



**Columbia Center
on Sustainable Investment**
A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL
AND THE EARTH INSTITUTE, COLUMBIA UNIVERSITY

Transparence des investissements fonciers : Le Cameroun en bref

Sam Szoke-Burke, Samuel Nguiffo et Stella Tchoukep

Mars 2021

Cette note d'information donne un aperçu de l'état de la transparence en ce qui concerne l'agro-business et les autres investissements fonciers au Cameroun.¹ La « transparence des investissements fonciers » fait référence à la *divulgaration* publique d'informations pertinentes liées aux investissements fonciers, ainsi qu'à l'accès, la compréhension et l'utilisation de ces informations par les communautés affectées par les projets et le gouvernement, parmi d'autres acteurs, pour poursuivre leurs objectifs légitimes, y compris influencer la prise de décision en matière d'investissement et tenir les acteurs puissants à leurs obligations.

Bien que des informations sur certains projets soient rendues publiques, la gestion des investissements fonciers au Cameroun ne fonctionne de toute évidence pas de manière véritablement transparente. Le cadre juridique et politique du Cameroun en matière de gouvernance et d'investissement fonciers est obsolète et inadapté. Le gouvernement du Cameroun (ci-après dénommé, « le gouvernement ») profiterait de son rôle de gardien du domaine national pour renforcer son contrôle sur les terres et les ressources. De ce fait, une approche descendante de l'attribution des concessions et une réticence à reconnaître tous les droits d'occupation légitimes menaceront la légitimité du gouvernement tandis que les griefs des citoyens et des investisseurs continuent de croître et conduisent au blocage des routes par les communautés ainsi qu'au retrait des investisseurs.

En général, le gouvernement attend qu'une communauté se plaigne avant de réagir. Comme dit un représentant d'une communauté, pour les communautés affectées, « [t]out se passe par leurs doléances et pas par [leurs] droits. »

— Membre d'une communauté

En effet, des membres de communautés interrogés ont exprimé leur frustration due à leur exclusion des prises de décisions concernant « leurs terres et leurs ressources », et à la difficulté d'accès, de compréhension et d'utilisation des informations y relatives, pour influencer lesdites décisions. Certains membres de l'administration l'ont également évoqué, en déplorant par exemple le fait que l'approbation des projets d'investissement se fasse « à Yaoundé avant même d'en parler aux communautés ».²

« On ne prend pas en compte l'existence des communautés ... On décide sur un projet à Yaoundé avant même d'en parler aux communautés »

— Représentant du gouvernement

C'est dans cet ordre d'idées que les investisseurs sont en faveur de la réforme foncière. A titre d'exemple, l'un des opérateurs des sites visités a affirmé que son développement « ne se poursuivra pas » compte tenu « des nombreuses difficultés rencontrées dans le processus d'attribution des terres ».³ Le Cameroun est donc perçu unanimement, au niveau national et international, comme un pays « de plus

¹ Cette note d'information s'inspire d'un rapport plus long intitulé *Transparence des investissements fonciers : Le Cameroun en bref*. Elle a été financée avec l'aide de UK aid du gouvernement britannique. Toutefois, les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

² Entretien avec un représentant du gouvernement, novembre 2019.

³ E-mail à CCSI le 15 septembre 2020.

en plus difficile » pour la réalisation des investissements dans le secteur agro-industriel.⁴ La quête de transparence dans les investissements fonciers au Cameroun semble piétiner depuis 2013, année au cours de laquelle un rapport sur un sujet semblable avait fait des constatations similaires.⁵

« [L]e cadre juridique actuel relatif au foncier nécessite une adaptation pour mieux correspondre à la vie d'aujourd'hui, aux aspirations des communautés, des entreprises privées et de l'État »

— Directeur général d'une société agro-industrielle

DES RECOMMANDATIONS À INCLURE DANS UNE NOUVELLE LOI FONCIÈRE

Les conclusions de cette recherche révèlent des insuffisances inquiétantes à la fois sur la substance des normes juridiques du Cameroun et sur leur mise en œuvre par le gouvernement. L'apparente impasse dans laquelle est enfermé le processus de réforme foncière risque de détériorer davantage l'environnement des investissements au Cameroun, limitant la capacité du gouvernement à obtenir, favoriser ou faciliter des investissements appropriés et responsables. Nous encourageons dès lors le processus participatif de réforme. Une loi réformée, conforme aux droits humains et reconnaissant les droits légitimes à la propriété foncière, devrait être associée à un engagement gouvernemental renouvelé - et à des stratégies concrètes - pour surveiller et réglementer les investissements et pour mettre en œuvre et faire respecter les cadres juridiques applicables. Les éléments recommandés peuvent contribuer à l'atteinte d'un développement durable, à créer un climat favorable pour les investisseurs et à encourager une prise de décision gouvernementale mieux informée et mieux coordonnée, pouvant garantir une prospérité présente et future, ainsi qu'une gestion responsable de l'environnement.

Compte tenu des défis liés à la transparence - pour les communautés, les citoyens, le gouvernement et les investisseurs, entre autres - mis en évidence dans ce rapport,

⁴ U.S. Department of State, 2019 Investment Climate Statements: Cameroon. (2019), <https://bit.ly/3906Bnd>.

⁵ Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), La transparence dans le secteur foncier au Cameroun : Etude de cas préliminaire de la cohabitation entre agro-industries et communautés locales et autochtones. (2013), <https://bit.ly/3jQRhOH>

l'approbation par le gouvernement de tout nouveau projet d'investissement foncier à grande échelle dans le cadre juridique actuel augmenterait le risque de rupture de la paix sociale. Il serait donc plus judicieux que le gouvernement cesse temporairement d'octroyer de nouvelles concessions foncières pour des projets agricoles à grande échelle, et pour tout autre projet d'investissement foncier jusqu'à ce que le paysage juridique et politique du Cameroun ait été réformé conformément aux recommandations suivantes.

Afin qu'une nouvelle loi aborde de manière adéquate la transparence et la participation significative des communautés dans la prise de décisions concernant la gouvernance des terres et des investissements fonciers, nous recommandons qu'elle prenne en compte les éléments suivants :

1. Les besoins d'information des communautés affectées. Pour toutes les communautés et leurs membres (y compris les femmes, les jeunes, les personnes autochtones et les personnes handicapées, entre autres) dont les terres, les ressources ou les droits humains ont été, sont ou risquent d'être affectés par un investissement, le gouvernement et les sociétés d'investissement doivent respecter le CLIP dans toutes ses composantes. Les informations à fournir sur le projet doivent être :
 - o **pertinentes**, y compris sur la manière dont le projet et ses opérations les affecteront, à la fois positivement et négativement ;
 - o « **autonomisantes** », incluant les informations sur les droits des membres de la communauté, les droits et obligations réels ou probables de la société et du gouvernement, et les moyens par lesquels les communautés peuvent participer et influencer la prise de décision concernant le projet ;
 - o sous une forme **compréhensible** et avec un niveau de détails approprié, permettant aux communautés de prendre des décisions en connaissance de cause sans être submergées par trop de détails ou par un langage trop complexe ou technique ;
 - o fournies par le biais de **processus et de formats accessibles**, notamment des réunions, des images et des vidéos, des résumés de documents et des visites de sites ;
 - o livrées **en temps utile**, y compris avant l'octroi de toute autorisation et avant que des décisions ne soient prises pendant toute la durée de l'investissement ;

- partagées **en continu** ;
 - dispensées et partagées dans **la ou les langues les plus couramment** parlées par chaque groupe communautaire ; et
 - fournies aux membres de la communauté **comme un droit**, avec pour objectif de favoriser la compréhension et l'autonomisation de ces derniers.
2. Les besoins d'information du gouvernement et du public. Pour améliorer la performance de toutes les entités et des administrations concernées, ainsi que la coordination entre elles,⁶ le gouvernement doit rendre publiques les informations et, le cas échéant, exiger des autres détenteurs d'informations de rendre publiques :
- toutes les informations relatives aux **droits et obligations** des entreprises, du gouvernement et des autres acteurs concernant tous les projets d'investissement passés, présents et futurs dans le foncier et les ressources, ainsi que les informations sur les personnes qui possèdent, contrôlent ou bénéficient directement ou indirectement des entreprises (souvent appelées les « bénéficiaires effectifs ») ;
 - **des documents** comprenant, entre autres, les contrats investisseur-État et toutes les lettres et instruments modifiant ces contrats (conformément au code de transparence de 2018), les contrats communauté-investisseur, les décrets, les permis, les autorisations et les cartes ;
 - les informations sous une **forme consolidée** à un endroit centralisé, et/ou à travers des moyens de communication comme des bases de données en ligne (tel que l'Atlas forestier du Cameroun), qui sont **disponibles** et raisonnablement accessibles ;
 - les informations **en temps utile** et dès que possible après que ces instruments et informations ont été exécutés ou créés ou mis à jour d'une autre manière ; et
 - les informations d'une manière qui, conformément à la liberté constitutionnelle de recevoir et de communiquer des informations,⁷ soient raison-

nablement **accessibles aux citoyens**, aux organisations de la société civile et aux médias, entre autres.

3. Les besoins de la communauté, afin de comprendre et d'utiliser l'information. Afin de respecter les droits humains de tous les membres de la communauté - et pas seulement de leurs dirigeants officiels - à être informés et à participer de manière significative à la prise de décisions concernant leurs droits, « leurs » terres et « leurs » ressources, le gouvernement devrait faciliter et établir, et/ou faire en sorte que d'autres facilitent et établissent :
- des programmes et processus visant à donner à tous les membres de la communauté les moyens de connaître et de faire respecter leurs droits et responsabilités, ainsi que ceux des autres acteurs ;
 - des processus qui permettent à tous les membres de la communauté d'utiliser toutes les informations pertinentes pour approfondir leur compréhension, délibérer en interne et éclairer **la prise de décisions**, tels que des consultations en temps utile, des études d'impact, des processus d'autorisation préalable et de consentement itératif, et des efforts de suivi dirigés par la communauté ou participatifs. Ces processus doivent également prévoir « un débat transparent et participatif sur les coûts d'opportunité de l'octroi de terres aux investisseurs qui prévoient de développer des plantations agricoles, alors que le renforcement de l'accès des petits agriculteurs locaux à la terre, grâce à un soutien adéquat de l'État, pourrait davantage améliorer la sécurité alimentaire locale et réduire la pauvreté en zone rurale ; »⁸
 - des **processus de dialogue** multipartite qui : incluent des représentants de communautés autres que les chefs, tels que des représentants des communautés autochtones, des femmes, des jeunes et d'autres groupes moins dominants ; suivent des

6 Il s'agit de toutes les entités publiques qui facilitent, adaptent les cadres juridiques, surveillent, réglementent et élaborent des plans de développement dans le contexte des investissements dans les terres et les ressources, notamment aux niveaux national, régional, départemental et préfectoral et au niveau des districts (arrondissement et sous-préfecture).

7 La Constitution du Cameroun, Loi N. 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972, Art. 19.

8 *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter, Addendum: Mission to Cameroon.* (Déc. 18, 2012), UN Doc. A/HRC/22/50/Add.2, paras. 48, 73(i). Voir aussi Food and Agriculture Organization of the United Nations, « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT) », *Report of the 38th (Special) Session of the Committee on World Food Security.* (May 11, 2012), Art. 12.6, <https://bit.ly/2ZqvcdCD>, qui stipule que « les États doivent envisager de promouvoir une série de modèles de production et d'investissement qui n'aboutissent pas à un transfert à grande échelle des droits de propriété aux investisseurs, et doivent encourager les partenariats avec les détenteurs locaux de droits de propriété ».

- pratiques de gouvernance solides afin de minimiser la capacité des acteurs puissants à dominer et à coopter le processus ; ont des objectifs clairs ; sont financés de manière durable ; et sont facilités par des acteurs indépendants et de confiance qui connaissent le contexte local, ont l'expérience de la facilitation du dialogue multipartite et sont sensibilisés aux droits fondamentaux des membres de la communauté à participer en connaissance de cause à la prise de décision et à l'influencer ; et
- o des procédures de **recours contentieux**, de règlement des litiges et de justice formelle qui, conformément aux Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, sont légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparentes, compatibles avec les droits, une source d'apprentissage permanent et conçues en étroite consultation avec les membres de la communauté auxquels elles s'adressent.⁹
4. Financement du soutien technique aux communautés. Permettre à tous les membres de la communauté d'accéder à, de comprendre, de générer et d'utiliser des informations pertinentes pour participer de manière significative à la prise de décisions et poursuivre d'autres objectifs légitimes nécessitera souvent une autonomisation juridique, un soutien technique indépendant et d'autres ressources, qui peuvent accroître les demandes de financement. Le gouvernement doit contribuer et exiger des entreprises qu'elles apportent des contributions financières adéquates à des initiatives fiables et indépendantes qui **financent ce soutien communautaire**, sans induire le risque que ces paiements créent un levier d'influence indu sur les communautés.¹⁰
5. Communautés autochtones. Conformément à ses obligations en vertu du droit international, le gouvernement doit respecter, protéger et préserver les droits humains internationaux des peuples autochtones. Le gouvernement et les entreprises doivent :
- o prendre en compte **les droits des peuples autochtones en vertu du droit international**, ainsi que leur position souvent précaire et marginalisée au sein de la société camerounaise, lors de la conception et de la mise en œuvre des processus décisionnels liés à l'investissement ; veiller à ce que ces processus soient inclusifs et permettent aux populations autochtones de participer de manière significative ; et respecter leur décision de donner ou de refuser leur consentement libre, informé et préalable ;
 - o veiller à ce que les communautés autochtones puissent accéder de manière significative aux **initiatives de financement** indépendantes décrites dans la recommandation 4, ci-dessus ; et
 - o faire en sorte que tous les processus auxquels les communautés participent se déroulent dans les **langues locales** pertinentes ou soient traduits simultanément dans ces langues.
6. Les femmes et les filles. Afin de comprendre et de planifier de manière adéquate l'utilisation des terres et des ressources naturelles par les femmes et d'atténuer tout impact négatif des investissements sur ces dernières, le gouvernement et les entreprises doivent adopter des approches sensibles au genre lors de la mise en œuvre des processus décisionnels liés aux investissements.¹¹ De telles approches doivent chercher à :
- o comprendre et naviguer les **dynamiques de genre dans la communication avec les communautés**, y compris les besoins spécifiques des hommes et des femmes relatives à l'alphabétisation et à l'accès à la radio et aux téléphones portables ;
 - o prendre des mesures pour s'assurer que tous les groupes au sein de la communauté, y compris les femmes, peuvent accéder à l'information et influencer les décisions pertinentes. Ces mesures peuvent inclure **l'ajustement des heures, des lieux et des participants aux réunions**, la réservation de possibilités pour les femmes d'où elles pourraient parler et répondre aux autres participants, l'intervention pour minimiser les obstacles culturels à l'obtention d'informations auprès

⁹ *Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*, UN Doc. HR/PUB/11/04 (2011), Principe 31.

¹⁰ De telles initiatives peuvent inclure des fonds communs de placement gérés de manière indépendante ou d'autres initiatives de financement mises en évidence dans Szoke-Burke, S and Cordes, K. Y., *Innovative Financing Solutions for Community Support in the Context of Land Investments* (2019), Columbia Center on Sustainable Investment, <https://bit.ly/3eLiKxF>.

¹¹ Une telle approche est également conforme aux obligations du gouvernement, en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), de prendre des mesures pour éliminer la discrimination, y compris pour s'attaquer aux modèles sociaux et culturels de coutumes discriminatoires et « éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales [afin qu'elles] participent au développement rural et à ses avantages ». (Arts. 5, 14.2).

- des femmes et, plus généralement, des préjugés sexistes existants dans les cadres de gouvernance foncière ; et
- faciliter le **soutien technique** en particulier aux femmes membres de la communauté.
7. Partage de bénéfices. Afin de permettre aux communautés affectées d'obtenir les bénéfices promis des investissements ainsi que des résultats mutuellement profitables pour les entreprises, le gouvernement et/ou les entreprises doivent :
- **inclure** de manière proactive **les communautés** dans la conception des accords de partage des bénéfices, qui doivent être consignés dans des contrats juridiquement exécutoires auxquels la communauté est partie ;
 - **rendre compte régulièrement aux communautés de tous les paiements** effectués aux organismes gouvernementaux centraux et locaux sous une forme compréhensible par ces communautés ; et
 - faciliter les **possibilités continues** d'échange d'informations et permettre aux communautés de contribuer à la prise des décisions concernant les accords de partage des bénéfices.
8. Reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Le gouvernement doit **reconnaître et protéger tous les droits fonciers légitimes**, y compris les droits fonciers coutumiers communautaires non documentés ou enregistrés, conformément aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (**VGGT**), qui ont été endossées par le Cameroun en tant que membre du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.¹² Les communautés dans leur ensemble, et pas seulement les collectivités d'individus expressément nommés, doivent pouvoir détenir légalement ces droits, tout comme les femmes, même lorsque leur occupation et leur utilisation des terres sont moins visibles que celles des hommes. Toute réforme juridique doit être accompagnée de plans et de ressources visant à faire connaître les lois et à développer les compétences et les stratégies du gouvernement pour la mise en œuvre, le suivi et l'application des réformes.

9. Reconnaissance des données générées par la communauté. Tout en reconnaissant sa participation antérieure dans l'élaboration de méthodologies pour la cartographie des usages des terres par les communautés, le gouvernement doit continuer à reconnaître et à soutenir ces efforts et être tenu de prendre en compte les données produites par les communautés dans ses processus d'approbation des investissements et, plus généralement, dans la planification de l'utilisation des terres.

* * *

Ce rapport fait partie d'un portefeuille de recherche mené par le CCSI sur une approche à la transparence des investissements foncières axée sur la demande, en se concentrant sur les besoins de transparence des communautés affectées par les projets et des gouvernements hôtes. Les auteurs remercient vivement les représentants des communautés, du gouvernement, de la société civile, et du secteur privé qui ont bien voulu partager leurs points de vue.

Sam Szoke-Burke est Chercheur juridique senior au Columbia Center on Sustainable Investment.

Samuel Nguiffo est Secrétaire général du Centre pour le Développement et l'Environnement, Cameroun.

Stella Tchoukep est Juriste communautaire au Centre pour le Développement et l'Environnement, Cameroun.



¹² VGGT, note 9 ci dessus, Art. 3.1.



**Columbia Center
on Sustainable Investment**

A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL
AND THE EARTH INSTITUTE, COLUMBIA UNIVERSITY



Centre pour le Développement et l'Environnement

Le Centre pour le Développement et l'Environnement (CED) est une organisation indépendante qui s'est donné pour mission de contribuer à la protection des droits, des intérêts, de la culture et les aspirations des communautés locales et autochtones des forêts d'Afrique Centrale, par la promotion de la justice environnementale et de la gestion durable des ressources naturelles dans la région.

cedcameroun.org

Columbia Center on Sustainable Investment

The Columbia Center on Sustainable Investment is a leading applied research center and forum dedicated to the study, discussion and practice of sustainable international investment.

ccsi.columbia.edu