



Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Cameroun

Pierre-Etienne Kenfack, Samuel Nguiffo et
Téodyl Nkuintchua



Série Foncier, Investissements et Droits

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

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

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

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

Les rapports récents comprennent :

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

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

Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Cameroun

Pierre-Etienne Kenfack, Samuel Nguiffo et
Téodyl Nkuintchua

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

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

ISBN: 978-1-78431-342-5
Numéro de commande IIED : 12588FIIED

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

Email : newbooks@iied.org

Twitter : @iied

Facebook : www.facebook.com/theIIED

Télécharger d'autres publications depuis www.iied.org/pubs

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Kenfack, P.-E., Nguiffo, S. et Nkuintchua, T. (2016) Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Cameroun. IIED, Londres.

Photo de couverture : Pépinière de palmier à huile sur les terres d'une communauté autochtone, Kilombo, Cameroun. Crédit photo : Mireille Tchiako.

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

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

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

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



Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Remerciements	ii
À propos des auteurs	ii
Résumé exécutif	1
1. Introduction.....	4
2. La gouvernance des terres au Cameroun : contexte national	6
3. Les décisions relatives à des projets individuels d'investissement	12
4. Mise en œuvre des projets individuels d'investissement	15
5. Les voies de recours.....	18
6. Conclusion et recommandations	21
Références	23

Sigles et acronymes

CED	Centre pour l'Environnement et le Développement
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
EIE	Étude d'impact environnemental
EIES	Étude d'impact environnemental et social

Remerciements

Ce rapport a été préparé dans le cadre du projet « Vers plus de redevabilité dans la ruée mondiale sur les terres : leçons d'Afrique de l'Ouest », financé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Nous souhaitons remercier Raisa Tabouguia, Macnight Nsioh, Adrian Di Giovanni, Ramata Thioune, Lorenzo Cotula et Giedre Jokubauskaite pour leur soutien tout au long du projet et pour leurs commentaires et suggestions au fil des diverses versions de ce rapport.

À propos des auteurs

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

Samuel Nguiffo a étudié le droit et les sciences politiques et a 20 ans d'expérience dans les questions de gestion des ressources naturelles. Il dirige le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), une ONG environnementale au Cameroun.

Téodyl Nkuintchua a une formation en études environnementales et anthropologie médicale, et dix ans d'expérience dans les questions de développement rural. Il est coordonnateur de programmes au CED.

Résumé exécutif

La crise financière de 2008 a marqué un tournant décisif pour les investissements fonciers dans beaucoup de pays d'Afrique, animés d'une volonté affirmée de devenir à brève échéance des économies émergentes, sur le modèle des pays d'Asie du Sud-Est, de la Chine ou du Brésil. Pour parvenir à leurs fins, les pays du continent, et plus encore ceux du bassin du Congo, ont misé sur des investissements massifs dans l'exploitation de la terre et des ressources naturelles. Le Cameroun, comme beaucoup d'autres pays d'Afrique, a ainsi clairement orienté sa stratégie économique dans ce sens. Tandis que la demande en vastes étendues de terres augmente en différents points du pays, des inquiétudes ont vu le jour quant à la question de savoir dans quelle mesure les cadres juridiques fournissent des solutions efficaces pour garantir la redevabilité en matière de gouvernance des terres et des investissements.

La présente étude explore le contexte juridique et sociopolitique dans lequel se déroulent les acquisitions foncières à grande échelle au Cameroun. Le rapport se penche sur quatre points clés : le contexte national, la prise de décision relative aux projets d'investissements fonciers, la mise en œuvre de ces investissements et les mécanismes de recours disponibles. La collecte de données s'est déroulée en trois étapes et elle a conjugué des méthodes juridiques et anthropologiques : une revue documentaire des textes juridiques nationaux et internationaux, une rencontre d'experts de disciplines variées, dont certains ont été interviewés au cours de la recherche et une enquête de terrain auprès d'une trentaine de communautés dans trois régions du Cameroun : Adamaoua, Sud et Sud-Ouest.

Au Cameroun, le foncier reste largement régi par des textes vieux de plus de 40 ans, s'inspirant eux-mêmes de solutions retenues à l'époque coloniale en matière de gouvernance foncière : l'immatriculation comme mode de reconnaissance des droits de propriété foncière et le contrôle étatique sur les terres « non appropriées », qui peuvent être attribuées à des investisseurs. Il en résulte une marginalisation des communautés. De ce fait, les décisions relatives à la cession des terres sont prises sans véritable participation citoyenne, les riverains affectés étant cantonnés à un rôle de figuration au sein d'une commission consultative et ne percevant que la portion congrue des revenus générés par les projets, sous forme de compensation (inadéquate) pour la perte de l'usage de leurs terres et de leurs ressources.

Pendant ce temps, le suivi des entreprises pour s'assurer qu'elles honorent leurs engagements sociaux, environnementaux et juridiques est rendu difficile par le manque d'information à propos des concessions foncières à grande échelle. Le recours des communautés victimes d'une décision de céder des terres est généralement effectué au tribunal administratif, une procédure qui peut se révéler longue et coûteuse. Et si la récente décentralisation du système judiciaire a permis

d'avoir un tribunal administratif dans chaque région, le juge reste loin des villages, rendant difficile la justice administrative pour les personnes et communautés aux revenus modestes.

Le rapport formule les recommandations suivantes :

1. Il semble aujourd'hui urgent d'arrêter les cessions de terres à grande échelle et les attributions de droits sur les terres et les ressources, jusqu'à ce que soient mis en place des mécanismes susceptibles (i) d'identifier et de protéger les droits des communautés, et (ii) de garantir la cohérence dans l'attribution des droits de nature commerciale afin d'éviter les chevauchements. La poursuite des attributions de terres se traduira par une multitude de conflits à l'avenir si le régime régissant les terres et les ressources actuellement en vigueur n'est pas amélioré et dûment appliqué.
2. La réforme foncière en cours devra s'attaquer à une série de questions non ou mal réglées :
 - a. La reconnaissance de la propriété coutumière comme étant de la propriété foncière. Le moyen le plus simple d'y parvenir serait d'adopter la position des chefs traditionnels du Cameroun, qui demandent que la propriété de chaque village soit reconnue sur ses terres. Il s'agirait d'une propriété collective sur l'ensemble du terroir villageois, qui ne pourrait faire l'objet d'aucune cession. À l'intérieur de ce terroir, les droits coutumiers s'appliqueraient pour ce qui est de la reconnaissance des droits individuels.
 - b. Le mandat des commissions consultatives et les modalités de leur financement doivent être clarifiés afin de garantir leur indépendance vis-à-vis des investisseurs.
 - c. Les modalités de fonctionnement des commissions consultatives (obligation de consulter tous les membres des communautés concernées, validation de la proposition finale de la commission consultative par l'ensemble des villages concernés) doivent aussi être clarifiées.
 - d. Les pouvoirs des commissions consultatives devraient être accrus et leur permettre de consentir ou non à la cession des terres.
 - e. Les modalités de détermination du prix du loyer de la terre devraient être clarifiées et tenir compte du niveau de rentabilité des alternatives possibles sur les terres concédées.
3. Les modalités et le taux de compensation des victimes des projets d'investissements agricoles devraient également être revus, pour éviter que les communautés ne s'appauvrissent à la suite de la destruction de leurs biens. Ainsi, on pourrait envisager :
 - a. Une compensation de tous les biens utilisés, que ce soient des ressources plantées ou juste utilisées, à partir du moment où ils contribuent à la qualité de vie de la victime.

- b. Un remplacement en nature devra être privilégié lorsque cela est possible.
 - c. La prise en compte de l'ensemble des composantes de la communauté (femmes, jeunes et autres groupes) devra être assurée, pour éviter que le processus de compensation n'accroisse les inégalités au sein de la famille ou de la communauté.
4. Les modalités de consultation des communautés dans le cadre des études d'impact environnemental et social devraient être précisées et le législateur devrait prévoir des voies de recours rapides pour les communautés riveraines des projets, au cas où elles contestent la qualité de l'Étude d'impact environnemental et social (EIES). Dans ce contexte, la cartographie participative pourrait être imposée par la loi comme moyen d'identification et de protection des droits et usages des communautés sur la terre et les ressources des sites que les projets souhaitent acquérir.

1. Introduction

Le Cameroun a connu au cours de son histoire trois grands mouvements d'acquisition de terres à grande échelle : le premier pendant la période coloniale, marquée par l'attribution par l'État colonial (protectorat allemand et mandat, puis tutelle franco-britannique) de vastes étendues de terres au titre de concessions foncières à des compagnies européennes (Rudin, 1938; Dongmo, 1978 ; Ewangué, 2011) ; le second durant les premières années de l'indépendance, qui a vu l'État réaliser pour son compte des investissements agricoles à grande échelle (Gerber, 2008 ; Tchawa, 2012) ; et le troisième avec la nouvelle vague amorcée à la fin de la première décennie du XXI^e siècle.

À mesure que la demande en vastes étendues de terres augmente en différents points du pays, cette dernière vague laisse présager une ampleur similaire à celle ayant eu cours à la période coloniale (Levang et Hoyle, 2012 ; Nguiffo et Sonkoue, 2015). Mais en l'absence d'une politique nationale de cession des terres et d'un plan d'aménagement du territoire encadrant les investissements fonciers, il n'est pas possible de connaître par avance l'affectation des espaces.

Le développement des investissements dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles (ressources extractives et forêts notamment), de même que les engagements de l'État en matière de conservation de la biodiversité (notamment par la création d'aires protégées), ou encore la croissance démographique et les besoins fonciers qu'elle induit, imposent une meilleure coordination afin de s'assurer de la prise en compte optimale des droits et obligations de chacune des catégories d'acteurs, et de l'efficacité dans l'utilisation des espaces et des ressources.

Mais au-delà de la coordination entre toutes les parties, c'est le contexte juridique et sociopolitique autour des attributions de terres à grande échelle qui mérite beaucoup d'attention ; en l'état, il semble discriminatoire vis-à-vis des communautés qui sont précisément tributaires de ces terres et dont les droits fonciers sont encore lésés. La présente étude donne une image de ce contexte à travers quatre points clés : le contexte national, la prise de décision relative aux projets d'investissement sur les terres, la mise en œuvre de ces projets et les mécanismes de recours.

La collecte des données a nécessité la combinaison de plusieurs méthodes à la fois juridiques et anthropologiques. Elle s'est déclinée en trois étapes : une revue documentaire des textes nationaux et internationaux, une rencontre d'experts de disciplines variées, dont certains ont été interviewés au cours de la recherche. Une enquête auprès d'une trentaine de communautés, localisées dans trois régions du Cameroun : Adamaoua, Sud et Sud-Ouest, a complété la collecte des données. Il s'agissait dans un premier temps d'évoquer la compréhension qu'ont les

communautés de la tenure foncière ; ensuite de discuter de leur connaissance du contexte juridique, avant d'envisager les solutions aux problèmes identifiés à la fois dans le contenu des textes et dans leur mise en application au niveau local.

La collecte des données a été compliquée par les réticences de certains cadres de l'administration à fournir des informations, opinions et documents les plus complets possibles (telle la version la plus récente de l'avant-projet de loi foncière). Les résultats présentés ci-dessous reflètent la richesse des données collectées, mais aussi l'ampleur des difficultés rencontrées.

2. La gouvernance des terres au Cameroun : contexte national

Le régime foncier au Cameroun distingue trois catégories de terres :

- Les terres privées, qui se caractérisent par l'immatriculation au nom du bénéficiaire. Elles concernent le domaine privé de l'État¹, des collectivités publiques décentralisées et des personnes privées².
- Le domaine public, constitué des terres détenues par l'État au profit du peuple camerounais. Il s'agit de terres inaliénables du domaine public maritime, fluvial, terrestre et aérien³.
- Les terres non immatriculées, qui représentent la plus grande partie des terres du pays, et qui sont regroupées dans la catégorie du domaine national⁴. La grande majorité des terres rurales abritant les communautés et leurs activités, et des espaces relevant du régime de gestion communautaire (les *commons*) se retrouvent dans cette catégorie.

Le principal mode de sécurisation des terres est l'enregistrement qui permet l'obtention d'un titre foncier. C'est le seul mode d'acquisition de la propriété sur les terres. D'autres types de titres confèrent spécifiquement des droits d'utilisation et de gestion des ressources à des fins commerciales : permis d'exploitation des ressources naturelles (mines, bois d'œuvre, produits forestiers non ligneux), concessions ou contrats de bail foncier ou encore permis de chasse. Ces titres sont délivrés sur des superficies et pour des durées déterminées.

Du point de vue du droit écrit, l'accès à la terre peut se résumer en deux constats. Le premier est que la propriété foncière s'acquiert par l'immatriculation, procédure inaccessible à la plupart des Camerounais. Plus d'un siècle après l'introduction du titre foncier sous le protectorat allemand (1896), seules 10 % des terres environ ont été enregistrées au Cameroun.

Il y aurait environ 125 000 titres fonciers au Cameroun, situés prioritairement en zone urbaine (USAID, sans date), soit un titre foncier pour 20 foyers, en partant d'une population totale estimée à 20 millions d'habitants, moyennant environ 8 personnes par foyer, ce qui ferait 2,5 millions de foyers (voir aussi Banque africaine de développement, 2009).

Environ 90 % des terres relèvent donc du domaine national⁵ et ne peuvent faire l'objet d'aucune appropriation privée. La propriété de ces terres est également

1. Articles 10 et suivants de l'ordonnance No. 74-2 de 1974 fixant le régime domanial.

2. Articles 2 et suivants de l'ordonnance No. 74-1 de 1974 fixant le régime foncier.

3. Article 3 de l'ordonnance No. 74-2 de 1974 fixant le régime domanial.

4. Articles 14 et suivants de l'ordonnance No. 74-1 de 1974 fixant le régime foncier.

5. Le domaine national regroupe toutes les terres non immatriculées qui ne font pas partie du domaine public.

revendiquée par les communautés, en vertu du droit coutumier. Pourtant, le droit écrit y autorise des immatriculations ou l'établissement de droits d'usage à diverses fins, par amputation des droits fonciers des populations rurales.

Le deuxième constat est qu'en l'absence d'une définition claire des critères gouvernant la prise de terres du domaine national, les Camerounais qui vivent sur 90 % du territoire se retrouvent dans une position précaire sur leurs terres coutumières, sur lesquelles ils sont devenus des « *squatters de facto* » (pour reprendre une expression d'Alden Wily, 2011b).

Pour ce qui est de la plupart des populations, elles disposent des droits d'usage sur les espaces et les ressources, reconnus par les législations foncière et forestière. La meilleure définition du droit d'usage nous est fournie par la loi forestière de 1994 qui prévoit que le droit d'usage est celui « reconnu aux populations riveraines d'exploiter tous les produits forestiers, fauniques et halieutiques à l'exception des espèces protégées en vue d'une utilisation personnelle » (Article 8 (1)).

Bien que ce texte concerne surtout les ressources forestières, on constate que le principe est hérité de la législation foncière. L'ordonnance de 1974 fixant le régime foncier distingue en effet les terres appropriées de celles non appropriées, regroupées dans la catégorie dénommée « domaine national ». Le domaine national est lui-même subdivisé en deux grandes catégories : le domaine national de première catégorie, qui rassemble « les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante » (article 15.1 de l'ordonnance de 1974 fixant le régime foncier) ; et « les terres libres de toute occupation effective », qui constituent le domaine national de deuxième catégorie (article 15.2 de l'ordonnance de 1974 précitée).

Les transactions sur les terres non immatriculés sont formellement interdites, qu'elles concernent les cessions ou les locations de terrains urbains ou ruraux (article 8 de l'ordonnance de 1974). Elles sont sanctionnées par des peines d'emprisonnement.

Trois constats se dégagent de la lecture de ces dispositions de l'ordonnance :

- La notion d'usage est reconnue et protégée par la loi foncière, qui admet que les communautés utilisant la terre et ses ressources jouissent du droit de poursuivre leur occupation.
- C'est en définitive la nature de l'usage qui détermine les catégories des terres du domaine national : la permanence de l'usage est la marque du domaine national de première catégorie, sur lequel les terres utilisées peuvent se transformer en propriété reconnue par l'État (par le biais de l'immatriculation) tandis que les usages ponctuels, sans être prohibés, ne peuvent donner lieu à aucune revendication privative. Un « droit de chasse et de cueillette » (article 17 de l'ordonnance de 1974), qui correspond aux droits d'usage prévus par la législation forestière, est reconnu aux communautés sur le domaine national de

deuxième catégorie, jusqu'à ce que des droits incompatibles y soient accordés par l'État à des tiers.

- Les droits d'usage, qu'ils portent sur les espaces ou sur les ressources, sont tous destinés, pour le législateur camerounais, à un usage personnel, et ne peuvent donner lieu à des transactions commerciales. Ce principe s'étend à la terre au Cameroun. Dans la pratique, on constate un développement important des transactions foncières (locations et ventes) portant sur des terres non immatriculées, et certaines d'entre elles sont conclues avec une forme de « légalisation » apportée par les autorités administratives.

Les droits d'usage ainsi reconnus sont des plus précaires, et l'article 8 (2) de la loi de 1994 fixant le régime des forêts, de la faune et de la pêche précise que le ministère de tutelle peut « en concertation avec les populations concernées, suspendre temporairement ou à titre définitif l'exercice du droit d'usage lorsque la nécessité s'impose » pour cause d'utilité publique. L'ordonnance de 1974 fixant le régime foncier au Cameroun fait référence à l'expropriation des terres pour cause d'utilité publique, en son article 12 qui indique : « Pour la réalisation des objectifs d'intérêt général, l'État peut recourir à la procédure d'expropriation. Cette procédure est engagée soit directement lorsqu'elle vise à réaliser des opérations d'intérêt public, économique ou social, soit indirectement à la demande des communes, des établissements publics ou des concessionnaires de service public, lorsque les tentatives de règlement à l'amiable entre ces organismes et les propriétaires se sont révélées infructueuses ».

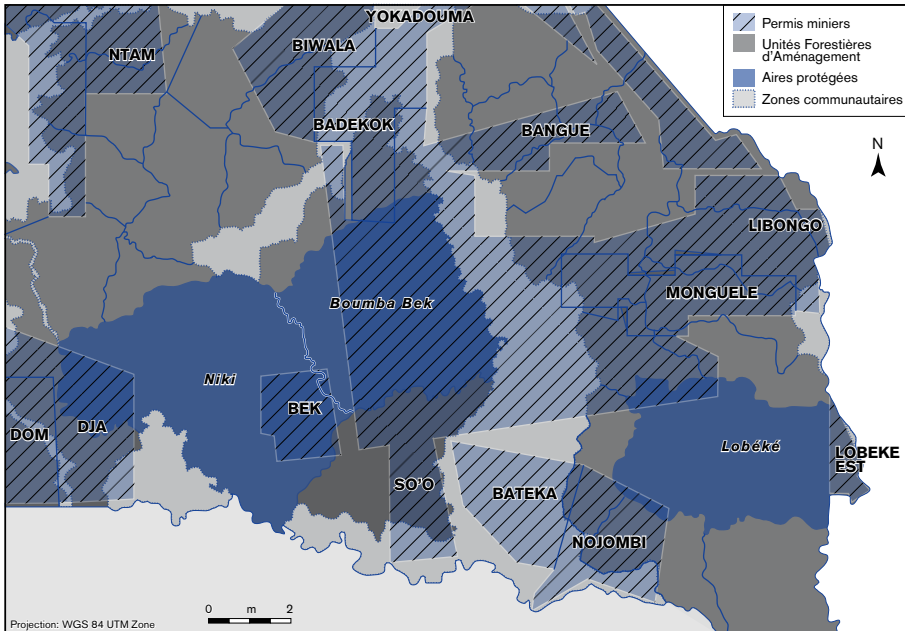
Or, là réside le principal problème : que signifie la notion « d'utilité publique ». Les définitions apportées par le droit et la pratique sont si générales qu'on peut y inclure à la fois des projets d'infrastructures publiques, telles que les routes et les barrages, et les projets agro-industriels conduits par de grands investisseurs privés. L'article 15 de l'ordonnance de 1974 est cependant limitatif dans son énumération des bénéficiaires potentiels de l'expropriation et les compagnies privées ne sont évoquées que lorsqu'elles sont « concessionnaires du service public », ce qui n'est pas le cas pour quelques-uns des projets pour lesquels l'État a eu recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Au moins trois facteurs doivent être pris en compte dans l'analyse de la précarité des droits coutumiers dans le régime foncier en vigueur au Cameroun : (a) la rareté progressive des terres coutumières du fait des acquisitions de terres à grande échelle, dans les régions où elles ont cours ; (b) la difficulté à faire valoir des droits coutumiers essentiellement collectifs ; et (c) le faible niveau d'inclusion dans les processus de réforme législative. Ces trois facteurs sont choisis parce qu'ils sont tous pertinents dans le contexte actuel, marqué à la fois par une réforme en cours de la législation foncière et par un accroissement rapide des investissements fonciers.

La rareté croissante des terres coutumières dans un contexte de faible coordination gouvernementale aggrave la précarité des droits coutumiers. S'il est indéniable

qu'il existe un certain niveau de coordination entre les secteurs ministériels, les superpositions entre titres et droits parfois contradictoires amènent à questionner la qualité de cette coordination (voir la carte ci-dessous).

Carte 1 : Exemple de superpositions de titres miniers sur les aires protégées et les Unités forestières d'aménagement



Source : Atlas forestier, 2013 et données ministérielles

Cette carte montre la superposition de titres miniers et forestiers, et de titres miniers avec les aires protégées dans le sud-est du Cameroun, l'une des régions du pays ayant la plus forte biodiversité, mais aussi des peuplements humains divers, dont les communautés autochtones Baka. Les parties en bleu représentent les concessions forestières (unités forestières d'aménagement), attribuées pour la plupart.

Les parties en vert sont des aires protégées de Boumba Bek, Nki et Lobeké, qui font toutes parties de paysages internationaux de gestion de la biodiversité ; Tridom pour les deux premières, et Tri-Nationale Sangha pour la troisième. Les espaces en violet représentent les permis miniers. La carte ne montre pas les espaces revendiqués par les communautés. Mais des exercices de cartographie participative conduits dans la zone ont montré que les revendications territoriales des communautés recouvrent les aires protégées et les concessions. On est donc en plein enchevêtrement de droits, et les perdants sont généralement les communautés, qui n'ont pas de droits reconnus sur les espaces qu'elles occupent et exploitent.

En 2011, une étude préliminaire des superpositions entre les droits d'usage attribués par l'administration au Cameroun a permis de constater, entre autres, le chevauchement entre 33 permis miniers et 16 aires protégées. On a également noté des chevauchements entre des permis miniers et des concessions forestières, et entre des grands projets d'infrastructures et des forêts communautaires. Outre les conflits entre promoteurs de projets, l'impact cumulé de ces projets sur les terres et ressources communautaires est lourd.

Dans le même temps, les nouvelles concessions foncières pour l'agro-industrie indiquent une augmentation des chevauchements avec les espaces forestiers prévus par le zonage. Ainsi par exemple, les extensions de plantations existantes d'hévéas et la création de nouvelles plantations d'hévéas et de palmiers à huile chevauchent au moins 5 concessions forestières dans le sud-ouest et le sud du Cameroun. Aujourd'hui, plusieurs de ces permis ne sont pas actifs, mais ils donnent des droits aux uns et en privent les autres.

Compte tenu de la difficulté que pose l'exercice des droits coutumiers collectifs sur les terres, la place centrale de l'immatriculation dans la gouvernance foncière et les procédures longues et coûteuses nécessaires à l'obtention d'un titre foncier peuvent parfois apparaître comme un déni des droits coutumiers. Au Cameroun, la terre fait partie intégrante de la culture communautaire, et les hommes font partie de la terre et entretiennent avec elle des relations étroites. Le rapport des populations à la terre peut difficilement se définir comme relevant de la propriété, qui suppose au moins une dissociation entre le propriétaire et la chose.

Par ailleurs, l'enregistrement des droits nécessite l'existence d'une personnalité juridique, ce dont ne disposent pas les « communautés » rurales du Cameroun. Elles doivent donc, pour pouvoir procéder à l'enregistrement de leurs droits coutumiers, obtenir la personnalité juridique dans des formes prévues par le droit camerounais, en créant des institutions (association, coopérative, etc.) fonctionnant en contradiction flagrante avec les règles traditionnelles.

Le niveau d'inclusion dans les réformes constitue également une gageure. Le Cameroun se trouve à un tournant décisif : des réformes législatives sont en cours dans tous les grands secteurs en rapport à la tenure foncière. Les lois minière, forestière, foncière, de même qu'un schéma directeur d'aménagement du territoire et une Stratégie de développement du secteur rural sont en cours d'élaboration.

Le processus de réforme le plus participatif – loin d'être parfait comme l'ont décrié plusieurs réseaux de la société civile (Okani, CED et FPP, 2013) – est la réforme forestière. L'ouverture relative dans ce processus correspond davantage à la mise en œuvre d'un Accord de partenariat volontaire avec l'Union européenne qui contraint le gouvernement camerounais à mener des processus de réforme participatifs.

Dans l'ensemble, il n'existe pas de cadre systématisant la diffusion des informations, ni de coordination gouvernementale sur les informations à diffuser sur les réformes, et encore moins de mécanisme clarifiant les modalités de

la participation des citoyens aux réformes les concernant directement. Par conséquent, la consultation telle qu'elle est faite aujourd'hui dépend encore largement, dans son occurrence et ses contours, de la bonne volonté du ministère concerné, mais elle atteint rarement un stade où la non-prise en compte des propositions des autres parties peut influencer la marche du processus.

Dans le domaine foncier, on a remarqué, au cours du processus de réforme de la loi, une grande ouverture du ministère des Affaires foncières à encourager un processus de réflexion de la part d'acteurs extérieurs et au total une quinzaine de propositions ont été formulées (par les femmes, les jeunes, les autochtones, les chefs traditionnels, les parlementaires, et une diversité d'ONG nationales ou locales). Mais malgré toute la bonne volonté de l'administration sur cette question, il n'existe pas de mécanisme de discussion impliquant tous les acteurs intéressés dans le choix des options et dans leur formulation.

3. Les décisions relatives à des projets individuels d'investissement

L'attribution du domaine national, occupé ou non, exploité ou non par les populations, est effectuée par l'État qui en est le gardien conformément à l'ordonnance 74-2 de 1974 fixant le domaine national et au décret 76-166 de 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national. D'après l'article 17 de l'ordonnance 74-2, « les dépendances du domaine national sont attribuées par voie de concession, bail ou affectation dans des conditions déterminées par décret ». Le décret 76-166 précise les autorités effectivement responsables des attributions : le Président de la République par décret pour les concessions de plus de 50 hectares et le ministre chargé des domaines, par arrêté pour les concessions de moins de 50 hectares.

Le régime foncier au Cameroun a prévu un mécanisme pour associer les communautés à l'attribution des concessions foncières dans le but de protéger leurs droits. Il s'agit de la commission consultative. Elle est établie au niveau de l'arrondissement ou du district. L'attribution d'une concession est effectuée après avis d'une commission consultative présidée par le sous-préfet ou le chef de district, et comprenant le chef et deux notables de chaque communauté concernée⁶.

Tout projet d'acquisition de terres à grande échelle passe par cette étape préliminaire. La commission se prononce sur la localisation et la taille du projet, en veillant à la préservation des droits fonciers des communautés. La présence du chef et de deux notables a pour but de s'assurer que les demandes de terres ne privent pas les populations d'espaces pour leurs activités.

Comme son nom l'indique, la commission n'a qu'un pouvoir consultatif, la décision finale étant prise par les autorités administratives ou politiques, suivant la taille de la concession foncière sollicitée. Si, dans le principe, la création de la commission constitue une démarche intéressante pour l'identification et la protection des droits des communautés, on peut toutefois relever quelques contraintes, à la fois dans les textes et dans la pratique, qui limitent finalement la portée et l'efficacité de cet outil.

Ainsi, les textes ne prévoient pas les modalités de financement des coûts liés à l'organisation des sessions de la commission consultative et, dans la pratique, c'est le demandeur qui finance la tenue de ses réunions. Il devient difficile pour les membres, et surtout ceux représentant l'administration, de s'opposer à leur dessein. Le régime foncier n'indique pas non plus quelle est la limite en deçà de laquelle une communauté peut être considérée en situation de pénurie foncière, et donc incapable d'accueillir de nouveaux investisseurs sur son terroir.

6. Voir l'article 6 du décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

Aucune indication n'est non plus donnée sur les modalités de la consultation des communautés : le chef et les deux notables participant à la session de la commission consultative ont-ils l'obligation de consulter le village qu'ils représentent ? Rien dans les textes ne le précise. Pourtant, les risques sont grands d'avoir des représentants n'exprimant pas forcément les points de vue des villages au nom desquels ils sont censés parler. Il n'y a pas de mécanisme pour assurer la représentativité des membres de la communauté affectés par les attributions foncières, par exemple en tenant compte du genre, de l'âge ou de la nature des activités conduites dans le village.

De plus, et au-delà du nombre, c'est la capacité des membres des communautés à se faire entendre qui est sujet d'inquiétude. Dans la région du Sud-Ouest du Cameroun, une enquête auprès des populations ayant participé à la commission consultative mise en place pour l'attribution des terres dans le cadre d'un projet industriel de palmier à huile a montré qu'elles avaient une connaissance très faible des modalités de fonctionnement de la commission, et de son rôle de représentant des communautés affectées. (Nguiffo, 2013).

De surcroît, la visite du site du Sud-Ouest a permis de constater un décalage entre le procès-verbal de la commission consultative et l'idée que les communautés se faisaient des conclusions de la réunion. Alors que le procès-verbal de la réunion indiquait une unanimité parfaite des participants pour proposer l'attribution des terres à une société d'agrobusiness, les communautés se souvenaient avoir exprimé leur volonté de soumettre leur approbation finale à la cartographie des terres à concéder, seul moyen permettant de déterminer les superficies exactes du patrimoine foncier coutumier des villages concernés.

L'attribution porte uniquement sur les terres du domaine national et, une fois la cession acquise, le projet doit procéder à une compensation pour les éventuelles destructions des mises en valeur (cultures, maisons, etc.). On note en général de nombreux problèmes à l'occasion des compensations, le chef de famille ou le « propriétaire » coutumier de la terre réclamant la totalité des compensations pour les cultures réalisées sur les terres lui « appartenant », même lorsqu'il n'est pas le propriétaire des cultures. Cette situation s'explique par un malentendu, certaines personnes dans les communautés estimant que les compensations couvrent la valeur de la terre, et non les cultures et autres mises en valeur.

Dans ce contexte, les groupes défavorisés et marginalisés se retrouvent bien souvent lésés : les femmes et les autochtones perdent fréquemment non seulement les espaces qu'ils exploitent mais aussi leurs mises en valeur, au profit des chefs de famille, qui sont des hommes issus de groupes ethniques majoritaires.

En outre, la compensation ne tient pas compte de l'ensemble des ressources non plantées par les populations, même si celles-ci leur étaient utiles sur le plan économique : produits naturels forestiers non ligneux (mangue sauvage *Irvingia Gabonensis*, feuilles d'okok *Gnetum africanum*, etc.) cueillis notamment par les populations autochtones et par les femmes pour leur consommation ou pour

la vente en vue d'assurer leur accès aux services de base. La compensation ne concerne pas les produits naturels non commercialisables, c'est-à-dire la majeure partie des ressources utilisées par les communautés, notamment pour l'alimentation, la pharmacopée et les rites. Il faut également souligner que la relation symbolique à la terre et aux ressources est totalement exclue de la compensation.

Enfin, les modalités de paiement – sans parler des montants, autre sujet à débat – n'échappent pas aux problèmes de gouvernance. Un projet agro-industriel dans le Sud du Cameroun a abouti à l'expropriation de plusieurs villages, y compris au déplacement involontaire de populations. Plusieurs mois après la fin du projet, les populations expropriées n'avaient toujours pas reçu la totalité des compensations dues, parce que celles-ci avaient été détournées par des cadres de l'administration ayant certes été condamnés, mais dont les fonds détournés n'ont jamais été récupérés.

En définitive, on constate que, malgré les efforts du législateur pour assurer la prise en compte des droits des communautés dans le processus de décision sur les projets d'acquisition de terres à grande échelle, le régime foncier en vigueur ne donne pas aux populations l'occasion d'être consultées de manière adéquate ni de donner un consentement libre, éclairé et préalable aux investissements sur leurs terres coutumières. De plus, une fois les décisions prises, le régime de compensations ne leur est pas favorable. Ces lacunes peuvent se comprendre si l'on tient compte du fait que les textes ont été conçus à un moment où le phénomène d'investissements massifs dans l'agro-industrie n'était pas le même qu'aujourd'hui. Il est donc nécessaire de modifier les textes sur ces points précis.

4. Mise en œuvre des projets individuels d'investissement

Les projets d'investissement accordent peu de place aux riverains et aux citoyens, qui souffrent d'un manque d'accès à l'information et d'une absence d'espace de participation, ce qui limite leur capacité à demander des comptes une fois que ces projets sont mis en œuvre. Pour veiller au respect de la législation, deux aspects nous semblent pertinents : la gestion des risques et le partage des bénéfices.

Le premier mécanisme d'évaluation des risques est la commission consultative mentionnée ci-dessus. Elle permet d'atténuer les risques de pénurie foncière. Pourtant, au cours des enquêtes de terrain, nous n'avons identifié aucun projet pour lequel la commission aurait émis un avis négatif, dû au risque de pénurie foncière, même lorsque ce risque semble évident, comme dans le département de l'Océan, où l'on assiste à la création de nouvelles plantations ou à l'extension de plantations existantes.

Un autre mécanisme consiste en l'évaluation de la capacité d'investissement du titulaire d'une concession provisoire, avant toute extension de sa durée. Le décret 76-166 de 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national prévoit que le demandeur d'une concession provisoire doit fournir, entre autres éléments, « un programme de mise en valeur faisant ressortir les étapes de sa réalisation ».

Il s'agit d'un document technique indiquant précisément ce que le demandeur compte faire sur la terre sollicitée, et en combien de temps il aura réalisé les investissements escomptés. Cependant, avec une compagnie s'appêtant à produire de l'huile de palme, on a inauguré une étape où les grandes entreprises peuvent solliciter et obtenir des terres sans apporter de garantie financière, et jouir en plus du droit de commercialiser le bois défriché de leur zone d'implantation pour renflouer leur capital.

L'étude d'impact environnemental (EIE) et l'étude d'impact environnemental et social (EIES) figurent parmi des outils les plus fiables pour l'analyse et la gestion des risques. L'EIES permet d'identifier de manière participative tous les impacts potentiels d'un projet et de proposer de manière planifiée des mesures correctives (contenues dans un plan de gestion environnementale et sociale). Au Cameroun, elle est encadrée par le décret N° 2013/0171 du 14 février 2013.

La validité des études ainsi que le suivi de la mise en œuvre du plan de gestion environnementale relèvent de la responsabilité du ministère chargé de l'Environnement qui rend fréquemment publique la liste des contrevenants et des sanctions applicables. Malgré ce contexte favorable, l'EIES en elle-même est loin d'être un outil suffisant pour protéger les droits des populations.

Parmi ses principales limites, on peut noter, entre autres, l'impossibilité pour les citoyens d'influencer les termes de référence orientant l'étude (ils sont définis par le ministère de tutelle) ou encore la non-définition du contenu et des modalités des « consultations publiques », qui peuvent être organisées comme des réunions d'information tandis qu'ailleurs elles prendraient la forme d'entretiens avec les communautés. La question la plus préoccupante de ce point de vue reste le fait que, bien que la législation en vigueur prévoit la possibilité pour l'administration de rejeter des rapports d'études d'impact (soit parce que les impacts seraient jugés trop importants, soit parce que l'étude d'impact environnemental serait de qualité non satisfaisante), on n'a pas encore vu de cas dans lesquels le ministère de l'Environnement aurait arrêté un projet en raison de la faiblesse du dispositif d'analyse de l'impact environnemental et social ou du plan de gestion environnementale.

Bien que les risques liés aux projets d'investissement semblent davantage reposer sur les communautés, la répartition des bénéfices générés leur est des plus défavorables. Le principal cadre répertoriant les bénéfices attendus des projets est le cahier des charges signé entre l'entreprise et l'État. En l'absence d'une loi sur l'accès à l'information et de dispositions spécifiques sur la publication des clauses contractuelles relatives à un projet d'investissement, le cahier des charges reste très souvent un document confidentiel.

Une étude réalisée en 2013 par le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) a montré que, volontairement, la plupart des entreprises dissimulent des informations relatives à leur statut et à certaines de leurs opérations. Elle démontrait notamment que les informations les plus générales, telles que l'origine de l'entreprise, les cultures, les superficies exploitées et la destination des produits étaient difficiles, voire impossibles, à obtenir.

L'étude a conclu que « l'écart constaté dans la publication d'informations sur l'entreprise contribue à la dissémination de rumeurs, notamment autour des obligations de l'entreprise. Le cahier des charges est inconnu des communautés. Par conséquent celles-ci, dans leur grande majorité, ne savent pas si l'entreprise a des obligations sociales [...]. Aussi n'est-il pas possible pour les communautés d'assurer le suivi de leur prise en compte effective ou d'imposer à l'entreprise le respect de ses obligations réelles » (CED, 2013, p. 11).

Une autre leçon majeure de cette étude est qu'en réalité, la rareté de l'information n'affecte pas uniquement les communautés, mais aussi les cadres de l'administration locale en charge du suivi des activités de l'entreprise et, notamment, du respect des dispositions contenues dans ledit cahier des charges. Cette absence de données limite l'efficacité du suivi et du contrôle des compagnies par les agents de l'État.

L'un des principaux bénéfices attendus des projets d'investissements dans l'agro-industrie est la redevance foncière. Les textes en vigueur prévoient une répartition des « revenus tirés de l'attribution des parcelles du domaine national soit à titre de

concession, soit à titre de bail. Ils sont répartis à raison de 40 % à l'État, 40 % à la commune du lieu de la situation du terrain, et 20 % à la collectivité villageoise intéressée pour une réalisation d'intérêt général »⁷.

La redevance foncière est le prix du loyer de la terre et le fait que l'État la partage avec les communautés riveraines constitue une forme de reconnaissance tacite des pertes de droits d'usages subies par la communauté. En théorie, elle permet également aux communautés riveraines et aux communes qui les encadrent de disposer de ressources pour financer leur développement. Toutefois, le montant des redevances varie, parfois de manière considérable entre deux compagnies. Il est difficile d'apporter une explication à ces fluctuations du prix de la terre. De fait, on a observé un prix moyen d'environ 3 000 francs CFA par hectare et par an, avec un pic pouvant atteindre 150 000 francs CFA par hectare et par an et un prix plancher de 500 francs CFA par hectare et par an.

On note des demandes de rétrocession de terres de plus en plus nombreuses autour des sites de projet, notamment dans le cas des plus anciennes concessions foncières. La cession des terres tenant rarement compte de la croissance démographique et les concessions étant généralement de longue durée, la pénurie foncière survient inévitablement. Ces demandes semblent indiquer que la portion du prix du loyer de la terre destinée aux communautés ne suffit pas à compenser les pertes dues à l'absence de terres.

De fait, cela peut se comprendre à l'analyse du cas d'une concession foncière particulière. Dans ce cas particulier, le prix du loyer de la terre avait été fixé à 1 dollar par hectare et par an, pour une superficie initiale de 73 000 ha ; ce qui donnait donc un loyer de 73 000 dollars par an. 20 % de ce montant représente un peu moins de 15 000 dollars par an, soit 7 500 000 francs CFA à répartir entre les 22 communautés riveraines de la concession originelle, soit 340 000 francs CFA par communauté et par an. À titre de comparaison, un hectare de cacao rapporte au moins 2 500 dollars par an (1 250 000 francs CFA).

L'une des difficultés majeures à demander des comptes lors de la mise en œuvre des projets d'investissements sur les terres est liée au niveau de décision des autres parties. Ce niveau de décision dépend lui-même de l'accès à l'information. Dans la pratique, même dans les cas où l'EIE est réalisée avant le projet, elle reste un document que les autres parties ont bien du mal à obtenir. En ce sens, il est difficile, pour les communautés notamment, d'assurer le suivi de proximité des opérations en cours sur leurs terres, dans un contexte où l'administration elle-même ne dispose pas toujours des moyens logistiques suffisants pour assurer ledit suivi.

7. Voir l'article 17 du Décret N°76-166 du 27 avril 1976.

5. Les voies de recours

Quelles sont les voies de recours des communautés lorsqu'elles s'estiment lésées par la décision de l'État de céder des terres à un investisseur, ou par les actions d'une compagnie qui met en œuvre un projet sur leurs terres ou à proximité ?

Lorsque les communautés contestent une décision de cession des terres par l'administration, leur recours principal est la justice administrative, parce qu'il s'agit, en règle générale, de contester des décisions de l'administration. Ce recours au contentieux administratif complique la tâche des justiciables. Le recours gracieux, auprès soit de l'administration auteur de l'acte querellé, soit de l'autorité hiérarchique, est un préalable incontournable dans la plupart des cas. Il se traduit par un retard dans la saisine du juge, retard qui peut atteindre trois mois, après la décision contestée de l'administration. Les défrichements peuvent avoir démarré pendant la période d'attente de la décision du ministre, et des actions irréversibles peuvent avoir eu lieu (défrichement d'une forêt, destruction de sites de grande valeur pour la subsistance des communautés, ou pour leur culture), vidant le recours de sa substance.

Par ailleurs, l'accès à la justice de la population locale est entravé par de nombreux obstacles, parmi lesquels on peut citer :

- La partialité de certaines autorités administratives locales, qui tentent d'empêcher toute tentative de recours des communautés, afin de promouvoir l'investissement, conformément à la politique gouvernementale. Ainsi par exemple, dans les arrondissements de Nguti, Toko et Mundemba, les autorités administratives et certains chefs traditionnels ont insisté sur la nécessité pour les populations de soutenir le projet, parce qu'il était voulu par le Président de la République. Certains responsables administratifs et politiques vont jusqu'à faire du chantage, faisant croire aux paysans que s'opposer au projet, c'était s'opposer au Président de la République, posture dans laquelle peu de paysans souhaitaient se trouver.
- S'agissant des recours des communautés contre les compagnies, le défi essentiel reste celui de la nature de la demande adressée au juge : s'agit-il de revendiquer la terre ? Dans ce cas, les communautés pourraient se voir opposer leur absence de qualité : de fait, n'étant pas propriétaires de la terre, elles pourraient difficilement s'opposer à la cession de terres sous le prétexte qu'elles y détiennent des droits. S'agit-il de revendiquer les modalités de la prise en compte de leurs droits par l'entreprise ? Dans ce cas, comme les obligations de l'entreprise sont contenues dans un cahier des charges préparé par l'administration et non par la compagnie, celle-ci ne peut être tenue pour responsable de son contenu.

S'agit-il d'exiger du gouvernement une meilleure prise en compte de leurs droits ou le retrait de l'acte de cession des terres ? On entrerait alors dans le contentieux administratif, réputé long, coûteux et complexe. Jusqu'ici, les recours ont été orientés vers les compagnies et ont porté sur des questions connexes (destruction de cultures ou d'autres biens de membres des communautés), et non sur la décision de cession des terres.

- La justice est lente et inefficace. Ainsi, à Mundemba, saisi par l'ONG Struggle to Economize the Future Environment (SEFE), le tribunal avait ordonné l'arrêt des activités. L'entreprise n'a cependant jamais cessé ses activités, malgré la formulation sans équivoque de la décision de justice, sans qu'aucune sanction ne soit prise à son encontre. Cette situation montre bien que, dans certains cas, l'efficacité des décisions de justice peut être relative, leur application étant parfois suspendue au bon vouloir des représentants de l'exécutif.
- Le caractère sélectif de la justice : le droit d'ester en justice est soumis à un ensemble de conditions, dont le non-respect conduit le tribunal à déclarer l'action irrecevable, sans examen de la demande au fond. L'intérêt et la qualité sont indispensables, tandis que la capacité est également requise en matière civile. L'action en justice n'est accessible qu'aux personnes qui présentent un intérêt au succès ou au rejet de la prétention. L'intérêt doit être légitime, c'est-à-dire « fondé sur un droit et tendre à la protection de celui-ci ».

Dans le cas du contentieux sur les terres, l'intérêt doit être direct et personnel, né et actuel. Comme l'indique M. Roger Sockeng, « un intérêt simplement éventuel ou hypothétique est insuffisant » (Sockeng, 1998). Et « les actions préventives ne sont pas admises », sauf à titre exceptionnel. Dans le cas où des communautés se plaindraient des impacts futurs de l'investisseur, il n'est pas exclu que le juge estime qu'il s'agit d'un intérêt hypothétique.

- La limitation des moyens de preuve : les individus, associations et communautés désireuses d'engager des poursuites contre des sociétés pour violation de leur droit à un environnement sain doivent surmonter l'obstacle des nombreuses restrictions à l'accès et à l'utilisation des moyens de preuve.
- Le coût de la justice, qui reste élevé : en principe, la justice est gratuite. Pourtant, dans la pratique, les coûts induits par une action en justice sont de nature à limiter l'accès à la justice, surtout pour les communautés villageoises (honoraires d'avocat et d'experts, coût des analyses, frais de justice, frais de transport, etc.). Lors des enquêtes de terrain, on a par exemple remarqué que le coût de la justice était parfois utilisé par l'administration et les investisseurs comme une arme de dissuasion contre les paysans perçus comme contestataires.

Ainsi par exemple, une société qui avait démarré ses activités sans disposer d'un titre légal sur les terres a subi une obstruction des communautés et a intenté un procès contre quatre des paysans qui s'opposaient à sa présence sur le site. Les audiences multiples ont obligé les paysans à se déplacer vers le chef-lieu de

l'arrondissement et à couvrir les honoraires et les frais de déplacement de leur avocat.

Le directeur d'une ONG locale très active dans le suivi des activités d'une compagnie de l'agro-industrie a également fait l'objet de poursuites en justice et a été récemment condamné. On a vu la même stratégie à l'œuvre dans un autre arrondissement, où l'administration a poursuivi en justice un habitant d'un village qui s'opposait à ce que la route dont il avait financé la construction soit utilisée pour procéder à des prospections sur ses terres communautaires, dans le but de les céder à une société asiatique.

- Une couverture judiciaire inégale : la couverture judiciaire du territoire national est des plus inégales et les zones rurales sont particulièrement défavorisées. En effet, la pratique des juridictions périodiques existe encore en de nombreux points du territoire, obligeant les justiciables soit à se déplacer, soit à attendre les jours d'audience pour que justice leur soit rendue. Et malgré les efforts récents du gouvernement pour décentraliser la justice administrative, notamment par la création de tribunaux administratifs dans les dix régions du pays, la couverture des zones rurales reste un défi.

Parallèlement au recours à la justice étatique, les communautés disposent de la possibilité de recourir à des mécanismes volontaires, dont la saisine est fonction soit de l'origine de l'investisseur (Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques), soit de ses financements (mécanismes de règlement des griefs établis par certaines institutions financières internationales), soit de son affiliation à des institutions éditrices de standards d'opérations en matière sociale ou environnementale (Forest Stewardship Council, Roundtable on Sustainable Palm Oil, etc.). Le recours à ces mécanismes est relativement facile et peu coûteux, mais leurs décisions n'ont pas de force obligatoire.

6. Conclusion et recommandations

La crise financière de 2008 a marqué un tournant décisif pour les investissements fonciers dans beaucoup de pays d'Afrique animés d'une volonté affirmée de devenir à brève échéance des économies émergentes, sur le modèle des pays d'Asie du Sud-Est, de la Chine ou du Brésil. Pour parvenir à leurs fins, les pays du continent, et plus encore ceux du bassin du Congo, ont misé sur des investissements massifs dans l'exploitation de la terre et des ressources naturelles.

Au Cameroun, le foncier reste régi par des textes vieux de plus de 40 ans, s'inspirant eux-mêmes de solutions retenues à l'époque coloniale : immatriculation comme mode de reconnaissance de la propriété foncière, contrôle étatique sur les terres « non appropriées », qui peuvent être attribuées à des investisseurs.

La réforme en cours semble ne pas toucher à ces fondements du système, dont l'une des conséquences est la marginalisation des communautés rurales. De plus, le développement des investissements dans les secteurs connexes (mines, forêts) se poursuit, sans réelle coordination, ce qui a pour effet d'accroître la pénurie foncière. Les décisions relatives à la cession des terres sont prises sans véritable participation citoyenne, les riverains affectés étant cantonnés à un rôle de figuration au sein de la commission consultative et ne percevant que la portion congrue des revenus générés par le projet, sous forme de compensation (inadéquate) pour la perte de l'usage de leurs terres et de leurs ressources.

Le suivi des entreprises pour s'assurer qu'elles honorent leurs engagements sociaux, environnementaux et juridiques est également rendu difficile par le manque d'information à propos des concessions foncières à grande échelle. Enfin, le recours des communautés victimes d'une cession de terres est généralement effectué au tribunal administratif, une procédure qui peut se révéler longue et coûteuse. Et si la décentralisation du système judiciaire a permis d'avoir un tribunal administratif dans chaque région, le juge reste loin des villages, rendant difficile la justice administrative pour les personnes et communautés aux revenus modestes.

Recommandations :

1. Il semble aujourd'hui urgent d'arrêter les cessions de terres à grande échelle et les attributions de droits sur les terres et les ressources, jusqu'à ce que soient mis en place des mécanismes susceptibles (i) d'identifier et de protéger les droits des communautés, et (ii) de garantir la cohérence dans l'attribution des droits de nature commerciale afin d'éviter les chevauchements. La poursuite des attributions de terres se traduira par une multitude de conflits à l'avenir si le régime régissant les terres et les ressources actuellement en vigueur n'est pas amélioré et dûment appliqué.

2. La réforme foncière en cours devra s'attaquer à une série de questions non ou mal réglées :
 - a. La reconnaissance de la propriété coutumière comme étant de la propriété foncière. Le moyen le plus simple d'y parvenir serait d'adopter la position des chefs traditionnels du Cameroun, qui demandent que la propriété de chaque village soit reconnue sur ses terres. Il s'agirait d'une propriété collective sur l'ensemble du terroir villageois, qui ne pourrait faire l'objet d'aucune cession. À l'intérieur de ce terroir, les droits coutumiers s'appliqueraient pour ce qui est de la reconnaissance des droits individuels.
 - b. Le mandat des commissions consultatives et les modalités de leur financement doivent être clarifiés, afin de garantir leur indépendance vis-à-vis des investisseurs.
 - c. Les modalités de fonctionnement des commissions consultatives (obligation de consulter tous les membres des communautés concernées, validation de la proposition finale de la commission consultative par l'ensemble des villages concernés) doivent aussi être clarifiées.
 - d. Les pouvoirs des commissions consultatives devraient être accrus et leur permettre de consentir ou non à la cession des terres.
 - e. Les modalités de détermination du prix du loyer de la terre devraient être clarifiées et tenir compte du niveau de rentabilité des alternatives possibles sur les terres concédées.
3. Les modalités et le taux de compensation des victimes des projets d'investissements agricoles devraient également être revus, pour éviter que les communautés ne s'appauvrissent à la suite de la destruction de leurs biens. Ainsi, on pourrait envisager :
 - a. Une compensation de tous les biens utilisés, que ce soit des ressources plantées ou juste employées, à partir du moment où ils contribuent à la qualité de vie de la victime.
 - b. Un remplacement en nature devra être privilégié lorsque cela est possible.
 - c. La prise en compte de l'ensemble des composantes de la communauté (femmes, jeunes et autres groupes) devra être assurée, pour éviter que le processus de compensation n'accroisse les inégalités au sein de la famille ou de la communauté.
4. Les modalités de consultation des communautés dans le cadre des études d'impact environnemental et social devraient être précisées et le législateur devrait prévoir des voies de recours rapides pour les communautés riveraines des projets, au cas où elles contestent la qualité de l'EIES. Dans ce contexte, la cartographie participative pourrait être imposée par la loi comme moyen d'identification et de protection des droits et usages des communautés sur la terre et les ressources des sites que les projets souhaitent acquérir.

Références

- Alden Wily, L (2011) Whose land is it? The status of customary land tenure in Cameroon. CED/FERN/RFUK, Yaoundé/Bruxelles/Londres. <http://www.fern.org/publications/reports/whose-land-it-status-customary-land-tenure-cameroon>
- Banque africaine de développement (2009) Étude diagnostique pour la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines. <http://www.afdb.org/fr/documents/document/cameroon-diagnostic-study-for-modernization-of-the-lands-and-surveys-sectors-19991/>
- Centre pour l'environnement et le développement [CED] (2013) La transparence dans le secteur foncier au Cameroun. Étude de cas préliminaire de la cohabitation entre agro-industries et communautés locales et autochtones. CED, Yaoundé.
- Dongmo, J.-L (1978) Le dynamisme bamiléké. 2 vol. CEPER, Yaoundé.
- Ewangué, J.-L (2011) L'économie de plantation au Cameroun sous administration française, 1916-1960, Éditions Universitaires Européennes.
- Gerber, J.-F (2008) Résistances contre deux géants industriels en forêt tropicale : populations locales versus plantations commerciales d'hévéa et de palmier à huile dans le Sud-Cameroun. World Rainforest Movement (WRM), Montevideo.
- Levang, P et Hoyle, D (2012) Oil palm development in Cameroon. WWF/IRD/CIFOR. http://awsassets.panda.org/downloads/palmoildevelopmentcameroon_english.pdf
- Nguiffo, S et Sonkoué, M (2015) Agro-industrial investments in Cameroon. Large-scale land acquisitions since 2005. IIED/CED, Londres. <http://pubs.iied.org/pdfs/17571IIED.pdf>
- Nguiffo, S (2013) Dépossédés à tout prix. Propos sur le processus d'attribution des terres à SGSOC dans l'arrondissement de Nguti, CED/RELUFA, Yaoundé. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_6416.pdf
- Sockeng, R (1998) Les institutions judiciaires au Cameroun. Éditions du Groupe Saint-François, Douala.
- Okani, CED et FPP (2013). Request for Consideration of the implications for the Indigenous Forest Peoples of Cameroon from the imminent adoption of a racially discriminatory new Forest Law, under the UN CERD's Urgent Action and Early Warning Procedures. <http://www.forestpeoples.org/topics/un-human-rights-system/publication/2013/request-consideration-implications-indigenous-forest->
- Rudin, H (1938) Germans in the Cameroons 1884-1914. A Case Study in Modern Imperialism, Yale University Press, New Haven.
- Tchawa, P (2012) La cession des terres à grande échelle au Cameroun : Etat des lieux et analyse prospective du cadre réglementaire. ACDIC/CED, non publié.
- USAID (non daté) Property Rights and Resource Governance Country Profile: Cameroon. Washington. <http://landwise.resourceequity.org/record/1294>

Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : Leçons du Cameroun

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

Se basant sur des recherches juridiques et anthropologiques au Cameroun, ce rapport explore le contexte juridique et sociopolitique dans lequel se déroulent les acquisitions foncières à grande échelle dans le pays. Il se penche sur la manière dont les investissements fonciers sont décidés et mis en œuvre, fait le point sur les voies de recours à disposition des communautés et fournit des recommandations d'amélioration à cet égard.

ISBN : 978-1-78431-342-5

Numéro de commande IIED : 12588FIED



Knowledge
Products

Rapport de recherche

Mai 2016

Législation, acquisitions foncières et droits

Mots clés :

Investissements fonciers,
redevabilité, droits fonciers,
Cameroun