



Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest

Lorenzo Cotula et Giedre Jokubauskaite avec la
collaboration de Mamadou Fall, Mark Kakraba-
Ampeh, Pierre-Etienne Kenfack, Moustapha Ngaido,
Samuel Nguiffo, Tédyl Nkuintchua et Eric Yeboah

Série Foncier, Investissements et Droits

À mesure que les pressions sur les terres et les ressources naturelles augmentent, les groupes défavorisés risquent d'être de plus en plus lésés, en particulier lorsque leurs droits ne sont pas garantis, que leurs capacités à les faire valoir sont limitées, et que d'importantes inégalités façonnent leurs relations avec le gouvernement et les investisseurs. La série Foncier, Investissements et Droits de l'IIED fournit des informations sur l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer des droits.

D'autres rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés depuis la page www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent :

- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Cameroun. 2016. Kenfack, P-E, Nguiffo, S et Nkuintchua, T. Aussi disponible en anglais.
- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Ghana. 2016. Yeboah, E et Kakraba-Ampeh, M. Aussi disponible en anglais.
- Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Sénégal. 2016. Fall, M et Ngaido, M. Aussi disponible en anglais.
- Land rights and investment treaties: exploring the interface. 2015. Cotula, L.
- Investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun : acquisitions de terres à grande échelle depuis 2005. 2015. Nguiffo, S et Sonkoue Watio, M. Aussi disponible en anglais.
- Understanding agricultural investment chains: lessons to improve governance. 2014. Cotula, L et Blackmore, E.

Dans le cadre du programme de l'IIED sur les Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens, nous partageons également les leçons tirées des approches novatrices entreprises par des groupes de citoyens visant à faire valoir leurs droits. Ces outils incluent notamment des actions au niveau local, un engagement dans les processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissements, de contrats et de procédures d'arbitrage. Les enseignements tirés des praticiens sont disponibles sur notre site internet www.iied.org/pubs.

Les rapports récents comprennent :

- Défense des droits communautaires : Enseignements tirés d'un projet de gaz naturel au Mozambique. 2015. Salomão, A. Aussi disponible en portugais et en anglais.
- Faire valoir les droits fonciers des communautés grâce au mécanisme de la RSPO en Indonésie et au Libéria. 2015. Lomax, T. Aussi disponible en anglais et en espagnol.
- Democratizing international investment law: recent trends and lessons from experience. 2015. Cotula, L.
- Bringing community perspectives to investor-state arbitration: the Pac Rim case. 2015. Orellana, M *et al.* Aussi disponible en espagnol.
- Activités de plaidoyer sur les négociations de traités d'investissement : Enseignements tirés de la société civile malaisienne. 2015. Abdul Aziz, F. Aussi disponible en anglais.
- Suivi des acquisitions foncières par les communautés locales : Leçons de la raffinerie de pétrole de Buseruka en Ouganda. 2015. Twesigye, B. Aussi disponible en anglais.

Pour contacter l'IIED au sujet de ces publications, veuillez envoyer un mail à legaltools@iied.org

Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest

Lorenzo Cotula et Giedre Jokubauskaite avec la collaboration de Mamadou Fall, Mark Kakraba-Ampeh, Pierre-Etienne Kenfack, Moustapha Ngaido, Samuel Nguiffo, Téodyl Nkuintchua et Eric Yeboah

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2016.

Copyright © Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)
Tous droits réservés.

ISBN : 978-1-78431-358-6
Numéro de commande IIED : 12590FIED

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :
International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road
London WC1X 8NH
Royaume-Uni

Email : newbooks@iied.org
Twitter : @iied
Facebook : www.facebook.com/theIIED
Télécharger d'autres publications depuis www.iied.org/pubs
Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Cotula, L. et Jokubauskaite, G. avec la collaboration de Fall, M., Kakraba-Ampeh, M., Kenfack, P.-E., Ngaido, M., Nguiffo, S., Nkuintchua, T. et Yeboah, E. (2016) Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest. IIED, Londres.

Photo de couverture : Plantation d'hévéas au Cameroun. Crédit photo : PRA/Creative Commons CC BY-SA 3.0 via Wikimedia Commons.

Traduit de l'anglais par Maryck Nicolas-Holloway.

Conception : Judith Fisher, www.regent-typesetting.co.uk

Impression : Full Spectrum Print Media, imprimeur certifié ISO14001 au Royaume Uni, en utilisant des encres à base d'huile végétale et du papier recyclé à 100 %.

Ces travaux ont été exécutés à l'aide d'une subvention du Centre de recherches pour le développement international, établi à Ottawa, au Canada. Les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles du CRDI ni de son Conseil des gouverneurs.

 **IDRC | CRDI**
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Table des matières

Sigles et acronymes.....	ii
Remerciements.....	iii
À propos des auteurs	iv
Résumé exécutif.....	1
1. Introduction et concepts clés	8
1.1 Exposé du problème.....	8
1.2 À propos de ce rapport	9
1.3 Concepts clés.....	12
2. En quoi le droit national façonne-t-il des opportunités de redevabilité.....	18
2.1 Autorités : vers des axes de redevabilité plus clairs et plus efficaces.	18
2.2 Normes : des droits fonciers légitimes et au-delà.....	24
2.3 Agents : garantir la capacité juridique à participer au processus de gouvernance.....	32
2.4 Circuits : s'attaquer aux obstacles et aux goulots d'étranglement	38
3. Conclusion.....	42
3.1 Enseignements et solutions possibles	42
3.2 Nos prochaines étapes : tester les outils de redevabilité juridique et sociale.....	45
3.3 Pour conclure.....	48
Références	50

Liste des encadrés, des figures et des cartes

Encadré 1. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers	10
Carte 1. Les sites d'étude au Cameroun, au Ghana et au Sénégal	12
Figure 1. Les principaux éléments de la redevabilité.....	13
Figure 2. Redevabilité dans les VGGT	14
Figure 3. Les dimensions multiples de la redevabilité.....	17

Sigles et acronymes

CED	Centre pour l'Environnement et le Développement
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
IED Afrique	Innovation Environnement Développement en Afrique
LRMC	Land Resource Management Centre
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
VGGT	Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

Remerciements

Ce rapport a été préparé dans le cadre du projet intitulé « Reddition de comptes dans la ruée mondiale sur les terres : leçons d'Afrique de l'Ouest » financé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Nous aimerions adresser nos très sincères remerciements à tous ceux qui ont participé aux recherches sur le terrain au Cameroun, au Ghana et au Sénégal, pour le temps passé et le partage de leurs expériences ; Ruth Hall, David Palmer et Margret Vidar pour leurs observations utiles sur une première version de ce rapport ainsi qu'Adrian Di Giovanni et Ramata Thioune, pour leurs commentaires et suggestions sur les différentes moutures de ce rapport et pour leur soutien tout au long du projet.

À propos des auteurs

Lorenzo Cotula est chercheur principal en droit et développement durable à l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), où il dirige l'Équipe des outils juridiques et le programme *Legal Tools for Citizen Empowerment*. Il est aussi chercheur invité au Centre for the Law, Regulation and Governance of the Global Economy (GLOBE) de la Faculté de droit de Warwick.

Mamadou Fall est chargé du programme Gouvernance et gestion des ressources naturelles chez Innovation Environnement Développement en Afrique (IED Afrique). Il est titulaire d'une maîtrise en planification du développement et il a une solide expérience dans la mise à l'épreuve d'approches participatives en matière de développement agricole et rural, de gouvernance politique et de gestion des terres et des ressources naturelles

Giedre Jokubauskaite est chercheuse doctorale à l'Université d'Édimbourg, spécialisée dans le financement du développement, le droit international des investissements, les droits de l'homme et la bonne gouvernance. Elle enseigne aux étudiants du premier cycle à l'École de droit d'Édimbourg et à l'École de Sciences politiques et sociales.

Mark Kakraba-Ampeh est directeur exécutif du Land Resources Management Centre (LRMC), basé à Kumasi au Ghana. C'est un expert reconnu en régime foncier qui a apporté une contribution considérable aux débats politiques sur la gouvernance foncière au Ghana.

Pierre-Etienne Kenfack est professeur de droit à l'Université de Yaoundé II. Il enseigne également dans des universités au Gabon, au Burkina Faso et en France.

Moustapha Ngaido est expert en droits fonciers et chargé de cours à l'Université de Cheikh Anta Diop à Dakar, où il enseigne le droit public. Il a dirigé plusieurs études sur les acquisitions foncières à grande échelle pour les investissements agro-industriels dans divers pays d'Afrique de l'Ouest.

Samuel Nguiffo a étudié le droit et les sciences politiques et il a travaillé sur la gestion des ressources naturelles pendant plus de 20 ans. Il dirige le Centre pour l'Environnement et le Développement, une ONG environnementale qui a été à l'avant-garde de l'autonomisation juridique et du plaidoyer public sur les investissements dans les ressources naturelles au Cameroun.

Téodyl Nkuintchua est anthropologue de formation et cela fait une dizaine d'années qu'il travaille sur des questions de développement rural. Il est coordonnateur des programmes au Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) au Cameroun.

Eric Yeboah est chargé de cours et chercheur au Département d'Économie foncière de l'Université des Sciences et Technologies Kwame Nkrumah, à Kumasi au Ghana. Il soutient également les travaux de recherches du Land Resources Management Centre (LRMC).

Résumé exécutif

Comment la loi affecte-t-elle la redevabilité ?

La récente vague de transactions foncières à grande échelle née des investissements agro-industriels a mis en lumière une demande généralisée en faveur d'une redevabilité accrue en matière de gouvernance des terres et des investissements. Les cadres juridiques influencent les possibilités de reddition de comptes et le recours à la loi a figuré en bonne place dans les réponses des communautés locales aux transactions foncières – le plus souvent en association avec une action collective et une mobilisation politique.

Il est communément admis que les réalités sociales, économiques et politiques peuvent brider l'efficacité des recours juridiques. Toutefois, au-delà des analyses généralistes, la place du droit dans les processus de redevabilité est encore mal comprise. L'amélioration de la reddition de comptes exige une analyse plus fine des leviers juridiques de la redevabilité, des défis rencontrés dans la vraie vie pour faire fonctionner ces leviers et des options de réforme et de meilleure application.

S'appuyant sur des recherches sociojuridiques comparatives entreprises au Cameroun, au Ghana et au Sénégal, ce rapport explore comment la loi favorise, ou au contraire entrave, la redevabilité dans les investissements fonciers. Le rapport élabore un cadre conceptuel pour mieux comprendre la redevabilité ; il évalue dans quelle mesure la législation nationale des trois pays influence les possibilités de reddition de comptes. Outre la promotion d'un débat sur la réforme et l'application de la loi, le rapport entend informer la conception d'interventions sur mesure d'autonomisation juridique afin de promouvoir la redevabilité dans chaque contexte national.

Les conclusions soulignent la grande diversité des situations, des enjeux et des acteurs dans les investissements fonciers et dans les efforts de redevabilité mais elles montrent aussi des caractéristiques récurrentes importantes. Ces caractéristiques créent des occasions et soulèvent beaucoup de défis pour adopter des stratégies visant à obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes concernant les investissements agro-industriels.

Ces caractéristiques ont trait à quatre éléments principaux de la redevabilité : les autorités qui doivent rendre des comptes ; les normes par rapport auxquelles il faut évaluer le comportement de ces autorités ; les agents en quête de redevabilité ; et les circuits que les agents peuvent employer dans leur quête de redevabilité.

Les quatre éléments principaux de la redevabilité :

1) les autorités

La majeure partie des débats sur les investissements fonciers se sont axés sur la façon d'obliger les sociétés à rendre des comptes. En mettant l'accent sur les autorités, on recentre la question de la redevabilité sur le rôle de ceux qui sont chargés de la gouvernance des terres et des investissements – p. ex., suivant le contexte, les agences de l'administration centrale, les collectivités locales ou les chefs coutumiers.

Les trois pays présentent à la fois des différences et des points communs dans les schémas d'autorité. Ils font intervenir une myriade complexe d'autorités étatiques et non étatiques aux niveaux local et national et les principaux sites de prise de décisions vont de l'administration centrale (Cameroun) aux autorités coutumières (Ghana) en passant par les collectivités locales (Sénégal). Le fait que les responsabilités se chevauchent fait que les relations de reddition de comptes peuvent toucher beaucoup d'autorités simultanément, mettant à mal les discours traditionnels qui insistent sur la relation binaire entre le « citoyen » et « l'État ».

Les trois études nationales dénoncent les problèmes liés à l'accessibilité, l'efficacité et la coordination des autorités. Une action mal coordonnée par les différentes autorités peut faciliter les processus d'acquisition foncière et peut se traduire par des chevauchements dans les baux agro-industriels, les concessions forestières, les contrats des industries extractives et même les aires protégées. Outre les considérations techniques, des considérations d'économie politique peuvent être en jeu : il semblerait que le dysfonctionnement des systèmes serve de puissants intérêts particuliers.

Dans un tel contexte, une gouvernance hautement centralisée (comme au Cameroun) peut exacerber les obstacles à la redevabilité, tout particulièrement dans les zones rurales. Dans le même temps, des expériences diverses avec une gouvernance plus décentralisée au Ghana et au Sénégal mettent en garde contre des solutions simplistes suggérant que « ce qui est local est magnifique » : les collectivités locales peuvent abuser de leurs prérogatives, des intérêts acquis et des déséquilibres de pouvoirs peuvent aussi affecter les systèmes de gouvernance locale et, à elle seule, la proximité géographique n'est en rien un gage de redevabilité plus forte.

2) les normes

Les normes de redevabilité définissent le comportement que l'on attend des autorités et elles servent de référence à l'examen de leur conduite. Elles peuvent être basées sur des lois et directives nationales et internationales ou sur des systèmes de tenure coutumière. Les directives internationales plaident pour la reconnaissance juridique et la protection effective de tous les droits fonciers socialement légitimes. Pourtant, dans chacun des trois pays, il existe à tout le moins

un certain déphasage entre la législation nationale et les perceptions locales de légitimité sociale.

De fait, les systèmes locaux de tenure foncière sont souvent mal traduits dans la législation nationale, notamment au Cameroun et au Sénégal où les systèmes coutumiers ne sont pas reconnus ou très peu. Lorsque le droit national subordonne la protection juridique à l'enregistrement des terres, des procédures lourdes et onéreuses peuvent mettre la protection juridique hors de portée de la plupart des populations rurales. Des obligations de mise en valeur mal conçues et des causes d'utilité publique vaguement définies peuvent aussi exposer les détenteurs de droits fonciers légitimes au risque d'expropriation.

Dans le même temps, la simple reconnaissance des droits coutumiers n'est pas non plus la panacée pour sécuriser les droits et garantir la redevabilité. Au Ghana, par exemple, les revendications foncières des « migrants », d'hier et d'aujourd'hui, jouissent d'une protection variée mais souvent limitée au regard du système coutumier et, par voie de conséquence, aux yeux de la législation nationale. Les systèmes coutumiers peuvent aussi soulever des questions délicates en matière de relations entre les sexes. Des questions particulièrement difficiles se présentent lorsque les systèmes coutumiers perdent ce qui était perçu comme leur légitimité sociale ; lorsqu'ils sont érodés par le changement socioéconomique ; ou lorsque les autorités coutumières abusent de leurs pouvoirs.

En dehors des questions liées aux droits fonciers, les normes de redevabilité influencent également les chances de reddition de comptes par rapport à d'autres questions, y compris les recettes publiques et le partage des bénéfices. Pour résoudre ces questions dans la législation nationale, il faut généralement trouver un juste milieu entre le besoin d'une certaine souplesse de la part des autorités pour régler des situations variées et difficiles à prévoir, d'une part et, de l'autre, le besoin de normes claires qui peuvent imposer une discipline sur les pouvoirs discrétionnaires et fournir une base solide pour la redevabilité.

3) les agents

Les agents de redevabilité sont ceux qui peuvent agir pour obliger les autorités à rendre des comptes. Selon le cas, un agent de redevabilité peut être un individu, un groupe organisé, une institution ou tous les citoyens. Ces recherches ont considéré trois groupes d'agents de redevabilité potentiels : les détenteurs de droits fonciers légitimes affectés par le comportement des autorités ; d'autres groupes qui, sans toutefois détenir de droits fonciers, sont également touchés, tels que les travailleurs agricoles ; et les défenseurs de l'intérêt public qui, sans être directement touchés par le comportement en question, néanmoins s'en préoccupent.

Les études nationales ont documenté dans quelles mesures divers groupes de détenteurs de droits fonciers légitimes et de personnes touchées ont fait jouer des leviers juridiques, sociaux et politiques en quête de redevabilité dans les investissements fonciers. Elles ont aussi documenté comment les défenseurs

des intérêts publics nationaux et internationaux peuvent soutenir les efforts des communautés locales. Toutefois, des tensions peuvent aussi survenir entre les demandes conflictuelles des différents groupes, tels que les jeunes et les aînés, ou les détenteurs de terres et les ouvriers agricoles et, n'importe où, l'équilibre de l'opinion à propos des investissements fonciers peut basculer avec le temps.

Pour que les agents de redevabilité potentiels deviennent réellement des agents, il faut des processus à long terme et des déclencheurs particuliers. De multiples facteurs peuvent influencer la question, y compris les déséquilibres de pouvoirs, de savoir et de ressources. Outre ces obstacles pratiques, les caractéristiques de la législation nationale influencent également les possibilités et les contraintes pour que les acteurs deviennent des agents de redevabilité.

Ainsi, les règles en matière de statut juridique, les dispositions qui rendent l'accès à la justice tributaire de l'existence d'un droit juridique, et l'obligation pour les communautés de constituer des personnes morales peuvent être nécessaires pour structurer des processus juridiques et politiques. Mais, si elles ne sont pas suffisamment réfléchies, ces règles peuvent restreindre abusivement la gamme d'agents de redevabilité potentiels. La législation qui accorde aux autorités gouvernementales des pouvoirs intrusifs pour contrôler les activités des organisations non gouvernementales peut aussi restreindre l'espace de reddition de comptes.

4) et les circuits

Les circuits à la disposition des agents de redevabilité varient en fonction du pays et de l'autorité dont le comportement est en jeu. Ces circuits ne peuvent pas être évalués isolément mais doivent être considérés dans le cadre de la « formule » globale dont ils font partie. Par ailleurs, les circuits qui relient les autorités et les agents de redevabilité ne peuvent être compris qu'à la lumière de l'unique système de gouvernance dans lequel ces circuits opèrent.

La législation nationale de chacun des trois pays prévoit de multiples circuits pour que les agents puissent obliger les autorités à rendre des comptes – tout au moins sur papier. Parmi ceux-ci figurent des modalités administratives, judiciaires et quasi-judiciaires de consultation et de recours. Toutefois, le fonctionnement de ces circuits est souvent entravé par des facteurs juridiques et socioéconomiques.

En termes de facteurs juridiques, la législation peut ne pas être suffisamment détaillée, ce qui peut déboucher sur une application inadaptée. De fait, les dispositions législatives en matière de consultation sont souvent très vagues. Et même lorsqu'elles sont correctement mises en œuvre, une seule « audience publique » peut se révéler insuffisante pour permettre aux différentes voix locales de se faire entendre sur des choix de développement complexes qui peuvent irrévocablement transformer un territoire et des moyens de subsistance.

Par ailleurs, le recours aux tribunaux pour s'opposer à des décisions gouvernementales peut nécessiter des procédures lourdes et chronophages. Les

caractéristiques des systèmes judiciaires ont influencé la nature des différends portés devant les tribunaux (comme le montre la prévalence de litiges privés par rapport à l'examen de l'action gouvernementale au Cameroun) et les voies légales poursuivies (par exemple, certains requérants au Ghana préfèrent porter des affaires devant la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, plutôt que devant les tribunaux).

Marche à suivre: réformer la loi...

Globalement, aucune configuration juridique unique ne ressort comme la recette miracle évidente permettant d'aligner au mieux les cadres légaux avec la quête de redevabilité. Les contextes de chacun des trois pays présentent des ouvertures, telles que la reconnaissance juridique des droits fonciers coutumiers au Ghana, et l'accessibilité géographique de la gouvernance foncière décentralisée au Sénégal. Dans le même temps, bien des choses peuvent être faites pour renforcer la redevabilité dans chacun des trois pays. Cela exige des interventions sur mesure pour améliorer les rouages des éléments de la redevabilité dans chaque contexte national.

On dit souvent que les lois sont bonnes sur papier mais que le problème réside dans leur mise en œuvre. Pourtant, ces recherches ont aussi mis en lumière des problèmes qui découlent de la conception de la loi – par exemple, lorsque la loi n'accorde qu'une protection fragile des droits fonciers socialement légitimes, ou lorsqu'elle crée des obstacles qui empêchent les gens de devenir des agents de redevabilité.

Dans de tels cas, même une application correcte n'arriverait pas à la hauteur des normes fixées par les directives internationales. Ce constat montre le rôle important qu'une loi bien conçue peut jouer pour répondre à la demande citoyenne pour plus de redevabilité. Les attributs spécifiques varient inévitablement en fonction du contexte. D'une manière plus générale, toutefois, les réformes devraient veiller à ce que la loi :

- Mette en place des arrangements sur mesure afin de promouvoir la redevabilité au sein de différentes configurations d'**autorités** étatiques et non étatiques aux niveaux local et national, y compris des mécanismes pour la reddition de comptes « de haut en bas » des autorités vers leurs électeurs et des modalités qui permettent à l'État de veiller à ce que l'action menée par les collectivités locales soit conforme aux normes applicables ;
- Exprime des **normes** claires et applicables de redevabilité, sur la base de la reconnaissance juridique et d'une protection efficace de tous les droits fonciers socialement légitimes, y compris les droits coutumiers le cas échéant, et sur la base de paramètres clairs pour passer au crible l'action publique dans une large gamme de domaines, y compris les attributions de terres, les recettes publiques et les relations de travail ;

- Réduise au minimum les arrangements susceptibles de marginaliser les **agents** de redevabilité potentiels, y compris en supprimant toute obligation juridique qui pourrait restreindre excessivement l'accès à la justice ou à une prise de décisions publique, et en empêchant des contrôles administratifs abusifs sur les activités des organisations d'utilité publique ;
- Garantisse le bon fonctionnement des **circuits** de redevabilité, y compris en créant des dispositifs efficaces pour que les gens puissent influencer les décisions en plus des obligations existantes de consultation ou « d'audience publique », et en prévoyant des recours juridiques accessibles et efficaces pour s'opposer aux décisions défavorables.

... et repousser les limites de la législation existante

Des processus permanents de réformes juridiques dans les trois pays étudiés peuvent fournir des points d'entrée pour amorcer ou approfondir un dialogue sur ces questions. Mais la réforme de la législation est techniquement délicate et politiquement semée d'embûches. Des intérêts particuliers peuvent entraver des réformes techniquement sophistiquées.

Il existe aussi une dimension temporelle importante, car le changement juridique nécessite généralement des processus lents et il a souvent du mal à tenir tête aux rapides mutations sociales, politiques, écologiques et économiques. De surcroît, une simple modification de la loi ne se traduit pas à elle seule en un changement concret. Des interventions pratiques pour soutenir une mise en œuvre imaginative sont essentielles pour que la législation fasse une différence sur le terrain.

En conséquence, outre le travail politique, il est réellement nécessaire que les gouvernements et les défenseurs de l'intérêt public élaborent des outils, des approches et des stratégies qui puissent permettre aux autorités et aux agents de redevabilité de repousser les limites de la législation existante. Les terres et les investissements sont intrinsèquement politiques, par conséquent, ces outils, ces approches et ces stratégies auront besoin de s'attaquer aux considérations politiques ainsi qu'aux problèmes techniques. Ils auront aussi besoin de répondre et de s'ajuster aux contextes spécifiques et d'être mis à l'échelle par un éclairage des réformes de la législation nationale.

L'élaboration de ces réponses sur mesure exige des investissements soutenus dans la mise à l'épreuve de nouvelles façons de promouvoir la redevabilité dans la pratique. En s'appuyant sur ce rapport, des organisations dans chacun des trois pays ont commencé à tester « des outils de redevabilité juridique et sociale » pour soutenir les personnes touchées par des investissements fonciers. Le but est de tirer le meilleur parti des chances de redevabilité offertes par la législation nationale applicable et de générer des enseignements pour les processus de politiques nationales en cours. Parmi ces outils figurent :

- La mobilisation de « jeunes juristes » pour aider les organisations communautaires dans leurs interactions avec les sociétés et l'administration centrale (Cameroun) ;
- La mise au point de listes de contrôle et d'outils de soutien pour une prise de décisions plus inclusive au niveau local et pour la négociation d'accords entre la communauté et les investisseurs (Ghana) ;
- Et l'établissement d'accords négociés localement soutenus par des « para-juristes » communautaires pour garantir la redevabilité descendante des agents des collectivités locales (Sénégal).

Pour conclure

Les relations foncières en Afrique rurale connaissent de profondes transformations. Bien des choses restent à faire pour développer des modèles d'investissements capables de répondre à la fois aux aspirations locales et aux considérations commerciales. Des transformations permanentes et attendues dans les relations foncières rurales sont non seulement fonction d'un changement socioéconomique à long terme mais aussi de choix politiques délibérés.

Ce rôle des politiques publiques soulève des questions en termes d'orientations socialement désirables du changement, de la manière de gérer le changement et – surtout – de ceux qui devraient se charger de faire des choix d'aussi grande portée et comment. Dans ce contexte, le défi qui consiste à promouvoir la redevabilité dans la gouvernance des terres et des investissements restera probablement au cœur de la scène stratégique des recherches et de l'action dans les années à venir.

1. Introduction et concepts clés

1.1 Exposé du problème

Ces dernières années, une nouvelle vague de transactions foncières à grande échelle en guise d'investissements agro-industriels dans les pays à revenu faible et intermédiaire a déclenché de vifs débats sur l'avenir de l'alimentation, de l'agriculture et du contrôle sur les terres et les ressources naturelles. Si beaucoup reconnaissent que davantage d'investissements plus réfléchis pourraient être une force positive, les droits fragiles et les opportunités d'influence limitées dont jouissent les populations rurales dans de nombreux pays ont fait redouter des expropriations généralisées et des modèles d'investissement inadaptés.

Des mécanismes efficaces visant à promouvoir la redevabilité sont largement reconnus comme étant essentiels pour sécuriser les droits fonciers des populations rurales et pour veiller à ce que les investissements du secteur privé contribuent à un développement durable inclusif. De nouvelles opportunités sont apparues pour renforcer la redevabilité dans la gouvernance des terres et des investissements.

Au niveau international, des directives récemment adoptées offrent des indices plus précis pour une gouvernance responsable des terres et des investissements – y compris les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT, Encadré 1). Des directives internationales ont également été élaborées au niveau régional, notamment le Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de l'Union africaine. À l'avenir, le défi pour passer « du mondial au local » consistera à traduire ces directives internationales en changement réel sur le terrain.

Au niveau local, les investissements fonciers ont déclenché des réactions variées « de la base ». Pour traduire en partie la différenciation sociale fondée sur le genre, la génération, le statut, la richesse, les revenus et les stratégies de subsistance, ces réactions vont des demandes d'inclusion dans les entreprises agro-industrielles comme ouvriers agricoles ou plantations satellites ; aux efforts visant à obtenir de meilleures conditions pour la consultation ou la compensation ; en passant par des stratégies de résistance visant à mettre un terme aux transactions et à poursuivre d'autres trajectoires de développement (Borras et Franco, 2013 ; Polack *et al.*, 2013 ; Hall *et al.*, 2015). Les alliances entre divers acteurs dans différents pays ont propulsé les réponses du niveau local au niveau mondial (Polack *et al.*, 2013 ; Cotula et Blackmore, 2014).

La loi se trouve à la croisée des chemins entre ces développements mondiaux à locaux et locaux à mondiaux. D'un côté, la traduction des directives internationales en législation contraignante ou « dure » est une étape importante vers la promotion

d'un changement réel sur le terrain (voir p. ex. les paragraphes 4.4 et 5.3 des VGGT et FAO, 2016). De l'autre, les cadres légaux influencent des occasions de stratégies de redevabilité ascendantes et le recours au droit a figuré en bonne place dans les réponses aux investissements fonciers – le plus souvent en association avec une action collective et une mobilisation politique (voir p. ex. Polack *et al.*, 2013 ; Hall *et al.*, 2015 ; Grajales, 2015 ; Sampat, 2015).

Au sens large, l'utilisation d'un discours juridique a impliqué l'invocation de la langue des droits pour définir les luttes et les faire avancer (Hall *et al.*, 2015). Mais les stratégies de redevabilité ont aussi englobé des actions juridiques devant les tribunaux nationaux, les organes internationaux de défense des droits de l'homme ainsi que les tribunaux relevant des pays où étaient établis les sociétés mères ou les acquéreurs finals (Cotula et Blackmore, 2014).

Dans le même temps, la récente vague d'investissements fonciers a mis au jour les limites de la loi. Les droits ont été sapés et des contrats ont été adjugés en violation des procédures réglementaires. Les caractéristiques récurrentes de la législation nationale fragilisent la protection juridique offerte aux populations affectées par les transactions (Cotula, 2007 ; Alden Wily, 2011a et 2012). Ces tendances soulèvent de vraies questions, de sorte que l'on se demande si la loi peut fournir des solutions efficaces en termes de stratégies de redevabilité locale vers mondiale et mondiale vers locale.

Mais au-delà des analyses sommaires, l'économie politique de la conclusion de transactions est très variée et dépend fortement du contexte. Cette diversité des situations présente aussi d'importantes dimensions juridiques et elle a des implications de grande portée en matière de redevabilité. L'amélioration de la reddition de comptes en matière de gouvernance foncière et d'investissements exige une analyse plus fine des leviers juridiques disponibles dans divers contextes, des défis rencontrés dans la vraie vie pour faire fonctionner ces leviers et des options de réforme et de meilleure application.

1.2 À propos de ce rapport

Ce rapport explore comment la loi définit des opportunités de redevabilité dans le cadre de transactions foncières pour les investissements agro-industriels. Il fait suite à une étude qui a fait la synthèse de la littérature et cerné des questions de recherche plus larges (Polack *et al.*, 2013). Le rapport entend promouvoir le débat sur les politiques et les pratiques afin d'améliorer la redevabilité. En termes plus concrets, il entend informer la conception d'interventions sur mesure d'autonomisation juridique afin d'améliorer la redevabilité dans des contextes spécifiques.

Le droit international a un rôle important à jouer dans la définition de la gouvernance foncière et des investissements, y compris la loi internationale sur les droits de l'homme et le droit des investissements (Cotula, 2015 ; Cordes *et al.*, 2016).

Encadré 1. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers

Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT) sont le premier instrument mondial exhaustif qui fournit des conseils aux États et aux acteurs non étatiques sur la manière de promouvoir une gouvernance foncière responsable.

Les VGGT ont été adoptées à l'unanimité le 11 mai 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), qui est le plus important organe onusien en matière de sécurité alimentaire. L'aval du CSA a fait suite à deux années de consultations multipartites poussées et une année de négociations intergouvernementales.

Les VGGT adoptent une approche holistique en matière de gouvernance des ressources naturelles, qui couvre les forêts et les pêches en plus des terres. Elles associent expressément la gouvernance des régimes fonciers à la promotion de la sécurité alimentaire et reconnaissent les liens puissants qui existent entre les droits fonciers et les droits de l'homme. Les VGGT plaident pour la reconnaissance et la protection de tous les « droits fonciers légitimes » et fournissent des conseils sur diverses questions, telles que la restitution foncière, la redistribution de terres, la réforme des régimes fonciers, les investissements fonciers et l'administration foncière.

Le concept de droits fonciers légitimes marque un virage important dans le raisonnement relatif aux droits fonciers. Il admet que, parallèlement aux droits créés de toute pièce ou acquis aux termes de procédures formelles (les droits fonciers « juridiques »), la politique et la pratique devraient reconnaître et respecter les droits qui jouissent de légitimité sociale, p. ex. en vertu de l'utilisation coutumière, des perceptions locales ou de l'équité de l'acquisition foncière.

Si elles ne sont pas légalement contraignantes en tant que telles, les VGGT ont bénéficié d'un large soutien politique de haut niveau, y compris de la part de l'Assemblée générale des Nations Unies, du G8 et du G20. Certaines dispositions des VGGT traduisent le droit international contraignant, y compris les dispositions en matière d'égalité des sexes et de respect des droits de l'homme.

Mais ce rapport se concentre sur la législation nationale, qui reste le fondement de la gouvernance foncière dans la plupart des contextes. Le droit national fournit également une arène particulièrement importante pour mettre en œuvre les directives internationales, y compris les VGGT, et pour permettre des stratégies de redevabilité ascendante.

Le rapport s'appuie sur des études nationales au Cameroun (Kenfack *et al.*, 2016), au Ghana (Yeboah et Kakraba-Ampeh, 2016) et au Sénégal (Fall et Ngaido, 2016). Chacun des trois pays a connu des niveaux considérables de transactions foncières pour des investissements agro-industriels. De plus, tous les trois sont sur le point de réviser leur législation en matière de gouvernance foncière et d'investissements, ce qui rend les recherches orientées sur les politiques particulièrement pertinentes.

Par ailleurs, les trois pays présentent différentes configurations d'autorité dans la négociation des transactions : au Cameroun, l'administration centrale a été l'acteur clé de l'attribution de terres aux investisseurs agro-industriels ; au Ghana, les autorités coutumières ont été à la tête de nombre de transactions foncières ; alors qu'au Sénégal, des pouvoirs considérables pour gérer les terres sont délégués aux collectivités locales.

De surcroît, le legs colonial fait que le système juridique du Ghana a été historiquement influencé par la tradition juridique anglaise, la législation du Sénégal par la tradition juridique française, alors que le Cameroun conjugue, tout au moins sur papier, des éléments de ces deux traditions. Les trois contextes ne sont pas nécessairement représentatifs de tendances plus larges. Mais cette diversité de configurations et de traditions juridiques donne l'occasion d'explorer la relation entre les investissements fonciers, la redevabilité et la législation dans des contextes nationaux différents.

Dans chaque pays, les recherches ont impliqué une analyse juridique et des recherches qualitatives sur le terrain, sur la base de méthodes semblables. En s'appuyant sur des méthodes de recherches juridiques et sociales, les recherches s'inscrivent dans une tradition sociojuridique de droit comparatif (Siems, 2014). L'analyse juridique a nécessité une évaluation de la législation nationale à la lumière des directives internationales, et en particulier des VGGT.

Les recherches sur le terrain ont généré des données factuelles sur les perceptions locales en matière de gouvernance foncière et d'investissements, le rôle du droit dans ce domaine, les défis de la vraie vie qui affectent les relations de redevabilité et la demande locale en matière d'interventions d'autonomisation juridique pour améliorer la redevabilité. De fait, la notion de droits fonciers « légitimes », qui sous-tend les VGGT (voir l'Encadré 1), signifie que l'évaluation des cadres juridiques à la lumière des VGGT exige plus qu'une simple analyse juridique technique.

Elle appelle une réflexion participative pour déterminer quels droits sont perçus comme étant socialement légitimes dans un contexte donné, et par qui ; pour se demander si des processus adéquats sont en place pour arbitrer des conflits potentiels sur ce qui peut être considéré comme « légitime » ; et pour s'interroger sur les perceptions locales en matière d'adéquation des protections juridiques disponibles, aussi bien au regard de la loi que dans la pratique.

Pour explorer ces questions, les travaux de terrain se sont appuyés sur des entretiens et des discussions en groupes de réflexion. Les participants ont regroupé différentes catégories de populations rurales, y compris des hommes et des femmes, des jeunes et des personnes âgées, ainsi que des organisations de producteurs ruraux, des autorités coutumières, des agents gouvernementaux et, dans la mesure du possible, des cadres de société. Un total de 830 personnes a participé aux entretiens ou aux discussions en groupes de réflexion.

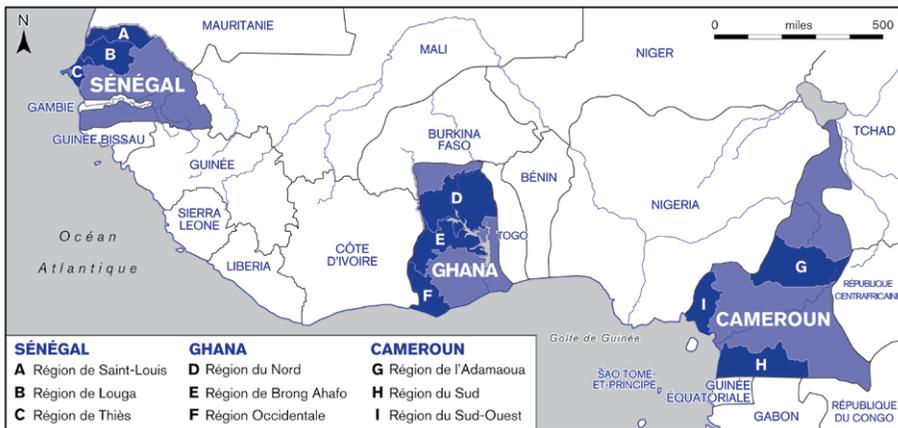
Des recherches de terrain ont été menées dans les régions d'Adamaoua, du Sud et du Sud-Ouest du Cameroun ; dans les régions du Nord, de Brong Ahafo et

Occidentale au Ghana ; ainsi que dans les régions de Louga, de Saint-Louis et de Thiès au Sénégal (Carte 1).

Nous reconnaissons les limites des recherches, notamment la portée limitée des travaux de terrain. Par ailleurs, la vaste gamme complexe d'instruments juridiques pertinents dans chacun des trois pays fait que l'analyse présentée est inévitablement sommaire et que beaucoup de détails ne sont abordés que très superficiellement. Le fait que les contextes de gouvernance au Cameroun, au Ghana et au Sénégal soient très différents et qu'ils ne soient pas nécessairement représentatifs de tendances plus larges, fait qu'il est difficile de dresser des comparaisons et des conclusions généralisées.

Le reste de ce chapitre développe le cadre conceptuel qui sous-tend les recherches. Le chapitre 2 résume les principales conclusions pour les trois pays, alors que le chapitre 3 analyse les enseignements tirés et évoque les prochaines étapes dans leurs grandes lignes.

Carte 1. Les sites d'étude au Cameroun, au Ghana et au Sénégal



1.3 Concepts clés

Les principaux éléments de la redevabilité

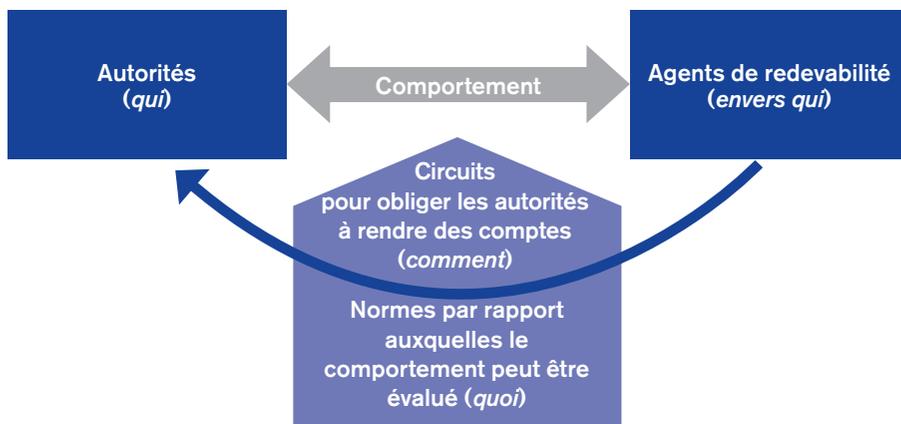
Les praticiens et les chercheurs parlent de la redevabilité de différentes façons et il n'existe pas de consensus sur les contours précis du concept (p. ex. Bovens *et al.*, 2014 ; Fox, 2014). Dans le même temps, la littérature exhaustive sur la redevabilité donne un aperçu des principaux éléments qui permettent de cerner toute relation de redevabilité – à savoir qui devrait rendre des comptes à qui, par rapport à quelle norme et de quelle manière (Black, 2008 ; Bovens, 2007 ; Corthaut *et al.*, 2012).

Généralement parlant, les relations de redevabilité sont établies entre une « autorité » de prise de décisions et ceux qui travaillent pour obliger cette autorité à rendre des comptes, c.-à-d. les « agents » de redevabilité. En principe, l'autorité n'est pas illimitée – elle doit être exercée en fonction d'un ensemble de « normes établies », p. ex. par le droit international, la législation nationale ou un système communautaire. Pour que l'autorité soit circonscrite, les agents de redevabilité doivent avoir des « circuits » en vue d'influencer et de contrôler le comportement de l'autorité.

Tout en reconnaissant que la gouvernance des terres et des investissements est étroitement liée au système politique, juridique et institutionnel général d'un pays, ce rapport examine la redevabilité dans la relation entre les autorités chargées des terres et des investissements agro-industriels d'un côté ; et diverses catégories d'agents qui travaillent pour obliger ces autorités à rendre des comptes, de l'autre.

La Figure 1 illustre les relations entre ces principaux éléments de la redevabilité. Le schéma est une illustration simplifiée des réalités souvent complexes qui peuvent impliquer un réseau imbriqué d'agents, d'autorités, d'autorités-agents (p. ex. lorsque les collectivités locales assument à la fois un rôle vis-à-vis de l'administration centrale et un autre vis-à-vis des électeurs locaux) et d'autres acteurs, y compris des « chaînes d'investissement » complexes d'entités du secteur privé (Cotula et Blackmore, 2014).

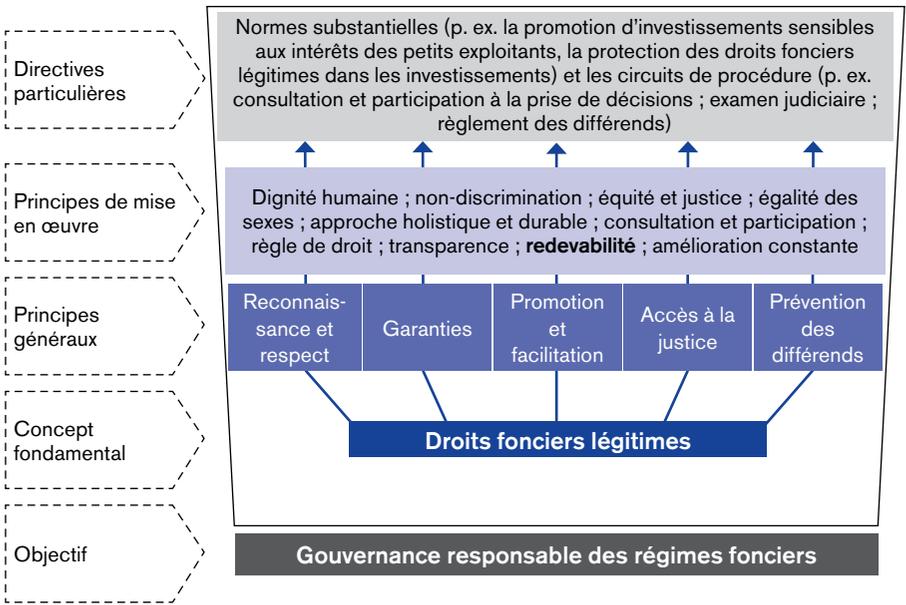
Figure 1. Les principaux éléments de la redevabilité



Redevabilité au regard des VGGT

Les VGGT traduisent la pièce maîtresse de la redevabilité en matière de gouvernance des terres et des investissements (voir Figure 2). Tout d'abord, elles établissent cinq « principes directeurs » de gouvernance responsable qui sont directement liés à la redevabilité (par exemple, l'accès à la justice et la prévention de la corruption ; paragraphe 3A des VGGT). La notion de « droits fonciers légitimes » sous-tend tous ces principes et l'on peut arguer qu'elle est le concept fondamental qui sous-tend les VGGT et qu'elle a des implications importantes pour l'identification des agents de redevabilité.

Figure 2. Redevabilité dans les VGGT



D'autre part, la redevabilité est l'un des « principes de mise en œuvre » des VGGT (paragraphe 3B), aux côtés d'autres principes qui réglementent l'exercice de l'autorité publique tels que la transparence, la règle de droit, la consultation et la participation. Ce « principe » de redevabilité implique d'obliger les autorités à rendre compte de leur comportement (paragraphe 3B.9). Les VGGT couvrent l'action d'une gamme variée d'autorités étatiques et non étatiques.

Troisièmement, les VGGT offrent des conseils plus spécifiques sur le comportement des autorités (c.-à-d. les normes) et sur les schémas procéduraux (c.-à-d. les circuits) pour traduire le principe de redevabilité dans la pratique. Des exemples du premier englobent des dispositions qui appellent les États à soutenir les investissements par les petits exploitants et les investissements qui tiennent compte des intérêts de ces petits producteurs (paragraphe 12.2 des VGGT), et

à établir des garanties pour protéger les droits fonciers légitimes dans le contexte des investissements fonciers (paragraphe 12.6).

Parmi les exemples de régime procédural, on peut citer la facilitation de la consultation et la participation à la prise de décisions (p. ex. paragraphes 5.5, 7.3, 8.7 et 9.9 des VGGT) ; la promotion de mécanismes de révision (paragraphes 6.6 et 6.9) ; et la garantie de l'accès à des mécanismes de règlement des différends rapides et abordables (paragraphes 4.9 et 6.3). Les lignes de démarcation entre les directives matérielles et de procédure sont souvent floues.

Les multiples dimensions de la redevabilité

L'exploration de la redevabilité dans la gouvernance des terres et des investissements exige l'examen de dimensions multiples – à savoir, les dimensions juridiques, politiques et sociales de la redevabilité ; ses dimensions « spécifiques » et « systémiques » ; et ses dimensions rétrospectives et prospectives. Ces multiples facettes se reflètent, en termes plus ou moins explicites, dans les VGGT, et elles sont évoquées dans leurs grandes lignes dans les prochaines sections.

Dimensions juridiques, politiques et sociales. L'exploration de la redevabilité exige d'associer les perspectives juridiques, sociales et politiques – d'autant que les systèmes de gouvernance interviennent au sein de contextes juridiques, sociaux et politiques plus vastes dont ils sont fonction (voir p. ex. paragraphe 5.9 des VGGT).

La perspective juridique peut impliquer, par exemple, l'examen de l'utilisation de procédures juridiques en vue d'un redressement ou d'une révision (p. ex. paragraphes 6.6 et 6.9 des VGGT). Mais la redevabilité ne peut pas se réduire uniquement à des considérations juridiques, notamment dans des contextes où la loi n'a qu'une portée limitée. Les économies politiques complexes des intérêts particuliers, des réseaux clientélistes et des déséquilibres de pouvoirs qui affectent l'action de l'État en Afrique (Bayart, 1993 ; Chabal et Daloz, 1999) soulignent l'importance qu'il convient d'accorder aux dimensions sociales et politiques de la redevabilité (voir aussi le paragraphe 5.9 des VGGT, qui fait référence au contexte politique et social des droits fonciers).

Si les dimensions politiques font référence à la redevabilité des pouvoirs publics envers leurs électeurs (au travers de processus électoraux et autres), les aspects sociaux portent sur la prise en compte du fonctionnement des modalités de gouvernance dans la vraie vie au-delà de relations institutionnelles clairement définies. Par exemple, il est seulement possible de saisir la relation entre les autorités coutumières et les communautés rurales au Ghana si l'on tient compte des liens de parenté et des coutumes socialement intégrés, au-delà des arrangements juridiques et politiques établis dans la Constitution.

Dimensions spécifiques et systémiques. L'étude de la redevabilité soulève des questions en matière d'investissements fonciers spécifiques et à propos des modalités de gouvernance systémiques (voir p. ex. les paragraphes 12.8 et

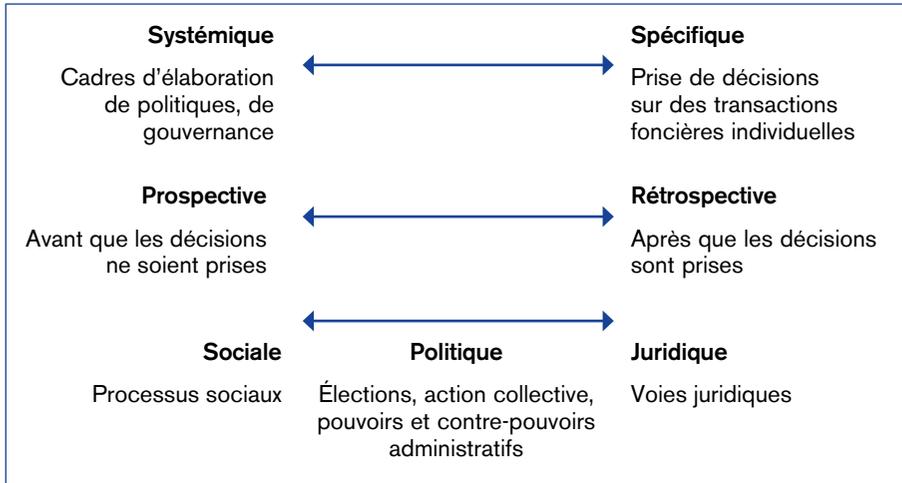
12.10 des VGGT). En prenant l'investissement foncier individuel en guise d'unité d'analyse, on peut faire la lumière sur les stratégies de redevabilité adoptées par les personnes affectées par ces investissements ou qui s'en préoccupent. Toutefois, il est tout aussi important de citer les stratégies qui promeuvent la redevabilité dans la définition de structures de gouvernance plus larges et de choix politiques en « amont » des investissements fonciers individuels.

D'un point de vue juridique, la relation entre les dimensions « spécifiques » et « systémiques » de la redevabilité soulève des questions sur l'interface entre le droit privé et le droit public. En signant une transaction foncière avec une entreprise privée, une autorité pourra exploiter ses structures de gouvernance pour mettre en œuvre sa politique économique plus large. Ces investissements fonciers présentent manifestement une forte dimension de droit public, qui coexiste avec la motivation commerciale première de l'entreprise.

Pourtant, les contrats évoquent aussi des aspects de droit privé, qui sont particulièrement prononcés là où les transactions foncières sont négociées avec des autorités coutumières et non avec des agents du gouvernement. Traditionnellement considérés comme les « gardiens » des terres collectives, certains chefs coutumiers réinterprètent leurs prérogatives d'une manière plus privée (voir p. ex. Ubink, 2008, à propos du Ghana). Les efforts visant à faire progresser un cadre de droit privé pour les transactions foncières auraient tendance à réduire la portée de l'examen public et de la redevabilité, créant ainsi des tensions avec les importantes dimensions de droit public qui sont en jeu.

Dimensions rétrospectives et prospectives. Enfin, il est utile de replacer la redevabilité dans le contexte des étapes de prise de décisions. Ils sont nombreux à parler de la redevabilité en termes étroits, la réduisant en fait à l'équivalent d'un remède à des décisions défavorables ayant déjà été prises. Dans ce sens, la redevabilité implique d'examiner l'exercice de « reddition de comptes » sur les décisions passées (Schedler, 1999 ; Bovens, 2007 ; voir aussi le paragraphe 3.1.4 des VGGT, concernant l'accès au recours juridique en cas de violations des droits fonciers, et le paragraphe 3B.9, qui définit la redevabilité principalement comme étant rétrospective).

Mais la redevabilité peut aussi être prospective et englober les modalités pour promouvoir la réactivité des autorités avant la prise de décisions (Kingsbury *et al.*, 2005 et Fox, 2014 ; voir p. ex. le paragraphe 12.9 des VGGT, à propos d'une consultation avant l'approbation de l'investissement). Cet horizon tourné vers l'avenir peut reposer sur des dispositions juridiques pour promouvoir la transparence et la participation publique à la prise de décisions, et sur les luttes sociales et politiques et les mécanismes pour passer au crible, réfuter ou influencer les processus de prise de décisions avant que toute décision définitive ne soit prise. La Figure 3 illustre l'éventail de ces dimensions différentes de la redevabilité.

Figure 3. Les dimensions multiples de la redevabilité

Les concepts appliqués

Les concepts discutés jusqu'ici ont servi de fondement aux recherches. Dans son résumé des conclusions des trois études nationales, ce rapport organise le matériel sur la base des principaux éléments de redevabilité (autorités, normes, agents et circuits) et considère ces éléments selon les multiples dimensions de la redevabilité (juridique, politique et sociale ; spécifique et systémique ; et rétrospective et prospective). Par ailleurs, le rapport établit un lien entre ces aspects conceptuels et l'analyse des législations nationales d'une part et les directives des VGGT d'autre part.

Pour alléger le texte, il est fréquent qu'il ne soit pas fait référence aux lois nationales. Celles-ci figurent dans les études nationales sous-jacentes (Fall et Ngaido, 2016 ; Kenfack *et al.*, 2016 ; et Yeboah et Kakraba-Ampeh, 2016). L'accent mis sur l'élaboration et l'application d'un cadre conceptuel pour évaluer la redevabilité rend le document parfois technique et le rapport s'adresse en premier lieu à un public de chercheurs et de praticiens analytiques.

Globalement, les résultats soulignent les manières importantes dont la loi – dans les livres mais aussi dans la pratique – façonne les espaces de redevabilité dans le contexte des transactions foncières pour des investissements agro-industriels. Un engagement avec le droit s'impose comme une tribune clé pour faire progresser la redevabilité et mettre en œuvre les VGGT. Outre la suggestion d'idées possibles pour une réforme de la loi, le rapport esquisse des interventions d'autonomisation juridique afin d'améliorer la redevabilité au Cameroun, au Ghana et au Sénégal.

2. En quoi le droit national façonne-t-il des opportunités de redevabilité

2.1 Autorités : vers des axes de redevabilité plus clairs et plus efficaces

L'identification des « autorités » devant rendre des comptes est essentielle pour évaluer les opportunités et les contraintes qui affectent la redevabilité. Si le pouvoir est généralement admis comme étant quelque chose de diffus dans la société, et si l'autorité n'exige pas nécessairement la délégation de pouvoir par le biais de sources formelles telles qu'une constitution nationale, « l'autorité » suppose une observation systémique et généralisée d'un certain mode de gouvernance.

La plupart des débats sur les investissements fonciers se sont attachés à obliger les sociétés (les « accapareurs de terres ») à rendre des comptes. En mettant l'accent sur les autorités, on recentre la question de la redevabilité sur le rôle de ceux qui sont chargés de la gouvernance des terres et des investissements. Ce sont ces autorités qui attribuent des terres aux sociétés et qui, dans la plupart des entités politiques, sont censées être responsables envers leurs électeurs d'un point de vue juridique, politique et/ou social.

Qui décide ? Différences et similitudes entre les trois pays

Les VGGT laissent une marge de manœuvre considérable pour des configurations diverses de l'autorité. Si elles donnent des indices importants pour le comportement des acteurs non étatiques (p. ex. les paragraphes 3.2 et 12.12, à propos des entreprises commerciales), les VGGT s'adressent principalement à la conduite des autorités étatiques.

Les VGGT font mention d'autorités spécifiques au sein de structures étatiques, y compris des agences de mise en œuvre, des autorités judiciaires et des collectivités locales. Pour tenir compte de cette grande diversité de contextes, de questions, et de modalités, les VGGT renferment généralement peu de détails précis concernant la nature institutionnelle et l'emplacement physique de ces autorités.

Au lieu de cela, les VGGT appellent les États à confier « les responsabilités aux niveaux administratifs les mieux à même de fournir des services à la population » (paragraphe 5.6), même si en certains endroits elles soulignent explicitement les avantages des systèmes décentralisés (p. ex. paragraphes 16.6 et 19.2). Ces formulations ouvertes font qu'il n'est pas toujours évident de savoir quelles autorités sont supposées rendre des comptes sur quoi.

Les trois études nationales présentent à la fois des similitudes et des différences dans la configuration des autorités. À commencer par les similitudes, la loi dans

les pays confèrent des pouvoirs (variés et souvent limités) aux collectivités locales. De ce fait, les trois études de cas montrent que les investissements fonciers interviennent dans des contextes de gouvernance « polycentriques » (Black, 2008) caractérisés par de multiples responsabilités susceptibles de se chevaucher à des niveaux et dans des secteurs différents du gouvernement. Toutefois, il n'y a qu'au Sénégal que la loi établit une relation directe entre la décentralisation politique et la gouvernance foncière, les collectivités locales ayant d'importantes responsabilités en matière de gestion des terres.

Les trois contextes font aussi intervenir, à différents degrés, les autorités étatiques et non étatiques. Les autorités étatiques vont des ministères centraux aux organes statutaires qui ont – tout au moins sur papier – un certain degré d'autonomie par rapport à l'organe exécutif du gouvernement. Au Ghana, par exemple, ce dernier comprend la Commission foncière et le Bureau de l'Administrateur des terres de clan (*Office of the Administrator of Stool Lands*). Les institutions coutumières figurent en bonne place parmi les autorités non étatiques, même si leur statut au regard de la législation nationale varie d'un agrément constitutionnel explicite (Ghana) à un manque de reconnaissance juridique (Sénégal).

Dans chaque pays, l'autorité peut changer en fonction de la taille du projet, ou de la nature « systémique » ou « spécifique » de la prise de décisions (c.-à-d. selon que l'autorité adopte des politiques générales ou cherche à conclure des transactions foncières individuelles). Les responsabilités imbriquées de ces autorités étatiques et non étatiques aux niveaux local et national font que les relations de redevabilité peuvent affecter beaucoup d'autorités simultanément, mettant ainsi à mal les discours traditionnels sur la redevabilité qui insistent sur la relation binaire entre le « citoyen » et l'État.

Par ailleurs, chacun des trois pays présentent des régimes fonciers qui sont principalement basés sur le domaine public ou la propriété collective. Cela signifie que les autorités ne se contentent pas de gérer la gouvernance foncière et les systèmes administratifs associés. Au lieu de cela, elles détiennent bien souvent un titre (« radical », ou « allodial ») sur les terres, et dans tous les cas, c'est à elles que revient la décision d'attribuer ou non des droits à des tiers.

Cette configuration juridique confère aux autorités des pouvoirs beaucoup plus grands que dans les juridictions où c'est la propriété privée qui prévaut – même si les VGGT fournissent des conseils sur la manière de gérer les terres relevant du domaine public, y compris en protégeant les droits d'utilisation des sols (paragraphe 8.7).

Au-delà de ces similitudes, les trois pays présentent aussi des différences majeures dans les structures de gouvernance et dans les schémas d'autorité et de redevabilité. Comme évoqué, au Cameroun l'administration centrale joue un rôle clé dans l'attribution des terres aux grands opérateurs commerciaux ; au Sénégal, les collectivités locales ont des responsabilités importantes ; alors qu'au Ghana, ce sont les chefs coutumiers qui ont impulsé la conclusion de transactions.

Ces configurations d'autorité diverses ont des racines historiques qui remontent à loin – au Ghana, par exemple, c'étaient les dispositions du protectorat qui, à l'époque coloniale, préservaient et renforçaient le rôle central des chefs coutumiers dans les zones rurales (Amanor, 1999). Cette diversité entre les pays se traduit par des différences importantes dans les attributs spécifiques des législations nationales et se retrouve dans les myriades sociopolitiques d'acteurs qui impulsent les transactions foncières – c'est ainsi, par exemple, que les autorités coutumières du Ghana jouent un rôle de premier plan dans l'économie politique de la conclusion de transactions.

Outre la variété de ces sièges institutionnels primaires du pouvoir de prise de décisions (administration centrale au Cameroun, collectivités locales au Sénégal et autorités coutumières au Ghana), les configurations institutionnelles propres à un pays impliquent aussi des différences dans la gouvernance polycentrique plus large. Au Sénégal, la responsabilité première pour attribuer la majeure partie des terres nationales repose entre les mains des collectivités locales, mais l'État peut procéder à une expropriation et redistribuer les terres à des fins d'utilité publique.

Au Ghana, les terres sont gérées par les autorités coutumières, mais les transactions conclues par ces autorités doivent être validées par le gouvernement (par le biais de la Commission foncière). Et là aussi, le président a le pouvoir d'acquérir les terres à des fins d'utilité publique par expropriation, et l'un des sites d'étude couverts par les recherches au Ghana a porté sur un bail foncier attribué par l'administration centrale.

Même au Cameroun, où presque toutes les décisions en matière d'allocations foncières sont prises par l'administration centrale, les comités consultatifs locaux ont un rôle statutaire dans les processus d'attribution foncière – ce qui confirme la pertinence de la gouvernance polycentrique. Toutefois, l'étude nationale du Cameroun a documenté les limites de ces comités, non seulement en ce qui concerne leurs pouvoirs purement consultatifs, mais aussi du point de vue de la représentativité de leurs membres, de la capacité des membres du comité à s'acquiescer de leur rôle et de leur redevabilité envers leurs électeurs.

Des réformes législatives récurrentes donnent l'occasion de reconfigurer l'autorité, y compris par la décentralisation ou la recentralisation des pouvoirs. Des discussions en cours au Sénégal à propos de nouvelles réformes législatives affectant la décentralisation portent sur des options inédites susceptibles de renforcer la dévolution, ou de recentraliser les pouvoirs de prise de décisions importants – par exemple, en redéfinissant les communes rurales comme locataires de terres publiques.

Ces processus soulignent que les contours de la gouvernance polycentrique n'ont jamais un caractère définitif. Au lieu de cela, les lignes de démarcation entre les responsabilités institutionnelles aux niveaux local et national sont mouvantes et constamment renégociées, en particulier lorsque des biens aussi politiquement et économiquement sensibles que les terres sont en jeu.

Implications pour la redevabilité

La mise en œuvre du principe de redevabilité des VGGT exige des dispositions sur mesure qui peuvent répondre à ces multiples configurations de l'autorité. Par exemple, les processus électoraux peuvent être un circuit important de redevabilité où le pouvoir de prise de décisions est confié aux collectivités locales (Ribot, 2004). Toutefois, les processus électoraux auront peu de réponses là où des décisions clés sont prises – au regard de la loi et dans la pratique – par des autorités coutumières. Dans ces derniers cas, d'autres circuits de redevabilité seront peut-être disponibles, tels que le recours à des autorités coutumières supérieures, à des organes délibérants coutumiers ou à des institutions de l'État.

On peut se demander si le fait de confier les responsabilités à un type particulier d'autorité peut, à lui seul, améliorer les possibilités de reddition de comptes (Polack *et al.*, 2013). Il est difficile de répondre à cette question, en partie du fait de la grande variété des contextes, des enjeux et des modalités et aussi parce qu'il y a souvent un contraste saisissant entre la théorie et la pratique. Ainsi, si les élections démocratiques sont souvent considérées comme un dispositif modèle en matière de redevabilité, dans la pratique, les élus peuvent rendre plus de comptes à leur parti politique qu'à leurs électeurs (Ribot, 2004).

Cela dit, les recherches de terrain suggèrent que, par rapport aux systèmes fortement centralisés, la proximité des organes décentralisés de prise de décisions est perçue comme offrant plus d'occasions pour obliger les autorités à rendre des comptes. D'un côté, l'étude nationale sur le Cameroun suggère que le vrai problème pour les populations rurales consiste à accéder aux systèmes de gouvernance centralisés et que localement on a l'impression que les barrières géographiques, économiques et culturelles placent l'administration centrale au-delà de la portée de beaucoup de gens affectés par les investissements fonciers.

D'un autre côté, les configurations juridiques qui confient un contrôle considérable sur les terres aux collectivités locales (Ghana, Sénégal) peuvent améliorer les chances de représentation grâce à des unités politiques plus petites et une distance moindre entre les autorités et les agents de redevabilité. Du fait de leur proximité avec les usagers fonciers, les collectivités locales peuvent fonctionner efficacement comme arbitres entre l'investisseur et la « communauté », y compris là où des problèmes surgissent durant la mise en œuvre d'un projet. Cette question s'est présentée au Sénégal, où un conseil municipal nouvellement élu s'est saisi des préoccupations exprimées par les groupements locaux et a facilité un processus de médiation avec l'investisseur qui a finalement débouché sur un règlement satisfaisant pour toutes les parties.

Dans ces contextes décentralisés, les questions importantes portent sur les dispositions juridiques qui peuvent garantir la redevabilité des autorités locales. Au Sénégal, des dispositifs formels de reddition de comptes sont axés sur l'élection périodique de conseillers ruraux. Au Ghana, la Constitution souligne les obligations « fiduciaires » des autorités coutumières en tant que gestionnaires fonciers au nom

de leurs électeurs et la Loi de 2008 sur les chefferies subordonne toute cession de terres par les autorités coutumières au consentement des aînés.

Mais en présence d'intérêts particuliers et de déséquilibres de pouvoirs, même au niveau local, il se pose de vraies questions concernant l'efficacité de ces dispositions juridiques dans la pratique. Globalement, les expériences du Ghana, du Cameroun et du Sénégal fournissent d'importantes mises en garde contre les discours simplistes en matière de redevabilité qui résument les solutions à « ce qui est local est magnifique ».

De fait, les collectivités locales peuvent certes abuser de leurs pouvoirs et être partiales dans la performance de leurs responsabilités. Des intérêts particuliers, des déséquilibres de pouvoirs et même une corruption flagrante peuvent affecter les systèmes de gouvernance locale et, à elle seule, la proximité géographique n'est en rien un gage de redevabilité plus forte. Les collectivités locales peuvent aussi prendre des décisions sur la base de considérations erronées, d'autant que les contraintes de capacités peuvent être particulièrement vives.

Au Ghana, par exemple, les recherches ont identifié des cas où les villageois ont eu recours à des manifestations pour obliger les autorités coutumières à leur rendre des comptes ou ont fait appel à un chef de rang supérieur pour sanctionner l'autorité impliquée dans une prise de décisions défavorable. Toutefois, ces cas semblent être relativement rares.

Dans l'ensemble, les perceptions locales dénoncent le rôle central des autorités coutumières dans les attributions de terres défavorables et des lacunes importantes dans les modalités de reddition de comptes qui affectent ces autorités. D'un point de vue culturel, les membres de la population rurale peuvent se considérer comme des « sujets » du chef, un concept qui privilégie l'obligation d'obéir aux ordres et de faire preuve d'allégeance plutôt que d'être en quête de redevabilité.

Au Sénégal, les conseils municipaux sont élus, mais les processus électoraux ne sont pas la panacée pour garantir la redevabilité dans la pratique journalière de la gouvernance locale. En outre, les recherches du Sénégal soulignent la grande diversité des schémas d'influence et de prise de décisions dans la vraie vie, même au sein de la même configuration juridique et institutionnelle.

Sur un site sénégalais, le conseil municipal a attribué des terres à une société agro-industrielle, apparemment sur ordre direct des agents de l'administration centrale. Sur un autre site, le conseil municipal semble avoir attribué des terres en parfaite autonomie de l'administration centrale et après avoir consulté les villageois.

Ces différents schémas traduisent le statut juridique varié des terres au Sénégal et les différents degrés de contrôle que l'administration centrale peut exercer sur des catégories différentes de terres rurales. Mais les dimensions sociopolitiques peuvent aussi affecter la nature de la relation entre l'administration centrale et les collectivités locales.

Plus généralement, la contestation concernant les attributions foncières faites par les collectivités locales au Sénégal et les autorités coutumières au Ghana souligne que le seul fait de déléguer les pouvoirs sans établir de mécanismes correspondants de redevabilité ne fait que transférer une piètre gouvernance au niveau local. Ces expériences rappellent qu'il est nécessaire d'avoir des mécanismes de redevabilité efficaces au niveau local comme au niveau national.

La discussion qui précède se concentre sur la redevabilité descendante des autorités envers leurs électeurs locaux. Toutefois, les autorités centrales ont aussi des responsabilités importantes pour veiller à ce que les collectivités locales observent les garde-fous constitutionnels. Les autorités « primaires », c.-à-d. celles qui prennent des décisions concernant les attributions foncières, peuvent tout à fait faire intervenir des acteurs locaux venant de l'intérieur ou de l'extérieur du gouvernement. Mais lorsque les systèmes locaux donnent lieu à des abus, le devoir « auxiliaire » de l'État d'intervenir lorsque cela s'impose subsiste – d'autant que l'État est ultimement le gardien de la Constitution et, au plan international, il est légalement responsable (et, à ce titre, il a donc des comptes à rendre) de la conduite de ses autorités décentralisées.

Toutefois, les études nationales illustrent les vrais problèmes auxquels sont confrontées les agences de l'État lorsqu'elles interviennent dans les arènes locales. Au Ghana, par exemple, la Commission foncière est chargée de valider officiellement et de donner son aval aux transactions foncières, y compris aux baux fonciers adjugés par des autorités coutumières. Toutefois, l'étude nationale a dénoncé des problèmes pratiques qui entravent la bonne performance de ce rôle et certaines transactions foncières semblent ne pas avoir été officialisées auprès de la Commission.

De même, un organe de l'administration centrale au Ghana (le Bureau de l'Administrateur des terres de clan) est chargé de collecter les recettes foncières et de les redistribuer en fonction d'une formule définie en vertu de la Constitution. La législation nationale a établi ce système pour réglementer le partage des revenus et garantir une gouvernance efficace et transparente. Mais l'étude nationale a constaté que des paiements forfaitaires et éventuellement des paiements périodiques versés directement aux chefs semblent court-circuiter simplement le système.

Agir de façon unie ?

Les trois études nationales suggèrent des problèmes de coordination au sein d'autorités multiples, que les VGGT identifient comme un attribut important d'une gouvernance responsable (paragraphe 5.6). Comme l'illustre l'étude du Cameroun, une action mal coordonnée par les différents ministères peut se traduire par des chevauchements dans les baux agro-industriels, les concessions forestières, les contrats des industries extractives et même les aires protégées.

L'absence de division claire des responsabilités entre les autorités locales et nationales, ou entre les différentes autorités sectorielles, peut en elle-même faciliter l'attribution de terres à grande échelle, en offrant de multiples points d'entrée institutionnels aux investisseurs en quête de terres. Ce manque de coordination invite à se demander si les dispositions institutionnelles sont suffisamment solides pour gérer les pressions croissantes et de sources multiples sur les terres.

S'attaquer à la coordination interagences pourra nécessiter une plus grande clarté concernant les rôles et des communications plus efficaces. Cela pourra aussi impliquer une mise en valeur des pratiques de planification spatiale (voir la section 20 des VGGT), qui permettrait aux autorités centrales et locales de clarifier les responsabilités institutionnelles ainsi qu'une vision pour les trajectoires de développement dans des géographies données.

Mais les problèmes de coordination suggèrent aussi des économies politiques complexes qu'à eux seuls les outils techniques ne peuvent pas démêler. Des systèmes apparemment dysfonctionnels peuvent convenir aux puissants intérêts particuliers, tout particulièrement si les attributions foncières par les autorités fournissent un important véhicule pour des stratégies d'accumulation qui mettent la machine administrative publique au service du gain privé (Bayart, 1993 ; Chabal et Daloz, 1999).

Cette dernière considération souligne d'autant plus la pertinence de la redevabilité comme mécanisme pour améliorer la gouvernance des terres et des investissements. Mais elle met aussi en relief les défis que présente la défense de la redevabilité là où de puissants intérêts particuliers sont à l'œuvre. Même l'identification de ceux qui devraient être obligés de rendre des comptes pour l'émission de concessions qui se chevauchent peut devenir une entreprise ardue.

2.2 Normes : des droits fonciers légitimes et au-delà

En gros, les normes déterminent comment les autorités devraient se conduire. Elles fournissent une référence pour passer en revue le comportement des autorités. Les sources des normes peuvent varier considérablement, en fonction de l'autorité et du comportement en jeu. Elles comprennent des lois contraignantes et divers degrés de « droit mou » ou d'instruments non contraignants.

La législation nationale fournit généralement une source importante de normes pour gérer le comportement des pouvoirs publics. Par ailleurs, le droit coutumier établit le plus souvent des normes qui dictent la conduite des autorités traditionnelles et, selon la juridiction, elles peuvent tirer un appui juridique de la législation nationale. Dans d'autres cas, il peut exister des tensions entre les normes fixées par la législation nationale et celles basées sur des systèmes coutumiers. Le droit international est une autre source importante de normes, y compris les traités sur les droits de l'homme, même si, comme indiqué plus haut, ce rapport se concentre sur la législation nationale.

Droits fonciers légitimes

Le concept de « droits fonciers légitimes » est la notion fondamentale pour encadrer une gouvernance responsable des régimes fonciers dans les VGGT. Ce concept sert de base pour évaluer les normes qui guident ou devraient guider le comportement des autorités – c'est-à-dire le cadre légal national.

Les VGGT ne donnent pas de définition des « droits fonciers légitimes », même si elles fournissent des directives sur le processus qui devrait être suivi pour identifier les droits légitimes (paragraphe 3A.1, 4.4 et 9.4). Le concept de « droits fonciers légitimes » trouve ses origines dans des travaux analytiques qui soulignent que les droits fonciers peuvent tirer leur légitimité du droit mais aussi des perceptions sociales, et qui plaident pour la reconnaissance juridique des droits fonciers socialement légitimes (Palmer *et al.*, 2009).

En s'appuyant sur ces fondements analytiques, les VGGT indiquent clairement que les « droits fonciers légitimes » englobent la légitimité juridique (c.-à-d. les droits qui sont reconnus par la loi) et la légitimité sociale (c.-à-d. les droits qui sont perçus comme étant légitimes dans un contexte social donné, même s'ils ne sont pas actuellement protégés par la loi ; voir les paragraphes 4.4, 5.3 et 7.1 des VGGT, et FAO, 2016).

La légitimité sociale repose fortement sur l'idée que l'on se fait des revendications qui devraient être considérées comme légitimes. À première vue, cette circonstance peut sembler créer des tensions inhérentes avec le droit, qui privilégie prévisibilité et objectivité, alors que les perceptions de légitimité sociale peuvent varier en fonction des groupes et évoluer au fil du temps.

Toutefois, le fait d'ancrer la protection juridique dans la légitimité sociale ne se traduit pas nécessairement par une incertitude indésirable ; c'est en fait essentiel pour faire en sorte que les cadres légaux soient bien ajustés à leur contexte politique propre au pays, à leur histoire, leur économie et leur société. On peut arguer que la notion de légitimité sociale est précisément déployée pour remédier aux lacunes des dispositions juridiques nationales, lesquelles, si elles ne sont pas traitées, pourraient donner lieu à des doutes quant à la légitimité même de ces dispositions.

Relier la légitimité sociale et juridique

Les trois pays de l'étude mettent en relief des problèmes communs dans l'interface entre le contexte social et le droit applicable. Dans chacun des trois pays, les systèmes coutumiers de gouvernance jouent un rôle important dans l'influence des comportements envers ce qui est bien et ce qui est mal. Et dans les trois pays, les recherches ont identifié au moins *un degré* d'incompatibilité entre les pratiques coutumières et la législation nationale.

Ces tensions semblent particulièrement vives au Cameroun et au Sénégal, où la législation nationale ne prévoit qu'une reconnaissance très limitée, voire aucune,

des dispositions coutumières en matière de droits fonciers. De ce fait, les droits que les populations rurales perçoivent comme étant socialement légitimes peuvent être nominalement protégés tout en restant extrêmement précaires.

Prenons le cas du Cameroun. Dans ce pays, comme dans nombre d'endroits en Afrique rurale, les terres sont traditionnellement considérées comme faisant partie intégrante de la culture d'une communauté : les habitants font partie du terroir et entretiennent avec lui des relations étroites. Traditionnellement, cette relation n'a pas été cernée en termes de propriété, ce qui suppose une dissociation claire entre le propriétaire et la chose possédée. Mais cela implique un rapport puissant et intime entre la population et sa terre. Et si de profonds changements reconfigurent les stratégies de subsistance et les relations socioéconomiques, les valeurs fortes d'ordre culturel, spirituel et socioéconomique des terres restent une caractéristique récurrente des zones rurales.

Ces systèmes sont mal reflétés dans la législation nationale. Au Cameroun, le foncier reste régi par une législation qui a été élaborée il y a plus de 40 ans et qui était elle-même inspirée des réponses coloniales à la gouvernance foncière. Ce régime juridique est axé sur l'enregistrement comme seul mécanisme pour l'établissement de la propriété foncière ; sur le contrôle de l'État sur toutes les terres non enregistrées ; et sur des dispositions juridiques qui permettent au gouvernement d'attribuer des terres à ceux qu'il estime les mieux capables de les mettre en valeur.

Dans la pratique, des procédures lourdes et onéreuses placent l'enregistrement des terres hors de portée de la plupart des populations rurales. Il est estimé que moins de 10 % des terres du Cameroun ont été enregistrées, principalement dans les zones urbaines et périurbaines. Environ 90 % des terres relèvent du « domaine national » administré par le gouvernement. Ces terres comprennent de vastes étendues revendiquées par des petits producteurs, des résidents forestiers et des éleveurs pasteurs.

La législation du Cameroun protège les droits d'utilisation existants mais uniquement sous réserve de conditions et de restrictions très strictes – par exemple, l'obligation qui est faite aux usagers de prouver qu'ils mettent les terres en valeur. La législation n'offre que peu de conseils quant à la façon dont cette obligation devrait être interprétée. Des obligations de mise en valeur mal définies peuvent saper l'aptitude des détenteurs de droits fonciers légitimes à choisir les formes d'utilisation foncière qu'ils pensent être les meilleures pour les terres sur lesquelles ils vivent.

De fait, la notion de mise en valeur est teintée d'hypothèses et de priorisations concernant les formes souhaitables d'utilisation foncière, qui peuvent être incompatibles avec les perceptions et les aspirations locales – se faisant l'écho des références à des « terres inexploitées » dans les discours qui défendaient l'appropriation des terres en Afrique depuis l'époque coloniale. À ce titre, les obligations de mise en valeur peuvent saper les revendications foncières des

pasteurs et des chasseurs-cueilleurs, qui ont souvent bien du mal à apporter la preuve d'une utilisation productive.

Des obligations de mise en valeur mal définies peuvent aussi soumettre les détenteurs de droits fonciers légitimes aux puissants pouvoirs discrétionnaires des autorités. En outre, les recherches sur le terrain suggèrent que ces obligations peuvent promouvoir une gestion des terres non durable, car elles incitent les villageois à défricher les forêts afin de prouver la « mise en valeur » en vue de sécuriser leurs droits fonciers.

La législation nationale au Cameroun permet au gouvernement d'attribuer des droits commerciaux sur les terres relevant du domaine national, y compris à des entreprises agro-industrielles, étouffant ainsi les droits fonciers revendiqués par les populations rurales. Les critères d'attribution des terres relevant du domaine national varient d'un secteur à l'autre (p. ex. forêts, mines, agriculture), ce qui crée une incertitude concernant les normes susceptibles d'être invoquées dans chaque cas. Globalement, cette situation laisse les occupants de 90 % des terres du Cameroun avec des droits précaires, ce qui fait d'eux des « squatteurs de facto » de leurs terres coutumières (pour reprendre l'expression provocante d'Alden Wily, 2011b).

Plus généralement, le décalage entre la législation nationale et le droit coutumier peut créer des incertitudes et des tensions entre différentes revendications de légitimité. S'il présente des spécificités liées au rôle important des collectivités locales dans la gouvernance foncière, le système juridique du Sénégal implique aussi un déphasage entre la législation nationale et les pratiques coutumières. Par ailleurs, il suppose une prédominance des droits d'utilisation foncière octroyés et sanctionnés par le gouvernement au détriment des revendications coutumières et la subordination de la protection juridique à la preuve de la mise en valeur des terres.

Dans la pratique, tout dépend de la question de savoir si les autorités juridiques en place sont prêtes à accepter les revendications foncières qui tirent leur légitimité du régime coutumier – par exemple, par l'émission de documents d'attribution officielle de terres qui se contentent de valider des revendications coutumières sous-jacentes – une pratique qui a été documentée dans l'étude nationale du Sénégal.

Au Ghana, la législation nationale, y compris la Constitution, reconnaît les dispositions coutumières en matière de régime foncier. Mais même là, il peut y avoir des blancs entre la législation nationale et les perceptions locales de légitimité. Ainsi, les systèmes coutumiers ont du mal à accepter les revendications extérieures sur des terres et à s'aligner sur des circonstances sociales qui changent – notamment la mobilité accrue des personnes entre différentes communautés.

Dans certains des sites de recherche au Ghana, les « migrants », qu'ils soient anciens ou récents, peuvent estimer qu'ils ont des revendications légitimes sur les terres. Ces revendications jouissent d'une protection variée mais souvent limitée en vertu du système coutumier et, par voie de conséquence, aux yeux de la législation

nationale. En d'autres termes, les normes de redevabilité peuvent être invoquées de façon plus efficace par certains agents (tels que les membres des familles locales de propriétaires) que par d'autres (p. ex. suivant les circonstances, les migrants).

Les systèmes coutumiers peuvent aussi soulever des questions délicates en matière de relations entre les sexes. Les généralisations doivent être évitées et la coexistence de systèmes matrilineaires et patrilineaires au Ghana souligne que les dispositions coutumières sont très variées. Mais les femmes sont souvent désavantagées par rapport aux hommes dans les systèmes coutumiers, aussi bien en termes de droits fonciers matériels que de capacité à se faire entendre dans la prise de décisions. Enfin, des questions particulièrement difficiles se présentent lorsque les systèmes coutumiers perdent ce qui était perçu comme leur légitimité sociale ; lorsqu'ils sont érodés par un changement socioéconomique ; ou lorsque les autorités coutumières abusent de leurs pouvoirs.

Ces considérations nous rappellent que la simple reconnaissance des droits coutumiers n'est pas une panacée pour sécuriser les droits et garantir la redevabilité. Elles soulignent le besoin de tenir compte de la différenciation sociale dans l'évaluation des opportunités et des contraintes en matière de redevabilité, y compris la différenciation basée sur le genre, la génération, le statut, le revenu, la richesse ou l'activité socioéconomique.

Elles soulignent également à quel point il est difficile pour la législation d'accepter des revendications, des pratiques, des besoins et des tendances en constante évolution – y compris des intérêts commerciaux renouvelés en vue de développer des terres à grande échelle. Les systèmes coutumiers et étatiques dans les trois pays semblent avoir du mal à suivre le rythme de l'évolution rapide des contextes socioéconomiques.

La notion « d'utilité publique »

Dans chacun des trois pays, la législation nationale permet au gouvernement d'acquérir et de transférer des terres même contre la volonté des propriétaires concernés, si des fins d'utilité publique (ou « d'intérêt public », p. ex. au Cameroun) l'exigent. Les VGGT plaident pour une définition claire de ce qui constitue une utilité publique et pour des mécanismes permettant de contester des décisions défavorables (paragraphe 4.3 et 16.1).

Ces derniers peuvent invoquer une révision des instruments juridiques qui déclarent l'existence d'une utilité publique. À ce titre, la notion d'utilité publique offre une tribune importante pour arbitrer de multiples intérêts locaux et nationaux, et – éventuellement – pour définir des normes afin d'obliger les autorités à rendre des comptes.

Toutefois, une caractéristique commune de la législation nationale dans les trois pays est bien l'absence de paramètres clairs pour définir ce qui constitue une utilité publique. Là où des paramètres existent, ils semblent avoir été largement inefficaces face aux pressions commerciales croissantes sur les terres. Ainsi par

exemple, les dispositions législatives au Cameroun qui limitent le type d'acteurs privés susceptibles de bénéficier d'une expropriation semblent avoir été négligées.

À un certain niveau, il est compréhensible que les législateurs puissent souhaiter conserver un degré de souplesse pour permettre la prise de décisions dans une grande variété de situations susceptibles d'être difficiles à prévoir et à transcrire en critères clairement définis. Dans le même temps, le recours (parfois abusif) aux déclarations d'utilité publique a été un facteur important de la contestation nourrie concernant « l'accapement des terres ».

De fait, il est important de se demander si l'établissement de plantations commerciales privées peut, en toute légitimité, être considéré comme étant d'utilité publique et permettre ainsi au gouvernement de transférer les terres par voie d'expropriation. Dans ce contexte, la notion « d'utilité publique » cerne nombre de sujets litigieux qui gravitent autour des investissements agro-industriels, y compris la manière de réconcilier des tensions éventuelles entre les droits fonciers locaux et les programmes nationaux de développement.

Et pourtant, le manque de paramètres clairs ou efficaces vide le concept juridique d'utilité publique de la majeure partie de son potentiel comme outil permettant de fixer des normes de redevabilité. L'appel des VGGT en faveur de définitions claires et d'un recours efficace indique que le cadre classique et sans entrave des obligations d'utilité publique est dépassé et en contradiction avec les meilleures pratiques internationales.

Là où les visions de ce qui constitue une utilité publique sont contestées et polarisées, une question clé consiste à se demander si la loi peut fournir des processus pour arriver à une appréciation partagée de l'utilité publique, établir des garanties pour les droits locaux (y compris à travers l'application du principe de consentement libre, préalable et éclairé, le cas échéant), et fournir des dispositions efficaces en matière de redevabilité.

Au-delà des droits fonciers

Des garanties applicables pour protéger les droits fonciers légitimes constituent un élément clé de la détermination des normes pour obliger les autorités à rendre des comptes. Leur caractère central découle des importantes valeurs sociales, économiques, culturelles et spirituelles dont jouissent les terres dans nombre de sociétés rurales. Il découle aussi de la nature fondamentale de la notion de droits fonciers légitimes dans les VGGT.

Toutefois, les normes de redevabilité vont nécessairement au-delà des questions directement associées à la reconnaissance et à la protection des droits fonciers légitimes. Les VGGT renferment de nombreuses dispositions relatives à la consultation locale et à la participation publique, créant une marge de manœuvre pour des normes procédurales de redevabilité qui ne peuvent pas être cadrées exclusivement en termes de droits fonciers. Ainsi, les VGGT invitent les États « à

encourager et faciliter la pleine participation des exploitants des terres, pêcheries et forêts à un processus participatif de gouvernance foncière » (paragraphe 4.10).

Par ailleurs, la création d'emplois est souvent présentée comme un avantage majeur attendu des investissements fonciers, ce qui soulève des questions relatives aux normes de qualité des emplois créés, et à l'accès aux possibilités d'embauche. Les VGGT plaident pour une conformité avec la législation nationale d'une part et les normes internationales du travail, y compris celles établies par les conventions de l'Organisation internationale du travail (paragraphe 12.4). En outre, les droits au travail sont des droits de l'homme que les entreprises agro-industrielles devraient respecter (voir le paragraphe 3.2 des VGGT, et le principe 12 des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme).

La distribution des revenus fonciers est un autre domaine où les normes de redevabilité vont bien au-delà de l'impératif de protection des droits fonciers. Si les VGGT sont relativement concises sur les questions fiscales (section 19 des VGGT), d'une manière plus générale, plusieurs dispositions des VGGT ont des implications pour la distribution des revenus fonciers (p. ex. le paragraphe 12.4 qui plaide pour un partage équitable des bénéfices tirés des terres publiques).

Un espace limité empêche une discussion plus approfondie de ces questions très vastes. Contentons-nous de dire que les trois pays présentent des similitudes et des différences et que, dans tous les cas, pour donner leur pleine valeur aux VGGT, il faudrait une (re)mise en question attentive de la législation et/ou de son application, de différentes manières et dans des portées variées.

En ce qui concerne la question du partage des bénéfices, par exemple, la législation du Cameroun et du Ghana renferme des dispositions précises qui réglementent la distribution des revenus fonciers. Mais les deux études montrent que la législation nationale manque de détails ou est mal appliquée. Par ailleurs, les estimations et les calculs réalisés dans l'étude du Cameroun sur la base des loyers fonciers réels et des autres utilisations des terres permettent de se demander si même une application correcte des formules législatives donnerait aux populations affectées une solution satisfaisante.

D'un autre côté, la législation nationale au Sénégal ne prévoit pas de modalités précises de partage des bénéfices dans les relations entre les communautés locales et les opérateurs commerciaux. Par ailleurs, dans aucun des trois pays la loi ne prévoit de directives précises sur la teneur des contrats conclus entre les entreprises et les autorités ou sur les liens entre les contrats État-investisseur et communauté-investisseur lorsque les deux existent.

Si les autorités ont certainement besoin d'une certaine souplesse pour structurer les termes d'une transaction de la manière la plus appropriée en fonction des circonstances, le manque d'indicateurs confère aux autorités de vastes pouvoirs discrétionnaires. Cela prive aussi les agents de redevabilité de normes sur lesquelles ils pourraient compter dans leurs efforts pour obliger les autorités à leur rendre des comptes. Au final, cette tension entre le besoin des autorités

d'un certain degré de pouvoir discrétionnaire et le besoin de normes claires de redevabilité est au cœur des choix politiques sur la façon de cadrer ces normes.

Une autre série de problèmes se présente lorsque les terres sont attribuées par des autorités qui sont extérieures à la sphère du gouvernement – par exemple, les autorités coutumières au Ghana. Le principe de la liberté de passer des contrats, qui s'applique dans beaucoup de juridictions, signifie que les parties jouissent d'une latitude considérable pour déterminer le contenu des contrats qu'elles signent et que – en dehors des cas de contrainte, de fraude ou de présentation erronée des faits – ces contrats ont généralement force contraignante.

La loi ghanéenne de 1960 sur les contrats reflète essentiellement cette position. Toutefois, le décret de 1973 sur les transferts fonciers permet à l'État d'intervenir dans le cas de contrats comportant des clauses exorbitantes. Dans la pratique, la mise en œuvre de cette disposition est semée d'embûches, d'autant que la loi ne prévoit aucune définition claire de ce qui est exorbitant. Comme évoqué, certaines transactions foncières ont été conclues sans les soumettre à l'aval de la Commission foncière, ce qui réduit encore la marge de manœuvre pour une intervention du gouvernement.

Options en vue de « l'assimilation » des VGGT dans les normes nationales

Un dernier point, plus général, concerne la meilleure façon de traduire les directives internationales dans les normes nationales. À la différence de leurs homologues au Cameroun et au Sénégal, les autorités du Ghana (à savoir la Commission foncière) ont élaboré un projet de Directives dans le cadre de l'examen des transactions foncières à grande échelle à des fins agricoles et autres au Ghana.

Dans un sens, ces directives nationales pourraient être considérées comme un moyen de « domestiquer » et d'opérationnaliser les directives internationales, y compris les VGGT. Toutefois, la première ébauche de ces directives présente des points faibles évidents, de sorte que même une parfaite conformité ne saurait garantir des investissements « responsables ».

Ainsi par exemple, les directives ne tiennent pas compte du genre, malgré les différences de traitement bien documentées qui existent en matière de genre dans l'accès aux terres, la sécurité foncière et la représentation dans la prise de décisions (King et Bugri, 2013). De même, plusieurs institutions clés n'ont pas été invitées à participer au processus de rédaction. La Commission foncière a récemment amorcé des consultations publiques afin d'améliorer le projet de directives.

Cela dit, la mise en œuvre correcte de ces directives nationales serait un pas en avant important. Par exemple, cela pourrait ouvrir de nouveaux espaces pour une consultation locale. Les résultats de ces consultations devraient servir de base à la prise de décisions par la Commission foncière. Comme la Commission foncière

peut approuver, rejeter ou modifier toutes les transactions foncières proposées, les directives nationales pourraient constituer un moyen de pression considérable.

Toutefois, l'étude nationale du Ghana a trouvé que, dans la pratique, la sensibilisation à ces directives nationales est limitée, même au sein du personnel de la Commission foncière. Les transactions foncières entre les autorités coutumières et les investisseurs sont généralement perçues comme des transactions privées et, bien souvent, les parties ne prennent pas la peine de signaler les marchés à la Commission foncière. Cette circonstance revient à mettre les transactions à l'abri de tout passage au crible sur la base des directives nationales.

Plus fondamentalement, un instrument non contraignant pourrait être approprié pour fournir une directive souple au niveau mondial sur une question politiquement sensible, capable d'être adaptée et mise en œuvre dans une multitude de contextes nationaux. Mais en opérationnalisant des directives internationales comme les VGGT au niveau national, l'argument en faveur de normes de redevabilité juridiquement applicables semblerait particulièrement convaincant.

2.3 Agents : garantir la capacité juridique à participer au processus de gouvernance

La redevabilité pose en préalable deux sujets actifs. L'action sous-tend la notion « d'agent » (comme le rappelle le verbe *agir*), grossièrement définie ici pour identifier ceux qui peuvent agir pour obliger les autorités à rendre des comptes. Selon le cas, un agent de redevabilité peut être un individu, un groupe organisé, une institution ou tous les citoyens. Une même entité peut être une autorité dans une relation et un agent dans une autre.

Cartographie des agents de redevabilité

Comme dans le cas des autorités, l'identité des agents de redevabilité dépend en grande partie des contextes nationaux et des systèmes juridiques et politiques. Cela dépend aussi des circonstances des décisions, si elles portent sur des investissements fonciers individuels (« spécifiques ») ou sur des choix politiques en amont (« systémiques »).

De multiples acteurs pourraient agir comme agents de redevabilité dans la gouvernance des terres et des investissements. Notre interprétation des VGGT nous a conduits à identifier (au moins) trois groupes d'agents de redevabilité, à savoir : i) les détenteurs de droits fonciers légitimes affectés par le comportement des autorités ; ii) d'autres groupes qui, sans toutefois détenir de droits fonciers, sont également touchés, tels que les travailleurs agricoles ; et iii) les défenseurs de l'intérêt public qui, sans être directement affectés par le comportement en question, s'en préoccupent.

La première catégorie fait référence aux détenteurs de droits fonciers légitimes qui sont affectés par un projet d'investissement spécifique ou un choix politique.

Comme évoqué, la notion de droits fonciers légitimes est la pierre angulaire des VGGT. La très grande diversité des droits fonciers qui pourraient être considérés comme « légitimes » dans tout contexte donné signifie que cette catégorie d'agents de redevabilité est potentiellement très large.

Suivant le contexte, elle pourrait inclure les populations autochtones, les petits exploitants agricoles, les éleveurs pasteurs, les résidents forestiers, les pisciculteurs et d'autres utilisateurs de ressources, tant hommes que femmes, revendiquant une large gamme de droits détenus individuellement ou collectivement sur une multitude de ressources foncières – pas seulement la propriété des terres. Les VGGT stipulent clairement que les droits fonciers légitimes comprennent des droits qui ne sont pas actuellement protégés par la loi (paragraphe 4.4, 5.3 et 7.1), y compris des droits coutumiers (p. ex. le paragraphe 5.3).

Les études nationales fournissent plusieurs exemples montrant comment les détenteurs de droits fonciers légitimes ont agi comme agents de redevabilité, actionnant des leviers juridiques, sociaux et politiques en réponse à des transactions foncières pour des investissements agro-industriels. Dans la région Occidentale du Ghana, par exemple, la redistribution en 2012 à un opérateur agro-industriel de terres ayant fait l'objet d'une expropriation sans dédommagement dans les années 1980 a déclenché une vague de protestations qui, à son tour, a donné lieu à un dialogue entre la communauté et l'investisseur et, finalement, à de meilleures conditions pour les détenteurs de droits fonciers locaux.

Des cas similaires de résistance et/ou de dialogue sont apparus sur d'autres sites dans les trois pays. Dans au moins deux cas, des stratégies de redevabilité ont été activées par des pasteurs qui sont aussi détenteurs de droits fonciers légitimes dans le contexte des VGGT – même si la reconnaissance des droits des pasteurs dans la législation nationale est extrêmement variable. Au Sénégal, l'attribution de terres à une société de fabrication de biocarburant au sein d'une réserve naturelle utilisée par des pasteurs a entraîné une vague de contestation nourrie par ces derniers et par des défenseurs prêts à les soutenir. Ce conflit se poursuit.

Dans un autre cas au Ghana, des pasteurs peuls se sont plaints que l'attribution de quelque 50.000 hectares de terres à une exploitation agro-industrielle allait empiéter sur leurs droits de pâturages. L'action a débouché sur un accord aux termes duquel les droits de pâturages seraient octroyés sur des portions balisées et non exploitées des terres prises à bail, tandis que les pasteurs s'engageaient à empêcher leurs bêtes de divaguer sur les exploitations agricoles.

Outre les détenteurs de droits fonciers légitimes, d'autres acteurs ont aussi un intérêt direct dans la gouvernance des terres et des investissements. La deuxième catégorie d'agents de redevabilité concerne la gamme plus large de personnes qui, sans pour autant détenir des droits fonciers, peuvent être affectées par le comportement des autorités.

Bien que les VGGT soient principalement attachées à la notion de droits fonciers légitimes, elles reconnaissent le rôle de « toutes les autres parties susceptibles d'être concernées » par des processus de gouvernance (expression utilisée dans le paragraphe 7.3 des VGGT ; pour une formule analogue, voir les paragraphes 8.6 et 8.7). Tout particulièrement dans un contexte d'investissement, les VGGT appellent les États à identifier tous les droits fonciers légitimes, mais aussi « les droits et les moyens de subsistance des tierces personnes également concernées par ces investissements » (paragraphe 12.10). En outre, les VGGT donnent aux « parties concernées » un rôle dans le suivi de la mise en œuvre et des impacts des investissements (paragraphe 12.14), ce qui revient à créer un lien direct avec la redevabilité.

Cette deuxième catégorie d'agents de redevabilité peut englober, à titre d'exemple, les usagers de l'eau en aval et les travailleurs d'une plantation agro-industrielle. L'emploi a été un enjeu très négligé dans les débats sur « l'accaparement des terres », non seulement par rapport aux situations où « les terres des populations sont requises mais leur main-d'œuvre ne l'est pas », de sorte que les investissements fonciers chassent les gens de leurs terres et déplacent leur travail (Li, 2011:286) ; mais aussi dans des situations où les entreprises agro-industrielles créent effectivement des emplois mais où des questions se posent concernant les répercussions sur les moyens de subsistance.

Ces recherches n'ont pas pu traiter pleinement des questions liées à l'emploi. Mais il est important de reconnaître que l'emploi peut avoir de profondes répercussions sur les efforts déployés pour mettre en œuvre les VGGT vis-à-vis des investissements fonciers. De fait, il existe des liens très forts entre le contrôle sur les terres et le contrôle sur le travail dans les sociétés agraires. Les investissements fonciers peuvent transformer propriétaires affectés en travailleurs agricoles ou attirer des ouvriers d'ailleurs avec des répercussions de grande portée pour les sociétés locales. Comme évoqué, les VGGT plaident pour un respect des normes de travail internationales.

Dans l'un de nos sites d'étude au Ghana, les travailleurs agricoles ont plaidé pour de meilleurs salaires. Il y a aussi eu des différends liés aux exigences des communautés en faveur d'un accès privilégié à des emplois qualifiés (p. ex. mécaniciens, chauffeurs). Ces dernières exigences ont finalement échoué en raison d'un manque de compétences nécessaires, de sorte que les villageois ont principalement été recrutés comme ouvriers agricoles.

Toutefois, les négociations ont débouché sur l'établissement de fonds visant à former les membres de la communauté et améliorer l'accès aux emplois de moyen à long terme. Cet exemple illustre les chevauchements qui peuvent exister entre les différentes catégories d'agents de redevabilité (p. ex. les propriétaires et les ouvriers agricoles). Des ménages, et même des individus, peuvent occuper les deux positions.

Au-delà des personnes affectées par le comportement d'une autorité, il existe une troisième grande catégorie d'agents de redevabilité. Cette catégorie fait référence à la myriade d'individus, d'organisations et d'acteurs, et finalement à l'ensemble des citoyens, qui peuvent être en quête de redevabilité pour défendre une cause publique (« les défenseurs de l'intérêt public »). Cela peut englober, par exemple, des organisations de producteurs ruraux ; des organisations non gouvernementales (ONG) ; des activistes préoccupés par les répercussions que les investissements fonciers peuvent avoir sur les populations et sur l'environnement ; des journalistes ; et même des chercheurs engagés.

Les VGGT reconnaissent le rôle important que les organisations de producteurs ruraux et la « société civile » peuvent jouer dans la gouvernance des terres et des investissements (p. ex. les paragraphes 1.2.4, 2.3, 5.7, 5.8, 6.5, 12.2, 15.4 et 26.5 des VGGT). Cela peut impliquer un rôle autonome dans la quête de redevabilité ou des efforts pour aider les acteurs des deux catégories précédentes à poursuivre leurs propres stratégies de redevabilité.

Les recherches de terrain ont fourni de nombreux exemples du rôle important que ces défenseurs peuvent jouer dans les stratégies de redevabilité. Dans un cas tiré de l'étude du Sénégal, une ONG nationale a apporté une aide juridique et d'autres formes de soutien à des villageois qui se mobilisaient contre une attribution de terres par l'autorité locale à une entreprise agro-industrielle. Ce soutien a facilité la libération d'activistes communautaires qui avaient été incarcérés par les autorités. Cela a aussi débouché sur une décision favorable du tribunal concernant le conflit foncier.

Les trois groupes d'agents de redevabilité (détenteurs de droits fonciers légitimes ; personnes concernées ; et défenseurs de l'intérêt public) peuvent avoir des ordres du jour similaires ou divergents, selon le contexte. Leurs actions de redevabilité peuvent se renforcer mutuellement et des alliances fructueuses de différents agents couvrant les trois catégories peuvent améliorer l'accès à des circuits de redevabilité et augmenter l'impact de l'action.

Ainsi, la mobilisation contre une grosse entreprise agro-industrielle au Cameroun a fait appel à des alliances entre des villageois locaux et des ONG locales, des ONG nationales capables de faire remonter la question au niveau national, et des ONG internationales ayant suffisamment de poids pour porter les préoccupations devant le pays d'origine de l'investisseur et sur la scène internationale.

Mais des tensions peuvent aussi survenir, nées des revendications conflictuelles des différents groupes. Dans un cas au Ghana, les jeunes en voulaient aux aînés pour avoir consenti à des attributions foncières. Un cas venant du Cameroun montre que plusieurs segments de la « communauté » peuvent exprimer des exigences différentes (pouvant aller de la résiliation du marché à sa renégociation moyennant des conditions plus favorables), et que les attitudes peuvent évoluer au fil du temps (à mesure que la présence continue de la société fait que certains préfèrent privilégier la renégociation plutôt que la résiliation).

Comment la loi façonne des opportunités pour les agents de redevabilité

La section précédente a mis en lumière une large gamme d'acteurs qui pourraient chercher à obliger les autorités à rendre des comptes. La question de savoir si les agents de redevabilité potentiels deviennent réellement des agents (et s'identifient comme tels) dépend des processus à long terme et de déclencheurs particuliers. De multiples facteurs peuvent influencer la question, y compris des faiblesses en termes d'espace et d'organisations pour une action collective ; des déséquilibres en termes de pouvoir, de savoir et de ressources.

Outre ces obstacles pratiques, les caractéristiques de la législation nationale influencent également les possibilités et les contraintes pour que les acteurs deviennent des agents de redevabilité. Ainsi, certains circuits de redevabilité exigent des agents qu'ils aient un statut juridique particulier. Bien souvent, ce statut n'est pas acquis automatiquement – il peut supposer au préalable, par exemple, la déclaration d'un ensemble particulier de circonstances factuelles juridiquement pertinentes, ou l'établissement d'une personne morale. Les obstacles en termes d'accès à un statut juridique peuvent saper une relation de redevabilité avant même qu'elle ne commence.

Un contexte où le statut juridique est particulièrement important concerne l'accès à la justice – par exemple, pour chercher à obtenir la restitution des terres ou un dédommagement, ou pour demander aux tribunaux d'examiner l'argument d'utilité publique invoqué par les autorités pour justifier une expropriation. L'accès à la justice occupe une place importante dans les VGGT, aussi bien comme « principe général » (paragraphe 3A.1.4) que dans le contexte des dispositions spécifiques des VGGT (p. ex. la dernière phrase du paragraphe 7.3).

Les études nationales illustrent de quelles manières les obligations juridiques peuvent entraver l'accès à la justice. Ainsi par exemple, l'étude du Cameroun indique que les règles relatives au statut juridique permettent aux gens d'ester en justice et de contester la conduite des autorités mais seulement s'ils peuvent prouver que des droits légaux sont en jeu et s'ils ont un intérêt direct suffisant dans la question.

Cette obligation bride la gamme d'agents possibles. Elle peut faire qu'il devient plus difficile pour les défenseurs de l'intérêt public de contester les investissements fonciers, ou tout au moins certains de leurs aspects spécifiques, car ils peuvent ne pas être directement concernés par ces investissements. Même les personnes qui revendiquent des droits fonciers légitimes sur des terres contestées peuvent avoir du mal à satisfaire à cette obligation si la législation nationale ne reconnaît pas leurs droits et si les discours dominants refusent leur légitimité. De lourdes procédures d'enregistrement des terres peuvent faire qu'il est difficile pour les détenteurs de droits fonciers légitimes d'acquérir des droits sanctionnés juridiquement et d'occuper une position plus forte en matière de relations de redevabilité.

Par ailleurs, les conditions juridiques qui obligent les communautés à acquérir une personnalité morale pour pouvoir enregistrer leurs terres ou ester en justice (comme au Cameroun), en plus des procédures lourdes et onéreuses pour ce faire, peuvent réduire les capacités des communautés à agir comme agents de redevabilité grâce à des processus juridiques. De plus, l'acquisition d'une personnalité morale peut impliquer la création de nouvelles institutions (p. ex. des associations, des coopératives), dont le fonctionnement pourrait faire double emploi et créer des tensions avec des organes établis et des fonctions traditionnelles, y compris des autorités coutumières là où celles-ci existent. Cela soulève aussi des questions sur la redevabilité des leaders locaux vis-à-vis de leurs électeurs.

Les contextes juridiques au Ghana et au Sénégal présentent des différences importantes par rapport à la situation au Cameroun. Au Ghana, par exemple, des familles et des groupes de propriétaires coutumiers (les « *stools* » dans le sud du pays et les « *skins* » dans le nord) peuvent engager des poursuites et être poursuivis en justice, c.-à-d. qu'ils sont effectivement reconnus comme des personnes morales. Toutefois, il existe aussi certains points communs. Par exemple, l'étude du Sénégal a documenté de lourdes procédures d'enregistrement foncier comparables à celles que l'on trouve au Cameroun, ce qui a des répercussions sur les stratégies de redevabilité.

Une question supplémentaire concerne les obligations juridiques pour les ONG de se faire immatriculer auprès des autorités et de se soumettre à différentes formes de contrôle gouvernemental. Ces obligations peuvent engendrer des abus et entraver l'aptitude de ces organisations à jouer efficacement leur rôle de gardien. Le fait que les autorités de l'État puissent suspendre, voire fermer, les ONG permet à ces autorités de freiner les efforts de redevabilité – et c'est là une question qui a été soulevée dans les recherches menées au Cameroun.

De fait, légalement, les autorités ont les moyens de choisir leurs agents de redevabilité. Une récente vague de législation limitant l'espace de la société civile dans plusieurs pays à travers le monde (voir p. ex. Sherwood, 2015) nous rappelle brutalement comment les gouvernements contrôlent la société civile et comment les procédures d'enregistrement obligatoire peuvent affecter les stratégies de redevabilité.

Dans tous ces cas, la loi bride l'aptitude de certaines personnes à prendre part aux stratégies de redevabilité. À un certain niveau, les obligations de statut juridique peuvent être nécessaires pour structurer le processus de prise de décisions ; on ne saurait attendre des autorités qu'elles ouvrent un dialogue avec tout le monde pour toutes les décisions qu'elles ont à prendre et les tribunaux ont besoin de critères prévisibles pour filtrer les actions en justice. Toutefois, si elles ne sont pas mûrement réfléchies, les dispositions conçues pour structurer les processus juridiques et politiques peuvent réduire les capacités de certaines personnes à recourir à des solutions juridiques pour faire entendre leurs préoccupations.

2.4 Circuits : s'attaquer aux obstacles et aux goulots d'étranglement

Les VGGT identifient de multiples circuits pour favoriser et mettre en valeur la redevabilité. Ces circuits couvrent chacune des dimensions identifiées dans le chapitre 1 : prospective et rétrospective (p. ex. paragraphes 6.6 et 12.9 des VGGT) ; systémique et spécifique (p. ex. paragraphes 12.8 et 12.10) ; et juridique, politique et sociale (par exemple, paragraphes 16.1, 5.9 et 9.2).

Dans la pratique, les circuits à la disposition des agents de redevabilité tendent à varier d'un pays à l'autre. Ils dépendent aussi de l'autorité dont le comportement est en jeu. Ainsi par exemple, les circuits peuvent varier considérablement selon qu'il s'agit de passer au crible la conduite des autorités coutumières ou celle du président.

En outre, la redevabilité reste toujours sujette au changement et à de nouvelles méthodes inexplorées pour obliger les autorités à rendre des comptes. Par conséquent, il est impossible de fournir un examen exhaustif des nombreux circuits de redevabilité en constante évolution qui sont pertinents pour les investissements fonciers.

Enfin, les circuits de redevabilité ne peuvent pas être évalués isolément mais doivent être considérés dans le cadre de la « formule » globale dont ils font partie. Cela tient au fait que chaque pays présente une combinaison précise de circuits. De plus, le fonctionnement d'un circuit peut aussi avoir des implications pour d'autres. L'absence d'un circuit particulier dans un système peut être compensée par les attributs d'autres circuits, qui peuvent être absents ou différents dans d'autres systèmes.

Cela dit, les recherches révèlent certaines tendances récurrentes. La législation nationale des trois pays prévoit de multiples circuits pour que les agents puissent obliger les autorités à rendre des comptes – tout au moins sur papier. Parmi ceux-ci figurent des modalités administratives, judiciaires et quasi-judiciaires de consultation et de recours.

Toutefois, le fonctionnement de ces circuits est souvent bridé par des obstacles et des goulots d'étranglement. C'est tout particulièrement le cas lorsque l'on place l'analyse juridique au sein du contexte social, économique et politique plus large dans lequel interviennent les investissements fonciers – y compris les déséquilibres majeurs en termes d'informations, de ressources et de pouvoirs qui affectent les relations entre l'État, les entreprises et les citoyens. Mais les caractéristiques des cadres juridiques nationaux sont aussi à l'œuvre.

Prenons le cas des consultations locales avant la prise de décisions sur des attributions foncières. La législation nationale dans les trois pays prévoit certains mécanismes de consultation locale, pour éventuellement créer des espaces de redevabilité prospective conformément aux VGGT (paragraphes 3B.6, 4.4, 7.3, 8.6, 9.9, 12.7-10, 16.2 et 16.8, entre autres).

Ces mécanismes peuvent impliquer des audiences publiques dans le contexte des études d'impact environnemental (dans le cadre de la législation sur l'environnement au Cameroun, au Ghana et au Sénégal), des processus d'attribution foncière (p. ex. au Cameroun, concernant les comités fonciers consultatifs évoqués plus haut ; et au Ghana, aux termes de la section 5(n) de la Loi de 2008 sur la Commission foncière) ou de la planification du développement (p. ex. en vertu de la Loi de 1994 sur (les systèmes de) la planification du développement national au Ghana).

Toutefois, des lacunes dans les processus de consultation ont été trouvées à plusieurs reprises dans les études des trois pays. Des consultations mal préparées, des archives publiques insuffisantes et un sentiment de déséquilibre des pouvoirs font que, souvent, les personnes consultées estiment qu'elles n'ont pas été comprises et parfois même qu'on s'est servi d'elles pour légitimer des décisions déjà prises. Certaines personnes ont aussi fait référence aux pressions politiques et sociales considérables qui affectent les exercices de consultation. Plusieurs différends fonciers observés durant les travaux de terrain trouvaient leurs origines, tout au moins en partie, dans l'impression des populations locales de ne pas avoir été suffisamment consultées.

Outre le poids des facteurs socioéconomiques dans les consultations réelles, les recherches ont aussi souligné des problèmes qui remettent en question la conception des cadres légaux. Ainsi par exemple, la législation peut ne pas être suffisamment détaillée, ce qui peut déboucher sur une application inadaptée. De fait, les dispositions législatives en matière de consultation sont souvent très vagues. Et même lorsqu'elles sont correctement mises en œuvre, une seule « audience publique » peut se révéler insuffisante pour permettre aux différentes voix locales de se faire entendre sur des choix de développement complexes qui peuvent irrévocablement transformer un territoire et des moyens de subsistance.

Des considérations semblables peuvent être développées concernant la redevabilité rétrospective – c'est-à-dire les circuits pour obliger les autorités à rendre des comptes une fois que les décisions ont été prises. Les études nationales ont documenté plusieurs cas où les agents ont contesté les décisions. La confiance limitée envers le système juridique a conduit beaucoup de gens à avoir recours à des solutions politiques plutôt que juridiques.

Dans une affaire au Sénégal, par exemple, les personnes lésées ont porté le différend devant la municipalité rurale – la collectivité locale responsable de la gestion du territoire. En réponse, la municipalité a facilité un processus de médiation faisant aussi intervenir l'investisseur et des groupes locaux ayant appuyé le projet d'investissement. Finalement, le processus a débouché sur un résultat satisfaisant pour les requérants, ce qui suggère que les procédures extra-judiciaires peuvent être efficaces.

Le succès de la médiation s'explique en grande partie par le fait que l'investisseur a accepté de faire partie du processus et par un changement dans le leadership

municipal à l'issue de nouvelles élections locales. Cette expérience a aussi rappelé que des divisions peuvent exister au sein de la même « communauté » et que le règlement des différends liés à des investissements fonciers peut être pertinent non seulement pour les problèmes intracommunautaires mais aussi pour les relations extérieures.

Certaines affaires documentées par les recherches ont aussi impliqué le recours à des processus formels de règlement des différends, aussi bien écrits que coutumiers. Au Sénégal, par exemple, un groupe de 99 agriculteurs a été en justice pour revendiquer des terres dont ils estimaient avoir été expropriés. Les agriculteurs ont argué qu'en attribuant des terres à un opérateur agro-industriel, le conseil municipal avait enfreint les lois nationales en matière de décentralisation. Le procès a donné des résultats, en partie grâce à l'assistance juridique et autre fournie par une ONG nationale. À l'issue du jugement, une alliance de défenseurs locaux et nationaux a fait pression pour que la décision d'attribution prise par la municipalité soit annulée.

Toutefois, les obstacles socioéconomiques brident l'aptitude des processus juridiques à donner suite aux exigences de redevabilité. Parmi ces obstacles figurent les dépenses considérables requises pour recruter des experts juridiques, l'éloignement géographique des tribunaux et la durée prolongée des procédures judiciaires. L'analyse juridique menée dans les trois pays a souligné que les obstacles juridiques sont aussi pertinents.

Les problèmes liés au statut juridique ont déjà été abordés. D'autres questions varient considérablement en fonction du contexte national. Au Cameroun, par exemple, si les différends avec des parties privées, y compris des sociétés agro-industrielles, peuvent être portés devant des tribunaux ordinaires, une demande en révision d'une décision gouvernementale d'attribution de terres aurait besoin d'être portée devant les tribunaux administratifs. Ces derniers peuvent impliquer des procédures particulièrement longues et le système judiciaire administratif n'est pas aussi décentralisé que celui des tribunaux ordinaires.

Dans la pratique, les affaires judiciaires documentées par les recherches au Cameroun concernent principalement des procès plus circonscrits devant les tribunaux ordinaires, intentés contre des sociétés et se rapportant à l'endommagement des cultures ou à des pertes de biens. Toute action pour contester les transactions de manière plus fondamentale a avant tout suivi des circuits extra-judiciaires, y compris des protestations, des manifestations et la mobilisation de l'opinion publique.

Là encore, les contextes juridiques au Ghana et au Sénégal présentent des similitudes et des différences par rapport à la situation au Cameroun. À la différence du Cameroun, par exemple, le système judiciaire du Ghana ne fait pas de distinction entre les tribunaux ordinaires et les tribunaux administratifs. Mais des procédures très lourdes et des retards considérables constituent encore un problème récurrent. De ce fait, la Commission plus accessible sur les droits de l'homme et

la justice administrative, qui a des pouvoirs comparables à ceux d'une haute cour, a fini par assumer un rôle plus significatif (et qui n'était sans doute pas totalement prévu à l'origine) dans le règlement des différends fonciers.

Les difficultés pour rassembler les données visant à satisfaire la charge de la preuve, par exemple pour démontrer les impacts défavorables et leur cause, se sont aussi révélées être une contrainte dans les études nationales. Par exemple, la preuve documentaire des droits fonciers revêt souvent une importance critique dans les différends fonciers et, s'il ne peut fournir une telle preuve, cela peut considérablement affaiblir la cause du plaignant. Dans les pays où les transactions foncières sont principalement verbales ou mal documentées, surtout dans les zones rurales, ces obligations juridiques pourraient empêcher les personnes concernées d'obtenir justice auprès du système judiciaire.

Par ailleurs, les études nationales ont mis en doute l'efficacité des procédures judiciaires. Dans un cas au Cameroun, une mesure provisoire prononcée par le tribunal qui ordonnait à une entreprise agro-industrielle de mettre un terme à ses activités semble être restée sans effet. L'étude du Cameroun a aussi documenté des cas où la société a intenté une action en justice à l'encontre des défenseurs locaux, ce qui montre que les procédures judiciaires peuvent aussi bien fragiliser que faire progresser les stratégies de redevabilité.

Les systèmes coutumiers en matière de règlement des différends peuvent aussi présenter des aspects problématiques. Selon le droit coutumier, les autorités traditionnelles peuvent jouer un rôle de premier plan à la fois dans l'attribution de terres et dans le règlement des conflits fonciers. Dans ce contexte, la personne dont l'action peut être à l'origine du conflit peut aussi être impliquée dans la justice qui est rendue aux personnes lésées – un problème qui est relevé dans l'étude du Ghana.

Comme évoqué plus haut, les VGGT accordent une importance considérable à l'accès à la justice. Entre autres choses, elles plaident pour la fourniture d'une assistance juridique gratuite (p. ex. paragraphes 7.4, 9.10 et 10.3), et pour envisager la possibilité de créer des tribunaux spécialisés afin d'améliorer l'accès aux mécanismes de règlement des différends fonciers (paragraphe 21.2).

Ces suggestions ont des implications budgétaires et les impératifs économiques ont récemment accru les pressions sur les systèmes d'assistance juridique dans de nombreux contextes. Mais il existe une marge de manœuvre pour repenser les systèmes judiciaires d'une manière plus exhaustive et imaginative afin d'améliorer l'accès à la justice pour les populations rurales.

3. Conclusion

3.1 Enseignements et solutions possibles

En s'appuyant sur des recherches sociojuridiques comparatives au Cameroun, au Ghana et au Sénégal, ce rapport a documenté différentes stratégies de redevabilité aux niveaux local, national et international. La récente vague de transactions foncières née des investissements agro-industriels a mis en lumière la forte demande pour une redevabilité accrue dans la gouvernance des terres et des investissements. Lorsque des questions aussi politiquement et affectivement sensibles que le foncier sont en jeu, les citoyens attendent des autorités qu'elles les écoutent.

Le rapport a aussi fait la lumière sur la façon dont la loi influence les opportunités de redevabilité dans la gouvernance des terres et des investissements. Les conclusions suggèrent la grande diversité des contextes, des situations et des problématiques, remettant en question ou apportant des nuances aux discours « généralistes » et plaidant plutôt en faveur d'analyses plus fines et de réponses sur mesure. Pour preuve, les différentes configurations des autorités qui pilotent la réalisation de transactions au Cameroun, au Ghana et au Sénégal.

Face à cette diversité, les VGGT évitent de mettre en avant un modèle universel de gouvernance foncière. Les VGGT accordent une latitude considérable aux États dans la poursuite des configurations sociales, politiques et juridiques qu'ils considèrent les plus appropriées. Toutefois, les VGGT fournissent d'importantes suggestions applicables à une grande variété de contextes de gouvernance. De plus, les trois études nationales recensent des caractéristiques récurrentes de la législation nationale, même dans des contextes aussi divers. Ces caractéristiques créent des occasions et soulèvent beaucoup de défis pour adopter des stratégies visant à obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes.

Comme les investissements fonciers ont commencé à attirer l'attention du public, beaucoup d'exigences de redevabilité ont ciblé les sociétés qui faisaient l'acquisition de terres. L'aval officiel des VGGT a déclenché plusieurs initiatives visant à développer des directives plus opérationnelles à l'intention du secteur privé. Si les efforts visant à promouvoir un comportement commercial plus responsable sont certes les bienvenus, cette recherche dénonce des lacunes plus systémiques de la gouvernance que l'action d'opérateurs individuels « responsables » ne peut finalement pas contourner.

Ces lacunes systémiques de la gouvernance peuvent exposer même les investisseurs les plus responsables à des risques de contestation et saper leur « permis social de fonctionner » (« *social licence to operate* » ; Morrison, 2014 ; Bursey, 2015). De fait, à l'instar de l'écart qui peut exister entre la reconnaissance

juridique et la légitimité sociale des droits fonciers, les opérations agro-industrielles peuvent aussi être confrontées à un déphasage entre leur autorisation par les autorités en vertu de la législation nationale d'un côté, et les perceptions sociales de leur légitimité de l'autre. Pour s'attaquer à ces questions, il faut aligner des cadres légaux sur les attentes sociétales.

L'adoption d'une telle approche systémique est aussi conforme aux dimensions importantes de droit public des transactions foncières. Loin d'être de simples transactions commerciales qui exigent avant tout des réponses privées en termes de comportement responsable de la part des entreprises, les transactions présentent des dimensions générales de droit public – non seulement parce qu'elles sont bien souvent négociées par les pouvoirs publics, mais aussi parce qu'elles affectent directement des questions d'intérêt public telles que le contrôle sur les terres et les ressources naturelles, la fiscalité, la concentration de la richesse au sein de la société, et le rôle de la réglementation publique dans les relations foncières locales.

Globalement, aucune configuration juridique unique ne s'impose comme étant la recette miracle pour aligner au mieux les cadres légaux avec la quête de redevabilité. Les contextes des trois pays présentent des ouvertures, comme la reconnaissance juridique des droits fonciers coutumiers au Ghana et l'accessibilité géographique de la gouvernance foncière décentralisée au Sénégal. Dans le même temps, beaucoup peut être fait pour renforcer la redevabilité dans les trois pays. Cela exige des interventions sur mesure afin d'améliorer les rouages des principaux éléments de redevabilité dans chaque contexte national.

On dit souvent que les lois sont bonnes sur papier mais que le problème réside dans leur mise en œuvre. Pourtant, ces recherches ont montré que les attributs de la conception de la loi comptent aussi beaucoup dans la création et la limitation des possibilités de reddition de comptes – par exemple, lorsque la loi n'accorde qu'une protection fragile des droits fonciers socialement légitimes, ou lorsqu'elle crée des obstacles qui empêchent les gens de devenir des agents de redevabilité.

Dans de tels cas, même une mise en œuvre correcte n'arriverait pas à la hauteur des normes fixées par les directives internationales. Ce constat montre le rôle important qu'une loi bien conçue peut jouer pour répondre à la demande citoyenne pour plus de redevabilité. Les attributs spécifiques varient inévitablement en fonction du contexte. D'une manière plus générale, toutefois, les réformes devraient veiller à ce que la loi :

- Mette en place des arrangements sur mesure afin de promouvoir la redevabilité au sein de différentes configurations d'**autorités** étatiques et non étatiques aux niveaux local et national, y compris des mécanismes pour la reddition de comptes « de haut en bas » des autorités vers leurs électeurs et des modalités qui permettent à l'État de veiller à ce que l'action menée par les collectivités locales soit conforme aux normes applicables ;

- Exprime des **normes** claires et applicables de redevabilité, sur la base de la reconnaissance juridique et d'une protection efficace de tous les droits fonciers socialement légitimes, y compris les droits coutumiers le cas échéant, et sur la base de paramètres clairs pour passer au crible l'action publique dans une large gamme de domaines, y compris les attributions de terres, les recettes publiques et les relations de travail ;
- Réduise au minimum les arrangements susceptibles de marginaliser les **agents** de redevabilité potentiels, y compris en supprimant toute obligation juridique qui pourrait restreindre excessivement l'accès à la justice ou à une prise de décisions publique, et en empêchant des contrôles administratifs abusifs sur les activités des organisations d'utilité publique ;
- Garantisse le bon fonctionnement des **circuits** de redevabilité, y compris en créant des dispositifs efficaces pour que les gens puissent influencer les décisions en plus des obligations existantes de consultation ou « d'audience publique », et en prévoyant des recours juridiques accessibles et efficaces pour s'opposer à des décisions défavorables.

Des processus permanents de réformes juridiques dans les trois pays étudiés peuvent fournir des points d'entrée pour amorcer ou approfondir un dialogue sur ces questions. Mais la réforme de la législation est techniquement délicate et politiquement semée d'embûches. Des intérêts particuliers favorables au statu quo peuvent entraver des réformes techniquement sophistiquées.

Il existe aussi une dimension temporelle importante, car le changement juridique nécessite souvent des processus lents et il a souvent du mal à tenir tête aux rapides mutations sociales, politiques, écologiques et économiques. De surcroît, les « limites de la loi » imposées par les réalités sociales, économiques et politiques ont été largement documentées et il est bien connu que la simple modification de la loi ne se traduit pas, à elle seule, en un changement concret.

Des interventions pratiques pour soutenir une mise en œuvre imaginative sont essentielles pour que la législation fasse une différence sur le terrain. Outre le travail politique, il existe un réel besoin d'outils, d'approches et de stratégies qui puissent permettre aux agents de redevabilité et aux autorités de repousser les limites de la législation *existante*.

Les terres et les investissements sont intrinsèquement politiques, par conséquent, ces outils, ces approches et ces stratégies auront besoin d'aborder les considérations politiques ainsi que les problèmes techniques. Ils doivent s'attaquer aux dimensions sociales et politiques en plus des dimensions juridiques de la redevabilité. De surcroît, ils auront besoin de répondre et de s'ajuster aux contextes spécifiques auxquels ils se rapportent, pour pouvoir être pertinents aux niveaux local et national.

À son tour, l'action sur le terrain peut générer des éclairages importants pour la réforme politique, en veillant à ce que l'élaboration des lois nationales s'appuie sur

des pratiques locales. Le partage des enseignements internationaux peut enrichir les efforts pour relever des défis comparables dans différents contextes. Il faut que les interventions développent des outils et partagent des enseignements aux niveaux national et international.

3.2 Nos prochaines étapes : tester les outils de redevabilité juridique et sociale

Tandis que ces recherches touchaient à leur fin, le projet a entamé une nouvelle phase. Comme évoqué, un objectif clé de cette recherche était d'informer la conception d'interventions d'autonomisation juridique sur mesure susceptibles de permettre à des agents d'exploiter au mieux les possibilités de reddition de comptes dans chaque contexte national. En s'appuyant sur ce rapport, des organisations dans chacun des trois pays ont commencé à tester des « outils de redevabilité juridique et sociale » afin d'aider les populations touchées par des investissements fonciers.

Ce travail d'autonomisation juridique se concentre sur un sous-ensemble de sites d'études couverts par les recherches. La sélection des outils a réagi à la demande locale et à des opportunités précises de redevabilité fournies par la législation nationale. La priorité a été donnée aux outils qui étaient susceptibles d'être étoffés et mis à l'échelle une fois le projet terminé. Les prochaines sections décrivent brièvement des interventions dans chaque pays et au niveau international.

Sénégal

Comme évoqué, la législation nationale au Sénégal confère aux autorités locales élues d'importants pouvoirs dans la gouvernance des investissements fonciers. Pourtant, les investissements fonciers ont exposé les limites des seuls processus électoraux lorsqu'il s'agit de répondre aux exigences locales de redevabilité dans la gestion courante des affaires publiques.

Dans ce contexte, l'organisation basée à Dakar, Innovations Environnement et Développement en Afrique (IED Afrique), a entamé des activités pour explorer la faisabilité de nouvelles chartes foncières localement négociées dans trois sites – Beud Dieng, Mboro et Dodel, respectivement situés dans les régions de Louga, Thiès et Saint-Louis. Les chartes foncières fixeront les règles de base concernant la gestion des terres rurales par les collectivités locales.

Plus précisément, les chartes foncières clarifieront les rôles et les lignes de redevabilité et créeront des espaces de délibération locale et de dialogue permanent entre les élus, leurs électeurs et tous les autres acteurs fonciers, y compris le secteur privé. Ainsi par exemple, les chartes foncières établiront des modalités pour que les élus locaux rendent compte de leurs décisions en matière foncière à intervalles prédéfinis et les processus inclusifs et transparents que ces élus devront suivre pour approuver des projets d'investissement proposés.

Il existe une expérience considérable concernant l'élaboration d'accords négociés localement au Sénégal, en particulier en ce qui concerne la gestion décentralisée des ressources naturelles (voir p. ex. IED Afrique, 2003 ; Granier, 2006). Les collectivités locales ont été au cœur de cette expérience et, dans différents points du pays, des conventions locales ont été promulguées en ordonnances municipales. De fait, le projet explore le potentiel d'adaptation de cet outil bien connu pour la gouvernance des terres et des investissements agro-industriels.

Au moment où nous écrivons, les activités en sont encore à leurs tout débuts. En collaboration avec les autorités municipales, IED Afrique a formé et aidé 45 para-juristes communautaires – c'est-à-dire des membres de la communauté disposant d'une formation juridique de base susceptibles de sensibiliser l'opinion aux questions et aux lois se rapportant au foncier et aux investissements, de faciliter le débat local et de soulever des questions « difficiles » avec les collectivités locales.

Le travail des para-juristes est perçu comme essentiel pour favoriser un dialogue local éclairé sur les chartes foncières locales possibles et pour accompagner leur mise en œuvre, si ces chartes venaient à être adoptées. À Dodel, les discussions avec la base sur une éventuelle charte foncière étaient à un stade plus avancé et une ébauche de texte commençait à se dégager.

Ghana

Au Ghana, les autorités coutumières jouent un rôle central, constitutionnellement reconnu dans la gouvernance foncière. Elles ont aussi été au cœur de la négociation de nombre de transactions foncières à grande échelle. Comme évoqué, la Constitution souligne le devoir fiduciaire des chefs en qualité de gardiens des terres collectives. Toutefois, la redevabilité est souvent bridée par des déséquilibres de pouvoirs et des pratiques socioculturelles profondément enracinées.

La redevabilité est aussi bridée par des changements socioéconomiques rapides qui, dans beaucoup d'endroits, érodent les arrangements traditionnels. Dans ce contexte, les efforts visant à améliorer la redevabilité dans la gouvernance foncière et les investissements agro-industriels doivent considérer les autorités coutumières comme faisant partie de l'équation à part entière.

Le Centre de gestion des ressources foncières basé à Kumasi (LRMC, de l'anglais *Land Resource Management Centre*) a amorcé des activités pour tester des outils en vue d'une meilleure redevabilité dans trois sites – Daboase (région Occidentale), Yapei (région du Nord) et l'enclave de Kadelso, Kawumpe et Gulumpe (région de Brong Ahafo). Au moment où nous écrivons, l'intervention en est encore à ses tout débuts. Elle suppose l'élaboration et la mise à l'essai d'un guide et d'une liste de contrôle pour aider les communautés à naviguer dans les négociations communauté-investisseur, en fournissant des suggestions de contrats possibles mais aussi des processus locaux de prise de décisions.

Par ailleurs, l'intervention implique le soutien de comités communautaires de gestion foncière. Ces comités seraient constitués de représentants des autorités coutumières, de conseillers élus, de jeunes, d'hommes et de femmes, de migrants et de parties prenantes reconnues, telles que des ONG locales. Le fait que certains membres du comité aient été des migrants – un groupe traditionnellement vulnérable dans les relations foncières coutumières du Ghana – traduit un effort visant à promouvoir l'inclusion.

Les comités joueront un rôle important dans la mise en œuvre du guide et de la liste de contrôle – par exemple, en dirigeant des évaluations participatives des besoins fonciers avant d'octroyer des terres à des investisseurs, en reconnaissant que la croissance démographique peut accroître les besoins fonciers à venir de la communauté. L'hypothèse est que, si la signature d'un bail foncier relève toujours de la responsabilité des chefs coutumiers, le développement d'accords conclus localement pour gérer des décisions peut ouvrir de nouveaux espaces pour un dialogue local.

De fait, les comités constituent une tentative de diluer la concentration des pouvoirs de prise de décisions loin des chefs et d'améliorer la transparence dans la gouvernance locale des terres et des investissements. À l'heure où nous écrivons, il est encore trop tôt pour évaluer comment évolueront les politiques publiques autour des intérêts particuliers et comment elles pourraient être négociées.

Cameroun

Comme évoqué, le contexte juridique du Cameroun diffère considérablement car des pouvoirs et un contrôle substantiels sur les terres sont aux mains de l'administration centrale. De ce fait, celle-ci a joué un rôle de premier plan dans la mise à disposition de terres à des investisseurs potentiels.

Parmi les obstacles à la redevabilité figurent non seulement des contraintes objectives déterminées par des réalités juridiques et socioéconomiques, mais aussi des perceptions locales qui regrettent des tribunes de prise de décisions distantes et inaccessibles. Il n'existe que fort peu de soutien pour permettre aux populations rurales de surmonter ces contraintes et ces perceptions. Pourtant, les écoles de droit produisent de nouveaux diplômés ayant hâte d'acquérir de l'expérience et d'utiliser leur savoir-faire à bon escient.

Dans ce contexte, le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) basé à Yaoundé a soutenu les travaux de jeunes juristes, des diplômés tout neufs qui sont détachés pour passer jusqu'à six mois sur le terrain afin d'aider les populations rurales. Les jeunes juristes reçoivent une nouvelle formation, sont accueillis par une organisation basée dans la communauté et soutenus sur une base permanente par des juristes plus expérimentés au sein du personnel du CED.

Une fois sur le terrain, on attend des jeunes juristes qu'ils fassent office de premières personnes à qui s'adresser pour que les villageois et les défenseurs locaux puissent obtenir des conseils et qu'ils consultent le CED pour traiter des

questions plus difficiles. Dans le passé, le CED a aidé des jeunes juristes dans des régions forestières et, au fil des ans, ces jeunes juristes, ont apporté un soutien juridique dans de nombreux contextes (voir Nguiffo, 2012). L'intervention suppose d'adapter cette approche aux défis créés par les investissements fonciers. Au moment où nous écrivons, les activités en étaient encore à leurs balbutiements et des dispositions étaient sur le point d'être prises avec les institutions hôtes.

Échange d'apprentissage national et international

Dans chacun des trois pays, les interventions au niveau du terrain sont à petite échelle, les questions abordées sont difficiles et politiquement semées d'embûches, et des horizons réalistes pour un véritable changement ne sont pas compatibles avec le calendrier relativement bref du projet. L'idée consiste plus à tester des approches et à en tirer des leçons plutôt qu'à apporter des solutions définitives.

Au moment où nous écrivons, le principal effet positif sur les sites d'études, notamment au Ghana et au Sénégal, concernait la création de nouveaux espaces de dialogue et la promotion de la participation des communautés locales aux débats portant sur la gouvernance des terres et des investissements. Au-delà des outils spécifiquement testés, cette apparition d'une « citoyenneté » locale engagée pourrait bien devenir la contribution la plus importante du projet à la promotion de la redevabilité. Les répercussions des leçons dans les réformes en cours et dans le développement d'alliances à des fins de partage et de collaboration, dans les trois pays et au-delà, devraient être essentielles pour optimiser l'impact des efforts au niveau du terrain.

3.3 Pour conclure

Les relations foncières en Afrique rurale connaissent de profondes transformations. La récente vague de transactions foncières née des investissements agro-industriels est une manifestation de ces changements. On a observé des préoccupations légitimes et généralisées concernant les effets que ces développements auront sur les groupes plus pauvres et plus vulnérables. Il y a aussi une véritable demande pour des changements positifs car beaucoup de populations rurales aspirent à de meilleurs moyens de subsistance pour elles-mêmes et pour leurs enfants. Bien des choses restent à faire pour développer des modèles d'investissements capables de répondre à la fois aux aspirations locales et aux considérations commerciales.

Des transformations permanentes et attendues dans les relations foncières rurales sont non seulement fonction d'un changement socioéconomique à long terme mais aussi de choix politiques délibérés, par exemple en matière de gouvernance foncière et d'investissements internationaux. C'est le libre arbitre, et pas seulement la structure, qui est à l'œuvre et l'action publique a beaucoup d'importance. Une impulsion politique explicite visant à « moderniser » l'agriculture, souvent assimilée

à une exploitation à plus grande échelle et davantage mécanisée, a été un facteur important dans la récente vague de transactions foncières à grande échelle née des investissements agro-industriels en Afrique.

Bien entendu, l'action publique peut être plus ou moins efficace ; elle peut avoir des conséquences prévues et imprévues et sa mise en œuvre peut entraîner les politiques dans des lieux autres que ceux envisagés au départ. Mais le rôle des politiques dans les processus de changement soulève des questions en termes d'orientations socialement désirables du changement, de la manière de gérer le changement et – surtout – de ceux qui devraient se charger de faire des choix d'aussi grande portée et comment. Dans ce contexte, le défi qui consiste à promouvoir la redevabilité dans la gouvernance des terres et des investissements restera probablement au cœur de la scène stratégique des recherches et de l'action dans les années à venir.

Références

- Alden Wily, L., 2012, "Looking Back to See Forward: The Legal Niceties of Land Theft in Land Rushes", 39(2) *Journal of Peasant Studies* 751-776.
- Alden Wily, L., 2011a, *The Tragedy of Public Lands: The Fate of the Commons under Global Commercial Pressure*, Rome, International Land Coalition, <http://www.landcoalition.org/en/resources/tragedy-public-lands-fate-commons-under-global-commercial-pressure>.
- Alden Wily, L., 2011b, *Whose Land is It? The Status of Customary Land Tenure in Cameroon*, CED / FERN / RFUK, <http://www.fern.org/publications/reports/whose-land-it-status-customary-land-tenure-cameroon>.
- Amanor, K.S., 1999, *Global Restructuring and Land Rights in Ghana*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Bayart, J.F., 1993, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Londres et New York, Longman.
- Black, J., 2008, "Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes", 2 *Regulation and Governance* 137-164.
- Borras, S.M. Jr et Franco, J.F., 2013, "Global Land Grabbing and Political Reactions 'From Below'", 34:9 *Third World Quarterly* 1723-174.
- Bovens, M., 2007, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", 13(4) *European Law Journal* 447-468.
- Bovens, M., Schillemans, T. et Goodin, R.E., 2014, "Public Accountability", dans M. Bovens, R.E. Goodin et T. Schillemans (eds), *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-25.
- Burse, D., 2015, "Rethinking Social License to Operate: A Concept in Search of Definition and Boundaries", 7(2) *Environment and Energy Bulletin*, <http://www.bcbc.com/content/1708/EEBv7n2.pdf>.
- Chabal, P. et Daloz, J.-P., 1999, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, James Currey.
- Cordes, K.Y., Johnson, L. et Szoke-Burke, S., 2016, *Land Deal Dilemmas: Grievances, Human Rights, and Investor Protections*, New York, Columbia Center for Sustainable Investment, http://ccsi.columbia.edu/files/2016/03/CCSI_Land-deal-dilemmas.pdf.
- Corthaut, T., Demeyere, B., Hachez, N. et Wouters, J., 2012, "Operationalizing Accountability in Respect of Informal International Lawmaking Mechanisms", dans J. Pauwelyn, R.A. Wessel et J. Wouters (eds), *Informal International Lawmaking*, Oxford, Oxford University Press, pp. 310-336.
- Cotula, L., 2015, *Land Rights and Investment Treaties: Exploring the Interface*, Londres, IIED, <http://pubs.iied.org/12578IIED.html>.
- Cotula, L., 2007, *Legal Empowerment for Local Resource Control: Securing Local Resource Rights within Foreign Investment Projects in Africa*, Londres, IIED, <http://pubs.iied.org/12542IIED.html>.

- Cotula, L. et Blackmore, E., 2014, *Understanding Agricultural Investment Chains: Lessons to Improve Governance*, Rome/Londres, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture/Institut international pour l'environnement et le développement, <http://pubs.iied.org/12574IIED.html>.
- Fall, M. et Ngaido, M., 2016, *Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Sénégal*, Londres/Dakar, Institut international pour l'environnement et le développement/Innovation Environnement et Développement en Afrique.
- FAO, 2016, *Responsible Governance of Tenure and the Law: A Technical Guide for Lawyers and Other Legal Service Providers*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>.
- Fox, J., 2014, *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?*, Washington DC, Banque mondiale, Global Partnership for Social Accountability Working Paper No. 1, <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/09/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1.pdf>.
- Grajales, J., 2015, "Land Grabbing, Legal Contention and Institutional Change in Colombia", 42(3-4) *Journal of Peasant Studies* 541-560.
- Granier, L., 2006, *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement : Légalité et cohérence en droit sénégalais*, Gland et Cambridge, UICN, <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/eplp-065.pdf>.
- Hall, R., Edelman, M., Borrás, S.M. Jr., Scoones, I., White, B. et Wolford, W., 2015, "Resistance, Acquiescence or Incorporation? An Introduction to Land Grabbing and Political Reactions 'from Below'", 42:3-4 *Journal of Peasant Studies* 467-488.
- IED Afrique, 2003, *Les conventions locales au Sahel : Un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles*, Dakar, IED Afrique, http://www.iedafrique.org/IMG/pdf/conventions_locales-1.pdf.
- Kenfack, P.E., Nguiffo, S. et Nkuintchua, T., 2016, *Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Cameroun*, Londres/Yaoundé, Institut international pour l'environnement et le développement/Centre pour l'Environnement et le Développement.
- King, R. et Bugri, J., 2013, *The Gender and Equity Implications of Land-related Investments on Land Access, Labour and Income-Generating Opportunities in Northern Ghana: The Case Study of Integrated Tamale Fruit Company*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
- Kingsbury, B., Krisch, N. et Stewart, R.B., 2005, "The Emergence of Global Administrative Law", 68(3-4) *Law and Contemporary Problems* 15-61.
- Li, T., 2011, "Centering Labour in the Land Grab Debate", 38(2) *Journal of Peasant Studies* 281-298.
- Morrison, J., 2014, *The Social License: How to Keep Your Organization Legitimate*, Londres, Palgrave MacMillan.

- Nguiffo, S., 2012, *De la Faculté de Droit au terrain : Des juristes communautaires au Cameroun*, Londres/Yaoundé, Institut international pour l'environnement et le développement/Centre pour l'Environnement et le Développement, <http://pubs.iied.org/G03418.html>.
- Palmer, D., Friccka, S. et Wehrmann, B, en collaboration avec Augustinus, C., Munro-Faure, P., Törhönen, M.P. et Arial, A., 2009, *Towards Improved Land Governance*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, <http://www.fao.org/3/a-ak999e.pdf>.
- Polack, E., Cotula, L. et Côte, M., 2013, *Reddition de comptes dans la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique ?*, Londres/Ottawa, IIED/Centre de recherches pour le développement international (CRDI), <http://pubs.iied.org/12572IIED.html>.
- Ribot, J.C., 2004, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington DC, Institut des ressources mondiales, http://pdf.wri.org/wait_for_democracy.pdf.
- Sampat, P., 2015, "The 'Goan Impasse': Land Rights and Resistance to SEZs in Goa, India", 42(3-4) *Journal of Peasant Studies* 765-790.
- Schedler, A., 1999, "Conceptualizing Accountability", dans A. Schedler, L. Diamond et M.F. Plattner (eds), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner, pp. 13-28.
- Sherwood, H., 2015, "Human rights groups face global crackdown 'not seen in a generation'", *The Guardian*, 26 August, <http://www.theguardian.com/law/2015/aug/26/ngos-face-restrictions-laws-human-rights-generation>.
- Siems, M., 2014, *Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ubink, J., 2008, *In the Land of the Chiefs: Customary Law, Land Conflicts, and the Role of the State in Peri-urban Ghana*, Leiden, Leiden University Press.
- Yeboah, E. et Kakraba-Ampeh, M., 2016, *Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Ghana*, Londres/Kumasi, Institut international pour l'environnement et le développement/Land Resource Management Centre.

Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons d'Afrique de l'Ouest

La récente vague de transactions foncières à grande échelle née des investissements agro-industriels a mis en lumière une demande généralisée en faveur d'une redevabilité accrue en matière de gouvernance des terres et des investissements. Les cadres légaux influencent les possibilités de reddition de comptes et le recours à la loi a figuré dans les réponses des communautés locales aux transactions foncières.

S'appuyant sur des recherches sociojuridiques comparatives entreprises au Cameroun, au Ghana et au Sénégal, ce rapport explore comment la loi favorise, ou au contraire entrave, la redevabilité dans les processus d'investissement. Le rapport élabore un cadre conceptuel pour mieux comprendre la redevabilité ; il évalue dans quelle mesure la législation nationale des trois pays influence les possibilités de reddition de comptes et suggère des idées de recherche et d'action.

ISBN : 978-1-78431-358-6

Numéro de commande IIED : 12590FIED



Knowledge
Products

Rapport de recherche

Mai 2016

Législation, acquisitions foncières et droits

Mots clés :

Investissements fonciers,
redevabilité, droits fonciers,
Afrique de l'Ouest