d'emplois garantis, à des entreprises durables et à un avenir prometteur, ainsi qu'au développement des compétences forestières et d'une empreinte forestière plus importante. Mondi devrait s'imposer comme une entreprise disposant d'une équipe expérimentée en matière de développement et comme un exemple de citoyenneté. L'industrie forestière aura ainsi accès à de bonnes pratiques et à des compétences forestières plus larges.



7. Forces et faiblesses

7.1 Forces

Plusieurs facteurs ont assuré le succès de l'initiative.

Les prétentions foncières sont le fruit d'une démarche très sentimentale, les communautés demanderesses ayant l'impression de s'embarquer dans un périple épique et émotionnel pour récupérer leurs terres et revenir aux anciens modes de vie et de subsistance. Cependant, lorsqu'elles réalisent la valeur économique et les rendements potentiels de ces terres, elles préfèrent s'intégrer dans les activités commerciales actuelles plutôt qu'occuper les terres.

Le modèle permet donc d'identifier les meneurs au sein des communautés via l'élection démocratique des fiduciaires.

En tant qu'entreprise résidente avec des investissements importants en Afrique du Sud, il convient de souligner que Mondi et sa direction exécutive s'engagent en faveur de l'émancipation et de la citoyenneté.

L'existence de politiques et de législations foncières gouvernementales claires et adaptées permet à l'ensemble des partenaires de s'informer et de comprendre le cadre législatif du pays.

L'existence et la capacité à soutenir des organisations telles que la FIETA sont un avantage majeur du modèle. L'origine des fonds nécessaires à la formation des initiatives forestières n'est pas un secret. La FIETA est un organe étatique créé dans un but unique de formation dans le secteur forestier.

7.2 Faiblesses

Les accords complexes dans lesquels des membres de la communauté sont propriétaires - via le fiduciaire - des terres et des entreprises tout en demeurant employés de l'entreprise, ont été semés d'embûches.

Le fait que le fiduciaire ne comprenne aucun membre extérieur à la communauté signifie que celle-ci ne bénéficie d'aucun avis extérieur. L'implication d'une ONG indépendante dans le fiduciaire pourrait donc s'avérer bénéfique.

On a assisté à l'élection du chef traditionnel au sein du fiduciaire. Cela s'est parfois avéré problématique, les autres membres craignant d'exprimer des opinions pouvant heurter les dirigeants traditionnels.

7.3 Écueils

L'un des écueils de l'accord est que le fiduciaire et l'entreprise soient récupérés par l'élite, ce qui aurait des conséquences néfastes. Le risque est d'autant plus grand que l'entreprise se développe et nécessite davantage de ressources financières et d'expertise.

Le népotisme et le copinage sont des menaces réelles lorsque la communauté prend position sur des questions institutionnelles ou d'emploi.



D'autres communautés peuvent également, face au succès du modèle, insister pour qu'on l'applique là où les conditions ne sont pas réunies. C'est notamment le cas lorsque les terres sont tellement petites que les rendements ne suffisent pas à mettre en œuvre les conditions d'émancipation.

Mondi et le gouvernement peuvent ne pas avoir les capacités d'être représentés au sein de tous les comités exécutifs et d'assurer le suivi de tous les accords si ceux-ci se multiplient à l'avenir. Il faudra donc peut-être songer à sous-traiter ce rôle de supervision, avec les inconvénients que cela implique.

8. Principaux enseignements

8.1 Répartition des bénéfices à la communauté

Dans le développement et la mise en œuvre de modèles de partenariat avec les communautés, il convient de faire attention à la question de la répartition des bénéfices au sein de la communauté, mais aussi de prendre en compte les besoins et aspirations des divers groupes communautaires tels que les femmes, les jeunes et les personnes âgées. Ces questions doivent être envisagées dès le départ et non lorsque ces bénéfices commencent à s'accumuler. D'autant plus si ces bénéfices monétaires sont des revenus collectifs.

8.2 Négociations franches et de bonne foi

Au début des négociations, les motivations du secteur privé seront toujours perçues avec méfiance et suspicion par les partenaires communautaires. Il importe donc d'être honnête sur ce qui est possible ou non, plutôt que de faire des promesses impossibles à tenir. Il est tout aussi important de tenir ses engagements, de ne pas prendre des engagements illégaux et de ne jamais sacrifier les normes opérationnelles aux circonstances particulières des communautés, mais plutôt d'élever ces dernières afin qu'elles atteignent ces normes quel que soit le temps que cela prenne.

8.3 Propriété foncière versus bénéfices économiques

L'expérience a montré que s'ils sont bien mis en œuvre, des avantages tels que l'émancipation, les revenus et l'emploi peuvent progressivement supplanter la propriété foncière.

8.4 Faire d'une menace une opportunité

Entreprise à l'origine considérée comme une menace par les propriétaires fonciers sud-africains, Mondi a saisi l'occasion de soutenir l'émancipation, la responsabilité sociale, l'expansion commerciale, le développement de relations et la restructuration des entreprises.

8.5. Apprentissage des besoins et des circonstances des communautés

Lors du développement et de la négociation du modèle, il a été suggéré que des étudiants de la communauté seraient intéressés par des études universitaires en foresterie, d'où l'inclusion des bourses dans l'accord. Au moment de sélectionner les candidats, il est toutefois apparu que cette supposition n'était pas fondée : de nombreux étudiants sélectionnés par la communauté, bien que qualifiés en métrique, ne l'étaient pas en mathématiques et en sciences. Ceci a permis de comprendre que le système éducatif de la province était déficient, certaines écoles n'enseignant pas les mathématiques et les



sciences. La question a donc été explorée dans les écoles locales de Kranskop. Des négociations sont en cours avec les autorités sur l'introduction de ces matières. Cependant, d'autres défis de plus en plus importants apparaissent concernant la disponibilité de laboratoires scientifiques et d'enseignants formés.

Bien que Mondi ait mené une évaluation rurale participative de la communauté et de ses besoins, l'exercice n'a pas révélé le problème des mathématiques et des sciences dans les écoles. Il est donc très important de bien comprendre les conditions et les dynamiques des communautés afin d'intervenir de manière informée.

8.6. Le succès appelle le succès

Certaines perspectives ne sont pas toujours immédiatement évidentes au début du processus. Elles émergent par la suite et ne sont accessibles que si les opportunités de départ sont saisies. Dans le cas d'espèce, la communauté a bénéficié d'un contrat d'alimentation des travailleurs forestiers. Ce contrat n'a jamais été envisagé lors de la négociation du modèle, ni même mis en œuvre ou conceptualisé par Mondi. Il n'a été possible que parce que les entreprises communautaires ont démontré qu'elles pouvaient assurer son respect.