



les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 27 • Novembre 2018

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Foncier et séquestration du carbone dans les sols

Pour explorer les nexus entre les questions foncières et les mécanismes favorisant la séquestration du carbone dans les sols, et faire des recommandations pour une meilleure prise en compte du foncier dans la mise en place de ces dispositifs sur la durée, l'initiative « 4 pour 1000 » et le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française¹ ont organisé les 13 et 14 décembre 2017 avec le soutien de l'AFD et de la Banque mondiale, une rencontre de haut niveau mobilisant des spécialistes et experts issus de différents horizons et continents, invités à débattre et partager leurs expériences sur ces questions.

Introduites par Jean-Luc François (directeur de la Transition écologique et des Ressources naturelles de l'AFD) et Paul Luu (secrétaire exécutif de l'Initiative 4 pour 1000), et clôturées par Stéphane Le Foll (ancien ministre français de l'Agriculture et vice-président de l'Initiative 4 pour 1000), ces deux journées se sont structurées autour de trois tables rondes : une première table ronde animée par Alain Karsenty (Cirad) qui a permis de débattre des différents instruments favorisant ou non le changement pérenne des pratiques permettant d'augmenter la séquestration du carbone dans les sols (techniques et outils, fonctionnement, échelle), et des types de droits foncières sur lesquels ces instruments s'appuient. Ces échanges ont été éclairés par des présentations de Jean-François Soussana (Inra), Jean-Luc Chotte (IRD), Céline Dutilly (Cirad), Marc Daubrey (Impactum) et Elizabeth Mwiyeria (Vi Agroforestry).

Une deuxième table ronde animée par Camilla Toulmin (IIED), autour de l'identification des contraintes et difficultés dans la mise en place de ces dispositifs de séquestration du carbone au regard des régimes fonciers divers

rencontrés dans les pays, a ouvert un débat à partir des interventions et contributions de Jean-Pierre Chauveau (IRD), Ina Porras (IIED), Pauline Nantongo (Ecotrust), Iba Mar Faye (Gret) et Claude R. Heimo (CSEND).

Une troisième et dernière table ronde animée par Michel Merlet (Agter) sur la cohérence des politiques publiques (aménagement du territoire, agriculture, démographie, foncier, fiscalité, etc.) pour pérenniser les mécanismes et pratiques favorisant une meilleure séquestration du carbone dans les sols, à partir des interventions et contributions de Mamadou Cissokho (Roppa), Sébastien Treyer (IDDRI), Geneviève Michon (IRD), Olivier Ducourtieux (Agro-Paristech) et Marie Mellac (CNRS).

> EXPLORER LES NEXUS ENTRE FONCIER ET SÉQUESTRATION DU CARBONE

Une initiative pour remettre l'agriculture au cœur de la lutte contre le changement climatique et l'articuler aux enjeux de sécurité alimentaire

Lancée à la COP 21, l'Initiative 4 pour 1000, qui comprend un plan d'action et un programme international de recherche, vise à montrer que l'agriculture, via une gestion adaptée du carbone organique des sols, peut jouer un rôle crucial non seulement pour la sécurité alimentaire, mais aussi pour la lutte contre le changement climatique. L'Initiative travaille à identifier et à préciser des pratiques agricoles permettant la séquestration du carbone dans les sols ainsi qu'un environnement favorable à leur

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

1. Avec l'appui d'un comité de pilotage constitué de Paul Luu (Secrétariat exécutif du 4p1000), Sébastien Treyer (Iddri), Mathieu Boche (AFD), Murielle Trouillet (MAA) et Claire Weill (Inra).

déploiement et à leur pérennisation (programme de recherche), et à les promouvoir notamment en facilitant la coordination entre différents acteurs partenaires dans le cadre du plan d'action. L'objectif aspirationnel du « 4 pour 1000 » renvoie à l'augmentation annuelle de 0,4 % du stock de carbone dans les sols, qui permettrait de compenser, en théorie, les émissions de gaz à effet de serre (GES) rejetées dans l'atmosphère par les activités humaines, chaque année.

L'Initiative est portée par un secrétariat exécutif, hébergé par le CGIAR à son siège à Montpellier, et mobilise une large expertise en sciences de l'environnement, agronomie, foresterie, pédologie, etc. Pour l'instant, elle ne fait l'objet d'aucun financement dédié à des projets, et n'intègre pas de dispositif de labellisation, mais offre un espace de

débat et de partage de connaissances aux acteurs concernés et impliqués dans la lutte contre le changement climatique et pour la sécurité alimentaire. Elle procède d'un changement de paradigme par rapport aux autres initiatives internationales en cours (Initiative triple A, Fonds « Land Degradation Neutrality », Financements R&D de l'Union européenne, etc.), en construisant une approche prenant en compte les écosystèmes et la dimension de « commun » des sols, y compris agricoles.

Parce que le foncier est au cœur des relations entre les hommes au sujet de la terre et de ses ressources, il constitue une question stratégique pour les réflexions menées par l'Initiative 4 pour 1000, et plus largement pour celles engagées par la Communauté internationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et lutter contre le changement climatique.

Une communauté de pensée pour appuyer des politiques foncières sécurisant l'accès aux ressources des agricultures familiales

Le Comité technique « Foncier & développement » (CTFD) est un groupe de réflexion s'apparentant à un *think tank* qui réunit des experts, chercheurs et professionnels du secteur et acteurs de la coopération française. Depuis plus de 20 ans, il apporte un appui à la Coopération française en termes de stratégie, de positionnement et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau et en partenariat avec de nombreux acteurs français et internationaux.

Dans le cadre de ses travaux² et des engagements pris par la France pour l'application des Directives volontaires pour appuyer une gouvernance responsable des régimes fonciers applicable aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire (VGGT)³, le CTFD promeut des politiques foncières plus inclusives qui sécurisent l'accès à la terre et aux ressources des plus vulnérables, et en particulier des exploitations familiales. Face aux démarches standard de formalisation des droits qui peuvent être porteuses d'exclusion partout où l'appropriation de la terre repose sur un principe de patrimoine foncier familial ou sur des ressources communes, le CTFD recommande davantage des démarches alternatives qui :

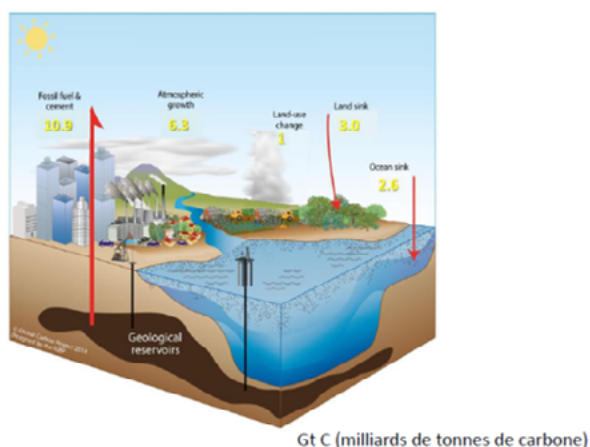
- reconnaissent les droits existants quelle que soit leur nature (usage vs gestion, individuel vs collectif) ou leur origine ;

2. [Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Appropriations de terre à grande échelle, Guide d'analyse ex-ante sur les investissements à grande échelle, Les politiques de formalisation des droits, L'approche par les communs.](#)
3. [Voir le document de positionnement de la France sur l'application des VGGT.](#)

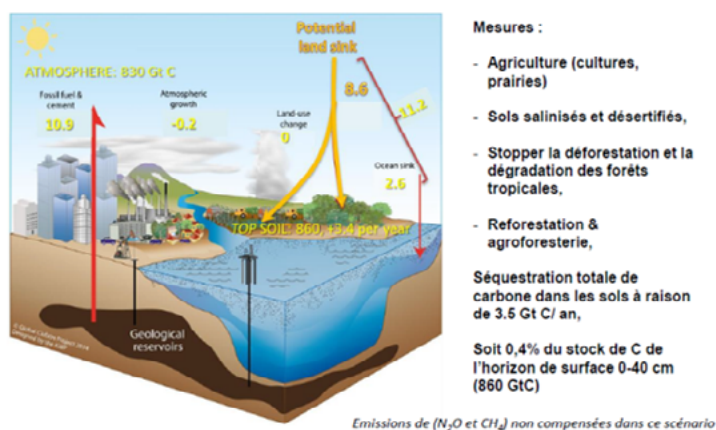
Les promesses de l'approche 4p1000

Le cycle global du carbone en 2030-2050

(sur la base des engagements, hors secteur des terres, des états pour l'Accord de Paris)



Le cycle global du carbone en 2030-2050 avec mise en œuvre complète de l'initiative 4 pour mille



Source : © Jean-François Soussana

- organisent des débats élargis et construisent des consensus entre tous les acteurs concernés (gouvernement, administration foncière, collectivités locales, sociétés civiles, professionnels du secteur, autorités coutumières) sur l'opportunité et les modalités de formalisation de ces droits;
- définissent une stratégie réaliste de mise en œuvre, prenant acte que l'enjeu principal est la construction dans la durée d'une gouvernance et/ou d'une administration foncière locale(s), efficace(s) et transparente(s) des droits fonciers locaux;
- précisent dès le départ la viabilité et les modalités de financement des services fonciers à la base.

Parmi les conditions clefs à la réussite de ces politiques, le CTFD pointe l'importance de leur cohérence avec les politiques sectorielles. En effet, l'un des principaux écueils des politiques foncières contemporaines alternatives est qu'elles se heurtent dans leur application à des politiques d'appui au développement (agricole, urbaine, aménagement du territoire, etc.) promues à différentes échelles (nationales, régionales, continentales ou internationales) pas toujours en phase, voire même dans certains cas contradictoires, avec la protection des droits locaux. La construction de politiques environnementales permettant de répondre aux défis de la lutte contre le changement climatique questionnent et interpellent les politiques foncières. Un enjeu fort pour le CTFD est qu'elles ne viennent pas fragiliser les processus de réforme en cours pour sécuriser les droits des exploitations familiales.

Des journées de réflexion pour mieux cerner l'imbrication des questions foncières et des mécanismes d'incitation aux changements des pratiques agricoles

Lors de la conférence de Bonn comme au One Planet Summit, les chefs d'État ont tiré la sonnette d'alarme sur le rythme des mesures prises pour atteindre les objectifs fixés par la COP 21. L'Unep, dans son rapport annuel, parle même d'écart catastrophique entre les engagements pris par les pays et les réductions qu'il faudrait opérer pour maintenir le réchauffement climatique en dessous des 2°C. Les défis à relever sont à la hauteur des enjeux : il s'agit à la fois d'éviter de dégrader plus les sols, les ressources, la biodiversité, mais aussi de renverser le processus de dégradation en augmentant le stockage du carbone dans les sols. Le principe d'universalité des ODD à horizon 2030 vient renforcer la coresponsabilité et la solidarité entre les États : tous les pays sont concernés et les mesures concernent aussi bien les pays du Nord que du Sud.



Guinée © Gret

Dans ce contexte de mobilisation pour la lutte contre le changement climatique, l'Agence française de développement en particulier, s'associe à plusieurs initiatives visant à aider la France et ses partenaires à tenir leurs engagements. Elle participe au Land Degradation Neutrality fund (LDN), initiative des Nations unies (UNCCD) pour inciter la mise en place de partenariats publics-privés pour lutter contre la désertification. Elle appuie la mise en place de projets pour accompagner les pratiques agroécologiques et mesurer leurs effets, et favorise les échanges d'expérience comme la construction de références communes avec la société civile du Nord comme du Sud dans différentes régions du monde, et en particulier en Afrique de l'Ouest. Elle est par ailleurs, membre fondateur de l'Initiative 4 pour 1000.

La prise en compte des questions foncières dans les réflexions sur les politiques d'adaptation au changement climatique n'est pas complètement nouvelle. Elle a émergé lors de la mise en place des Paiements pour services environnementaux (PSE) et mesures REDD+ à l'initiative de plusieurs organisations internationales, et posait le besoin de clarification des régimes fonciers comme un de leurs préalables clefs⁴. Malgré ces premières réflexions, le

4. Voir en particulier [Ann-Kristin Rothea et Paul Munro-Faure, 2016, Régimes fonciers et REDD+. Développer des régimes fonciers permettant la mise en œuvre de la REDD+, Document d'orientation n° 6 d'ONU-REDD, FAO, PNUD, PNUF.](#)

foncier reste perçu par les experts de la séquestration du carbone dans les sols, comme une question complexe, qui peut être un frein à la mise en place de dispositifs incitatifs pour accompagner des pratiques d'exploitation et d'usage du sol favorable à un maintien, voire à une augmentation du stock de carbone dans les sols. Dans les régimes fonciers de beaucoup de pays du Sud, le contrôle et l'accès à la terre sont en effet souvent conditionnés à la mise en valeur, ce qui peut par exemple encourager des pratiques de déforestation, ou freiner la possibilité de mise en jachère des terres. Peu d'expériences peuvent aujourd'hui se revendiquer d'un travail raisonné sur l'intégration des questions foncières, qui réduise les conflits fonciers et ne vienne pas fragiliser l'accès aux ressources des populations les plus vulnérables, et en particulier des exploitations familiales et communautés locales qui vivent des ressources. Même dans les pays comme la France, où certains acteurs ont une longue histoire de travail sur l'un et l'autre des deux secteurs, l'articulation entre les deux, reste à construire encore sur le terrain.

C'est pour faire le point sur les réflexions comme les expérimentations menées pour mieux articuler ces deux dimensions, que l'Initiative 4 pour 1000 et le CTFD ont organisé deux journées de débats et d'échanges avec leurs membres et experts associés. Il s'agissait plus particulièrement de :

- **Faire le point sur les dispositifs et mécanismes incitatifs, à la fois directs/indirects, individuels/collectifs, financiers/non financiers, locaux/globaux, et les enseignements tirés de l'expérience** à partir d'études de cas dans différents continents : ces mécanismes fonctionnent-ils et à quelles conditions ? Quelles sont les spécificités de ces instruments lorsqu'on s'intéresse aux territoires exploités (agricoles et pastoraux) ? Quelles sont les impacts attendus du changement des pratiques sur la limitation de la hausse thermique, mais aussi le développement économique des territoires ? Comment mesurer les impacts (ex-ante et ex-post) en la matière et garantir la durabilité des dispositifs proposés comme des changements de pratiques qu'ils accompagnent ?
- **Mieux comprendre comment ces instruments et mécanismes s'ancrent dans les territoires et sur quels droits fonciers ils s'appuient, ainsi que les risques et opportunités en la matière** : quelles sont les caractéristiques principales des régimes fonciers aujourd'hui dans les pays du Sud ? Sur quels types d'ayants droit, d'arrangements, d'organisations peuvent s'appuyer des dispositifs et mécanismes « issus du 4 pour 1000 » pour garantir la durabilité et l'efficacité des pratiques favorisant la séquestration du car-

bone dans les sols ? Ces dispositifs peuvent-ils devenir des outils au service de sécurisation de certains ayants droit et à quelles conditions ? Ou au contraire, comportent-ils des risques pour la sécurité foncière de certaines catégories d'ayants droit et pour l'accès à la terre et aux ressources de certaines catégories d'usagers ? Si oui, comment les limiter ?

- **Poser les premiers axes d'une réflexion permettant de mieux intégrer les questions foncières aux problématiques de gestion du carbone et de lutte contre le changement climatique**, et les changements de paradigme qu'elles recouvrent : à quels niveaux doit-on travailler en priorité pour impulser ces changements (international vs territoires) ? Quelles évolutions de politique publiques faut-il engager ? Comme garantir le caractère inclusif de ces politiques, en particulier pour les exploitations familiales qui sont les principaux acteurs pour asseoir la sécurité alimentaire des pays ?

> DES INSTRUMENTS POUR FAVORISER LE CHANGEMENT ET LA PERMANENCE DES PRATIQUES QUI INTERAGISSENT AVEC LES RÉGIMES FONCIERS LOCAUX⁵

Le stockage du carbone dans les sols : des scénarios qui se jouent dans un espace fini, sur des pas de temps longs

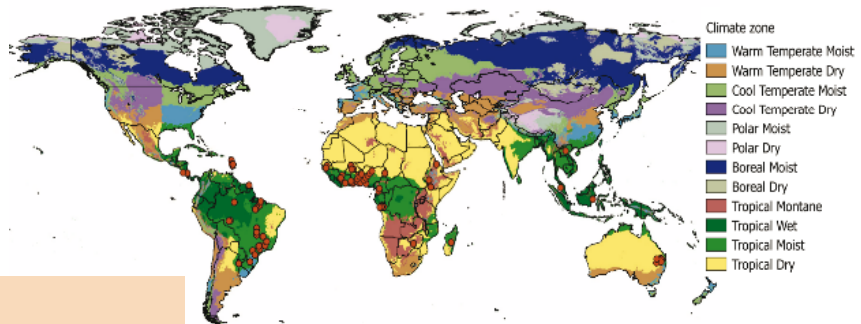
Les sols mondiaux contiennent de deux à trois fois plus de carbone que l'atmosphère et pourraient re-stocker une partie du carbone qui a été émis par l'homme : c'est l'hypothèse de travail fondatrice du 4 pour 1000. Des études (214 comparaisons, 48 études, 13 pays) analysent les taux de stockage annuels en fonction du type de pratiques et sols, et montrent que les sols ont une capacité de stockage finie qui varie selon leur nature (argileux, sableux, etc.), mais aussi et surtout l'usage qui en est fait (forêt, agriculture, pâturage, etc.). Les conditions climatiques (pluviométrie, indice d'aridité, etc.) jouent finalement peu. C'est bien l'apport de matière organique sur le temps long qui est déterminant (en moyenne, les sols stockent 8,2 % du carbone qui lui est apporté), sachant qu'il faudra à ce rythme a minima entre 30 et 50 ans pour retrouver des équilibres acceptables. Les sols ayant une capacité de stockage finie, il n'est pas possible de compenser indéfiniment une augmentation d'émission de GES. En complément d'une

5. Cette partie a été rédigée sur la base des contributions et débats de la table ronde n° 1 animée par Alain Karsenty.

Une capacité infinie de stockage ?

Potentialité des sols à stocker le carbone organique ?

- Stocks de Carbone
- F<20 µm



Fujisaki et al, 2018. *Geoderma*



Geoderma 313 (2018) 41–51

Contents lists available at ScienceDirect

Geoderma

Journal homepage: www.elsevier.com/locate/geoderma

Data synthesis of carbon distribution in particle size fractions of tropical soils: Implications for soil carbon storage potential in croplands

Kenji Fujisaki^{a,*}, Lydie Chapuis-Lardy^a, Alain Albrecht^a, Tantely Razafimbelo^b, Jean-Luc Chotte^a, Tiphaine Chevallier^a

^a Eco & Sols, Univ Montpellier, IRD, CIRAD, INRA, Montpellier SupAgro, Montpellier, France

^b Université d'Antananarivo, Laboratoire des Radiotopes, BP, 3383 Route d'Andraisoa, 101 Antananarivo, Madagascar



réduction drastique des émissions de GES par tous les secteurs, le stockage du carbone est donc un moyen de « gagner du temps » pour effectuer les transitions énergétiques et consuméristes nécessaires, et éviter le franchissement de seuils dangereux de concentrations atmosphériques.

Si ce stockage passe en priorité par le maintien des espaces forestiers et protégés, une réévaluation récente du potentiel des terres agricoles confirme que ce sont des espaces stratégiques à investir pour re-stocker du carbone et tendre vers les objectifs de limitation du réchauffement climatique à 2 degrés.

Plusieurs pratiques de type agroécologique, dont la pertinence varie en fonction de la problématique des territoires (niveau de dégradation des sols, disponibilité de la ressource en eau, photosynthèse, etc.) sont possibles :

- le zéro labour accompagné de semis sous couvert végétal et de rotation de cultures ;
- l'usage de cultures intercalaires avec légumineuses, de bandes enherbées et de haies ;

- l'amélioration de la gestion des pâturages ;
- l'agroforesterie et certains types de reboisements ;
- la restauration des terres dégradées à travers des méthodes comme la régénération naturelle assistée et/ou la plantation de plantes fixatrices d'azote.

Ces types d'itinéraires techniques avaient pendant longtemps été mis de côté au profit d'une agriculture productiviste dépendante d'intrants chimiques, y compris d'origine minérale comme le Nox, aux effets de serre non négligeables. Ils supposent donc souvent un changement de pratiques au regard de ce qui est fait couramment, sachant que ces changements ne signifient pas forcément une augmentation des revenus (du moins à court terme, et ils peuvent même les faire baisser les toutes premières années) ou une diminution des risques.

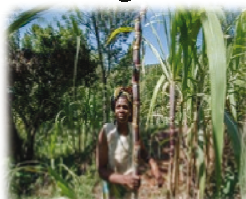
Se pose donc la question de l'adoption de ces pratiques, ainsi que de leur maintien dans le temps (permanence du stockage de carbone dans les sols).

Agricultural practices for soil carbon sequestration



Conservation tillage

Integrated soil fertility management



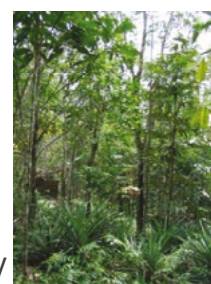
Rangeland Management



Water management



Agroecology



Agroforestry



Organic fertilizers

© Jean-François Soussana

Des incitations de différentes natures à l'efficacité variable pour le climat et l'augmentation des revenus des paysans

Différents instruments et démarches existent ou peuvent être envisagés pour favoriser cette adoption et ce maintien dans le temps.

Parmi les démarches et instruments existants, on distingue :

- **Les démarches visant à susciter le renforcement de l'action collective** au niveau des terroirs pour modifier les pratiques (par exemple les projets de « territoire durable »). Il s'agit alors de *faire de la qualité de l'environnement un « commun »*, qui contemple nécessairement un ensemble de pratiques favorables à la fixation du carbone dans les sols. Ces dynamiques peuvent déboucher sur des *labels territoriaux* attestant de la dynamique collective visant à construire cette qualité environnementale. Faire de la qualité de l'environnement un objectif collectif à travers des projets de territoires durables suppose un certain niveau d'action collective (capacité à décider de règles et à les mettre en œuvre). Cette action collective peut toutefois être soumise à la pression de ce qu'on peut

appeler le « bricolage institutionnel » (caractérisé par la cohabitation de plusieurs registres de droit aux légitimités différentes selon les acteurs et les groupes), en particulier dans les contextes à forts enjeux (présence plus ou moins ancienne de migrants, pressions d'investisseurs ou d'élites urbaines, etc.). À cet égard, les situations semblent plus favorables en Amérique latine qu'en Asie ou, surtout, qu'en Afrique, du fait de la place plus grande de la propriété privée titrée⁶ qu'elle soit collective ou individuelle dans le continent sud-américain.

6. La propriété privée est le statut juridique donné à une personne physique ou morale, le propriétaire, qui détient tout ou partie des droits existant sur un terrain ou un autre bien. Le propriétaire est libre d'exercer ou de céder ses droits. La consistance des droits existants sur un terrain ou ses ressources peut, par ailleurs, être modifiée par des lois ou des règlements, en particulier en matière de défrichement, de mode cultural et surtout d'aménagement et de construction. Sur un même terrain, des droits peuvent être détenus par des propriétaires différents (droit de passage, droit de chasse, droits saisonniers de pacage, séparation de la propriété du terrain et de celle du bâtiment, ou de celle du sous-sol, etc.). Le droit au bail est aussi un droit de propriété s'il est cessible par le preneur. Ces droits peuvent être individuels ou collectifs. La formalisation de ces droits par un titre, un certificat ou une attestation varie selon les continents et leur histoire, avec aujourd'hui entre 40 et 95 % des terres qui n'en disposent pas, en particulier sur le continent africain.

Des incitations économiques s'appuyant sur des collectifs sont-elles possibles? L'exemple du Mexique⁷

Le Mexique a commencé son Programme de services environnementaux hydrologiques (PSAH) en 2003 grâce aux taxes prélevées sur l'eau en partie. Ce programme permet la mise en place de PSE pour lutter contre la déforestation et la pauvreté. Il prévoit un paiement surfacique avec quatre grandes modalités suivant le type de forêt. Il est alloué principalement aux Ejidos qui gèrent 80 % des forêts au Mexique selon un système foncier hybride combinant des parcelles privées et collectives et dont les membres relèvent de trois statuts bien distincts (1/ accès au foncier individuel et collectif avec droit de vote, 2/ accès au foncier individuel seulement, et 3/ ni terre, ni vote) et s'appuient sur une gouvernance spécifique. Les Ejidos votent ainsi la contractualisation ou non d'un PSE et le mode de redistribution interne des montants alloués. Dans ce cadre, les règles initiales de ciblage national peuvent être redéfinies selon les Ejidos. De plus, les montants perçus par les agriculteurs sont avant tout fonction du nombre d'hectares contractés et de bénéficiaires dans l'Ejido et non pas de leur coût d'opportunité de la conservation ou de changements de pratiques. Les résultats sont mitigés avec d'un côté des profils ciblés initialement par le programme (« déforestateurs », « pauvres », etc.) qui ne sont finalement pas touchés et qui questionnent donc l'efficacité pour la conservation comme la durabilité des agro-écosystèmes ; mais de l'autre une redynamisation de l'action collective qui permet de consolider le caractère de commun de certaines ressources.

7. Sur la base des contributions écrites et orales de Céline Dutilly.

● Les incitations financières et non financières pour l'adoption et le maintien de certaines pratiques sur une base contractuelle :

- Ces incitations peuvent prendre la forme de **mesures fiscales** (allègement de la fiscalité foncière ou sur les productions, exonération des droits de succession, défiscalisation des investissements qui pourraient être labellisés « 4 pour 1000 »). Ce type de mesures est plus facile à mettre en place là où la propriété foncière titrée existe et où une fiscalité foncière est effectivement mise en œuvre.
- On peut également envisager différentes formes de **servitudes environnementales** enregistrées et associées au sol (le propriétaire qui décide ou accepte la mise en place d'une servitude perpétuelle peut bénéficier d'une compensation financière ou de dispositions fiscales plus favorables). Là encore, il est difficile d'envisager cela sans droit de propriété sur le fonds, le principe des servitudes étant de rester attachées au sol en cas de transfert de propriété.
- Proches dans leur principe des servitudes environnementales, mais plus souples et susceptibles de modalités variées, le mécanisme de **paiements pour services environnementaux (PSE)**, rémunération monétaire ou non, conditionnelle et récurrente (généralement annuelle). Les PSE rémunèrent des pratiques (le résultat est basé sur un « proxy », les pratiques adoptées), sont conditionnels (contrats *quid pro quo*) et peuvent être évolutifs en fonction des changements de contexte. Leur durée varie selon le type de contrat proposé (ils sont,

Ejidos de San Gregorio Atlapulco, Mexique © Gret



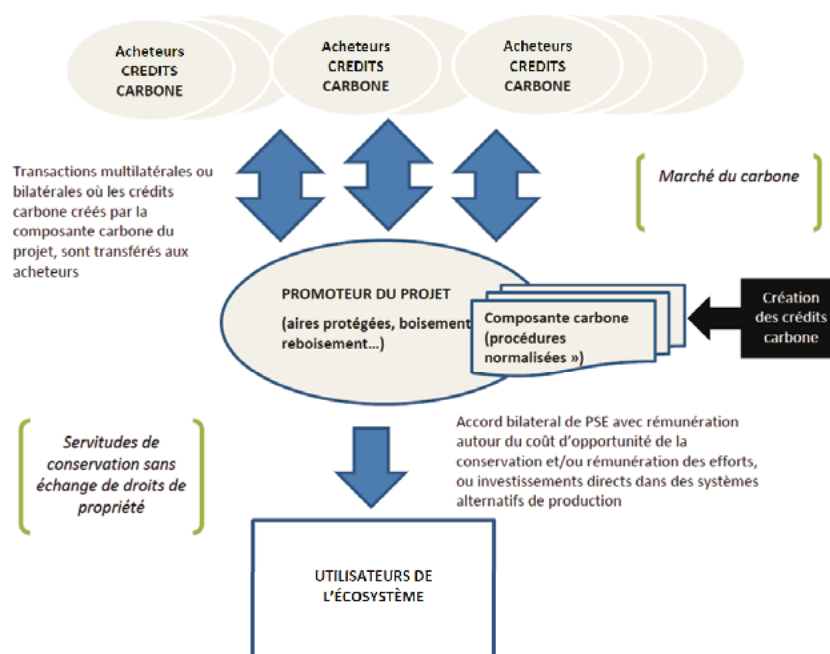
PSE et marché carbone : des articulations possibles mais pas systématiques⁸

Que les PSE soient financés ou non par des transactions de « crédits carbone » sur le marché volontaire ou par un fonds national REDD+ n'entre pas ici en ligne de compte. L'utilisation de la finance carbone implique des contraintes et des coûts de transaction élevés (mesure du carbone, scénario contrefactuel, prise en compte

des effets de fuite et de non-permanence dans la quantité des crédits achetés, certification des crédits par un auditeur spécialisé, etc.) que l'on ne retrouve pas dans les PSE, même si ces derniers impliquent des coûts de monitoring importants pour appliquer la conditionnalité. L'important est que l'incitation financière conditionnelle, relève du « paiement aux résultats », ces résultats étant les pratiques adoptées plutôt que le carbone fixé.

8. Sur la base des contributions écrites d'Alain Karsenty.

La fabrication des crédits carbone



par exemple, de cinq ans au Costa Rica, où les PSE sont un des instruments des politiques publiques qui ont contribué au reboisement du pays), mais rien n'empêche la reconduction des contrats si les promoteurs de cet instrument (l'État, une juridiction ou une organisation) ont mis en place des mécanismes de financement pérennes, budgétaires ou extrabudgétaires. Au Costa Rica ou au Mexique, ce sont des redevances affectées (sur le carburant au Costa Rica, sur la distribution d'eau dans les deux pays) qui alimentent des fonds dédiés au financement à long terme des PSE.

- Des systèmes de **certification des productions** peuvent également apporter des incitations aux producteurs (par exemple, le « cacao ami de la

forêt », slogan mis en avant en Côte d'Ivoire) pour des pratiques concourant aux objectifs de l'Initiative 4 pour 1000. Le mécanisme de certification est différent de celui des PSE pour deux raisons :

- dans la certification, le niveau de « prime » sur le prix (quand celle-ci existe) ne dépend pas directement du service environnemental fourni (la certification n'est pas un contrat *quid pro quo*, c'est-à-dire un échange de bons procédés);
- l'incitation de la certification passe par le prix d'achat d'un produit, tandis que dans un PSE la rémunération du service se fait par l'intermédiaire d'une subvention indépendante du prix et de la production d'un bien.

Des incitations fiscales pour les productions certifiées⁹

Certains systèmes de certification favorisent des pratiques concourant aux objectifs du 4 pour 1000. Il peut s'agir, par exemple, de certifications incluant des obligations « zéro déforestation » pour des productions agricoles. Si le processus 4 pour 1000 prend de l'ampleur, on peut envisager que des labels correspondants soient proposés, la demande du marché engendrant une offre de certification en retour. La certification constitue une incitation à travers le jeu des prix relatifs, en admettant que les consommateurs soient prêts à payer plus cher des produits certifiés. De plus en plus d'autorités publiques prennent en

compte la dimension de « bien public » associée à l'instrument privé qu'est la certification, et mettent en place des mesures pour favoriser les productions certifiées. L'une de ces mesures possibles est la fiscalité. Le principe serait d'accorder aux productions certifiées (si le contenu de la certification correspond à des objectifs publics, et si les autorités jugent le label crédible) des avantages fiscaux, notamment en ce qui concerne les taxes d'importation. Une fiscalité différenciée favorisant les produits certifiés importés dans l'Union européenne, par exemple, permettrait d'accroître la compétitivité de ces productions et d'inciter les producteurs à adopter des pratiques leur permettant de bénéficier du label.

9. Sur la base des contributions écrites d'Alain Karsenty.

L'expérience montre que les incitations strictement financières ne sont pas suffisantes pour garantir la permanence des pratiques. Elles n'ont d'effet sur le long terme que si elles concourent aussi et avant tout au développement des territoires dans toutes leurs dimensions. Les instruments sont donc à utiliser de manière combinée pour espérer avoir un véritable effet levier à la fois sur le changement climatique et l'amélioration des conditions de vie et de sécurité alimentaire

dans les pays, avec des questions sérieuses pour certains mécanismes autour de leur nature (public vs privé), de leur accessibilité pour les agricultures familiales et de leur durabilité. Le foncier n'y est pas toujours un facteur déterminant, mais certaines démarches peuvent être favorisées ou non par les régimes fonciers, qu'ils relèvent du droit positif (ensemble des lois et réglementations portant sur les terres et les forêts) ou des droits/pratiques coutumiers.

Combiner approches filières et approches territoriales¹⁰

Dans les pays du Sud, l'adoption et la permanence de pratiques 4 pour 1000 (incluant la conservation d'écosystèmes stockant de grandes quantités de carbone) reposeront vraisemblablement sur la combinaison entre une approche territoriale (qui implique le financement de biens collectifs autour desquels pourront se nouer des dynamiques d'action collective, comme des projets de « territoires durables ») et une approche producteur/filière (le financement des changements de pratiques pouvant venir des firmes ayant pris des engagements sociaux et environnementaux dans le cadre de filières). L'exemple de la filière cacaoyère constitue une bonne illustration de cette dynamique. Outre les engagements « zéro déforestation » pris par de nombreuses entreprises multinationales agroalimentaires (contrôle de l'ensemble de la filière d'approvisionnement pour s'assurer que la production de la matière première n'a pas été source de déforestation), des firmes chocolatières ont développé des programmes environnementaux et sociaux, parfois de grande ampleur, qui impliquent de

contribuer à développer le cacao sous ombrage dans des systèmes agroforestiers. Dans ce cadre, certaines firmes ont recours aux PSE (paiement proportionnel au nombre d'arbres plantés ou conservés dans les parcelles cacaoyères) pour inciter les producteurs qui les fournissent directement ou indirectement à réintroduire des arbres dans leurs cacaoyères pour créer (ou recréer) des systèmes agroforestiers.

L'approche par les filières est indispensable pour promouvoir des itinéraires techniques favorables au stockage de carbone dans les sols. Elle peut être portée par des organisations sociales spécifiques, par des institutions gouvernementales, ou, dans certains cas, par les entreprises elles-mêmes. Dans ce dernier cas de figure, ce sera aux entreprises d'apporter des financements privés. Dans les autres cas, des financements publics seront indispensables. Mais se cantonner aux filières est insuffisant. Les facteurs de dégradation des sols sont nombreux, et souvent hors des filières formelles et encadrées (production artisanale de charbon de bois, pratiques d'écobuage, bétail en divagation, etc.). En outre, des effets de déplacement de pressions de dégradation des sols et/ou de déforestation sur d'autres parties du territoire peuvent se manifester avec le déploiement d'instruments visant à promouvoir l'adoption et le maintien de pratiques 4 pour 1000 sur certaines parties du territoire. .../...

10. Ibid.

Sans en exclure la possibilité, il est néanmoins peu probable que les grandes firmes engagées dans des processus d'amélioration et de traçabilité de leur filière investissent également sur la qualité des territoires. Des financements publics seront nécessaires pour aider à faire émerger des projets de « territoires durables » assortis d'indicateurs facilement vérifiables par les membres des communautés concernées. Que ces projets de « territoires durables » épousent ou non le périmètre d'une « juridiction » (territoire de la commune, d'un district ou d'une province) est une question accessoire. Ce qui peut être gagné en effi-

cacité à travers un ancrage administratif peut être perdu en appropriation du processus si la juridiction semble constituer une instance trop lointaine aux usagers et gestionnaires de l'espace, lesquels peuvent s'approprier plus facilement des initiatives menées au niveau de terroirs. En revanche, dans le cadre de REDD+, la Banque mondiale soutient financièrement des « programmes juridiques REDD+ » dont les objectifs convergent potentiellement avec ceux du 4 pour 1000. Ces programmes peuvent apporter une réponse en termes de financement de projets de territoires durables.

> LE FONCIER : LEVIER OU CONTRAINTE À LA SÉQUESTRATION DU CARBONE?¹¹

Des régimes fonciers locaux qui prévalent de fait et assurent la reproduction des familles et la pérennité de leurs exploitations¹²

Sur le long terme et jusqu'à aujourd'hui, ce sont les régimes fonciers locaux (désignés comme « coutumiers » ou « néo-coutumiers ») qui organisent concrètement l'accès aux ressources foncières, leur contrôle et leur transmission au fil des générations dans de nombreux contextes du Sud. Selon certaines estimations¹³, au moins 65 % des terres mondiales sont détenues en pratique à travers des systèmes fonciers coutumiers et communautaires et seule une petite fraction de ces droits bénéfi-

cient de la protection d'une reconnaissance légale dans leurs pays. En Afrique subsaharienne par exemple, en dépit des politiques de formalisation à grande échelle des droits dits « coutumiers » engagées depuis les années 1990, seulement de 2 à 10 % des terres rurales seraient aujourd'hui encore officiellement enregistrées. Dans la réalité de la vie quotidienne des populations d'agriculteurs, mais aussi dans la pratique courante des administrations locales, ce sont les régimes fonciers locaux qui prévalent de fait sur les autres régimes fonciers qui coexistent dans les systèmes agraires des pays du Sud, notamment le droit positif ou le régime légal.

11. Cette partie a été rédigée sur la base des contributions et débats de la table ronde n° 1 animée par Camilla Toulmin.

12. Sur la base des contributions écrites et orales de Jean-Pierre Chauveau.

13. Rights and Resources Initiative, 2015.



Les systèmes fonciers locaux au Sénégal dans la Région de Thiès¹⁴

Du fait de sa situation géographique et économique, le Sénégal fait partie des pays les plus vulnérables face au changement climatique. La zone du bassin arachidier est très concernée par cette vulnérabilité. Elle a connu une dégradation très avancée des terres due entre autres à la monoculture d'arachide. Ces dernières années, des exploitations familiales y adoptent de plus en plus des pratiques agroécologiques basées sur les savoirs paysans. Le projet Terria, soutenu par l'AFD sur financement innovation pour les ONG et mis en œuvre en partenariat par la Fongs et le Gret, travaille à renforcer ces pratiques à travers la mise en place de plans de transition agroécologique construits avec les paysans, pour qu'ils puissent utiliser davantage de fumier organique et du compost, planter des arbres fertilisants, intégrer des légumineuses dans les rotations, mais aussi restaurer des pâturages et récupérer des terres dégradées notamment au bénéfice des femmes.

Dans leur mise en place et leur diffusion, ces pratiques sont très souvent remises en cause par des problèmes récurrents relatifs à l'accès au foncier et aux ressources naturelles. La loi n° 64-46 relative au Domaine national, puis les lois de 1972 et 1996 instituant les collectivités territoriales, prévoient la création d'un Domaine national dans lequel sont versées toutes les terres non immatriculées et sur lequel les membres des communautés rurales bénéficient de droits d'usage, non cessibles, affectés par le Conseil rural sous condition de mise en valeur. Dans la pratique, les droits continuent d'être gérés au travers des systèmes fonciers locaux et peu de terres font aujourd'hui l'objet d'affectation par les collectivités. Dans les zones d'intervention du projet Terria, la gestion comme l'appropriation sont collectives (familiales et lignagères notamment), avec en particulier la possibilité pour l'aîné de redistribuer chaque année la mise en valeur du patrimoine foncier de la famille. Trois grands types d'arrangements fonciers entre et au sein des familles ont cours :

- le *bay séddo* (prêt de terre), qui prévoit le partage de la récolte en trois parts (une pour le cultivateur, une pour le propriétaire du cheval et une pour le détenteur du contrôle de la terre qui reprend les terres dès la fin de la campagne) ;
- le *bay wathie* (location par campagne) qui permet à un paysan d'exploiter des terres, moyennant le versement

d'une somme d'argent. La terre retourne à son propriétaire dès la fin des récoltes ;

- le *taylé* (Gage) qui permet à un paysan d'exploiter pendant plusieurs années une terre moyennant le versement d'une somme d'argent. Lorsque le cédant des droits d'usage réclame ses terres, il doit rendre à l'exploitant la totalité des sommes qui lui ont été versées.

Dans ce contexte, la mise en place de pratiques agroécologiques peut s'avérer compliquée. La jachère par exemple, est socialement très mal perçue, la demande en terre étant chaque année plus forte sous l'effet de la croissance démographique. Les conditions de mise en valeur prévues par la loi ne favorisent pas non plus cette pratique, les exploitants étant susceptibles de perdre leur terre en cas de non mise en valeur.

La vaine pâture dont la date de démarrage est retenue chaque année par arrêté préfectoral (après concertation avec les acteurs) peut être une contrainte pour certaines pratiques agroécologiques. Tous les champs sont ouverts à tous les animaux qui peuvent librement bénéficier des résidus de récolte. Cette vaine pâture ne permet pas aux agriculteurs (engagés dans une dynamique d'intégration agriculture-élevage) de faire bénéficier leur bétail du maximum de ressources fourragères. Elle ne facilite pas la restitution aux terres, d'une bonne partie de la matière organique.

La plantation d'arbres par l'exploitant, et plus généralement les investissements consentis par ce dernier pour régénérer la biodiversité, sont également freinés par la précarité de certaines clauses des arrangements locaux (durée souvent annuelle, non-valorisation des investissements, etc.) et par la loi qui donne la possibilité à l'État de récupérer les terres pour cause d'utilité publique sans indemnisation si ces dernières n'ont pas fait l'objet d'affectation par le Conseil rural.

Pour lever ces blocages et en attendant que la réforme foncière aboutisse, le projet Terria travaille à l'échelle de la famille et des communautés à clarifier et sécuriser les arrangements pour qu'ils favorisent la mise en place de pratiques agroécologiques, et à les faire enregistrer par les autorités compétentes.

Dans un tel contexte, il est difficile d'envisager des initiatives de séquestration carbone tant que le foncier n'est pas clarifié et si l'accès des agriculteurs à la terre reste précaire.

14. Sur la base des contributions écrites et orales de Iba Mar Faye.

La résilience des systèmes fonciers locaux s'explique par leurs capacités d'adaptation, souvent en dernier recours, face aux changements de leur environnement politique, social et environnemental. Leur logique est de maintenir la plus grande fluidité possible dans l'accès au patrimoine foncier du groupe, génération après génération, tout en assurant la reconnaissance des possessions foncières individuelles et la jouissance du produit de son travail. L'atténuation des frontières entre les possessions individuelles en fonction du cycle des cultures et du cycle de vie des agriculteurs et des exploita-

tions indique « à la fois le souci de faire produire les exploitants dans un contexte sécurisé et la volonté de maintenir chez eux une obligation de redistribution sur une partie de leurs activités agricoles au bénéfice du collectif dont ils sont membres »¹⁵. La fluidité foncière au sein et entre les familles est nécessaire aux itinéraires techniques des systèmes culturaux (jachères et friches comprises), à la gestion intrafamiliale de l'exploitation et à leur reproduction. Le fonctionnement en réseau des familles dont les membres

15. Jacob, 2017.

travaillent dans des lieux multiples et à des périodes différentes, facilite la mobilité des ruraux, mais il est aussi souvent un moyen de « partir pour rester »¹⁶.

Face aux spécificités des systèmes locaux de gestion et d'exploitation des terres, les spécialistes des questions foncières comme des politiques environnementales soulignent les risques que feraient courir les dispositifs incitatifs de séquestration du carbone pour la reproduction des agricultures familiales si ces dispositifs limitent à l'excès la fluidité des systèmes locaux, en gelant par exemple l'effectif des ayants droit et l'usage des terres, et en ignorant les cycles intrafamiliaux et intergénérationnels.

Des régimes fonciers locaux qui contraignent le choix des instruments de séquestration du carbone¹⁷

Les incitations fiscales constituent probablement une solution intéressante en régime de propriété privée titrée et d'effectivité d'une imposition foncière. Cela semble pour l'instant impraticable dans la plupart des situations des pays du Sud. Il en va de même pour les servitudes environnementales, qui supposent un droit de propriété (incluant le transfert) bien établi. En revanche, les PSE, les labels et les certifications sont utilisés tant au niveau collectif qu'individuel. Pour les PSE, le point clé est un droit effectif d'exclusion sur un espace identifié à travers une forme ou une autre de délimitation. Les PSE, instruments contractuels, impliquent la reconnaissance de droits, mais supposent une identification géographique suffisamment précise des espaces sur lesquels les engagements seront constatés.

En Afrique, il n'est cependant pas rare que les droits d'exclusion et de contrôle ne soient pas aux mains des exploitants directs, mais plutôt aux mains de ceux que l'on appelle généralement les « propriétaires coutumiers », c'est-à-dire les lignages et familles qui ont une maîtrise foncière sur des territoires. Ils en exploitent parfois une partie, mais ont aussi cédé/prêté/loué une autre partie à des « ayants

droit » pour asseoir la reproduction des exploitations et des liens sociaux. Souvent, ces ayants droit n'ont pas l'autorisation de faire des cultures pérennes et de planter des arbres, pour éviter qu'ils ne revendiquent ultérieurement d'autres droits et contrôles de la terre, ce qui rendra difficile leur adhésion à des propositions de PSE fondées sur l'agroforesterie. En revanche, des propositions de pratiques visant la séquestration du carbone, associées à des cultures annuelles, telles que les systèmes de semis sous couvert végétal, ou les cultures intercalaires avec légumineuses, l'introduction de bandes enherbées et de haies, peuvent constituer des options praticables pour ces ayants droit dans le cadre de contrats de PSE. Pour certains contrats traditionnels de « prêt » de terres (qui sont souvent des formes hybrides entre la location et le métayage) qui prohibent l'installation d'arbres ou de plantes pérennes, des programmes de sécurisation foncière visant à la fois les propriétaires coutumiers (craignant d'être dépossédés) et les preneurs désirant pouvoir transmettre la terre à leurs enfants, pourraient être envisagées. On peut envisager, par exemple, des processus qui reconnaîtraient des formes de maîtrise foncière exclusive au détenteur du droit coutumier sous condition d'accorder des baux emphytéotiques aux occupants pour permettre à ces derniers d'investir à long terme.

Les modes de faire-valoir indirects comme le métayage peuvent également constituer un obstacle à des contrats de PSE orientés vers la conservation ou à des itinéraires techniques diminuant la production agricole sur laquelle est basée la clé de partage entre le propriétaire et le métayer : la diminution des récoltes, financièrement compensée au métayer, affectera le revenu du propriétaire. Dans un tel cas de figure, le propriétaire doit, tout comme l'usager, être partie prenante au contrat et recevoir également des rémunérations pour compenser son manque à gagner résultant de la baisse de la production.

16. Losch et al., 2016.

17. Sur la base des contributions écrites et orales d'Alain Karsenty.

Des contractualisations multipartites dans le cadre de PSE : un exemple d'expérimentation menée en Côte d'Ivoire¹⁸

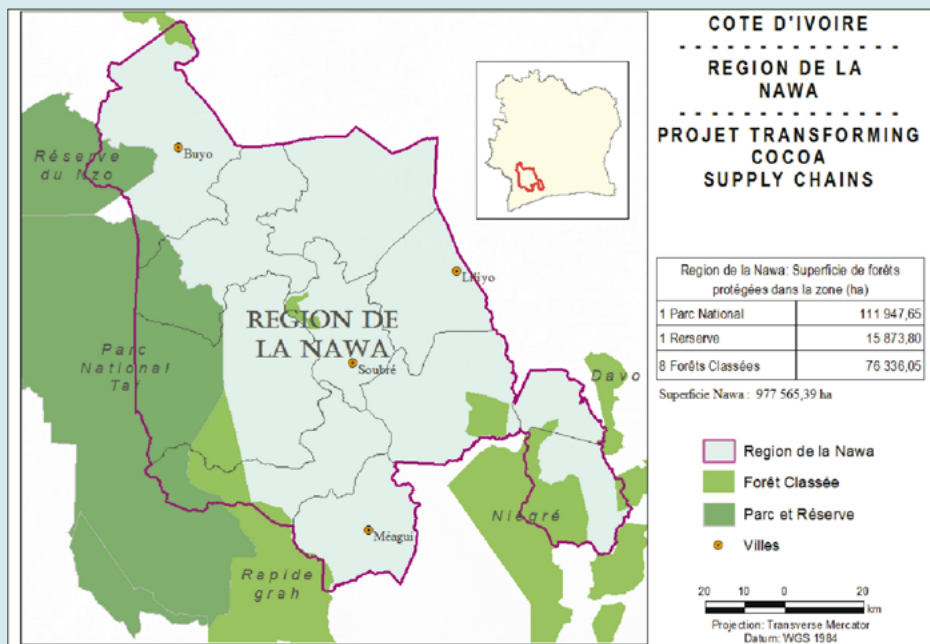
Le projet pilote de paiements pour services environnementaux dans la Région de la Nawa en Côte d'Ivoire est mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat noué entre l'État, le groupe américain Mondelez International, l'Union européenne et Impactum.

18. Sur la base des contributions écrites et orales de Marc Daubrey.

Il s'inscrit dans le cadre d'une volonté politique forte du gouvernement ivoirien pour la production d'un cacao ivoirien à zéro déforestation dans les prochaines années, et du programme de durabilité du chocolatier Mondelez appelé Cocalife, qui vise à améliorer simultanément la productivité agricole, la sécurité alimentaire, les conditions de vie des planteurs tout en assurant la préservation des forêts restantes et la conservation de la biodiversité dans les bassins d'approvisionnement du groupe. Les résultats attendus de ce projet sont ambitieux, avec la sensibilisation et l'information de 3 000 producteurs, la production de 700 000 arbres forestiers à .../...

usages multiples, la réalisation d'au moins 5 100 hectares d'agroforesterie à base de cacao pour 2 550 planteurs, le reboisement d'au moins 600 hectares de forêts avec des essences à vocation bois-énergie et bois d'œuvre, et la contribution à la conservation d'au moins 300 hectares de forêts naturelles communautaires dans au moins dix villages. Pour ce faire, dans les zones à haute capacité de stockage de carbone, des mécanismes d'incitation de plantation d'arbre sont mis en place. Ils prévoient 1/ la formalisation d'un contrat tripartite entre le propriétaire terrien, l'exploitant et

le projet permettant de rémunérer les résultats et de garantir les droits et investissements de chacun, 2/ la fourniture d'intrants (semences, pépinières, plants, etc.) et 3/ un conseil à l'exploitation. Si cette approche permet de pouvoir faire bénéficier des avantages financiers comparatifs à l'ensemble des communautés des territoires ciblés, le projet se heurte aux problématiques des relations entre autochtones, allochtones et allogènes, ou encore à la remise en cause des délimitations des terroirs villageois, qui rendent difficile et compliquée la phase de formalisation des contrats.



Au niveau communautaire, les incitations monétaires ou non monétaires peuvent contribuer à renforcer les mécanismes d'exclusion des tiers et de gestion collective des terroirs, à travers une pression sociale exercée sur les individus dont le non-respect des engagements entraînerait la perte d'avantages pour la communauté entière. Pour des activités telles que la régénération naturelle assistée, laisser des terrains en régénération naturelle peut être interprété comme un signe de vacance de droit et peut conduire à des envahissements de squatters. Il faut également pouvoir établir des protections contre le bétail afin de permettre la régénération. Cela suppose une forte capacité d'action collective locale pour une gestion commune du territoire. Cela suppose également des changements dans la réglementation et la jurisprudence pour sortir d'une conception, partagée tant par le droit « moderne » que par les droits coutumiers, d'une appropriation foncière rendue possible par la « mise en valeur », laquelle encourage les acteurs à conver-

tir en espaces agricoles des écosystèmes naturels stockant beaucoup de carbone.

Négocier l'ancrage des dispositifs dans les territoires pour accompagner efficacement l'intensification écologique

Compter sur la seule action légale et sa capacité d'autoréalisation pour emporter le consentement des agriculteurs familiaux aux pratiques foncières adaptées aux instruments de séquestration du carbone est irréaliste. La dimension foncière de ces dispositifs doit être abordée en reconnaissant la capacité passée et présente des régimes coutumiers à contourner ou à « phagocyter » le cadre légal officiel selon des pratiques de sécurisation des droits qui leur sont propres.

La littérature sur la formalisation des droits coutumiers et la sécurisation par le titre foncier a montré qu'en Afrique de l'Ouest par exemple, « au regard

des contraintes auxquelles est confrontée la formalisation rigoureuse des droits, il est préférable de reconnaître et de consolider les pratiques extra-légales de sécurisation des droits d'ores et déjà mises en œuvre par les acteurs, même si cela passe par des solutions qui semblent juridiquement imparfaites »¹⁹. C'est en particulier le cas pour la sécurisation des transactions foncières entre autochtones et migrants qui pose souvent des problèmes d'ordre socio-politique autant que foncier. Une procédure également extra-légale peut répondre « au problème de l'identification de l'interlocuteur légitime pour contracter dans le cadre d'un projet de séquestration du carbone sur des terres familiales ou communautaires. Dans ces situations, une piste de solution est d'exiger un procès-verbal du conseil de famille, même si cette instance n'a pas d'existence légale, autorisant la cession et donnant mandat explicite à une personne pour engager la transaction à des conditions définies.

En ce qui concerne les nombreux cas de faire-valoir indirects que pourra révéler la mise en place de dispositifs séquestration du carbone en Afrique de l'Ouest, le recours à la formalisation écrite extra-légale devrait être encouragé pour les baux à long terme, sur la base de contrats définis autour des arrangements locaux et de leurs clauses essentielles (y compris les clauses de « reconnaissance sociale » du preneur migrant vis-à-vis du propriétaire coutumier).

Une phase transitoire de pré-contractualisation des accords entre le dispositif de séquestration du carbone et les agriculteurs familiaux ou leur collectif semble nécessaire pour, d'une part, consolider les droits fonciers selon les normes locales de sécurisation et pour s'assurer, d'autre part, que les engagements pris par les agriculteurs ont fait l'objet d'un consentement éclairé et sont compatibles avec la viabilité de leurs exploitations.

> DES MÉCANISMES DE RÉGULATION ET DE GOUVERNANCE À PROMOUVOIR POUR GARANTIR LA RÉUSSITE DES DISPOSITIFS²⁰

Maitriser les sentiers de dépendances à toutes les échelles

Les politiques publiques visant à favoriser la séquestration du carbone sur le long terme et leurs liens avec les questions foncières s'inscrivent dans un environnement global, à la fois écologique,

économique et social. Leurs enchâssements et dépendances avec des arrangements institutionnels et des politiques publiques plus vastes mettent l'accent sur le besoin de cohérence de ces politiques spécifiques, avec tout un ensemble d'autres politiques menées à différentes échelles. Ils posent également la question de la compatibilité des différentes formes d'agriculture et de gestion des ressources naturelles avec les objectifs que se sont fixés les participants à la COP 21 en matière de climat. Des incohérences entre les politiques publiques sont difficilement évitables, mais certaines politiques ont des effets totalement irréversibles sur le moyen terme.

L'incapacité ou la réticence de nombreux États à mettre en place les régulations commerciales et sectorielles nécessaires pour sécuriser les structures agraires qui ont démontré être les plus à même de stocker davantage de carbone, c'est-à-dire celles fondées sur les agricultures paysannes/familiales, invite à travailler à des échelles supra-nationales, à la fois régionales ou mondiales. Même en Europe, le premier pilier de la Politique agricole commune, avec ses subventions à l'hectare, a favorisé l'augmentation du capital physique dans les exploitations. Les logiques changent avec l'endettement et ont des conséquences sur la rente foncière. Au Danemark par exemple, les changements au niveau de la régulation foncière ont entraîné un basculement de la structure du marché foncier. Le prix de l'hectare agricole s'est envolé lorsque l'on a permis à d'autres acteurs, financiers, d'intervenir dans les marchés de terres agricoles. Aujourd'hui, les agriculteurs qui veulent transmettre leur exploitation ont des difficultés à le faire, et rencontrent des problèmes pour prendre leur retraite.

Les débats ont montré que malgré les défaillances des dispositifs de gouvernance portés par les États, les enjeux liés à la séquestration du carbone et à la sécurité alimentaire ne peuvent pas relever du seul secteur privé. Le marché ne pourra jamais résoudre des problématiques qui relèvent des biens communs. Il incombe aux États de prendre la responsabilité de relever ces défis et de mettre en place des cadres de régulation et des règles du jeu qui leur permettent de réussir leurs transitions écologiques tout en garantissant le développement de leur territoire, l'augmentation du niveau de vie des populations les plus vulnérables tout comme leur sécurité alimentaire.

Des politiques d'aménagement adossées à une fiscalité : une alternative sérieuse ?

L'artificialisation des terres, c'est-à-dire la transformation de terres à usage agricole en terres destinées à d'autres usages, a un impact considérable sur la

19. Colin J.-P., 2017, *Sécuriser les transactions foncières marchandes en Afrique de l'Ouest*, Fiche pédagogique du CTFD, Paris.

20. Cette partie a été rédigée sur la base des contributions et débat de la table ronde n° 1 animée par Michel Merlet.

séquestration et le stockage du Carbone. En France par exemple, les deux tiers de l'artificialisation ont lieu aux dépens de l'agriculture ou de l'élevage, alors que les terres agricoles ne représentent que la moitié du territoire. La dimension spatiale doit donc être intégrée, en travaillant à différentes échelles, celle des villes, des petites régions, des pays, etc. Les politiques d'aménagement territorial donnent des résultats, même si elles ont aussi des limites (maîtrise imparfaite des jeux d'échelle, quantitatif primant sur le qualitatif, effets pervers important du fait de leur impact sur la rente foncière).

La comparaison entre le Cambodge et le Vietnam a mis en évidence l'impact de la planification et des systèmes fonciers qui sont privilégiés (faible maîtrise de l'espace, propriété privée titrée et concessions dans le premier cas, forte maîtrise de l'espace, droits d'usage certifiés et priorité à l'agriculture familiale jusqu'en 2000 dans le second cas). Sur la frontière entre les deux pays, dans les deux cas, il y a eu destruction de l'agriculture forestière, mais pour mettre en place un système agraire avec une densité de population de 5 habitants au km² au Cambodge, alors que celle-ci est de l'ordre de 100 habitants/km² au Vietnam, où le gouvernement a utilisé les marchés fonciers pour permettre à l'État de capitaliser la rente foncière venant du changement d'usage des sols dans les zones péri-urbaines.

La perte des sols agricoles, souvent détenus par les petits paysans, peut être contrôlée par l'aménagement du territoire, mais aussi par le recours à la fiscalité. Des systèmes de bonus (pour l'intensification urbaine par exemple) et de malus (pour la

conversion de terres agricoles par exemple) dans le cadre d'une fiscalité de l'aménagement peuvent être efficaces. Cette fiscalité peut être gérée au niveau territorial ou au niveau national.

Par ailleurs, il est souvent très important de pouvoir créer ou renforcer des instances de gouvernance territoriale intermédiaires. Cela va de pair avec la nécessité de redonner une légitimité à la gestion collective, aux institutions collectives et aux niveaux locaux de gouvernance impliquant l'existence de contre-pouvoirs pour pallier les risques clientélistes.

Concevoir des processus d'évaluation qui prennent en compte le foncier comme les autres externalités

L'évaluation des projets et politiques œuvrant à augmenter la séquestration du carbone dans les sols est une question clef, en particulier pour l'Initiative 4 pour 1000 dont l'ambition est de pouvoir davantage apprécier les déterminants en la matière pour mieux les valoriser ensuite auprès des différents acteurs stratégiques de ces politiques.

Les protocoles existants incorporent aujourd'hui un certain nombre de requis relatifs aux droits humains et au respect des directives volontaires en matière de gouvernance foncière des Nations unies, comme des lignes rouges à ne pas dépasser pour pouvoir bénéficier de financements internationaux. Ils impliquent parfois des analyses fines des évolutions des situations foncières et des politiques publiques en la matière et permettent d'anticiper des évictions opérées au nom du changement climatique.

Cambodge © Germain Priour



Les débats ont par ailleurs montré que l'échelle de la parcelle, comme celle de l'exploitation (quelle que soit sa taille et sa nature), sont tout à fait insuffisantes pour mesurer l'ensemble des externalités, qu'elles soient foncières, sociales, environnementales ou économiques. Les dispositifs d'évaluation doivent en particulier prendre en compte tous les acteurs des filières en amont comme en aval des exploitations. Au Maroc par exemple, un projet d'agriculture irriguée visant à fixer du carbone dans les sols sur un territoire et une végétation de type steppique traversés par des parcours pour le bétail, a donné lieu à des migrations des éleveurs vivant en aval des prises d'eau vers des bidonvilles. Les coûts d'opportunité de toutes les ressources mobilisées par les projets (terre, eau, travail, etc.), et donc le carbone perdu du fait de leurs effets indirects, doivent être pris en considération dans les méthodes d'évaluation.

Un autre écueil à éviter en matière de protocole d'évaluation, est celui du jeu de la comparaison qui ne se baserait que sur des analyses d'écarts entre une situation « avant-projet » et une situation « après-projet ». Des situations « contrefactuelles » qui essaient de simuler les évolutions qui auraient pu se produire si le projet n'avait pas eu lieu, doivent être modélisées avec le même soin que la situation « avec projet » et intégrées à l'analyse des effets. Elles se construisent sur la base d'hypothèses et ont pour objectif de promouvoir une discussion collective contradictoire, au lieu de n'envisager qu'un possible, celui de l'exécution du projet.

Enfin, des données plus qualitatives « à dire de paysans » et pas uniquement « à dire d'experts », doivent alimenter les évaluations comme les réflexions stratégiques des États et des organisations internationales partenaires, pour que leur consentement ou non puisse venir éclairer les décisions prises en amont.

> VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?

Le sol, dans sa capacité à stocker du carbone, à être vecteur de biodiversité, mais aussi dans ses fonctions agricoles, est un commun autour duquel des règles partagées sont à façonner à différentes échelles avec les organisations et les acteurs concernés par sa gestion. Les débats ont montré le caractère fondamental des structures agraires et du foncier dans l'analyse des capacités de stockage du sol et la définition de mesures susceptible d'effets sur l'adoption et le maintien de pratiques 4 pour 1000. À ce titre, les agricultures paysannes ont été réaffirmées comme les premières séquestratrices de carbone, si tant est qu'elles puissent être appuyées par des politiques publiques, y compris commerciales, favorisant leur maintien et le développement de pratiques 4 pour 1000. La crise des « projets REDD+ », dont la majorité ne parvient plus à commercialiser les crédits carbone produits (demande saturée), plaide pour la prudence quant à la perspective de financer le 4 pour 1000 à travers des ventes de crédit carbone. Il est aujourd'hui nécessaire de créer de nouvelles ressources financières à travers des mécanismes pérennes. Des redevances affectées, à faible taux et très larges assiettes peuvent être déployées, y compris dans les pays à faibles revenus. ●

Pour en savoir plus

- Les notes de cadrage et contribution à ces journées sont disponibles en accès libre sur le portail foncier et développement [ici](#).
- Voir également la synthèse complète de la table ronde produite par Michel Merlet [ici](#).

La rédaction de cette note a été réalisée par **Alain Karsenty** (Cirad), **Camilla Toulmin** (IIED), **Michel Merlet** (Agter), **Jean-Pierre Chauveau** (IRD) et le secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement » (**Sandrine Vaumourin** et **Aurore Mansion**, Gret), sur la base des contributions et des apports écrits et oraux des intervenants des deux journées, et des débats que leurs contributions ont suscités en salle.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

