

INITIATIVE SUR
LES INÉGALITÉS FONCIÈRES

RECHERCHE DE SOLUTIONS

STRATÉGIES POUR GARANTIR UN MEILLEUR RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT

ET DES DROITS DE L'HOMME
PAR LES INVESTISSEURS
ET ENTREPRISES

SAMUEL NGUIFFO

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

UNITED
FOR LAND
RIGHTS



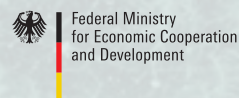
Centre pour
l'Environnement et
le Développement

STRATÉGIES POUR GARANTIR UN MEILLEUR RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT

ET DES DROITS DE L'HOMME PAR LES INVESTISSEURS ET ENTREPRISES

SAMUEL NGUIFFO

PARTENAIRES STRATÉGIQUES ET GRANDS DONATEURS



Government of the Netherlands



ISBN: 978-92-95105-62-1



Le contenu de ce rapport peut être reproduit, traduit et distribué librement. Il ne peut toutefois pas être utilisé à des fins commerciales. Pour plus d'informations, veuillez contacter info@landcoalition.org ou vous rendre à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de ses auteurs et des personnes interrogées dans le cadre de ce rapport. Elles ne correspondent pas nécessairement aux positions officielles de l'ILC ni du groupe de référence de l'Initiative. Publication : janvier 2021. Édition : *David Wilson*. Conception graphique : *Federico Pinci*. Traduction : *Angeline Hadman*.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7
CONTEXTE	9
Acteurs impliqués dans les investissements fonciers à grande échelle	11
Catégorisation des sociétés suivant leur localisation	11
Catégorisation des sociétés suivant leur place dans la chaîne de valeur	12
La place spécifique des femmes dans la gestion des terres et des ressources	14
L'entreprise coloniale et les acquisitions de terres à grande échelle	16
CADRE THÉORIQUE	19
Inégalités dans la reconnaissance et la protection des droits fonciers	19
Inégalités dans la nature et la reconnaissance des droits	19
Inégalités dans les mécanismes de protection des droits fonciers	23
Raréfaction des ressources	24
ÉTAT DES LIEUX DE LA LÉGISLATION NATIONALE : FORCES ET FAIBLESSES POUR ASSURER LA RESPONSABILISATION DES SOCIÉTÉS ET INVESTISSEURS	27
Droits fonciers coutumiers et droit étatique	28
Régime des expropriations et droits des communautés	32
Consentement libre, éclairé et préalable	36
Prise en compte de l'environnement	37

ÉTAT DES LIEUX DES NORMES ET STANDARDS ALTERNATIFS SUSCEPTIBLES DE S'APPLIQUER AUX INVESTISSEURS ET SOCIÉTÉS	39
Différentes approches et définitions de la conduite responsable des affaires (responsible business conduct)	39
Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme	40
Initiatives volontaires en vigueur	41
Initiatives volontaires dans le secteur financier	41
Conventions internationales d'application nationale et législations nationales des pays hôtes	42
Initiatives volontaires dans le secteur agricole	43
VOIES DE RECOURS	47
Juridictions nationales	47
Voies de recours mises en place par les organisations intergouvernementales	47
Instances des traités relatifs aux droits de l'homme	48
Mécanismes de vérification de la conformité mis en place par les institutions financières internationales	48
Point de contact national dans les pays membres de l'OCDE	50
Mécanismes de recours internes mis en place par les sociétés	51
Instances de recours des mécanismes de certification	51
PISTES POUR LE PLAIDOYER	53
Accompagner les communautés	53
Renforcer la société civile	54
Influencer l'administration	55
Influencer le secteur privé	56
CONCLUSIONS	57
PISTES D'ACTION	59

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le régime de la gestion des terres et des ressources naturelles mis en place dans le cadre des investissements à grande échelle qui se développent sur le continent, notamment au Cameroun, ne tient pas toujours compte des droits des communautés et ne protège pas l'environnement de manière optimale. Il faut dire que les droits coutumiers, individuels et collectifs, ne sont pas toujours reconnus partout, malgré les avancées observées dans certains pays du continent (p. ex. Madagascar, Burkina Faso, Mali et Côte d'Ivoire pour les droits individuels, et Tanzanie pour les droits collectifs).

On assiste à un paradoxe : l'État ne dispose pas toujours de mécanismes efficaces pour encadrer et contrôler les activités des investisseurs, mais continue de mener une politique parfois agressive d'attraction des sociétés des secteurs minier, forestier et agro-industriel. Le recours aux mécanismes volontaires de régulation des activités des sociétés s'avère utile pour les populations dans ce contexte, en ce sens que ces mécanismes vont au-delà des dispositions de la législation nationale. Ils restent cependant fragilisés par les lacunes inhérentes à leur caractère volontaire, tout comme les voies de recours alternatives offertes aux communautés affectées par les investissements.

Il devient urgent pour les communautés et les organisations de la société civile de mettre en œuvre un plaidoyer pour demander des réformes législatives qui tiendront davantage compte de la nécessité de protéger l'environnement et les droits et intérêts des populations.

1

CONTEXTE

L'Afrique est généralement présentée comme le continent de l'avenir. C'est le continent le plus jeune de la planète, avec une population en nette croissance. L'abondance et la diversité des ressources naturelles dans les pays du continent attirent de nombreux investissements, notamment dans le secteur extractif, l'agro-industrie, la construction de grandes infrastructures, la conservation (dans les aires protégées ou les concessions de conservation) et l'immobilier¹. L'augmentation attendue de la population mondiale entraînera une hausse sensible de la demande de produits agricoles pour l'alimentation humaine ou animale et comme intrants pour la production industrielle, ou de ressources extractives pour l'énergie, l'industrie, etc. Les investisseurs identifient les opportunités de production en ciblant les terres arables considérées comme libres de droits et les gisements de ressources. Les critères guidant leur choix sont, entre autres, la sécurité, le coût, l'accessibilité et la rentabilité. Les ressources les plus sollicitées sont celles situées dans les pays en développement, en particulier les pays africains, généralement réputés moins stricts du point de vue des exigences réglementaires (en matière sociale et environnementale et dans le domaine du transfert des bénéfices notamment) et plus prompts à accueillir des investisseurs et la croissance économique à laquelle ils contribuent². Plus spécifiquement pour le secteur de l'agriculture, l'Afrique abrite plus de 60 % des terres arables de la planète, mais se caractérise paradoxalement par une production agricole qui reste faible, en raison à la fois de l'existence de vastes terres non exploitées et d'un rendement faible de celles qui sont cultivées. Pourtant, l'agriculture est la principale activité économique du continent, en termes de participation au PIB (jusqu'à 15 % du PIB du continent) et de création d'emplois (environ 70 % de la population active du continent, déployée principalement dans les petites plantations familiales, qui représentent 90 % de la production agricole de l'Afrique)³. Le continent est parfois présenté comme en situation de sous-investissement dans le secteur agricole, en raison d'une faible mécanisation et de l'utilisation d'intrants peu efficaces.

-
- 1 Le continent est présenté comme le moteur de la croissance mondiale, en raison de son taux de croissance – le plus élevé du monde – et des opportunités d'investissement qu'il offre, notamment dans le secteur des ressources naturelles. Voir par exemple Deloitte (2015) Investment Potential of Sub-Saharan Africa. Consulté le 1er juin 2020 à l'adresse suivante : https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/za/Documents/energy-resources/za_investment_potential_sub_saharan_africa_26012015.pdf
 - 2 Les investissements directs étrangers sont en croissance constante sur le continent, et ont globalement bien résisté à la crise, comme le montre le dernier rapport sur les investissements dans le monde. Voir UNCTAD (2019) World Investment Report. Voir, de manière plus spécifique, les statistiques sur les investissements en Afrique : https://unctad.org/Sections/dite_dir/docs/WIR2019/wir19_fs_Africa_en.pdf (consulté le 1er juin 2020).
 - 3 Voir Oxford Business Group (2020) The Report. Agriculture in Africa 2019, Oxford. Consulté le 1er juin 2020 à l'adresse suivante : https://oxfordbusinessgroup.com/sites/default/files/blog/specialreports/949525/africa_2019_special_report.pdf

Le Cameroun est souvent présenté comme une Afrique en miniature, car il est représentatif de la diversité écologique et culturelle du continent⁴, de l'abondance des ressources naturelles⁵ et de l'intérêt qu'y portent les investisseurs⁶.

La dépendance des communautés vis-à-vis de la terre reste forte, surtout dans les zones rurales, où l'agriculture familiale (entendue ici dans un sens large et englobant le pastoralisme et la pêche) continue d'être le premier employeur dans la plupart des pays dans lesquels elle est pratiquée (et plus particulièrement au Cameroun), avec plus de deux tiers de la population active du continent⁷.

La terre est créatrice d'emplois et de richesses, l'un des piliers de la sécurité et de la stabilité sociale, et un élément essentiel de la sécurité/souveraineté alimentaire.

Dans la plupart des pays africains dans lesquels l'agriculture familiale constitue encore le mode principal de production, le régime foncier est généralement défavorable aux communautés, qui voient leurs droits fonciers amputés dans leur substance et/ou dans leur étendue⁸. L'État assure la gestion des terres ou fixe les règles gouvernant les cessions de terres à grande échelle et les droits des différents protagonistes (l'investisseur, les communautés, l'État, les institutions décentralisées). Tous les investissements à grande échelle portant sur la terre affectent les droits fonciers des communautés et leur capacité à conserver leurs moyens de production. Ils contribuent à leur précarité et limitent leurs options de développement, notamment en procédant à la conversion des terres forestières et en imposant des restrictions parfois définitives sur de vastes superficies de terres et de ressources utilisées par les communautés ou considérées comme leur propriété coutumière⁹ ou historique¹⁰.

- 4 Voir Tchawa P. (2012) « Le Cameroun : une Afrique en miniature ? » Les Cahiers d'Outre-mer, N°256, juillet-septembre 2012, p. 219-238. Consulté le 20 août 2020 à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.4000/com.6640>
- 5 Voir Banque Mondiale (2016) Evaluation stratégique environnementale et sociale du secteur minier au Cameroun. Consulté à l'adresse suivante : <http://documents1.worldbank.org/curated/en/517531468227093619/pdf/SFG2264-EA-FRENCH-P122153-Box396266B-PUBLIC-Disclosed-6-14-2016.pdf>
- 6 Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (2018) « Les investissements directs étrangers au Cameroun en 2016 ». Consulté à l'adresse suivante : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/01/09/les-investissements-directs-et-rangers-au-cameroun-en-2016#:~:text=Le%20stock%20d'IDE%20au,milliards%20de%20dollars%20en%202016>
- 7 Voir Oxford Business Group (2020) The Report. Agriculture in Africa 2019, Oxford. Consulté le 1er juin 2020 à l'adresse suivante : https://oxfordbusinessgroup.com/sites/default/files/blog/specialreports/949525/africa_2019_special_report.pdf
- 8 On note cependant des avancées dans la reconnaissance et la protection des droits fonciers des communautés dans quelques pays du continent. Ces développements, bien que porteurs d'espoir pour les droits des communautés, ne concernent que quelques pays africains (Burkina Faso, Mali, Sierra Leone, Mozambique, Tanzanie, Madagascar, pour en citer les plus représentatifs) et ne permettent donc pas encore de conclure à une généralisation de cette tendance.
- 9 Ainsi par exemple, les communautés de la Vallée du Ntem au sud du Cameroun revendiquent-elles la propriété des terres cédées par le gouvernement aux sociétés PAC et Neo-industry, pour la culture du cacao, bien qu'elles ne disposent pas de titres sur le site. Voir Kemajou B. (2020) « Cameroun : les dessous de l'affaire Neo Industry dans la Vallée du Ntem », Sinotables, 12 août 2020. Consulté à l'adresse suivante : <http://www.sinotables.com/2020/08/12/cameroun-les-dessous-de-laffaire-neo-industry-dans-la-vallee-du-ntem/> ; voir aussi Godong, S.A. (2020) « Le triple problème agricole, industriel, foncier et communautaire de la Vallée du Ntem », Journal du Cameroun, 10 août 2020. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.journalducameroun.com/le-triple-probleme-agricole-industriel-foncier-et-communautaire-de-la-vallee-du-ntem-par-serge-alain-godong/>
- 10 C'est le cas de la forêt d'Ebo, sur laquelle les communautés Banen revendiquent des droits historiques, après en avoir été expulsées au début des années 1960 par le nouvel État indépendant qui combattait alors l'Union des Populations du Cameroun, groupe rebelle au pouvoir de Yaoundé. Voir par exemple Aurat, L. (2020) « Au Cameroun, la forêt d'Ebo préservée », La Croix, 12 août 2020. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.la-croix.com/Monde/Au-Cameroun-foret-dEbo-preservée-2020-08-12-1201108853>

Sous les effets conjugués de la croissance démographique locale, de l'augmentation du nombre d'investisseurs, des impacts déjà perceptibles des changements climatiques dans les terroirs traditionnels¹¹ (et dans les grandes villes¹²), la terre et les ressources se raréfient, et cette situation de pénurie accroît la compétition entre tous les acteurs pour accéder à ces biens de plus en plus rares et en sécuriser le contrôle. Cette situation est source de conflits de plus en plus nombreux, et à l'intensité croissante¹³.

Acteurs impliqués dans les investissements fonciers à grande échelle

Il semble important de clarifier les contours de quelques-uns des termes qui seront utilisés dans l'étude.

Par secteur privé, on entendra toutes les entités mises en place pour participer à la production, la transformation et la commercialisation des produits issus de l'exploitation des terres et des ressources des communautés. Au moins deux catégorisations différentes semblent adaptées au contexte de la présente étude : la première détermine l'entreprise par rapport à sa localisation, tandis que la seconde s'intéresse davantage à sa place dans la chaîne de valeur.

Catégorisation des sociétés suivant leur localisation

- Entreprises actives dans la production directe : elles sont installées sur le terroir traditionnel des communautés accueillant leurs activités, et déploient elles-mêmes tous les moyens pour la mise en œuvre de la production, qu'elles contrôlent directement. C'est par exemple le cas des agro-industries gérant des plantations, des sociétés d'exploitation forestière ou minière, généralement actives dans le cadre de concessions localisées. On peut citer ici, à titre d'illustration, toutes les sociétés forestières installées au Cameroun¹⁴, les sociétés minières en activité¹⁵, les principales agro-industries actives au Cameroun dans la culture de la canne à sucre, de l'hévéa, du palmier à huile, de la banane, du thé ou du maïs¹⁶ ;

- 11 Les éboulements sont fréquents au Cameroun, et rendent périlleuses les installations sur les flancs des montagnes et collines. Dans un pays aussi vallonné que le Cameroun, les mesures de précaution induites par les exigences de l'Observatoire du Changement Climatique réduisent considérablement les superficies habitables. Voir « Éboulement de terrain au Cameroun : le bilan s'est alourdi », BBC News, 30 octobre 2019. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.bbc.com/afrique/region-50217075#:~:text=42 morts, 13 disparus, 6 à trouver une solution définitive.>
- 12 On note une intensité croissante des pluies depuis quelques années, et des inondations de plus en plus dévastatrices, comme récemment à Douala. Voir Simo, A. (2020) « Au Cameroun, la ville de Douala prise au piège des inondations », Sputnik News, 25 août 2020. Consulté à l'adresse suivante : <https://fr.sputniknews.com/afrique/202008251044311438-au-cameroun-la-ville-de-douala-prise-au-piege-des-inondations-images/>
- 13 Lund C., Odgaard R. et Sjaastad E. (2006) Land Rights and Land Conflicts in Africa: A review of issues and experiences. Danish Institute for International Studies, rapport commandé par le ministère danois des Affaires étrangères, Copenhague.
- 14 Voir Atlas forestier du Cameroun, <https://cmr.forest-atlas.org/map?l=fr>
- 15 Voir le cadastre minier du Cameroun, accessible à l'adresse suivante : <http://minmidtcm.gov.com/fr/2013-03-25-14-29-55/administration-centrale/direction-des-mines/sous-direction-du-cadastre-minier.html>
- 16 Voir Nguiffo S. et Sonkoué Watio M. (2015) Investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun : Acquisitions de terres à grande échelle depuis 2005. Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), Londres. Accessible à l'adresse suivante : <https://pubs.iied.org/17571FIED/>

- Entreprises opérant dans le cadre d'un programme d'appui technique, financier ou de fourniture d'intrants aux producteurs : ces sociétés ne possèdent/contrôlent pas directement les superficies sur lesquelles se déroule la production, mais fournissent des services aux communautés qui continuent d'utiliser leurs espaces pour la production, et achètent leur production. Il s'agit, pour le moment, de la SODECOTON et de toutes les sociétés acquérant du cacao et du café au Cameroun. La production de ces ressources est assurée par de petits planteurs, appuyés à des degrés variables par les sociétés travaillant avec eux.
- Entreprises combinant les deux premières catégories : c'est le cas par exemple des sociétés HEVECAM/SUDCAM, productrices d'hévéa, ou encore de SOCAPALM (huile de palme et hévéa), qui combinent la production directe sur leur concession avec un mécanisme d'achat aux petits producteurs.

Certaines sociétés sont donc au contact direct des communautés dans le cadre de leurs opérations, et conduisent elles-mêmes leurs activités sur le terroir dont la propriété coutumière est revendiquée par les populations. Cette présence et ces interactions peuvent être source de conflits, l'entreprise et les communautés cohabitant sur les mêmes espaces, chacune revendiquant des droits (la propriété, issue du droit coutumier pour les communautés, et le droit d'utiliser, octroyé dans le cadre d'un contrat de concession adossé sur le droit étatique pour ce qui est de la société).

Catégorisation des sociétés suivant leur place dans la chaîne de valeur

On peut distinguer ici deux grands groupes :

- Les sociétés responsables de la production, qui fournissent de la matière première, avec ou sans première transformation. On peut classer dans cette catégorie les sous-traitants opérant sous la responsabilité de la société principale, et recevant d'elle des ordres et une rémunération ;
- Les acheteurs, qui achètent les produits des premières, en vue de leur transformation (par exemple l'hévéa produit par le Groupe Halcyon est acheté par le producteur de pneus Michelin), ou comme intrants pour leurs produits (par exemple Nestlé achète de l'huile de palme à SOCAPALM comme intrant pour ses produits alimentaires).

Il est important de relever que, quelle que soit la nature de l'entreprise, elle devrait, en principe, être soumise à toutes les exigences des mécanismes d'encadrement de la responsabilité du secteur dans les processus de production.

L'**investisseur** est celui qui, par son financement, rend possibles les activités de la société, en totalité ou en partie. Si l'on considère les secteurs couverts par les sociétés en Afrique, on peut distinguer au moins quatre catégories d'investisseurs : 1) les banques privées et assimilés (on peut classer dans cette catégorie les banques classiques, les banques d'affaires et les fonds d'investissement privés) ; 2) les banques ou fonds publics, dont la majorité ou la totalité des parts appartiennent à l'État (CDC, PROPARCO, le Fonds souverain norvégien, par exemple) ; 3) les institutions financières internationales : ce sont des sortes de banques publiques multilatérales (BEI, SFI, par exemple) ; 4) les fonds de

garantie multilatérale (MIGA, par exemple) ou appartenant à un État (COFACE, EXIM Bank des États-Unis, de la Chine, par exemple). S'ils n'apportent pas directement de l'argent à la société, ils apportent une garantie auprès des investisseurs, réduisant ainsi le risque et facilitant le financement. Malgré cette diversité d'investisseurs, la finalité de leur action reste la même : faire fructifier leur mise, en choisissant les projets les plus susceptibles d'assurer une rentabilité optimale et des risques réduits. Bien qu'absent du champ des opérations, l'investisseur reste très attentif à ce qui s'y passe, et peut donc être considéré comme un acteur important.

Les **communautés**, quant à elles, désignent les groupes revendiquant la propriété collective d'un terroir donné, en vertu des règles coutumières, même en l'absence de droits immatriculés. Elles se caractérisent par leur diversité et par la complexité de leur rapport à la terre et aux ressources, qui n'est pas toujours saisi avec efficacité par les catégories parfois réductrices des droits étatiques¹⁷. Au Cameroun, les communautés se distinguent par leur niveau d'attachement aux cultures, traditions et coutumes, y compris celles relatives à la gestion de la terre, et par la nature de leurs droits sur la terre et des usages qu'elles en font. On a ainsi des communautés autochtones, regroupées en deux grandes catégories : 1) les communautés autochtones des forêts, que l'on retrouve dans les régions de l'Est (Baka), du Sud (Baka et Bagyeli) et du Centre (Bedzan) ; 2) les éleveurs nomades peuhls, répartis inégalement sur l'ensemble du territoire national. Ces communautés se caractérisent toutes par leur mode de vie fondamentalement différent de celui des groupes dominants au Cameroun : alors que ces derniers sont essentiellement sédentaires et investis dans l'agriculture, les communautés autochtones sont (semi-)nomades, pratiquant la chasse, la collecte des produits de la forêt (pour les autochtones des forêts) ou l'élevage. Elles dépendent donc toutes des ressources naturelles (la forêt pour les uns, les pâturages pour les autres), et leur mode de vie donne l'impression d'une vacance des terres qu'elles utilisent¹⁸. Ces terres sont donc considérées comme disponibles pour les sociétés lorsqu'elles sollicitent des espaces pour leurs opérations.

Parallèlement aux populations autochtones se trouvent les groupes dominants, qu'on peut classer dans la catégorie des **communautés locales**. Elles sont les plus « *visibles* » sur les terres qu'elles occupent, et leur terroir est réparti en deux grandes catégories : 1) les terres traditionnelles appropriées, qui appartiennent à des individus ou à des familles bien identifiées. Il s'agit généralement de terres mises en valeur ; 2) les terres en propriété commune de la communauté. Ces terres sont utilisées par l'ensemble des membres de la communauté, et peuvent être appropriées, sous des conditions variables suivant les communautés, par le défrichement (« *droit de hache* »).

17 Le droit étatique distingue généralement le droit de propriété (généralement individuelle) des droits d'usage, alors que les droits traditionnels prévoient des catégories plus complexes, s'apparentant davantage à la théorie du « *faisceau de droits* » (bundle of rights), par laquelle le même espace peut abriter une diversité de détenteurs de droits, dont certains sont inconnus du droit romain par exemple. De plus, la propriété foncière est généralement commune sur le continent, ce qui ne correspond pas toujours à la lecture occidentale de la propriété. Voir Leroy E. (1991) « *Introduction générale* », in Le Bris E., Leroy E., Leroy P. (dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Khartala.

18 Voir Nguiffo S. (2019) *La sécurisation des droits fonciers des peuples autochtones au Cameroun*, Mélanges Méloné, Presses Universitaires d'Afrique, Yaoundé.

La place spécifique des femmes dans la gestion des terres et des ressources

Les communautés au Cameroun sont essentiellement patrilinéaires, et la gestion des terres et des ressources naturelles relève de la compétence exclusive des hommes les plus âgés de la famille ou du village. Les femmes sont les principales utilisatrices de la terre, et jouent un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire de la famille, du village et de l'ensemble du pays. Elles ne jouissent toutefois pas de la propriété sur les terres, et ne participent pas à la prise de décisions sur les cessions de terres. Elles sont donc à la fois privées de la sécurité de leurs usages, pourtant essentiels à la survie de la famille, et de la propriété sur les terres. La précarité des droits fonciers des femmes est finalement plus importante que celle des autres membres de la communauté à laquelle elles appartiennent.

Lorsque l'État organise des consultations pour les cessions de terres du domaine national, la participation des communautés se limite à la présence du chef et de deux notables, tous trois généralement de sexe masculin. Ils décident donc bien souvent de la localisation des espaces à céder sans consulter les femmes, et sans connaissance approfondie des lieux utilisés par les villageoises. De plus, lorsque les investissements entraînent une destruction des biens et cultures pour installer leurs opérations, les indemnités prévues ne couvrent pas les terres elles-mêmes, mais les seules mises en valeur sur les terres. Les femmes perdent donc l'accès aux terres qu'elles cultivent, et doivent parcourir des trajets plus longs pour trouver des terres équivalentes en qualité¹⁹.

Sous les effets conjugués de leur ouverture au monde (à travers les médias, le téléphone portable et les réseaux sociaux notamment), de la modification des aspirations du plus grand nombre d'entre elles, de la pression sur les terres et les ressources de leur terroir, les communautés sont engagées dans une dynamique de changement rapide de leurs modes de vie et de leur perception du devenir de leurs terres et ressources. Un nombre croissant d'entre elles sont prêtes à accepter la cession de leurs terres en échange du « développement », et voient dans la discussion des termes du « cahier des charges »²⁰ ou du protocole d'accord signé avec les sociétés en présence d'un représentant de l'administration un enjeu plus important que celui de la préservation de leurs ressources²¹. Ce sont généralement les communautés les plus proches des centres urbains et celles vivant dans les zones rurales les plus densément peuplées qui sont les plus disposées à conclure des compromis sur leurs terres, les populations vivant dans des zones d'habitat dispersé et les communautés autochtones, plus tributaires de la richesse de la nature

19 Ainsi, autour de la nouvelle concession de la société HEVECAM dans le département de l'Océan, les femmes du village de Mbebey se plaignaient de la longueur des nouveaux trajets pour l'accès aux champs, en raison des restrictions de passage liées à la présence de la concession. Voir CED (2020) « Journée Internationale des Droits de la Femme 2020 : les femmes riveraines des agro-industries se mobilisent pour un meilleur respect de leurs droits », Yaoundé, mars 2020, 20 pages.

20 Le cahier des charges est un document qui répertorie les exigences auxquelles un investisseur est soumis dans sa relation avec l'État et avec les communautés ou les communes. Une fois signé, il acquiert une valeur contractuelle et engage la responsabilité de l'investisseur. Il fait généralement partie intégrante du contrat entre l'État et l'investisseur, lorsqu'il est signé entre ces deux parties. Il indique les droits et obligations du concessionnaire et de l'État (art. 7, décret n°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national).

21 Les discussions récentes relatives à la cession des terres et des forêts illustrent bien cette situation. Autour de la concession de 60 000 ha accordée à la société Camvert pour la culture du palmier à huile, les communautés semblent s'être davantage préoccupé des termes du cahier des charges que de la perte de leurs droits sur les terres et les ressources. Communications personnelles dans le département de l'Océan entre mars et juillet 2020.

que les autres, étant plus réticentes à céder leurs droits sur les ressources et les terres relevant de leur propriété coutumière. On constate également que les communautés du premier groupe sont celles qui disposent de plus de moyens d'action, et d'une plus grande capacité à faire entendre leur voix, tandis que celles du second groupe disposent d'une bonne raison de se battre pour leurs terres, mais souffrent d'un déficit d'organisation et de mobilisation, et perdent parfois sans même combattre.

Le cahier des charges entre l'entreprise et les communautés : un leurre ?

La pratique contractuelle au Cameroun veut que l'État et l'investisseur signent un contrat qui prescrit les droits et obligations de chacune des parties. Dans certains cas, en marge du contrat, l'État signe également un cahier des charges avec l'investisseur, qui précise certaines obligations (fiscales, techniques et parfois sociales).

L'État demande également à l'investisseur de signer avec les communautés-hôtes de l'investissement un cahier des charges indiquant les attentes de ces dernières. On remarque que les communautés et les sociétés s'entendent difficilement sur le contenu, voire sur l'existence même du cahier des charges : bien souvent, les termes sont discutés en réunion publique, et la société a la responsabilité de procéder à la mise en forme, pour signature ultérieure. Le document final arrive rarement, et n'est donc pas signé. Lorsque, quelques années plus tard, les promesses faites par l'investisseur ne sont pas satisfaites, les communautés ne peuvent prouver leur existence.

Pourtant, le cahier des charges continue d'être présenté comme la clé pour la promotion du développement local. On a ainsi vu récemment des communautés et leur député présenter la perspective de l'exploitation de leur forêt comme « une opportunité à saisir qui fera que le projet aura plutôt des avantages indéniables au profit des populations : premièrement les infrastructures de développement que cela va générer en termes de routes et de ponts, des centres de santé, des écoles et des points d'eau... »²².

L'État est également, bien souvent, loin d'être un bloc monolithique : à côté des administrations cédant des droits sur la terre et les ressources (forêts, environnement, ressources extractives), il en existe d'autres, actives dans la gestion des ressources naturelles ou dans l'aménagement du territoire, ou encore dans l'administration de la justice ou du territoire, qui ne partagent pas toujours les mêmes points de vue sur l'opportunité ou la localisation des droits concédés aux sociétés. De plus, les pouvoirs, logiques, moyens d'action et intérêts ne sont pas forcément les mêmes selon qu'il s'agisse d'une administration centrale ou locale, ou que l'on parle d'autorités élues ou nommées.

22 Voir Tchoukouaha R. (2020) « Massif forestier d'Ebo. Samuel Moth restitue la vérité aux populations », Le Messenger N° 5586 du 11 août 2020.

L'entreprise coloniale et les acquisitions de terres à grande échelle

L'expérience coloniale s'est traduite au Cameroun par un bouleversement des modes de vie et de la régulation des rapports des populations à la terre et aux ressources. Conscients de l'importance centrale de la terre dans le maintien de la cohésion sociale et de leur autorité, et sans doute dans un souci de prévenir les conséquences de cette désorganisation dans le domaine foncier, les rois doualas de la côte camerounaise avaient tenté de préserver leur contrôle sur la terre et les ressources du territoire dans leurs relations avec l'administration allemande. Aussi les dispositions du Traité germano-douala de 1884 prévoyaient-elles que « *les terres des villes et villages de **Cameroons Towns** demeureront la propriété privée des autochtones* »²³. L'introduction du droit écrit en matière foncière au Cameroun date de la fin du 19e siècle²⁴. C'est en effet en 1896 qu'un décret impérial érige toutes les terres « *non occupées* » en possessions de la Couronne allemande. Ce texte marque le point de départ d'un conflit séculaire entre le droit traditionnel et le droit de l'État colonial, puis postcolonial. Il symbolise la rupture par l'Empire allemand de ses engagements, en vertu du Traité germano-douala, à laisser au droit coutumier le soin d'assurer l'encadrement de la gestion des ressources foncières sur le territoire. Il faut dire que ce conflit exprimait la profondeur du malentendu colonial : les rois de la côte pensaient s'être placés sous l'autorité d'une puissance étrangère dans le cadre d'un protectorat. Ils se considéraient en effet comme un État. En face, l'Empire allemand estimait avoir conquis un territoire, en vertu des règles de droit international en vigueur à l'époque. Il considérait le Cameroun comme une « *possession* » coloniale, dans laquelle la présence et le droit coutumier des indigènes constituaient une contrainte dont il fallait s'accommoder.

Le nouveau droit introduit au Cameroun se caractérise par la création de nouvelles catégories juridiques, qui cohabitent avec celles déjà en vigueur, tout en les affaiblissant. Cette érosion des droits des populations locales et autochtones est constatée en matière de gestion des espaces et des ressources. Les droits nouveaux (propriété de la Couronne, mais aussi droits de propriété privée de personnes physiques et morales, immatriculés dans le Livre foncier [le GrundBuch]) sont ainsi créés par amputation des droits des populations. De plus, les droits qui leur sont reconnus au titre de la propriété coutumière sont désormais soumis à des conditions inédites jusque-là.

23 Voir le point 3 du Traité germano-douala de juillet 1884.

24 Bien que le Traité germano-douala soit techniquement le premier texte de droit écrit faisant expressément référence au foncier au Cameroun, il n'a pas pour ambition de légiférer sur la question, et se contente de réaffirmer la compétence du droit coutumier dans l'encadrement du foncier sur le territoire. Voir l'article 3 du Traité germano-douala de 1884.

L'administration coloniale allemande s'est donc arrogé la propriété de la plus grande partie du territoire national, et a organisé la cession de droits d'exploitation de l'espace et des ressources, sous forme de concessions, à des sociétés coloniales²⁵. Depuis cette période, les conflits ont été nombreux avec les communautés locales, même s'ils n'étaient pas toujours ouverts, au moins en raison du rapport de force entre les parties en présence²⁶.

Certains des droits « *arrachés* » aux communautés depuis l'époque coloniale continuent de faire l'objet de revendications sur le continent (en Afrique australe, mais aussi ailleurs, à des degrés et suivant des modes d'expression variables). Et les nouveaux États indépendants ont poursuivi cette logique de la gestion des terres et des ressources, soit en créant des entreprises publiques, soit en concédant des droits à des sociétés privées, nationales ou étrangères. Ainsi, le Cameroun a hérité de vieilles plantations coloniales des périodes allemande (la CDC dans la région du Sud-Ouest) et franco-britannique (PAMOL par exemple), et en a créé de nombreuses autres, à partir de la fin des années 1960, suivant la mode alors en vigueur²⁷. La ruée vers les terres provoquée par la crise financière de 2008 est venue se superposer à la montée en puissance des entreprises asiatiques dans l'exploitation des ressources et des terres en Afrique, créant une situation inédite pour ce qui est de la présence d'investissements fonciers sur le continent²⁸.

Au Cameroun, on estime que la superficie des terres affectées par des investissements fonciers ou abritant des ressources concédées représente 80 % du territoire national²⁹.

Cette pression croissante a conduit à une généralisation des conflits, dans un contexte où l'État continue de développer des politiques agressives d'attraction des investissements, malgré une législation vieille de plus de quarante ans et inadaptée aux exigences de l'encadrement des investissements à grande échelle. En l'absence d'un État fort et de législations adaptées, comment assurer la redevabilité des investisseurs et des sociétés vis-à-vis de leurs actes ? Comment les amener à mieux respecter les droits des communautés et l'environnement, à faire concourir leurs opérations à l'objectif de promotion du développement durable ?

25 Voir par exemple Coquery-Vidrovitch C. (1972) Le Congo au temps des grandes concessionnaires. 1898-1930. Paris-La Haye, Mouton. Voir aussi Gide A. (1927) Voyage au Congo, Paris, Gallimard (notamment les appendices contenant les documents relatifs à la question des grandes sociétés concessionnaires, p. 503-564).

26 Voir par exemple Ghattas M. (2018) « *Un art de résister ? Marges de manœuvre et mémoires à Douala* », Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique, N°35, 2018-2. Consulté à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.5170>. Cet article évoque la résistance du roi douala Manga Bell à l'expropriation foncière par l'administration foncière allemande dès 1910, qui aboutira à son exécution par pendaison.

27 Voir Konings P. (1995) « *Plantation labour and economic crisis in Cameroon* », Development and change, 26:3. Ont ainsi été créées, pour les sociétés disposant de terres de production propres, l'OCB pour la banane, la Sosucam et la Camsuco pour le sucre, Hévécam pour l'hévéa, Socapalm pour le palmier à huile. La privatisation de ces entreprises à partir du milieu des années 1990 était une des conditionnalités de l'ajustement structurel, et a conduit à une exacerbation des conflits fonciers autour de ces plantations : les communautés estimaient qu'une dépossession au bénéfice de l'État était moins permanente qu'une privatisation, généralement en faveur d'intérêts étrangers.

28 L'analyse des statistiques disponibles sur le site de Land Matrix montre que *l'Afrique accueille environ 65 % des transactions foncières conclues dans le monde, et abrite 40 % des superficies totales concédées*. Voir <https://landmatrix.org/data/by-target-region/>. Consulté le 1er juin 2020.

29 Compilation statistique du Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), 2020.

La présente étude analysera la législation camerounaise en ce qui concerne les droits sur les terres et les ressources naturelles, et la responsabilisation des sociétés et des investisseurs, puis s'intéressera aux normes et standards susceptibles de s'appliquer aux opérations d'exploitation des ressources naturelles et conçus pour suppléer aux défaillances des États. L'étude évoquera enfin les pistes de plaidoyer ouvertes aux communautés et organisations de la société civile actives sur le continent.

CADRE THÉORIQUE

La relation entre les communautés et les sociétés dans les États faibles ou défaillants peut être analysée grâce à deux grilles de lecture : les inégalités dans la reconnaissance et la protection des droits fonciers, et la *raréfaction des ressources* (*environmental security*).

Inégalités dans la reconnaissance et la protection des droits fonciers

Les acteurs en présence ne jouissent pas des mêmes droits et privilèges en matière de reconnaissance et de protection de leurs droits sur la terre et les ressources, et on peut établir une hiérarchie entre eux en fonction de la sécurité foncière dont ils jouissent. Les inégalités se retrouvent à la fois dans la nature des droits, leur étendue et les mécanismes mis en place pour leur protection.

Inégalités dans la nature et la reconnaissance des droits

Au Cameroun, l'**État** est à la fois propriétaire (les terres du domaine privé de l'État), gestionnaire (le domaine public) et gardien des terres, avec de droits de gestion étendus qui en font le principal administrateur des espaces. De même, l'État a le monopole de la propriété des ressources du sous-sol, ce qui lui donne le droit d'exproprier le propriétaire du sol lorsque la richesse du sous-sol le justifie. Enfin, il est propriétaire de toutes les ressources naturelles des forêts : les arbres³⁰, les ressources génétiques³¹, la faune et « *les produits forestiers de toute nature* »³². Il peut transférer tout ou partie de sa propriété sur des portions de la forêt à d'autres personnes morales³³. En sa qualité de responsable de la préparation et de l'adoption de la législation applicable dans le pays, l'État peut à tout moment modifier les règles régissant la gestion des terres et des ressources. Il jouit ainsi d'une position privilégiée, et d'une grande aptitude à faire reconnaître sa propriété et à la faire respecter, au besoin en utilisant la force publique pour faire appliquer ses décisions administratives. De plus, sur les terres relevant du domaine national, l'État peut procéder à des immatriculations suivant des modalités et procédures différentes de celles imposées par la loi aux personnes physiques ou aux personnes morales de droit privé : en effet, l'État procède au classement de terres dans son domaine privé par un acte réglementaire, tandis que les autres acteurs doivent passer par la formalité de l'immatriculation. Cette situation donne un avantage à l'État dans la course à la privatisation des terres du domaine national. Cette privatisation est réalisée en puisant sur les terres revendiquées par les populations comme relevant de leur propriété coutumière. On observe souvent des conflits autour de ce processus de privatisation des terres communautaires par l'État.

30 Article 39 (4) de la loi du 20 janvier 1994 fixant le régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun.

31 Voir l'article 12 de la loi du 20 janvier 1994.

32 Article 35, loi du 20 janvier 1994.

33 Il s'agit des communes, dans le cadre des forêts communales, avec un transfert de la propriété des forêts et des terres à la commune (article 30 de la loi du 20 janvier 1994), et des communautés, dans le cadre des forêts communautaires, avec transfert de la propriété des seules ressources aux communautés, et pas de la terre, qui reste dans le domaine national (article 37 de la loi du 20 janvier 1994).

Les conflits récents autour des terres d'Ebo et de la Vallée du Ntem

Au cours de l'année 2020, deux grands dossiers fonciers ont défrayé la chronique au Cameroun :

- La forêt d'Ebo est située entre les régions du Littoral et du Centre, et couvre une superficie d'environ 140 000 ha, d'une très riche biodiversité, préservée du fait de son enclavement. Une partie de la zone avait été vidée de ses habitants au cours des premières années de l'indépendance, à la demande du gouvernement, qui souhaitait isoler la rébellion armée du parti indépendantiste Union des Populations du Cameroun, dans le but de mieux la combattre. L'absence des populations Banen pendant toutes ces décennies a donné au lieu une illusion de vacance des terres et des forêts. Dans le but de préserver ce patrimoine naturel et culturel unique, certaines des communautés avaient œuvré pour ériger la zone en parc national, afin d'y prohiber l'exploitation des ressources. Après plus d'une décennie d'efforts, le projet avait été abandonné. En février 2020, le ministère des Forêts et de la Faune a publié deux avis au public portant classement dans le domaine privé de l'État de deux portions de la forêt d'Ebo, représentant un peu plus de 130 000 ha. Les communautés Banen ont alors mis en place un collectif visant à s'opposer à la prise de leurs terres par l'État. Un recours gracieux préalable a été introduit auprès du ministre des Forêts, demandant l'annulation de l'avis au public. La raison invoquée est la revendication de la propriété des terres convoitées par l'État, du fait de l'antériorité de leur installation, et de leur propriété coutumière incontestée.
- La Vallée du Ntem est un département de la région du Sud, limitrophe de la Guinée Équatoriale et du Gabon. Le gouvernement y a prélevé du domaine national un espace de 68 000 ha, qu'il a classé dans son domaine privé en 2012, en établissant un titre foncier au nom de l'État. En 2020, le gouvernement a cédé 58 000 ha de ces terres à deux sociétés (PAC et Neo Industry), par deux concessions différentes. En juillet 2020, les chefs traditionnels du département se sont unanimement élevés contre le projet de cession de leurs terres à une société désireuse d'y planter du cacao. Informées de l'existence d'un titre foncier de l'État sur cet espace, les communautés ont saisi le ministre en charge des affaires foncières pour solliciter son annulation, en raison du non-respect des procédures. Les communautés estiment que leur présence est antérieure à la création de l'État, et que ce dernier ne peut donc être propriétaire de leurs terres.

Ces deux affaires soulèvent les questions suivantes :

- La revendication de la propriété foncière, sur la base de la seule propriété coutumière, malgré l'absence de titre foncier au nom de la communauté ;

- Les avancées très rapides sur ces dossiers pendant la crise sanitaire, qui a fortement limité les déplacements et les rassemblements de personnes. Le fait que le gouvernement ait choisi de poursuivre ses efforts de cession ou de privatisation des terres a parfois été interprété comme une tentative d'éviter toute discussion publique sur ce sujet ;
- Dans les deux cas, les communautés ont eu gain de cause, au moins provisoirement. En effet, alors que la première portion de la forêt d'Ebo était déjà incorporée au domaine privé de l'État, et prête pour l'attribution, le Premier ministre a été invité par le chef de l'État à reporter son décret et à suspendre la procédure d'incorporation de la seconde portion de la forêt. S'agissant de la Vallée du Ntem, le ministre des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières a décidé de suspendre les effets du contrat de la société Neo Industry et a prescrit la poursuite des consultations avec les communautés.

Les **sociétés** disposent de droits concédés par l'État ou les collectivités territoriales décentralisées, en application de la législation, qui encadre de manière stricte ces cessions et donne au concessionnaire des droits enregistrés et opposables aux tiers. La qualité de cocontractant de l'État donne à l'entreprise l'avantage de bénéficier d'une grande clarté sur ses droits : la localisation précise, les limites et la durée sont définies dans le contrat, tout comme les conditions et modalités de la jouissance. Il en va de même lorsque la société achète des terres : l'État lui délivre un titre de propriété indiquant les limites et les matérialise sur le terrain. En cas de contestation, l'État est immédiatement partie prenante, parce que c'est sa décision qui est remise en cause. Il intervient généralement pour s'assurer que la société jouit de ses droits. Dans de nombreux pays, la contestation des droits fonciers des sociétés est considérée (et traitée) comme une contestation de la légitimité et de l'autorité de l'État³⁴. On observe cependant de plus en plus d'oppositions ouvertes des communautés à la cession de « leurs » terres aux sociétés³⁵.

Les communautés locales et autochtones³⁶ sont aujourd'hui au bas de l'échelle de la reconnaissance des droits fonciers.

³⁴ On a ainsi vu, dans de nombreux cas, des paysans arrêtés et incarcérés parce qu'ils s'opposaient pacifiquement à la cession de leurs terres par l'État à des sociétés. Voir par exemple « Joseph FA'A Embolo : emprisonné pour avoir défendu ses terres », L'actu des Ressources Naturelles en Afrique, 12 janvier 2014, <https://mireillechiako.wordpress.com/2014/01/12/joseph-faa-embolo-emprisonne-pour-avoir-defendu-ses-terres/>

³⁵ Herakles Farms par exemple ou, plus récemment, les populations de la Vallée du Ntem.

³⁶ Ces communautés ne constituent pas un bloc monolithique, et on retrouve de fortes disparités entre elles en ce qui concerne la reconnaissance et la protection de leurs droits fonciers. Les femmes et les jeunes font généralement l'objet de discriminations dans les sociétés patriarcales, majoritaires sur le continent.

Par application de leurs droits coutumiers, elles jouissent de droits de propriété sur les terres et les ressources depuis des temps immémoriaux. Cette propriété couvre les biens appartenant à des individus ou des familles bien déterminées, et les biens en propriété collective de l'ensemble de la communauté. Ces biens collectifs obéissent au régime des « *communs* »³⁷, appropriés collectivement par un groupe bien défini et gérés selon des règles connues, avec la possibilité d'en exclure toute personne qui n'est pas membre du groupe. La particularité des communs sur le continent est qu'ils se composent des terres les plus riches, et donc les plus convoitées par les investisseurs. Leur mode de gestion particulier (usage collectif, sans appropriation privée) peut leur donner une illusion de vacance, qui encourage les États à les céder à des sociétés. Le droit étatique ne considère en effet pas ces droits comme relevant de la propriété, parce qu'ils n'obéissent pas aux conditions mises en place, à partir de l'époque coloniale, pour faire reconnaître sa propriété. L'immatriculation est la principale condition de la reconnaissance de la propriété foncière dans les droits étatiques africains. Il s'agit d'une formalité coûteuse et qui peut être complexe pour des paysans peu habitués aux exigences et lourdeurs des procédures administratives. On note cependant l'introduction progressive de formes d'enregistrement plus simples, moins coûteuses et plus souples, plus adaptées à la situation particulière des communautés rurales, et également aptes à assurer la sécurisation de leurs droits sur les terres³⁸.

La situation des communautés autochtones est encore plus problématique. Elles se caractérisent par des modes de vie et de production différents de ceux des groupes dominants : alors que la majorité des communautés rurales du continent sont des agriculteurs sédentaires, les communautés autochtones sont soit des (semi-)nomades des forêts, vivant de la chasse et de la cueillette (avec, de plus en plus, une pratique marginale de l'agriculture), soit des éleveurs (semi-)nomades. Dans les deux cas, la transhumance est un élément essentiel du mode de vie des principaux groupes autochtones d'Afrique. Comment reconnaître des droits sur la terre à des peuples en constant mouvement, là où la colonisation a érigé l'immatriculation en élément central de la sécurité foncière ? Comment reconnaître la présence et les usages de communautés ne laissant pas (ou très peu) de trace de leur présence sur le milieu naturel ? On se retrouve dans une situation paradoxale, avec des communautés pénalisées en raison de leurs systèmes de production particulièrement respectueux de la nature.

La principale conséquence de ce décalage entre droits traditionnels et droit étatique est qu'il fait des communautés des « *squatters* » sur leurs terres ancestrales, obligés de vivre avec des droits fonciers essentiellement précaires³⁹.

37 Voir par exemple Masson F. (2016) La propriété commune, thèse de doctorat en droit privé, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 677 p.

38 Madagascar, le Mali, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire par exemple ont adopté de tels mécanismes. Voir par exemple Rakotomalala H. et Burnod P. (2018) La certification foncière. Perception et effets au niveau des ménages ruraux à Madagascar de 2011 à 2015. Antananarivo : Observatoire du Foncier ; Diawara A., Sogoba B. et Djire M. (2014) Sécuriser les droits foncières au Mali : solutions locales à casse-tête national, Briefing note, IIED, 2014 ; Lavigne Delville P. (2018) « *Les politiques de formalisation des droits foncières ruraux : essai de caractérisation des démarches. Fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest* », Paris, Comité technique Foncier et développement, 4 p. Accessible à l'adresse : www.foncier-developpement.fr/publication/politiques-de-formalisation-droits-fonciers-ruraux-de-caracterisation-demarches/

39 Voir Wily L.A. (2010) « *Whose Land is it? The Status of Customary Land Tenure in Cameroon* », Center for Environment and Development, Rainforest Foundation UK, FERN, Yaoundé ; Wily, L.A. (2012) « *Customary Land Tenure in the Modern World. Rights to Resources in Crisis: Reviewing the Fate of Customary Tenure in Africa* », Rights and Resources Initiative, Washington, D.C.

Cette inégalité dans la nature et la reconnaissance des droits est l'une des sources de conflits autour des investissements à grande échelle portant sur la terre : l'État cède des droits qu'il ne possède pas, en dépossédant ceux qui s'y estiment légitimes, et la société n'arrive pas toujours à jouir des droits concédés, parce que les communautés « *propriétaires* » s'y opposent parfois avec force. L'une des raisons de cette différence de perception est le caractère réducteur des catégories du droit étatique, qui ne fait de distinction qu'entre la propriété et la possession, là où les droits coutumiers se caractérisent par une extraordinaire créativité, poussant à l'extrême le faisceau de droits qui peuvent s'exercer sur la terre et les ressources, de manière individuelle ou collective, et parfois par une superposition complexe (et pacifique) sur les mêmes espaces⁴⁰.

Inégalités dans les mécanismes de protection des droits fonciers

L'inégalité dans la reconnaissance des droits s'observe également en ce qui concerne la protection des droits.

L'État assure lui-même la protection de ses droits sur la terre et les ressources, notamment contre tous les acteurs présents sur le territoire national. Il le fait par des actes administratifs dont il assure l'exécution par la force publique, les contestations étant soumises aux administrations ou juridictions compétentes.

Quant aux **sociétés**, elles jouissent d'un triple niveau de protection : 1) la protection diplomatique, fournie par les services spécialisés de l'ambassade du pays d'origine dans le pays hôte, voire par des missions dans le pays hôte de membres du gouvernement du pays d'origine ; 2) le recours à la justice nationale du pays d'accueil : la société, en sa qualité de justiciable dans le pays hôte, peut recourir aux tribunaux nationaux si ses droits fonciers sont lésés ; 3) le recours à l'arbitrage, lorsqu'il est prévu par le contrat entre la société et l'État, ou s'il existe un traité bilatéral d'investissements entre le pays hôte et le pays d'accueil⁴¹.

Il convient également de souligner que la société jouit de la possibilité de modeler le droit qui s'appliquera à elle, grâce à deux instruments qu'elle peut intégrer dans les contrats qu'elle signe avec les États. Le premier est le recours aux clauses de stabilisation, par lesquelles l'État s'engage à « *stabiliser* » le contenu de la législation, pour la société, au moment de la signature du contrat, les modifications ultérieures ne pouvant être appliquées à l'entreprise qu'avec son consentement. Conçues à l'origine pour éviter les expropriations déguisées, les clauses de stabilisation ont cessé de porter sur les seules questions fiscales pour s'étendre à l'ensemble de la législation. On peut ainsi penser que de telles clauses pourraient être invoquées par les sociétés pour s'opposer à ce que des dispositions de lois nouvelles favorables aux droits des communautés ou à l'environnement leur soient appliquées sans leur consentement⁴².

40 Voir par exemple Le Roy E. (2011) La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière, Paris, LGDJ ; voir aussi Diaw, M. (1997) « *Si, Nda Bot et Ayong : culture itinérante, occupation des sols et droits fonciers au Sud-Cameroun* ». Réseau foresterie pour le développement rural.

41 On dénombre 2 897 traités bilatéraux d'investissement au total dans le monde, dont 2 339 en vigueur. Les États africains sont impliqués dans environ 300 traités bilatéraux d'investissement. Voir UNCTAD, Investment Policy Hub, consulté le 1er juin 2020 sur le site suivant : <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy>

42 Voir par exemple l'article 22 de la convention d'établissement entre la société SGSOC et l'État du Cameroun, dans le cadre d'un projet de création d'une plantation de palmiers à huile dans le Sud-Ouest du Cameroun, qui indiquait : « *in the event of a conflict between this Convention and any Law, except for the Constitution of Cameroon, [...], the rights, obligations and duties of a Party shall be deemed to be those set forth in this Convention [...]* ».

Certains contrats prévoient également des clauses violant les engagements internationaux de l'État en matière de droits de l'homme. Ainsi, l'article 9.3 de la convention d'établissement entre le Cameroun et la société SGSOC autorisait cette dernière à assurer la protection de sa zone de production, y compris par l'arrestation et la détention de personnes non autorisées à s'y trouver. Cette disposition constitue une violation des dispositions du Code pénal, qui prohibe l'arrestation et la détention de citoyens par des personnes privées, et des engagements de l'État en matière de protection des droits des personnes résidant sur son territoire, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette disposition se comprend mieux lorsqu'on considère que la concession englobait des villages peuplés d'environ 25 000 habitants, sur une superficie de 73 000 ha : du seul fait de la signature de cette convention d'établissement, tous ces habitants se retrouvaient privés pour le reste de leur vie de l'espace et des ressources de leurs terres ancestrales et exposés à une violation de leurs droits entérinée par l'État.

Les **communautés**, quant à elles, sont limitées dans leurs possibilités de recours. Elles ont le choix entre se tourner vers l'administration qui les a privées de la jouissance de leurs droits, ou vers l'administration judiciaire nationale, dont les lenteurs font l'objet de fréquentes observations⁴³.

Raréfaction des ressources

L'une des sources de conflits opposant les communautés aux sociétés privées porte sur la rareté des ressources. Elle a été analysée par l'école de la sécurité environnementale, qui examine les menaces pesant sur la capacité des individus, communautés ou nations à continuer d'utiliser les espaces et ressources dont ils dépendent, du fait de leur raréfaction induite par les dégradations de l'environnement hypothéquant l'équilibre et conduisant à des conflits. La rareté sur le plan environnemental s'exprime à un double niveau : 1) d'abord au niveau mondial, avec la hausse de la demande internationale pour les produits agricoles utiles dans l'alimentation de l'homme et du bétail, ou comme intrants dans l'industrie. La satisfaction de cette demande se traduit par une augmentation de la demande pour des terres arables, par des sociétés ayant la planète entière pour champ d'opérations. La perception qu'elles ont de la rareté est donc mondiale, et se mesure à l'aune de la disponibilité des terres mais aussi des conditions d'accès, et de la fertilité. Les conditions d'accès aux terres se durcissent dans les autres continents présentant des conditions climatiques et écologiques similaires à celles de l'Afrique, ce qui pousse les sociétés vers cette région abondamment dotée de terres fertiles en friche ; 2) ensuite sur le plan local, avec l'arrivée massive des investissements en Afrique, les zones rurales de leur implantation deviennent généralement trop étroites pour les communautés obligées de cohabiter sans y avoir forcément consenti. Ainsi, la

rareté mondiale, exprimée par l'indisponibilité des terres sur les continents déjà soumis à une agriculture intensive, renforce l'occurrence de la rareté locale et augmente le nombre de communautés qui y sont exposées. Cette situation s'explique sur le continent par le fait que la cession de droits sur la terre et les ressources se fait généralement sans analyse approfondie des besoins à long terme des communautés, et sans s'assurer que la cohabitation sera possible jusqu'à l'expiration du contrat. Deux cas de figure sont possibles : 1) dans le premier cas, la société et les communautés sont en concurrence directe pour l'accès à une même ressource, et la cession de droits par l'État à la société se traduit par une amputation de l'étendue géographique des droits des communautés : ce que la société reçoit est perdu par les populations. C'est par exemple le cas pour les terres ou les forêts ; 2) dans le second cas, la ressource convoitée par l'investissement n'est pas utilisée par la communauté mais le processus d'accès et d'exploitation par l'entreprise se traduit par des restrictions dans l'accès des communautés à un lieu, ou affecte durablement une ressource utile à ces dernières. C'est par exemple le cas lorsqu'une société obtient une concession foncière sur une forêt : le bois et les autres ressources de la forêt ne l'intéressent pas forcément, mais le processus de création de la plantation entraînera la destruction de toutes ces ressources sur lesquelles reposent les stratégies de subsistance de la communauté. Ou encore lorsqu'une société se voit octroyer un permis d'exploitation d'un gisement de fer : il n'existe pas de concurrence entre la société et les communautés pour l'accès au minerai, mais les opérations d'exploitation pourraient entraîner, en plus de restrictions dans l'accès à la terre, des pollutions qui priveront les communautés d'eau ou de gibier, par exemple. On peut se retrouver face à des situations de pénurie du fait de la concurrence directe entre deux acteurs opérant sur le même terroir en quête de la même ressource, ou indirectement. Quelle que soit la perspective, pour les communautés, la situation est la même : la présence d'un acteur extérieur rompt un équilibre parfois fragile dans la pression sur les ressources et dresse les communautés les unes contre les autres, en opposant aussi les membres de communautés entre eux. Cette pénurie est source de conflit. Il est intéressant de relever que la perspective de la pénurie peut créer au sein de la communauté une spirale de destruction, poussant les membres à une course vers la privatisation des ressources communes qui accentue le processus de raréfaction des ressources vitales du terroir.

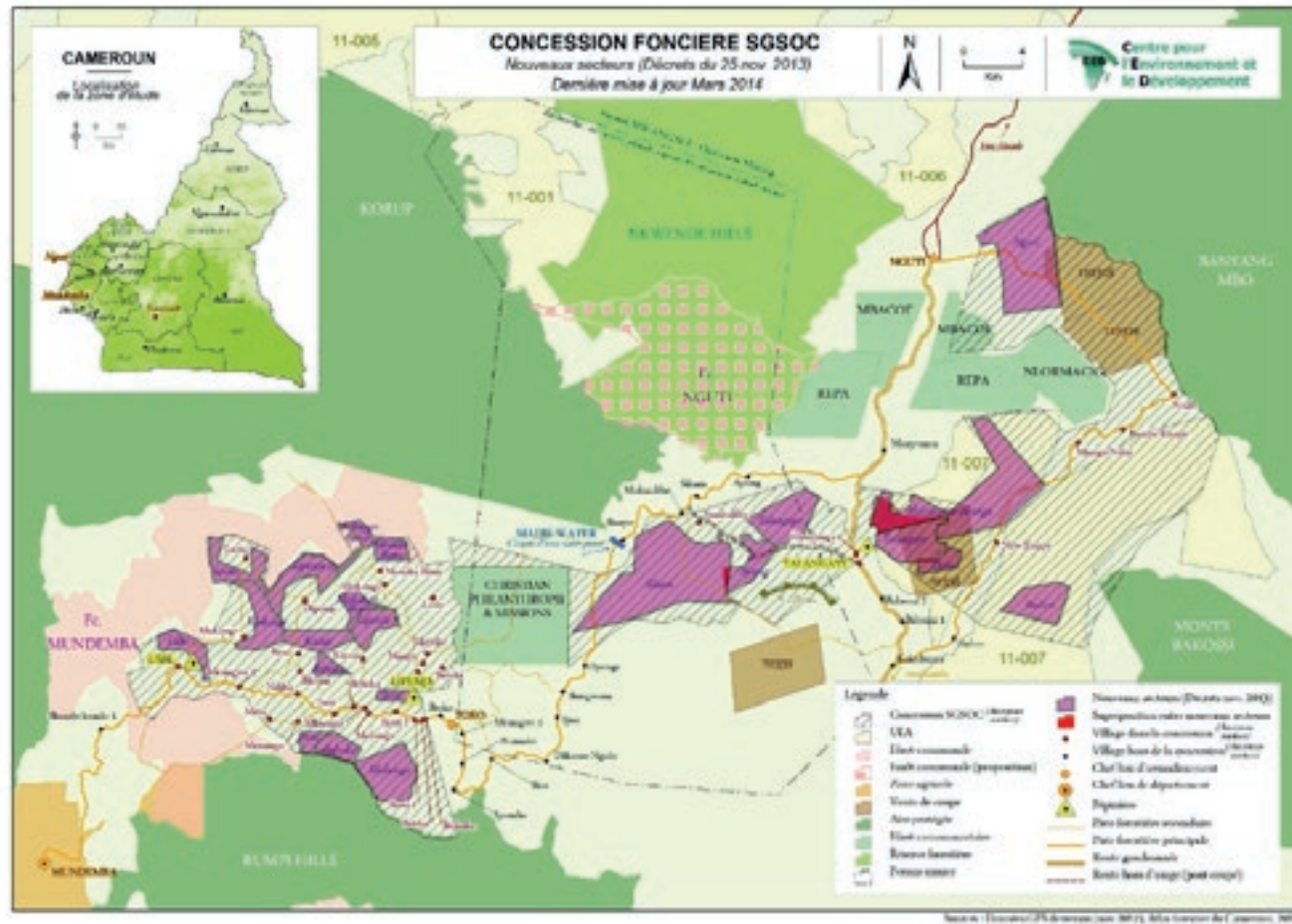
Les États n'ont pas toujours procédé à un aménagement du territoire, ou ne l'ont pas révisé lorsqu'ils en avaient un, et les cessions de droits n'obéissent pas toujours à une démarche rationnelle, mais sont dictées par la présence de ressources et la richesse des sols ou des gisements. La dimension sociale est rarement prise en compte, comme l'attestent les nombreuses expulsions forcées ou les conflits observés autour des investissements. Ainsi, il est fréquent que plusieurs investissements cohabitent, voire se chevauchent, sur les mêmes terroirs, renforçant la dégradation de l'environnement et la raréfaction des ressources naturelles sur un espace réduit.

La carte ci-dessous illustre les termes de ce conflit lié à la raréfaction des espaces et des ressources, en raison de la présence de l'entreprise : la société SGSOC, filiale de la firme américaine Héraklès Farms, revendiquait une concession de 73 000 ha dans la région du Sud-Ouest du Cameroun.

43 Voir Ahmed B. (2019) « Mali : litiges fonciers, lenteur de la justice, corruption... Les plaintes contre les agents de l'État en hausse », Jeune Afrique, 30 mai 2019. Consulté le 1er juin 2020 à l'adresse suivante : <https://www.jeuneafrique.com/781845/politique/mali-litiges-fonciers-lenteur-de-la-justice-corruption-les-plaintes-contre-les-agents-de-letat-en-hausse/>

Au total, 32 villages se retrouvaient incorporés dans sa concession, avec les terres en propriété coutumière, collective ou individuelle ; les conflits qui en ont résulté ont largement retardé la mise en place de l'investissement, en hypothéquant les financements.

Figure 1 : Carte de SGSOC et des villages à l'intérieur de la concession (préparée par le CED en 2014)



ÉTAT DES LIEUX DE LA LÉGISLATION NATIONALE : FORCES ET FAIBLESSES POUR ASSURER LA RESPONSABILISATION DES SOCIÉTÉS ET INVESTISSEURS

La législation nationale est généralement favorable aux investissements et pénalise les communautés, en particulier les communautés rurales. Et l'État n'arrive pas toujours à trouver le bon équilibre entre sa volonté de soutenir les investissements et la nécessité de se conformer à ses obligations internationales ou de se rapprocher des bonnes pratiques internationales en matière de gestion des terres et des ressources naturelles.

Il convient de prime abord de relever que le préambule de la Constitution du Cameroun, tout comme celle de la plupart des pays d'Afrique centrale, proclame son attachement aux droits fondamentaux et aux principaux instruments juridiques internationaux des droits de l'homme, notamment à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ces textes font d'ailleurs partie intégrante du corpus même de la Constitution du Cameroun, en vertu des dispositions constitutionnelles. Ceci signifie que les principes qu'ils énoncent ont valeur de principes constitutionnels, auxquels aucune dérogation n'est en principe admise, et dont la violation devrait être sanctionnée par le juge constitutionnel. Parallèlement à cette proclamation constitutionnelle des droits visés, les autres traités ratifiés par ces États s'imposent dans l'ordre juridique interne sans aucune autre formalité. Le Cameroun, comme la plupart des pays francophones d'Afrique, est expressément moniste au sens de la Constitution. Il est donc tenu d'appliquer et de mettre en œuvre les accords et traités internationaux une fois qu'ils ont été ratifiés, sans nécessité d'une reprise législative, et sous la seule condition de leur application par l'autre partie au traité ou à l'accord⁴⁴. De plus, aux termes de ces dispositions, ces accords et traités internationaux ont une valeur supra-législative et en bonne logique, toute loi, qu'elle soit antérieure ou postérieure, ne peut leur être contraire sous peine de sanction par le juge.

L'analyse de la législation nationale se concentrera sur le Cameroun, et examinera à la fois les textes en vigueur et les contrats, et des exemples pris dans d'autres pays d'Afrique seront parfois mentionnés en illustration. Les thèmes suivants seront pris en compte :

- 1) les droits fonciers coutumiers et le droit étatique, 2) le régime des expropriations et les droits des communautés, et 3) la prise en compte de l'environnement.

44 Voir l'article 45 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

Droits fonciers coutumiers et droit étatique

La question foncière au Cameroun, comme dans la quasi-totalité de l'Afrique subsaharienne, n'est pas seulement un problème économique mais également un problème culturel, un aspect de la vie des populations locales auquel elles tiennent. L'attribution de concessions foncières pour l'exploitation des ressources naturelles peut constituer une menace à la paix au niveau local, en privant les communautés des espaces et des ressources qu'elles ont l'habitude d'utiliser et dont elles estiment avoir la propriété.

On note au Cameroun, comme dans d'autres pays du continent, des différences fondamentales, voire une opposition frontale, entre les droits coutumiers et le droit étatique dans le domaine foncier.

Le Cameroun se caractérise par une dualité des systèmes fonciers, avec une cohabitation entre le droit étatique et les droits traditionnels. Le système de droit étatique est construit sur les ordonnances de 1974⁴⁵ et leurs textes d'application. Il classe les terres en trois grandes catégories :

Le **domaine public** est établi par l'ordonnance N°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le domaine national⁴⁶. Il comprend le domaine public naturel et le domaine public artificiel. Le domaine public naturel⁴⁷ regroupe le domaine public maritime (composé du littoral marin, des rives des embouchures des fleuves, du sol et du sous-sol de la mer territoriale), le domaine public fluvial (composé des cours d'eau navigables ou flottables, des marécages, des lacs, étangs naturels et lagunes), le domaine public terrestre et aérien (qui comprend le sous-sol et l'espace atmosphérique au-dessus du territoire de l'État et de la mer territoriale). Le domaine public artificiel⁴⁸, quant à lui, comprend les voies de communication et leur emprise, les monuments et édifices publics créés et entretenus par l'État ou d'autres personnes morales de droit public, les concessions des chefferies traditionnelles.

Les **terres appropriées** sont les terres relevant de la propriété privée immatriculée d'une personne physique ou morale. On peut distinguer ici les terres privées de personnes privées (individus, personnes morales privées) et celles de personnes morales de droit public (l'État et les collectivités territoriales décentralisées notamment).

45 Il s'agit des ordonnances N°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et N°74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial. Il existe une multitude de lois et de textes réglementaires complétant ce dispositif. Voir MINDCAF (2012) Recueil des textes sur le régime foncier et domanial au Cameroun, Yaoundé.

46 Article 1 de l'ordonnance N°74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

47 Article 3 de l'ordonnance N°74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

48 Article 4 de l'ordonnance N°74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

Le **domaine national** est constitué de terres qui ne sont pas classées dans le domaine public ou privé de l'État ou des autres personnes morales de droit public et qui ne font l'objet d'aucun titre de propriété⁴⁹. Administré par l'État, en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelles, le domaine national se subdivise en deux catégories⁵⁰ :

- Le domaine national de première catégorie, composé de terres d'habitation, de cultures, de plantations, de pâturages et de parcours, « dont l'occupation se traduit par emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante » ;
- « Les terres libres de toute occupation effective ».

Dans les **droits traditionnels**, toutes ces catégories d'espaces relèvent de la propriété coutumière, individuelle ou collective. Et quand une communauté parle de ses terres, elle évoque à la fois le sol, le sous-sol où reposent les ancêtres, les forêts qui poussent au-dessus, les cours d'eau qui l'irriguent et toute la faune avec laquelle elle cohabite. On se retrouve donc avec deux ordres juridiques concurrents et contradictoires qui ont vocation à régir les mêmes espaces. La gestion du foncier au Cameroun illustre bien ce conflit entre le droit législatif et les droits traditionnels, entre la pratique des communautés locales et la volonté du gouvernement. Comme l'a établi une étude de Forest Peoples Programme publiée en mars 2009 sur les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique⁵¹, les lois coloniales, puis celles postérieures à l'indépendance, ont peu à peu dépossédé les peuples autochtones et les communautés locales de leurs droits coutumiers ; des lois écrites d'émanation étatique ont été promulguées, se fondant notamment sur des concepts juridiques importés tels que celui de « *terra nullius* », terres vacantes et sans maître.

Les terres du domaine national, sur lesquelles l'État reconnaît aux communautés un droit d'utilisation, sont classées en deux grandes catégories : 1) le domaine national de première catégorie, composé de terres « occupées », notamment par les habitations et les plantations. Elles relèvent, dans la nomenclature du droit coutumier, de la catégorie des terres en propriété privée ; 2) les terres du domaine national de deuxième catégorie, composées de celles considérées comme n'ayant pas subi une emprise visible de l'homme. Pour les droits coutumiers, il s'agit de terres en propriété collective d'une communauté donnée.

Traditionnellement, chaque village dispose d'un terroir, sur lequel il revendique la propriété coutumière collective. À l'intérieur de ce terroir, on distingue les terres appropriées sur le plan traditionnel, qui relèvent de la propriété privée d'individus ou de familles, et les terres communes, sortes de réserves foncières du village, qui permettent la conduite d'activités non exclusives entre les membres de la communauté (chasse, collecte des produits de la forêt, pâturage, par exemple). C'est sur ces terres collectives

49 Article 14 de l'ordonnance N°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

50 Article 15 de l'ordonnance N°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

51 Nguiffo S., Kenfack P.-E. et Mballa N. (2009) « L'incidence des lois foncières historiques et modernes sur les droits fonciers des communautés locales et autochtones du Cameroun ». Série de rapports – les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique, Forest Peoples Programme. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.forestpeoples.org/fr/topics/rights-land-natural-resources/publication/2010/les-droits-fonciers-et-les-peuples-des-foret-2>

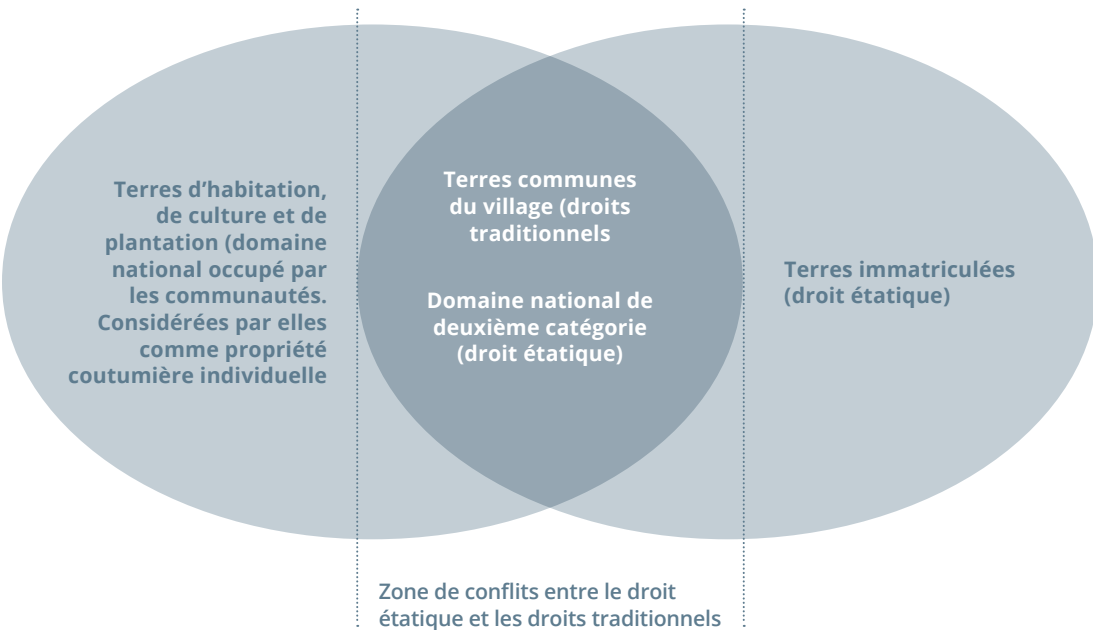
que se développent les appropriations privées des membres de la communauté pour la création de nouvelles plantations par exemple. Le terroir traditionnel d'un village classique se compose généralement de trois éléments :

- Les lieux d'habitation, souvent situés le long des pistes. Ils relèvent de la propriété privée traditionnelle de personnes/familles bien identifiées ;
- Les plantations, qui relèvent de la propriété privée de personnes/familles bien identifiées ;
- Les terres communes, qui relèvent de la propriété collective du village. Elles sont gérées suivant des règles connues et acceptées des membres de la communauté, qui dispose du pouvoir d'exclure de ces espaces toute personne n'appartenant pas à la communauté. Le village a également le pouvoir d'y accueillir toute personne extérieure, et lui fixe des règles dont le respect garantit la cohabitation harmonieuse avec les membres de la communauté. Ces terres communes correspondent aux terres du domaine national de deuxième catégorie dans la nomenclature étatique. C'est aussi l'une des principales sources de discorde en matière de gestion foncière : l'État estime qu'elles sont « *libres de toute occupation effective* », alors qu'elles font partie intégrante du système de production des communautés, qui estiment par ailleurs qu'elles leur appartiennent.

Les lieux d'habitation et les plantations sont généralement cessibles (par don, prêt, location ou vente) et transmissibles sous forme d'héritage. Les ventes, dons et locations à des personnes extérieures au village font généralement l'objet d'une validation par le chef, parce qu'ils autorisent l'entrée « *d'étrangers* » au sein de la communauté, ce qui, sans être interdit par la tradition, reste très réglementé.

Le terroir traditionnel est généralement bien connu, même si parfois les limites avec les autres villages ne sont pas très précises, surtout loin des zones habitées.

Figure 2 : Tableau des conflits entre le droit foncier étatique et les droits traditionnels au Cameroun



Tous ces droits coutumiers, bien que légitimes et datant de temps immémoriaux, ne sont donc pas considérés comme valables du point de vue du droit étatique, et les communautés estiment que l'État, sous couvert de son rôle d'administrateur des terres du domaine national, s'est approprié le droit de gérer « *leurs* » terres et les cède en concession aux sociétés.

Le régime de domanialité souple applicable au Cameroun, dans lequel l'État n'est pas propriétaire mais gestionnaire des terres non appropriées, avec des pouvoirs étendus, est préjudiciable aux droits des communautés.

Elles n'ont pas la possibilité de s'opposer à une cession de terres par l'État. Plusieurs cas de figure peuvent être envisagés :

- Dans le cas des concessions minières, c'est la localisation du gisement qui détermine celle de la concession. Les communautés ne participent pas au processus de détermination du site retenu par l'exploitant ou des limites de son permis. Il est donc fréquent que les terroirs communautaires soient chevauchés par des permis miniers, sans que les villages concernés en soient informés ;
- Pour ce qui est des permis d'exploitation forestière, l'État a procédé à un zonage du territoire forestier, distinguant entre le domaine forestier permanent (qui abrite par exemple les concessions forestières de grande taille, établies pour une durée pouvant aller jusqu'à 30 ans), et le domaine forestier non permanent (composé de terres forestières destinées à être converties, à terme, à des fins agricoles ou d'habitation). Sur le domaine forestier permanent, bien que les opérations de zonage⁵² et de classement⁵³ prévoient des consultations publiques, celles-ci ne portent que sur les limites des permis, et pas sur l'opportunité de leur création ou de leur attribution. Et concernant les limites, l'État n'a aucune obligation de se conformer aux demandes des communautés ;
- Pour ce qui est des terres, l'État s'appuie sur la commission consultative, instance mise en place au niveau local pour apporter un avis au ministre en matière de cession des terres. La commission consultative est dominée par des agents locaux de l'administration, avec la présence du chef et de deux notables des villages concernés par l'investissement. Elle est chargée, entre autres attributions, d'émettre « *un avis sur les demandes d'attribution des concessions* », et de faire « *le choix des terrains indispensables aux collectivités villageoises* »⁵⁴.

52 Voir le décret N°95-678-PM du 18 décembre 1995 instituant un cadre indicatif d'utilisation des terres en zone forestière méridionale.
 53 Voir la décision MINEF du 26 novembre 1999 fixant les procédures de classement des forêts du domaine permanent de la République du Cameroun.
 54 Article 14 du décret N°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

Régime des expropriations et droits des communautés

La propriété a pour limite la quête de l'intérêt général, et l'État peut procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique. Dans la pratique, il n'existe pas de critère de détermination de l'utilité publique, et l'État recourt à l'expropriation pour des investissements privés, conduits par des sociétés à but lucratif, notamment pour de grands projets d'exploitation de ressources extractives ou d'agro-industrie par exemple. Le régime des expropriations pour cause d'utilité publique est plus favorable aux investisseurs que le régime classique de négociation et d'indemnisation des propriétaires dans le cadre d'un investissement privé.

L'expropriation se fait par un acte administratif, sans négociation avec les personnes affectées. Et les terres ainsi récupérées par l'État sont mises à la disposition de l'investisseur.

L'expropriation couvre les biens en propriété. Dans le cas du Cameroun, à l'instar de nombreux pays d'Afrique au sud du Sahara, l'expropriation concerne les terres en propriété et toutes les mises en valeur (cultures, habitations, etc.). La plus grande partie des terres rurales n'étant pas immatriculées, les communautés qui les utilisent perdent la terre sans avoir la possibilité de bénéficier d'une indemnisation pécuniaire pour cette perte ou de terres équivalentes en compensation. Ici, la reconnaissance officielle de la propriété foncière est importante, et les droits légitimes mais non enregistrés ne comptent pas. Cette mesure exclut de nombreuses victimes, qui n'ont pas pu ou n'ont pas voulu procéder à l'immatriculation de leurs terres. Au Cameroun, seuls environ 15 % de la superficie du territoire national font l'objet d'une immatriculation. Au total, 85 % des terres, en grande majorité des terres rurales, restent non immatriculées⁵⁵ et abritent plus de la moitié de la population du pays.

La législation forestière envisage bien une indemnisation pour les droits d'usage sur les produits forestiers⁵⁶, c'est-à-dire des ressources non plantées mais utilisées par les populations forestières. Mais le décret organisant les modalités d'indemnisation reste attendu, plus de vingt-cinq ans après la promulgation de la loi.

Le régime des indemnisations est défavorable aux communautés. Contrairement au régime de droit commun de la responsabilité du fait personnel, qui veut que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel*

il est arrivé à le réparer »⁵⁷, en matière foncière, les textes prévoient une indemnisation qui ne couvre pas la valeur des pertes, mais représente un taux forfaitaire, fixé de manière arbitraire par l'administration, et totalement déconnecté de la valeur marchande et du coût de remplacement des cultures ou des constructions⁵⁸.

Les règles et standards internationaux prescrivent un régime différent, plus protecteur des communautés. Ils envisagent une prise en compte de tous les droits fonciers, immatriculés ou non, dans l'indemnisation. Les montants des compensations représentent la valeur de remplacement, et l'indemnisation en nature est privilégiée, pour s'assurer que les victimes reconstituent leur patrimoine et leur outil de production.

Les taux pratiqués par l'État pour les indemnisations sont plus bas que les taux imposés par les institutions internationales

À la fin des années 1990, le Cameroun et le Tchad sont en négociation avec un consortium de firmes multinationales désireuses de construire un oléoduc long de plus de 1 000 km entre le sud du Tchad et la côte atlantique du Cameroun, à Kribi. Le projet, qui représente alors le plus grand investissement en Afrique au sud du Sahara, traverse de nombreux villages, et suscite de nombreuses destructions de biens. Conduit dans deux pays dotés de législations nationales sur les indemnisations, et financé par la Banque mondiale, qui dispose de règles spécifiques régissant cette même question, le projet est très vite le théâtre de discussions relatives au choix des barèmes à utiliser. Le consortium, conduit par Exxon, a l'obligation de conformer son action sur le projet aux directives et politiques de la Banque mondiale. Il le fait en procédant à une évaluation du barème des compensations dans les deux pays, en les confrontant aux prescriptions du Groupe de la Banque mondiale, avant de les ajuster au niveau conforme au respect de ses obligations. Le Panel d'inspection peut ainsi décrire les barèmes de compensation finalement retenus :

*« Les prix obtenus dans les deux enquêtes [sur la valeur de remplacement des cultures inventoriées le long de l'oléoduc] ont été comparés aux taux prévus dans les textes camerounais de 1981, qui sont toujours utilisés par le gouvernement du Cameroun pour la compensation des pertes survenues à l'occasion de la mise en œuvre des projets pour utilité publique. À ce jour, ces taux n'ont pas été ajustés, pour tenir compte de l'inflation ou de la dévaluation du franc CFA survenue depuis 1981. En procédant à un ajustement pour tenir compte de l'inflation, [le projet] est parvenu à des taux 4 à 6 fois plus élevés que ceux prévus par la législation pour la plupart des cultures. Dans certains cas, les taux obtenus étaient plus hauts encore. Ainsi par exemple, pour des arbres adultes comme l'avocatier, dont le taux d'indemnisation pratiqué par le gouvernement est de 3 500 francs CFA, le projet est parvenu à un taux de 50 000 francs CFA, tandis que, pour un manguier adulte, le taux va jusqu'à 160 000 francs CFA »*⁵⁹.

55 Banque africaine de développement (2009) « Étude diagnostique pour la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines ». Consulté à l'adresse suivante : <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cameroon%20-%20Diagnostic%20Study%20for%20Modernization%20of%20the%20Lands%20and%20Surveys%20Sectors%20FR.pdf> ; USAID (non daté) Property Rights and Resource Governance Country Profile: Cameroon. Washington. <http://landwise.resourceequity.org/record/1294>

56 Voir l'article 8 de la loi du 20 janvier 1994 fixant le régime des forêts, de la faune et de la pêche. Son alinéa 2 prévoit : « Les ministres chargés des forêts, de la faune et de la pêche peuvent, pour cause d'utilité publique et en concertation avec les populations concernées, suspendre temporairement ou à titre définitif l'exercice du droit d'usage lorsque la nécessité l'impose. Cette suspension obéit aux règles générales de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

57 Article 1382 du code civil.

58 Voir le décret N°2003/418/PM du 25 février 2003 fixant les tarifs d'indemnisation des cultures, et le décret N°2006/3023PM du 29 décembre 2006 fixant les modalités d'évaluation administrative des immeubles en matière fiscale.

59 Voir The Inspection Panel (2003) « Investigation Report CAMEROON: Petroleum Development and Pipeline Project (Loan No. 7020-CM) and Petroleum Environment Capacity Enhancement (CAPECE) Project (Credit No. 3372-CM) » 2 mai 2003, p. 76.

Exemple d'un différend entre un paysan et une multinationale au sujet des compensations : Exxon et les okoumés de Makouré⁶⁰

Dans le cadre de la construction de l'oléoduc entre le Tchad et le Cameroun, conduit par un consortium mené par Exxon et financé en grande partie par le Groupe de la Banque mondiale, de nombreux conflits ont opposé la société aux communautés affectées, avec pour enjeu les indemnités.

Le cas de M. Bissabidang est une illustration de ces différends, perçus comme une brimade par la victime. Petit paysan âgé de 69 ans au moment des faits, M. Bissabidang avait en 1974 planté 11 pieds d'okoumés dans le village de Makouré, dont il est originaire et où il résidait. L'okoumé ne pousse pas naturellement au Cameroun, et sa présence en si grand nombre dans ce village ne pouvait pas résulter d'un processus naturel, mais bien d'une plantation. De plus, les habitants du village reconnaissaient la propriété de M. Bissabidang sur ces arbres, qu'il avait plantés. Six de ces arbres étaient situés dans l'emprise de l'oléoduc entre le Tchad et le Cameroun, et devaient être détruits. Le barème des indemnités de l'État du Cameroun ne prévoit pas de compensation pour des arbres, même plantés.

Sur les six arbres initialement identifiés comme devant être abattus par le projet, seuls cinq avaient finalement été pris en considération dans le calcul de l'indemnité, et un montant de 2 000 francs CFA (environ 3,5 dollars) par arbre a été proposé par Exxon à M. Bissabidang, qui l'a refusé. Il a sollicité une évaluation du ministère des Forêts, qui a déterminé la valeur du bois et estimé le montant de l'indemnité entre 1,5 et 8,6 millions de francs CFA (soit entre 2 500 dollars et 14 300 dollars). Saisie par M. Bissabidang de cette évaluation officielle, la société n'a pas réagi, mais a plutôt essayé de l'obliger à accepter un montant forfaitaire de 350 000 francs CFA (583 dollars) comme « *suffisante et satisfaisante* », sans en préciser les modalités de calcul. La réaction de M. Bissabidang a alors été de saisir le Premier ministre du Cameroun pour dénoncer cette irrégularité dans le processus d'indemnité. La société a envoyé un négociateur américain rencontrer M. Bissabidang, qui se plaignait également de la destruction de 98 jeunes plants d'okoumé dans sa plantation, ignorés dans le calcul des indemnités car considérés comme des « *arbres sauvages* ». La proposition formulée par le négociateur américain consistait en un paiement additionnel de 300 000 francs CFA (500 dollars) en espèces et l'équivalent de 100 000 francs CFA (166 dollars) en nourriture et boissons. Il promettait également de discuter avec l'un des sous-traitants du consortium de la possibilité de recruter quatre jeunes membres de la famille. Cette proposition était également considérée par l'entreprise comme « *juste, satisfaisante et suffisante* ». Les okoumés plantés par M. Bissabidang représentaient l'héritage qu'il souhaitait laisser à sa famille.

Les ONG proposaient que la valeur du bois lui soit payée. Après plusieurs années d'une bataille épuisante, au cours de laquelle le consortium s'obstinait à refuser de payer plus que ce qu'il avait déjà offert à la victime, M. Bissabidang a finalement accepté de recevoir un montant d'un peu plus d'un million de francs CFA (1 660 dollars), soit bien moins que la valeur des dommages subis.

Exemple de malversations d'agents de l'État dans un processus d'indemnité : le port en eau profonde de Kribi⁶¹

Dans son rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun en 2011, la Commission nationale anticorruption présente des malversations liées à la gestion des indemnités des personnes affectées par la construction de ce grand projet. Les résultats des investigations menées sur le projet au sujet du contrôle et de la vérification des opérations liées à l'expropriation et/ou à la destruction des biens ainsi que sur l'indemnité des victimes ont permis d'aboutir à la découverte de nombreuses irrégularités de droit, des exactions et des délits d'initié. Il est intéressant de relever que 58 bénéficiaires sur 809 cas d'indemnité attendent chacun d'être indemnisés pour des montants variant entre 100 millions et plus de deux milliards de francs CFA par individu. Le rapport de la Conac fait état de ce qu'une analyse minutieuse des conditions d'établissement et d'obtention des titres fonciers dans la zone préportuaire permet de comprendre que 65 % des prétendus propriétaires des terres titrées ou non sont des « *délinquants à col blanc* ». Au total, 149 titres fonciers ont été indemnisés à hauteur de 10 774 638 375 FCFA, tandis que des personnes à la recherche effrénée de propriété et qui ont réussi à être recensées parmi les propriétaires dont les terrains sont en cours d'immatriculation ont perçu une somme globale de 8 383 688 000 FCFA. Par ailleurs, le rapport cite onze catégories des plus gros arnaqueurs qui ont réussi par tous les moyens à bénéficier de 500 millions à plus de 2 milliards de FCFA. Il en résulte que des 149 titres fonciers sur la base desquels l'indemnité a été calculée, 44 ont été établis postérieurement au 6 février 2009, date de l'arrêté n°156/Mindaf déclarant d'utilité publique, les travaux de construction du port de Kribi. Par rapport à la masse globale de 10 774 638 375 FCFA indemnité les détenteurs de titres fonciers, l'indemnité des détenteurs de titres datés postérieurement au 6 février 2009 représente 4 821 356 625 FCFA, soit 44,7 % au total.

10 milliards de flux financiers suspects Lorsqu'on parcourt le rapport de la Conac publié jeudi, on constate que l'unité de détournement des fonds publics au Cameroun s'évalue en termes de millions, voire de milliards de francs CFA. À titre d'exemple, pour ce qui est des flux financiers repérés par la cellule de renseignement financier du Cameroun, 40 dossiers ont été transmis à la justice au cours de l'exercice 2011 pour un montant estimé à 10 518 533 171 FCFA.

Au total, du fait de pratiques frauduleuses de responsables des administrations locales en charge de ce projet, l'État a perdu de fortes sommes d'argent, et les communautés affectées n'ont pas toujours reçu toutes les sommes auxquelles elles avaient droit.

60 Voir Friends of the Earth (2002) « *Traversing Peoples' Lives. How the World Bank finances community disruption in Cameroon* », Amsterdam et Yaoundé.

61 Voir Armand Essogo (2012) Rapport : Troublantes révélations de la CONAC, *Cameroon-info.net*, 30 novembre 2012. Consulté à l'adresse suivante : <http://www.cameroon-info.net/article/rapport-troublantes-revelations-de-la-conac-161145.html>

Consentement libre, éclairé et préalable

L'article 16 de l'ordonnance N°74-1 institue les commissions consultatives comme instrument du dispositif de gestion du domaine national. La commission consultative siège au niveau du district ou de l'arrondissement, plus petite circonscription administrative au Cameroun. Elle est nommée par le Préfet du département⁶². La composition de ladite commission reflète le rôle central attribué à l'administration dans la gestion du domaine national. Le sous-préfet ou le chef de district, représentant local de l'administration du territoire, préside la commission, et les autres représentants de l'administration locale sont ceux pertinents pour la gestion des terres (domaines, cadastre, et urbanisme si le projet est urbain), et pour le domaine sur lequel porte le projet. L'article 12 du décret de 1976 prévoit également, parmi les membres, « *le chef et deux notables du village ou de la collectivité où se trouve le terrain* ». Lorsque le projet couvre les terres coutumières de plusieurs villages, les chefs et notables de chacun des villages sont conviés à la réunion de la commission.

Le décret de 1976 est des plus laconiques sur la question de la représentation des populations. En dehors de l'exigence d'avoir « *le chef et deux notables du village* », il n'indique pas comment seront gérées les questions de l'effectivité de la représentation des communautés et de l'expression des points de vue des différentes composantes de la population du village. On n'est pas sûr que les positions formulées par le chef de village et ses deux notables reflètent véritablement le consensus auquel sont parvenus les habitants du village. On a ainsi constaté dans certains cas que l'avis du chef et de ses notables, favorable à la cession des terres, avait fait l'objet d'une opposition farouche de la part des membres de la communauté, conduisant à des conflits préjudiciables à l'investissement et à la réputation de l'État. Il serait utile de mettre en place un dispositif de consultation véritable des communautés, indiquant les objectifs et modalités de la consultation.

Au bout du compte, l'État consulte les communautés mais n'est pas tenu de prendre en compte leur point de vue. La législation foncière camerounaise ne prévoit donc pas de consentement libre, éclairé et préalable.

Et même dans le dispositif des processus volontaires existant, le consentement libre, éclairé et préalable ne commence que lorsque la concession est attribuée, et ne porte donc que sur des éléments liés à la mise en œuvre.

62 Article 12 du décret N°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

Prise en compte de l'environnement

La prise en compte des considérations environnementales dans les projets de développement est désormais consacrée sur le continent. Le droit des communautés à un environnement sain est consacré par la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun, qui fait de l'étude d'impact l'outil par excellence d'évaluation des conséquences des opérations projetées sur l'environnement⁶³. S'agissant de l'exploitation des ressources naturelles, la prise en compte des considérations environnementales et donc de la préservation du cadre de vie des communautés locales se fait avant et après la mise en œuvre du projet.

La protection de l'environnement et du cadre de vie des populations locales et autochtones implique également, à la fin des travaux d'exploitation des ressources naturelles, une remise en état du cadre de vie des populations.

Dans la pratique, on constate que jamais une étude d'impact d'un grand projet n'a été rejetée au Cameroun en raison de considérations environnementales, ce qui semble dénoter d'une grande souplesse de l'administration à l'endroit des investisseurs.

L'environnement, un critère secondaire dans le processus d'attribution des concessions ?

La procédure d'attribution des concessions foncières, forestières et minières ne prévoit pas une évaluation préalable de l'impact sur l'environnement. Les concessions forestières sont déterminées par le contenu du plan de zonage, qui a été préparé en 1995, sans étude d'impact de la localisation des concessions⁶⁴. La localisation des concessions minières est déterminée par la présence du minerai identifié par la société à l'occasion de sa prospection. Pour ce qui est des concessions foncières, c'est généralement la société qui choisit la localisation du site, en fonction de critères techniques (capacité du sol à accueillir la culture envisagée) et commerciaux (proximité des marchés ou des principales voies de communication). Et dans la procédure d'attribution, il n'est pas prévu que le ministère en charge de l'environnement, des forêts ou de la faune participe à la commission consultative, la création de ces administrations étant postérieure à l'entrée en vigueur du décret de 1976 en organisant le fonctionnement⁶⁵. La commission se prive donc de la possibilité d'avoir, préalablement à la décision d'attribution, une indication sur la nature des risques environnementaux qu'impliquerait la cession des terres sollicitées.

63 Voir l'article 3 alinéa 3 du décret n°2013/0171/PM fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social, qui rappelle que la mise en œuvre d'un projet ne peut démarrer au Cameroun avant l'étude d'impact environnemental et sociale y relative.

64 Voir le décret n°95/678 du 18 décembre 1995 instituant un cadre indicatif d'utilisation des terres en zone forestière méridionale.

65 Décret N°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.



L'exemple des concessions de la société Sud Hévée illustre cette situation. Sud Hévée est une filiale du groupe Halcyon Agri. Active dans la plantation d'hévée, elle a acquis deux concessions dans les périphéries sud et ouest de la Réserve du Dja⁶⁶ représentant au total 75 000 ha. Ces concessions se superposent sur les terroirs des communautés locales et autochtones.

Après la cession des terres à la société par l'État et le début du défrichement de la plantation, les principaux griefs des communautés riveraines relatifs à la gestion de l'espace et des ressources concernaient la disparition de sites sacrés et de ressources naturelles vitales, et les difficultés de cohabitation entre les habitants des villages et les employés de la société. La présence de cette dernière laissait finalement bien peu d'espace pour le développement des activités actuelles des populations, tout en hypothéquant celles des générations futures.

La plantation est très proche de la Réserve de biosphère du Dja, et cette proximité peut produire des impacts négatifs potentiellement irréversibles de l'investissement sur ce site.

4 ÉTAT DES LIEUX DES NORMES ET STANDARDS ALTERNATIFS SUSCEPTIBLES DE S'APPLIQUER AUX INVESTISSEURS ET SOCIÉTÉS

Ces normes et standards apparaissent comme des outils alternatifs, dont le champ d'application varie suivant la nature de l'institution ou du mécanisme émetteurs. Plusieurs catégorisations sont possibles, et on peut ainsi distinguer les normes volontaires (s'appliquant aux sociétés qui le choisissent) des normes obligatoires, dont l'application s'impose aux sociétés du seul fait de leur nationalité ou de leur secteur d'activité, ou encore faire la distinction entre celles qui s'appliquent sur le terrain et qui y sont contrôlables, et celles qui relèvent d'acteurs plus éloignés du terrain des opérations des sociétés. Toutes participent de la volonté de rendre les sociétés plus responsables dans la conduite de leurs opérations en les amenant à mieux respecter leurs obligations sociales et environnementales.

Différentes approches et définitions de la conduite responsable des affaires (responsible business conduct)

Malgré l'existence de nombreuses définitions de la conduite responsable des affaires, il est possible de dégager des traits communs à toutes ces approches :

- La conformité des opérations au droit international, même en l'absence d'une exigence formelle en ce sens dans la législation nationale ou dans le contrat ;
- Le respect de la législation nationale et des obligations contractuelles, même dans un environnement où elles sont faiblement respectées ;
- L'impact de l'entreprise sur la société dans laquelle elle opère, et sa contribution au développement durable et à la réalisation des aspirations des parties prenantes ;
- La responsabilité vis-à-vis des parties prenantes, et pas seulement de ses actionnaires ; un devoir de diligence raisonnée pour identifier, dans le but de prévenir, éviter ou atténuer les éventuels impacts des opérations sur l'environnement, les communautés ou les employés.

66 Créée en 1950 et inscrite en 1987 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, en raison de l'exceptionnelle richesse de sa biodiversité et du caractère unique de son écosystème. Voir <http://whc.unesco.org/en/list/407> (consulté le 27 avril 2020).

La notion de conduite responsable des affaires est parfois confondue avec celles de responsabilité sociale des entreprises, entreprises citoyennes, ou encore politiques de gouvernance environnementale et sociale. Toutes ces normes semblent avoir pour finalité d'introduire dans la vision et la pratique des sociétés une certaine dose d'éléments qui sont souvent occultés par les entreprises, dans leur focalisation sur la recherche du profit, qui est en soi leur raison d'être.

Il est important de procéder à une clarification de certaines de ces notions, pour en améliorer la compréhension.

La responsabilité sociale des entreprises fait référence à la manière dont la société dépense une partie de ses bénéfices, pour en faire profiter la communauté dans laquelle elle conduit ses opérations. Il peut s'agir de financement et de conduite de projets communautaires, dans le but de répondre à des attentes précises des communautés riveraines ; ou encore d'une politique d'approvisionnement exclusif ou prioritaire des sociétés locales ou nationales. Toutes ces activités sont volontaires, et n'exonèrent pas l'entreprise de son obligation de respecter la législation nationale et les clauses des contrats régissant son activité.

La notion de conduite responsable des affaires, introduite par l'OCDE, a quant à elle vocation à être obligatoire, et a été endossée par de nombreux cadres internationaux tels que les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales de 2011, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2011), ISO 26000 et quelques autres. Elle impose aux sociétés une responsabilité dans la prise en compte de leurs impacts environnementaux et sociaux. Le champ d'application de cette responsabilité est vaste, et couvre tous les produits, services, activités et processus tout au long de la chaîne d'approvisionnement, et dans l'environnement de travail, les communautés. En d'autres termes, la conduite responsable des affaires concerne la manière dont la société gagne son argent.

Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme reposent sur trois piliers :

- La responsabilité de protéger, qui incombe à l'État et qui concerne la nécessaire protection à apporter aux communautés contre les éventuelles violations de leurs droits par les sociétés ;
- La responsabilité de respecter les droits de l'homme, qui incombe à l'entreprise ;
- La nécessité d'améliorer l'accès des victimes à des mécanismes efficaces de résolution des différends, judiciaires et non judiciaires.

Initiatives volontaires en vigueur

On entend par initiatives volontaires celles qui s'appliquent aux entreprises qui expriment volontairement le choix de s'y soumettre, soit en sollicitant des financements de guichets qui les imposent, soit en demandant une certification de leurs opérations pour faciliter leur accès au marché. On retrouve ces initiatives volontaires dans de nombreux secteurs (agriculture, foresterie, pêches, mines et énergie, technologie, industrie, biens et services pour les consommateurs)⁶⁷. Nous nous intéresserons ici aux seuls secteurs financier et agricole.

Initiatives volontaires dans le secteur financier

De nombreuses banques et certains fonds d'investissement se soumettent aux normes prévues par la conduite responsable des affaires et utilisent, parmi les conditionnalités de leur financement, les principes de l'OCDE et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Deux de ces initiatives seront évoquées ici : les directives et standards de performance de la Société financière internationale (SFI) et les Principes de l'Équateur.

La **Société financière internationale (SFI)** est une institution du Groupe de la Banque mondiale consacrée au financement du secteur privé. Elle est astreinte au respect des politiques de la Banque mondiale dans ses opérations, et applique donc les Directives environnementales, sanitaires et sécuritaires (World Bank Group Environmental, Health and Safety standards), sous le nom de Normes de performance de la SFI. Les clients de la SFI s'engagent à respecter cet ensemble de règles et politiques, sauf si les lois nationales du pays d'accueil de l'investissement sont plus strictes. La responsabilité leur incombe également d'assurer la gestion de leurs risques sociaux et environnementaux.

Les **Principes de l'Équateur** sont un ensemble de standards adoptés par le secteur financier pour normaliser l'évaluation et la gestion des risques environnementaux et sociaux dans le financement des projets. Ils s'appliquent aux institutions financières privées, qui y adhèrent volontairement et s'engagent à les respecter dans les processus de diligence raisonnée. Ils s'appuient sur les Normes de performance de la SFI, ainsi que sur les politiques de la Banque mondiale.

En mai 2020, on dénombrait 105 institutions adhérentes aux Principes de l'Équateur, réparties dans 38 pays et représentant la majorité des projets internationaux financés dans les pays en développement et les économies émergentes.

Les Principes de l'Équateur ont vocation à s'appliquer dans le monde entier et à tous les secteurs industriels. Ils s'adressent aux agences de conseil vendant leurs services aux entreprises et aux banques, et couvrent les principaux produits financiers (activités de conseil en matière de financement des projets, financement des projets, prêts aux entreprises, et prêts-relais).



67 Voir par exemple le dernier rapport de MSI Integrity (2020) Not Fit-for-Purpose : The Grand Experiment of Multi-Stakeholder Initiatives in Corporate Accountability, Human Rights and Global Governance. Ce rapport recense 40 initiatives couvrant différents secteurs. Consulté le 26 septembre 2020 à l'adresse suivante : <https://www.evidensia.eco/resources/954/>

Conventions internationales d'application nationale et législations nationales des pays hôtes

Elles couvrent des secteurs variés, et imposent des standards aux sociétés nationales dans leurs opérations à l'étranger. En raison du fait que certains de ces textes ne sanctionnent pas de manière explicite les violations des droits de l'homme et ne s'intéressent à l'environnement que par le biais de la récolte illégale de produits commercialisés dans les pays ayant adopté des législations à cet égard, seuls deux cas seront évoqués ici : les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et la loi française de 2017 sur le devoir de vigilance⁶⁸.

Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales⁶⁹

Les Principes directeurs sont des recommandations adressées par les gouvernements aux entreprises multinationales, pour leur indiquer des normes et pratiques adossées sur les lois nationales et les normes internationales. Les principes recouvrent les questions suivantes :

- Le respect des droits de la personne et la contribution à l'amélioration des compétences aux niveaux local et national ;
- La transparence ;
- Le respect des droits des travailleurs ;
- Le respect de l'environnement ;
- La lutte contre la corruption ;
- La prise en compte des intérêts des consommateurs ;
- La contribution au développement durable, par la promotion du progrès sur les plans économique, social et environnemental, y compris en associant leur personnel à cet effort ;
- Le développement de bonnes pratiques de gouvernance dans l'entreprise, et la promotion de bonnes pratiques parmi leurs partenaires commerciaux ;
- L'atténuation des incidences négatives directes ou indirectes de leurs activités.

La saisine du point de contact national obéit à des règles de procédure souples, tant en ce qui concerne les personnes habilitées à préparer une circonstance spécifique (toute personne intéressée, ou des représentants) qu'en ce qui concerne les questions soulevées (la violation de l'un quelconque des Principes directeurs).

68 Loi française n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Ne seront pas abordées ici les législations nationales prohibant les importations de certains produits sur le territoire de l'État émettant la législation (Lacey Act pour les États-Unis, et Illegal Logging Prohibition Law de 2012 pour l'Australie). On peut mentionner également le Règlement Bois de l'Union européenne, qui impose une diligence raisonnée aux importateurs de bois tropicaux dans les pays membres.

69 Voir OCDE (2011) « Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », Paris.

Loi française n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre

La loi sur le devoir de vigilance impose aux sociétés auxquelles elle s'applique d'établir et de mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance relatif à l'activité de la société et de l'ensemble des filiales ou sociétés qu'elle contrôle. Ce plan comporte des mesures propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle, directement ou indirectement, ainsi que des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, lorsque ces activités sont rattachées à cette relation.

En cas de manquements à ses obligations, la société mère peut être poursuivie devant les juridictions nationales françaises.

Initiatives volontaires dans le secteur agricole

L'agriculture est l'une des principales sources de cessions de terres à grande échelle sur le continent.

Les activités des grandes entreprises dans le secteur agricole sont soumises à la législation du pays-hôte, ainsi qu'à une série de normes et d'initiatives de portée variable. On peut ainsi citer des normes et standards de large portée, ayant l'ambition de couvrir la quasi-totalité des opérations et activités de la société. C'est par exemple le cas de la certification RSPO, ou des Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (RAI), qui ont pour ambition de régir l'ensemble des opérations des sociétés qui s'y soumettent. Il existe d'autres mécanismes parallèles, tels que les Bonnes pratiques agricoles (GAP), plus axés sur la nécessité d'influencer les processus de production au sens strict. Enfin, on peut également mentionner les initiatives sectorielles, couvrant un pays ou une culture spécifique, comme l'Initiative Cacao par exemple. Les normes et standards présentés ci-dessous seront représentatifs de ces grandes catégories.

Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (souvent abrégé RAI)

Ces principes, définis dans le cadre du Comité pour la sécurité alimentaire (CSA) de la FAO et adoptés en 2014, ont pour but de s'assurer que les investissements agricoles, nécessaires pour parvenir à l'éradication de la faim dans le monde, puissent être améliorés pour bénéficier à ceux qui en ont le plus besoin. Ils ont été adoptés à l'issue d'un processus impliquant les États membres de la FAO, des institutions internationales, des organisations paysannes, des représentants de communautés, des organisations de la société civile et des centres de recherche. Bien qu'ils n'aient pas de force obligatoire, l'importance de la participation dans son processus d'adoption permet de lui reconnaître la légitimité qu'offre le consensus. Toutes les parties prenantes du CSA sont encouragées à promouvoir l'utilisation de cet outil aux niveaux local, national et régional.

Les dix principes du CSA ont vocation à s'appliquer à tout investissement agricole, quelles que soient la superficie concernée, la culture envisagée et la localisation. Ils englobent l'éventail complet des activités liées à la production, à la transformation, à la commercialisation, à la vente au détail, à la consommation et à l'élimination des produits, alimentaires et non alimentaires, issus de l'agriculture, de l'élevage, du pastoralisme, de la pêche, de l'aquaculture et de la foresterie, y compris les intrants nécessaires et les produits générés à chacun de ces stades. Ils contiennent des mesures visant à couvrir les questions environnementales, sociales et économiques, dans le but de favoriser la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Ils prescrivent tous des objectifs vers lesquels devraient tendre les sociétés et investisseurs : favoriser l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, faire participer les jeunes et renforcer leur autonomie, respecter les régimes fonciers applicables aux pêches et aux forêts, ainsi que l'accès à l'eau, respecter le patrimoine culturel et le savoir traditionnel, intégrer des structures de gouvernance et des mécanismes de recours ouverts à tous et transparents, évaluer les incidences et y remédier, et favoriser l'obligation de rendre compte.

Directives FAO-OCDE pour des chaînes d'approvisionnement responsables dans le secteur agricole

La FAO et l'OCDE ont mis en place un guide visant à aider les sociétés à respecter les principes des investissements responsables dans leurs opérations, afin de s'assurer qu'elles n'auront pas d'impact négatif sur les communautés et l'environnement, et contribueront au développement durable.

Guide OCDE-FAO pour des filières agricoles responsables

L'OCDE et la FAO ont adopté ce Guide en 2016 pour aider les entreprises à respecter les standards existants de conduite responsable des entreprises et à exercer leur devoir de diligence dans les filières agricoles afin que leurs activités contribuent à un développement durable. Le Guide comprend :

- Un modèle de politique d'entreprise qui présente le contenu des standards existants à observer pour bâtir des filières agricoles responsables ;
- Un cadre pour l'exercice du devoir de diligence basé sur les risques qui décrit les cinq étapes que les entreprises doivent suivre pour identifier, évaluer et atténuer les impacts négatifs de leurs activités et pour rendre compte de la manière dont elles y répondent ;
- Une description des principaux risques auxquels les entreprises sont confrontées et des mesures d'atténuation de ces risques ;
- Des orientations concernant l'engagement des peuples autochtones.

Certains des standards contenus dans le Guide, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme, au droit du travail ou à la sécurité sanitaire des aliments, ont déjà été incorporés dans la législation de nombreux pays.

Bonnes Pratiques Agricoles (GAP : Good Agricultural Practice)

Global GAP est à la fois une institution et un standard volontaire, dont la vocation est de s'appliquer dans toutes les régions du monde, et qui vise à garantir une pratique agricole sûre et durable. Global GAP est l'institution qui en assure la promotion. L'objectif de Global GAP est de traduire les exigences des consommateurs en des standards garantissant le développement progressif de bonnes pratiques agricoles sur la planète.

Créé en 1990, le Standard GAP est désormais le standard de certification agricole le mieux implanté sur la planète, et le plus demandé par les grands acheteurs de produits agricoles.

Parmi les particularités de ce schéma de certification, on peut citer :

- L'obligation pour chaque unité de production de se soumettre à un audit indépendant ;
- Les efforts d'harmonisation des standards pour arriver à des exigences communes pour les producteurs, les vendeurs et les acheteurs de produits agricoles, afin de rassurer les consommateurs finaux sur la qualité des pratiques régissant la production et la commercialisation de produits agricoles.

Initiative Cacao et Forêts⁷⁰

Lancée en 2017, l'initiative Cacao et Forêts est un engagement actif des principaux pays producteurs de cacao et des 35 plus grands chocolatiers de la planète (représentant plus de 85 % du cacao transformé dans le monde). Elle vise à mettre un terme à la déforestation induite par la culture du cacao, en limitant la conversion de nouvelles forêts pour la création de plantations de cacao, et à contribuer à la restauration des paysages forestiers dégradés. L'initiative est mise en œuvre en Côte d'Ivoire et au Ghana, qui représentent 60 % de la production mondiale de cacao, et en Colombie, où la culture du cacao est perçue comme une opportunité pour soutenir le processus de paix dans le pays. L'initiative est présidée par ces trois pays, et facilitée par IDH, The Sustainable Trade Initiative and the World Cocoa Foundation. De manière concrète, sa mise en œuvre implique l'adoption d'un plan d'action national, couvrant les questions suivantes : 1) la conservation des parcs nationaux et des espaces boisés, de même que la restauration des paysages forestiers dégradés par la culture du cacao ; 2) l'augmentation des rendements des planteurs et l'amélioration de leurs moyens de subsistance, par l'intensification durable de la production de cacao et la diversification des revenus des planteurs ; 3) l'atténuation des impacts et risques sociaux des changements des usages des terres sur les planteurs de cacao et les communautés auxquelles ils appartiennent.

Table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO)

Conçue en réponse aux problèmes environnementaux et sociaux créés par le développement rapide de la production d'huile en Asie du Sud-Est et, de plus en plus, en Afrique, la Table ronde sur l'huile de palme durable a pour but d'encadrer les activités des sociétés qui souscrivent à ses principes. C'est une initiative privée de certification, qui sanctionne la conformité des opérations auditées avec des normes préétablies, dans le but d'assurer la transparence des opérations de production d'huile de palme, depuis la plantation jusqu'à la raffinerie, le respect de la législation du pays-hôte, l'utilisation des meilleures pratiques en vigueur dans le secteur, la responsabilité environnementale, et une meilleure considération des communautés riveraines et des employés.



70 Voir www.idhsustainabletrade.com/initiative/cocoa-and-forests/

Aperçu général du contenu des normes et standards

Les normes et standards évoqués ci-dessus présentent des caractéristiques communes. Ils sont en effet :

- Essentiellement volontaires, et ne s'imposent pas aux sociétés en dehors de leur volonté ;
- Parfois vagues, et nécessitent une adaptation nationale ou locale qui les rendra pleinement applicables au contexte (interprétation des principes) ;
- Généralement peu connus des populations, de l'administration et de l'opinion publique, au-delà des institutions familières de ces processus.

De plus, ils corrigent les lacunes de la législation, sur les questions suivantes :

- La reconnaissance et la protection des droits des communautés, notamment en ce qui concerne la consultation et la participation, la mise en place de mécanismes de gestion des plaintes, le régime des compensations (qui prévoit des paiements plus élevés et couvre des domaines plus importants que la législation nationale), la protection des moyens de subsistance, de l'espace vital et des espaces à haute valeur culturelle ;
- La prise en compte de l'environnement dans les espaces concédés, notamment par un effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre et une meilleure protection des espaces (forêts) à haute valeur pour la conservation.

Ils présentent cependant de nombreuses faiblesses, dont certaines ont été révélées par une étude de dix années conduite par MSI Integrity⁷¹ :

- Ils ne sont finalement pas des outils efficaces pour imposer aux entreprises multinationales la pleine responsabilité pour leurs abus, protéger les droits de l'homme ou fournir aux victimes des voies de recours ;
- Ils ne sont pas centrés sur les besoins des titulaires de droits, mais plutôt sur les sociétés ;
- Ils n'ont pas réussi à équilibrer, en faveur des communautés, le rapport de force avec les sociétés, qui est généralement l'une des explications de la fréquence et de l'ampleur des violations des droits, et de leur impunité.

Il semble donc important de rappeler qu'ils ne peuvent se substituer à la législation, qu'il est urgent de réformer dans les pays-hôtes des investissements, dans le but de s'assurer qu'elle contienne des standards plus élevés que ceux qu'elle contient actuellement. Les normes et standards volontaires ne peuvent pas influencer la décision d'attribuer, ni la localisation des espaces concédés : ils n'agissent qu'une fois la décision prise par l'État de céder un espace, et par la société de se soumettre à l'un ou l'autre de ces mécanismes.

5 VOIES DE RECOURS

Quelles sont les voies de recours ouvertes aux personnes affectées par les opérations des sociétés ? On peut distinguer quatre pistes, en fonction de la nature de l'institution mettant en place et contrôlant le dispositif : 1) les tribunaux internes des États ; 2) les mécanismes de recours mis en place par les organisations intergouvernementales ; 3) les mécanismes contrôlés par les sociétés ; et 4) les instances de recours des systèmes de certification.

Juridictions nationales

En l'absence de mécanisme ad hoc de recours, ou dans l'hypothèse d'une contestation qui perdure après la décision de ces instances internes au projet, les personnes qui s'estiment lésées disposent de la possibilité de saisir les juridictions nationales. Quels que soient le lieu et le sujet concernés, il existe toujours un tribunal compétent pour connaître d'un litige civil, et le Code civil camerounais interdit au juge de refuser de rendre une décision en prétextant de l'absence de dispositions législatives encadrant la question (refus de déni de justice⁷²). Un autre avantage du recours au juge est la force obligatoire de ses décisions, qui s'imposent à tous et peuvent au besoin être exécutées avec l'aide de la force publique. Cette option présente toutefois au moins quatre faiblesses :

- La procédure n'est pas gratuite : outre les frais éventuellement liés au déplacement des victimes, il faut s'attacher les services d'un avocat, et couvrir les frais de procédure (production de preuves par exemple) ;
- La procédure est généralement longue : les tribunaux sont submergés, et traînent parfois à rendre leurs décisions ;
- Les législations nationales, appliquées par le juge, sont très souvent en retrait par rapport aux normes internationales, et cette situation peut priver les personnes affectées du bénéfice de ces règles internationales s'appliquant parfois à des sociétés du fait de leurs engagements volontaires.
- Les questions en jeu sont généralement complexes, et les juges ne sont pas toujours formés pour les aborder avec l'efficacité souhaitée.

Voies de recours mises en place par les organisations intergouvernementales

On peut distinguer dans cette catégorie les instances des traités relatifs aux droits de l'homme, les mécanismes de vérification de la conformité institués par les institutions financières internationales et les points de contact nationaux prévus par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

⁷² Voir l'article 3 du code civil.

⁷¹ Voir le rapport de MSI Integrity (2020) Not Fit-for-Purpose : The Grand Experiment of Multi-Stakeholder Initiatives in Corporate Accountability, Human Rights and Global Governance. Consulté le 26 septembre 2020 à l'adresse suivante : <https://www.evidensia.eco/resources/954/>

Instances des traités relatifs aux droits de l'homme

Lorsque l'État hôte de l'investissement est signataire de traités relatifs aux droits de l'homme dotés d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre, il est possible pour des personnes affectées par des violations des dispositions du traité considéré de saisir l'instance de traité compétente d'une plainte contre l'État, qui sera amené à s'expliquer, par écrit. Ici, ce qui est en cause est la responsabilité de protéger incombant à l'État. L'instance de traité rédigera alors un rapport se prononçant sur la conformité de la conduite de l'État à ses engagements conventionnels.

L'un des avantages de cette procédure est sa rapidité, et la simplicité de la procédure. La société n'est pas directement visée par la plainte : seul l'État, en sa qualité de partie au traité, peut être interpellé par l'organe de traité, pour son éventuelle défaillance dans la protection des droits prévus par le traité sur son territoire. Si les décisions rendues n'ont pas de force obligatoire, leur force morale reste indéniable et peut pousser l'État à prendre des mesures pour se conformer aux exigences du traité.

Mécanismes de vérification de la conformité mis en place par les institutions financières internationales

Les institutions financières internationales qui assortissent leurs financements de règles environnementales et sociales à respecter par les sociétés mettent également un mécanisme de recours à la disposition des personnes affectées. Ce mécanisme a pour but de permettre au bailleur de fonds de garantir le respect des règles attachées à son financement. Chacune des grandes institutions financières internationales dispose ainsi d'un mécanisme interne de recours, ouvert aux victimes des opérations des sociétés bénéficiaires de leurs financements.

Le CAO de la Société financière internationale⁷³

Le CAO (Compliance Advisor Ombudsman) est un mécanisme indépendant qui sert de recours pour les problèmes que peuvent soulever des projets recevant l'appui des deux institutions du Groupe de la Banque mondiale spécialisées dans le secteur privé, à savoir la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA). Si des gens pensent qu'un de leurs projets peut avoir sur eux des effets négatifs, ils peuvent demander l'aide du CAO pour faire part de leurs problèmes. Le CAO travaille avec l'ensemble des principales parties concernées par les projets considérés pour trouver de véritables solutions propres à améliorer sur le terrain les résultats d'ordre environnemental et social de ces projets.

Les recours peuvent être déposés par toutes les personnes affectées, ou susceptibles de l'être, par un projet financé par la SFI ou la MIGA. Les plaintes sont déposées par des individus, communautés, directement ou par le biais d'un représentant. Les critères d'éligibilité des plaignants sont les suivants :

- La plainte doit concerner un projet (en cours ou envisagé) de la SFI ou de la MIGA ;
- Elle doit toucher des aspects environnementaux et/ou sociaux mis en jeu par ce projet ;
- Et l'auteur de la plainte estime que les aspects environnementaux et/ou sociaux en question ont ou peuvent avoir des effets négatifs pour lui.

Ici également, la procédure est simplifiée, et il n'est par exemple pas demandé au plaignant de fournir des éléments de preuve, et il peut choisir de garder son identité ou des documents qu'il fournit confidentiels. La procédure est rapide, et peut impliquer deux services : 1) celui chargé de la médiation, qui recherche avec les parties une solution mutuellement acceptable aux problèmes soulevés et, en cas d'échec, 2) celui du contrôle de l'application des directives, qui procède à une évaluation du respect par la SFI ou la MIGA des politiques et directives environnementales et sociales applicables, dans le but de déterminer si un audit s'impose. Dans le cas où l'audit montre une situation de non-conformité, les équipes de la SFI ou de la MIGA sont tenues de corriger leur projet, sous la supervision du service chargé du contrôle de l'application des directives.

Le recours des ONG camerounaises devant le CAO contre COTCO (Exxon), un succès ?

Une plainte, déposée auprès du CAO en 2011 par quatre ONG camerounaises au nom de particuliers et de collectivités locales, a soulevé un ensemble complexe de problèmes et de sujets de préoccupation relatifs à la partie camerounaise du Projet pétrolier Tchad-Cameroun. En 2012, les parties prenantes concernées ont convenu de rechercher une solution en suivant une démarche de résolution des différends. De 2012 à 2017, le CAO a facilité plusieurs processus de concertation entre divers plaignants et la Compagnie de transport pétrolier du Cameroun (COTCO), l'opérateur du projet d'oléoduc. En 2014, des accords relatifs aux quatre cas individuels soulevés dans la plainte ont été négociés et pleinement mis en œuvre. En 2016 et 2017, des accords ont été conclus dans les trois dossiers à base communautaire. Le CAO est resté impliqué et a aidé les parties à exécuter ces accords dans le cadre de son suivi, jusqu'à la clôture de la plainte en juin 2019 et la cérémonie officielle qu'il a tenue à cette occasion.

Voir Rapport final du CAO — Oléoduc Tchad-Cameroun, 2020, disponible à l'adresse suivante : <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOConclusionReportCameroonMarch2020FRE.pdf>

73 Voir <http://www.cao-ombudsman.org/languages/french/>. Consulté le 1er juin 2020.

Mécanisme indépendant d'inspection de la Banque africaine de développement

Administré par l'Unité de vérification de la conformité et de médiation (BCRM), le Mécanisme indépendant d'inspection (MII) est l'instance de recours des personnes affectées par des projets financés par le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD). C'est un organe qui se veut indépendant de l'équipe exécutive de la BAD, dont les investigations sont menées par un panel d'experts rendant compte directement au Conseil d'administration de la BAD. Le MII traite les requêtes en procédant soit à la vérification de la conformité (investigation), soit à la résolution des problèmes (médiation).

Ces mécanismes ont en commun leur facilité d'accès pour le justiciable, et la flexibilité des procédures, qui sont rapides. Ils sont habitués au maniement des règles des institutions financières internationales (IFI). L'entreprise ou l'équipe de l'IFI peuvent toutes deux être poursuivies devant ces mécanismes (respectivement pour la violation des règles auxquelles elle est astreinte et pour n'avoir pu apporter une supervision adéquate). La décision rendue peut être soit un avis sur la conformité ou non des opérations avec les règles, soit une recherche de solution (médiation), sans forcément que la question de la conformité soit tranchée de manière stricte.

Point de contact national dans les pays membres de l'OCDE

Les entreprises des pays membres de l'OCDE sont soumises, dans leurs opérations à l'étranger, aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Il est prévu un mécanisme de mise en œuvre des Principes directeurs, qui s'appuie sur les « *points de contact nationaux* », instance dont chaque pays de l'OCDE est tenu de se doter. Il s'agit d'agents de l'administration publique du pays d'origine de la multinationale, chargés de contribuer au renforcement de l'efficacité des Principes directeurs en menant des activités de promotion, en répondant aux demandes de renseignements et en participant à la résolution des problèmes soulevés par la mise en œuvre des Principes directeurs dans des circonstances spécifiques⁷⁴.

Cette procédure présente plusieurs avantages : elle est rapide, peu coûteuse, adaptée au contexte des pays hôtes des investissements (les recours peuvent être rédigés simplement, puisqu'il n'existe pas de format précis à suivre), et implique une discussion entre les deux parties, sous la médiation du point de contact national.

Parmi les inconvénients, on peut évoquer la grande disparité des points de vue et positions entre les différents points de contact nationaux, et l'absence de force obligatoire des décisions.

74 Voir OCDE (2011) Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Recommandations pour une conduite responsable des entreprises dans le contexte international, Paris.

Mécanismes de recours internes mis en place par les sociétés

L'une des exigences des agences de financement et autres investisseurs est que la société bénéficiaire de leur financement mette en place un mécanisme de recours chargé de recevoir et de traiter les griefs des personnes affectées par les opérations. L'une des exigences de ces mécanismes est qu'ils soient adaptés au contexte dans lequel la société opère et traitent les plaintes rapidement. Là où ces mécanismes existent, ils représentent la première voie de recours pour les communautés, parce qu'ils sont une institution de proximité, et sont censés opérer sans frais pour les victimes.

Instances de recours des mécanismes de certification

Les différents mécanismes de certification ont mis en place des instances de recours censées garantir le respect des exigences qu'elles imposent aux sociétés sollicitant leur label. Le mécanisme de recours est en général ouvert à toute personne intéressée émettant des doutes sur la conformité de l'attribution d'un label avec les règles préétablies. Ces mécanismes sont généralement souples en ce qui concerne la qualité pour agir, l'éventail des personnes intéressées pouvant couvrir aussi bien les personnes affectées dans les sites de production que les consommateurs éventuels.

On a parfois constaté qu'en raison des clauses des contrats de licence de certification, par lesquelles un système de certification accrédite des institutions pour délivrer son label, les recours aboutissent difficilement au retrait immédiat du label. On a même assisté à des cas dans lesquels des certificats attribués en violation des règles ne pouvaient être retirés avant leur date d'expiration. La société perdait le droit de vendre des produits labélisés, sans que le label soit formellement révoqué.

Suspension d'un certificateur accrédité au Cameroun

En 2007, la société WIJMA, attributaire de titres d'exploitation forestière au Cameroun, avait sollicité et obtenu une certification FSC pour l'une de ses concessions, située dans le sud du pays. La certification avait été jugée inappropriée par des ONG et communautés, en raison notamment du nombre élevé de cas de non-conformité et d'activités illégales observés dans la concession au cours des semaines précédant immédiatement la mission d'audit. À la suite d'une plainte d'ONG, le Forest Stewardship Council (FSC) avait suspendu le Bureau Veritas, certificateur accrédité responsable de l'attribution du certificat controversée.

Le FSC indiquait, dans un communiqué, que la suspension du certificateur s'expliquait par son inaptitude à démontrer la conformité avec des actions correctives majeures soulevées à son endroit lors d'un audit en juin 2006. Cet audit intervenait à la suite d'une plainte contestant la certification de la société WIJMA, et concluait que le certificateur n'avait pas suffisamment évalué la conformité du titulaire du certificat, et n'avait pas requis les actions correctives nécessaires. Voir <https://fsc-watch.com/2007/02/24/bureau-veritas-accréditation-suspended-in-cameroon/>

Aperçu des voies de recours

En dehors des tribunaux nationaux, ces différents mécanismes de recours ont en commun les caractéristiques suivantes :

- La simplicité du recours ;
- Le coût réduit de la procédure ;
- La rapidité, par comparaison avec les tribunaux nationaux ;
- La connaissance des problèmes, si on les compare au juge national, pas toujours formé à la compréhension des questions relatives à la protection de l'environnement et des droits des communautés, surtout ceux qui ne sont pas formellement inscrits dans la législation nationale (comme les droits collectifs, ou les droits non immatriculés par exemple).

On peut toutefois soulever la question du caractère non obligatoire des décisions et des difficultés dans leur mise en œuvre, qui dépend de la bonne volonté de l'entreprise⁷⁵. En définitive, il serait plus utile de réformer les systèmes judiciaires nationaux et les législations, afin d'assurer aux personnes affectées un accès facile à une justice de proximité et de qualité, soucieuse du respect de leurs droits.

6 PISTES POUR LE PLAIDOYER

Comme on le constate, le système de protection des droits des communautés dans le cadre des opérations des multinationales reste lacunaire, et inapte à remplir cette fonction essentielle. Il est donc important d'améliorer le contenu et l'application de pans entiers de ce système, et cela ne peut passer que par une action vigoureuse de plaidoyer stratégique. Comment influencer les acteurs pour faire changer le système, et renforcer la reconnaissance et la protection des droits des communautés sur les terres et les ressources, à la fois par l'État et le secteur privé ?

La médiatisation récente des développements autour des forêts d'Ebo et de la Vallée du Ntem a montré qu'il sera désormais difficile pour l'État et les investisseurs de procéder à une prise de contrôle ou à une cession de terres sans obtenir un consentement clair des communautés.

Des études récentes ont montré que sans ce consentement, l'investissement est en péril⁷⁶ : il est en effet impossible de sécuriser des droits d'acteurs extérieurs dans un environnement marqué par la précarité, voire l'absence des droits des communautés y vivant. Une action construite autour de quatre axes pourrait être envisagée : 1) accompagner les communautés riveraines des opérations des sociétés ; 2) renforcer la société civile, afin qu'elle contribue plus efficacement à l'accompagnement des communautés ; 3) influencer les administrations publiques nationales des pays hôtes, qui doivent accélérer les réformes législatives, dans le but de mieux contrôler l'action des sociétés ; 4) influencer le secteur privé, afin qu'il devienne plus respectueux de l'environnement et des droits de l'homme.

Accompagner les communautés

Il existe entre les communautés d'une part, et l'État et les entreprises d'autre part, un déséquilibre dans l'information et les moyens d'action, dû en grande partie au déficit d'expérience des communautés dans les prises de contrôle de terre à grande échelle : alors que les sociétés et l'État ont généralement participé à des investissements nombreux et diversifiés sur les terres, les communautés sont susceptibles de perdre leurs terres et ressources dans leur première expérience de cette nature.

⁷⁶ Voir The Mounden Project (2012) The Financial Risks of Insecure Land Tenure: An Investment View, Washington D.C., Rights and Resources Initiative.

⁷⁵ Voir par exemple la circonstance spécifique déposée par un collectif d'ONG contre la société SOCAPALM (à travers le Groupe Bolloré), pour des violations des droits des communautés, des travailleurs et les pollutions répétées. La décision du point de contact national français avait été de demander à la société de mettre en place un plan d'action pour remédier à la situation. Le plan d'action avait été préparé par le groupe, qui avait par la suite interrompu sa mise en œuvre, peu de temps après la décision. Voir ministère de l'Économie, France Point de Contact National, Suivi de la circonstance spécifique SOCAPALM – Groupe BOLLORE et Groupe SOCFIN au Cameroun. Communiqué du point de contact national français du 10 mars 2020.

Il est donc indispensable de les accompagner dès le début du processus d'attribution de la concession, afin qu'elles expriment leur point de vue et le fassent valoir.

Les priorités de ce point seraient les suivantes :

- Réduire le déficit d'information entre les communautés et les autres acteurs, en apportant aux communautés une information juste sur les contours de la cession envisagée, sur leurs moyens d'action face à cette éventualité, et sur le droit national et les engagements juridiques et politiques internationaux de l'État ;
- Renforcer les moyens de l'action communautaire en aidant les communautés à :
 - Définir des positions communes consensuelles,
 - Définir des actions à mener pour faire valoir leurs droits (communication, plaidoyer, utilisation des mécanismes de recours) ;
- Au cas où la cession des terres a déjà eu lieu, avec installation d'un investisseur, apporter aux communautés des informations sur la société et sur ses engagements volontaires, et aider les entreprises à assurer le suivi de leurs obligations en application de leur contrat et de la législation en vigueur.

Les voyages d'échange avec des communautés cohabitant déjà avec des sociétés peuvent être des moyens d'information et de formation efficaces.

Renforcer la société civile

Il s'agit de préparer les acteurs locaux de la société civile à apporter un appui efficace aux communautés, et à jouer un rôle dans la surveillance du processus de cession envisagé. Le partage de l'information, la facilitation de la concertation et le développement d'outils de suivi des engagements et obligations de l'entreprise pourraient être considérés ici comme des actions prioritaires.

L'une des formes de renforcement de la société civile est la création de plateformes multiacteurs, rassemblant des organisations de la société civile, des représentants de communautés, d'administrations publiques et du secteur privé. Il s'agit d'instances de renforcement des capacités, qui jouent un rôle de partage d'expériences et de perspectives sur des questions liées à la gestion des terres et des ressources. La Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC) promeut la création de telles plateformes dans les pays dans lesquels ses membres sont présents⁷⁷.

77 Sur les plateformes multi-acteurs, voir <https://africa.landcoalition.org/fr/newsroom/multi-stakeholder-platform-actors-join-forces-land-governance/>

Influencer l'administration

Il est important d'influencer l'administration en analysant la conformité de ses actions aux textes en vigueur, à ses engagements internationaux et à ses politiques nationales (le projet envisagé concourt-il à la sécurité alimentaire et à la création d'emplois, ou à une meilleure protection de l'environnement ?) Il peut être utile de rechercher des alliés dans l'appareil d'État, en impliquant des administrations « oubliées » dans le processus (le ministère en charge des finances, si on estime que les revenus prévus par le projet sont trop bas, de la santé s'il existe des risques sanitaires importants, de l'environnement si l'investissement envisagé pourrait affecter la réputation de l'État dans ce domaine, par exemple). On pourrait par exemple envisager de publier un document analysant les performances envisagées (ou réelles, lorsque l'investissement est déjà en cours) de la société, afin de susciter une réflexion publique sur le niveau de réalisation attendu et sur les pertes et impacts négatifs pour les communautés. De plus, et sur la base de l'étude, il semble important de procéder à un plaidoyer pour le renforcement des exigences de la législation dans les pays hôtes des investissements. Au moins trois arguments peuvent être mis à contribution à cet effet :

- 1 Les standards internationaux, auxquels les entreprises se soumettent déjà, sur une base volontaire ou non, sont généralement plus élevés que les législations nationales des pays hôtes. Relever le niveau des exigences des législations nationales ne sera donc pas une contrainte particulière pour les sociétés, et ne conduira pas au désinvestissement massif redouté par les États. Ainsi, au Gabon, le gouvernement a imposé, par une annonce faite en septembre 2018, la certification FSC à toutes les sociétés forestières opérant dans le pays, dès 2022⁷⁸.
- 2 L'existence de standards différents cohabitant avec la législation nationale crée une situation complexe de pluralisme juridique susceptible de semer la confusion auprès des communautés riveraines des sociétés. Celles-ci pourraient en effet éprouver des difficultés à identifier les pratiques relevant de l'application de la législation de celles s'expliquant par la soumission à des obligations extralégales. On pourrait donc assister à de vives tensions entre les communautés et les entreprises s'en tenant au strict respect de la législation. Dans le but d'éviter des conflits susceptibles de rompre la paix sociale, un effort d'harmonisation s'impose donc à l'État, et seule la réforme peut aider à y parvenir.
- 3 De plus, la nécessité de soumettre tous les opérateurs économiques du même secteur aux mêmes règles sur le territoire national milite en faveur d'une harmonisation des règles applicables.

78 Voir Alain Karsenty (2018) « Forêts : l'institutionnalisation légale de la certification FSC au Gabon », WillAgri, octobre 2018. Consulté le 1er juin 2020, à l'adresse suivante : <https://www.willagri.com/2018/10/04/forets-linstitutionnalisation-legale-de-la-certification-fsc-au-gabon/>

Enfin, le respect dû aux droits de l'homme et à l'environnement justifie que des normes plus protectrices soient adoptées par l'État, afin que l'investissement ne se traduise pas toujours par cette nouvelle forme de malédiction à laquelle on assiste parfois dans les pays du continent : les sites d'exploitation abritent la richesse mais ne participent pas à son partage, et doivent gérer les dégradations environnementales résultant de la création de la richesse.

Influencer le secteur privé

Comment influencer le secteur privé ? Il est important de lui faire comprendre qu'il est scruté, à la fois par les communautés et les ONG, et que chacune de ses actions sera analysée, et éventuellement sanctionnée si elles s'inscrivent en violation des droits des communautés. L'un des moyens d'influencer les sociétés sera d'instaurer entre les communautés et elles un cadre de dialogue formel, se réunissant à fréquence régulière et débattant de questions liées à la cohabitation.

Deux arguments principaux pourraient être utilisés dans les discussions avec le secteur privé :

- 1 Le premier est le risque de perdre de l'argent : les investissements conduits dans des environnements conflictuels risquent en effet soit d'être stoppés, avec des pertes d'argent pour la société⁷⁹, soit de coûter plus cher, du fait des conflits incessants, du renforcement de la sécurité, d'actes de sabotage et de fréquentes interruptions temporaires d'activités, hypothéquant ainsi la rentabilité de l'investissement⁸⁰. Ce discours, qui lie le sort de la société au respect des droits des communautés riveraines et à leur bien-être, pourrait être étayé de nombreux exemples susceptibles d'influencer le comportement de l'entreprise.
- 2 La facilité à attirer des investisseurs : la tendance à « *l'humanisation* » des investissements progresse rapidement dans les discours, et il semble plus facile pour une société de lever des fonds sur le marché des capitaux si elle s'inscrit dans ce registre. De même, la persistance de pratiques contraires aux droits des communautés et à la préservation de l'environnement expose les sociétés au désinvestissement et à la perte de débouchés pour leurs produits.

79 La société SGSOC a passé plus de trois ans à essayer de développer ses opérations de plantation de palmier à huile sur 73 000 ha dans le sud-ouest du Cameroun. L'opposition des communautés et l'absence de dialogue lui ont été fatales : la taille de sa concession a été réduite à un peu moins de 20 000 ha, et elle a perdu environ 40 millions de dollars. Depuis 2012, la société n'a pas réussi à mettre en place sa plantation. Voir par exemple Greenpeace Suisse (2016) « *Herakles Farms-SGSOC: The chaotic history of a destructive palm oil project in Cameroon* ».

80 Après une dizaine d'années de présence au Libéria, le géant du palmier à huile Sime Darby a finalement jeté l'éponge en 2019, et annoncé sa cessation d'activités dans le pays. Voir Sime Darby (2020) « *Sime Darby Plantation Completes the Divestment of its Liberia Operations* », Communiqué de presse du 16 janvier 2020.

CONCLUSIONS

Alors qu'ils continuent à encourager les investissements à grande échelle portant directement ou indirectement sur la terre, les États africains ne sont pas toujours prêts à assurer leur encadrement afin de s'assurer qu'ils s'inscrivent dans une stratégie claire de développement national et local, et qu'ils ne sont pas conduits au détriment des droits et intérêts des communautés et en violation des exigences environnementales. Il est à craindre, dans ces conditions, que la diversité des investissements observés jusqu'ici dans ces pays ne contribue finalement qu'à un appauvrissement croissant des populations, privées de leurs terres et de leurs moyens de subsistance.

Les mécanismes volontaires mis en place pour tenter d'atténuer les impacts négatifs des investissements fonciers sont nombreux et variés, et touchent à des secteurs différents, et à différents niveaux de la chaîne de valeur. Ils restent cependant limités dans leur portée, en raison de leur caractère volontaire et de la faible surveillance dans leur mise en œuvre. Ils constituent cependant des indications utiles pour les réformes législatives dans les pays du continent, et offrent des pistes de plaidoyer aux communautés et organisations de la société civile, sur le contenu des demandes qu'elles devraient formuler pour les nouvelles lois dans leurs pays.

Les mécanismes volontaires devraient être ciblés par les communautés et les organisations de la société civile, dans le but de s'assurer qu'ils mettent davantage de soin dans la vérification de la conformité des opérations des multinationales qui y adhèrent avec leurs normes et standards. Des outils de suivi pourraient être développés et utilisés autour des opérations des sociétés, afin de mesurer constamment leurs performances, en relation avec leurs engagements.

En définitive, il ne sera possible d'arriver à une amélioration du respect des droits des communautés par les investisseurs que grâce à une réforme profonde du cadre juridique et institutionnel encadrant l'action des entreprises.

Le paradigme de l'État, qui place l'investissement au-dessus de toute autre considération (respect de l'environnement, droits de l'homme et intérêts économiques de l'État et des communautés) devra être modifié, pour que l'entreprise redevienne ce qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être : un justiciable comme les autres, dont la promotion des intérêts est limitée par les droits des autres acteurs, tels qu'ils sont énoncés par la loi ou les engagements internationaux de l'État.

8

PISTES D'ACTION

Que faire pour voir se réaliser les changements souhaités ? L'ampleur et la complexité de la tâche incitent à la prudence et à la modestie. Il semble important, dans ce domaine, d'adopter une stratégie en plusieurs étapes, dotée d'objectifs précis, qui poseront une fondation sur laquelle seront édifiées les actions suivantes.

1 Le développement d'outils de suivi indépendant des engagements et obligations des sociétés opérant dans les pays hôtes.

Il s'agit de documents suffisamment simples pour que les communautés et les ONG locales puissent s'en servir pour générer des informations et déceler des situations de non-conformité dans les opérations des entreprises. De tels outils existent et peuvent être adaptés à des situations particulières⁸¹.

2 Le test des mécanismes de recours existants.

Il est important de tester les mécanismes de recours existants, à la fois pour obtenir l'arrêt des violations des droits des communautés, mais aussi une réparation lorsque cela est possible. La formation des ONG et des communautés à l'utilisation de ces mécanismes de recours sera une étape essentielle dans le développement de cette stratégie de multiplication des recours contre les multinationales se rendant coupables de violations des droits des communautés. L'une des conséquences de cette démarche sera son effet dissuasif sur les sociétés qui se seront exposées à des plaintes.

3 La médiatisation des problèmes créés par les investissements.

Il faudra intéresser les médias aux violations des droits des communautés dans le cadre des opérations des entreprises. La diffusion de ces informations par les médias contribuera à faire connaître l'ampleur du problème au sein de la société et à amorcer le débat sur la « *désacralisation* » de l'investissement dans les pays hôtes.



81 Le Centre pour l'environnement et le développement (CED) a développé un outil simple, en relation avec l'université de Columbia. Voir, pour plus de détails : <http://ccsi.columbia.edu/2018/01/30/transparency-and-community-empowerment-around-land-investments-in-cameroon/>

NOTES

NOTES

DOCUMENTS DE CETTE COLLECTION

Série éditée conjointement par ILC et Oxfam

RAPPORT DE SYNTHÈSE

- Uneven Ground : les inégalités foncières au cœur des inégalités sociétales
Anseeuw, W. and Baldinelli, G.M.

ÉTUDES DE CAS

- ¿Puede la concentración de la tierra ser fuente de desarrollo? Un análisis de las condiciones y bienestar de trabajadores agroindustriales de la provincia de Virú, Perú
Araujo Raurau, A.L.
- Assessing and measuring the gender gap in land rights under communal land associations in Karamoja
Lakidi Achan, P.
- Desigualdades en el acceso a la tierra y la inserción laboral de los nicaraguenses en la agricultura de Costa Rica
Baumeister E.
- Global financial funds, land grabs, and the (re)production of inequalities: a contribution from Brazil
Kato, K., Furtado, F., Junior, O.A. and Siviero, J.
- How the Talaandigs regained their ancestral lands in the Kalatungan mountain range
Ravanera, R., Verdijo, T.C., and Gualberto, X.M.E.
- La agricultura bimodal en el sector sojero: desentrañando la coexistencia entre pequeños y grandes productores en el oriente de Bolivia
Colque, G. and Mamani, M.I.
- La tierra entre la palma y las flores en los montes de María y el Oriente Antioqueño, Colombia
Espinosa Rincón, N. and Jaramillo Gómez, O.E.

ARTICLES CONCEPTUELS

- La gobernanza colectiva de la tierra y su contribución a la reducción de las desigualdades
Bautista Durán, R. and Bazoberry Chali, O.
- Assessing and measuring the gender gap
Scalise, E.
- Unearthing less visible trends in land inequality
Wegerif, M. and Anseeuw, W.



RAPPORTS DE DONNÉES

- Global land inequality
Bauluz, L., Govind, Y., and Novokmet, F.
- Methodological considerations on land inequality
Vargas, D. and Luiselli, C.

DOCUMENTS DE RECHERCHE DE SOLUTIONS

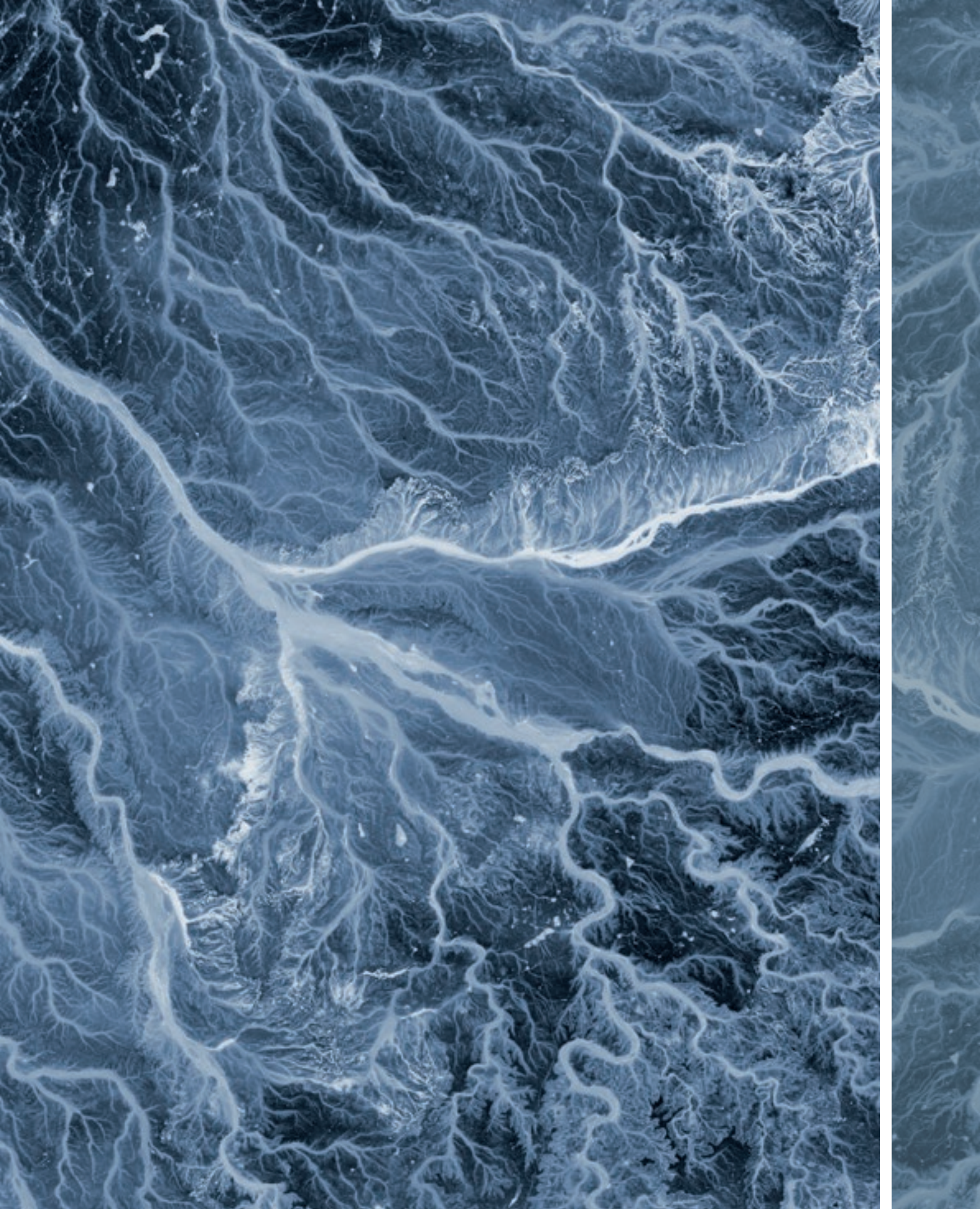
- Acceso a la tierra en el Ecuador a partir de sus políticas públicas más recientes
Montesdoeca Chulde, D. and Ramos Bayas, M.
- Building inclusive food chains: pathways beyond land inequality through collective action
Oberlack, C., Zambrino, L.A., Truong, Q.C; Dang, B.T, Vu, X.V., Blare, T.
- Stratégies pour garantir un meilleur respect de l'environnement et des droits de l'homme par les investisseurs et entreprises
Nguiffo, S.
- Régulation des marchés fonciers et de l'utilisation de la terre : des outils pour réduire les inégalités
Merlet, M.
- Una oportunidad real: impuestos a la tierra para reducir desigualdad
Itriago, D.

Initiative sur les inégalités foncières

L'Initiative sur les inégalités foncières est pilotée par un groupe de référence informel, composé de spécialistes des inégalités, y compris foncières.

Les membres du groupe de référence, qui représentent les organisations suivantes, ont fourni des orientations et leur expertise tout au long du processus :





**INTERNATIONAL
LAND COALITION
SECRETARIAT**

c/o FIDA

Via Paolo di Dono, 44 ,
00142-Rome, Italie

tel +39 06 5459 2445
fax +39 06 5459 3445

info@landcoalition.org
www.landcoalition.org