

COMMENT PRÉSERVER LES DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTEXTE DES INVESTISSEMENTS AFFECTANT LA TERRE ET LES RESSOURCES NATURELLES ?

Plaidoyer pour un agenda « Droits de l'Homme
et entreprises » au Cameroun

Mai 2024

SOMMAIRE

Contexte	7
1. Analyse du cadre juridique du foncier au Cameroun	8
2. La saturation foncière, une réalité au Cameroun	9
2.1. Les affectations de terres par l'Etat	9
2.2. Les migrations des populations	9
2.3. Les effets du changement climatique	9
2.4. La démographie croissante	10
3. La situation des droits des femmes	11
4. La situation particulière des communautés Mbororos	11
5. Les communautés autochtones des forêts	12
6. Quelques éléments sur les communautés rurales	12
7. Recommandations	15
8. Annexes	16
8.1 Carte des affectations de terres et des ressources dans la Région de l'Est	16
8.2 Carte des affectations de terres et des ressources dans l'Extrême-Nord	17
8.3 Carte participative du village Colomine (Est Cameroun), indiquant les zones d'exploitation semi-mécanisée d'or et les habitations	18

Ce travail a été réalisé à l'aide d'une subvention du Centre de recherches pour le développement international basé à Ottawa, au Canada. Les opinions exprimées ici ne représentent pas nécessairement celles du CRDI ou de son Conseil des gouverneurs.



Canada

© CED, Mai 2024

Cette note a été préparée à l'occasion de la venue au Cameroun du Haut-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, dans le but de solliciter de cette Agence un appui au Gouvernement du Cameroun et, au-delà, des autres pays d'Afrique centrale, dans l'organisation d'une meilleure cohabitation entre les investisseurs et les communautés, par une mise en œuvre optimale de l'agenda Droits de l'Homme et Entreprises.

Les auteurs de la présente note sont un groupe d'organisations de la société civile actives sur les questions relatives à la gestion des terres et des ressources naturelles, et sur les droits des communautés locales et autochtones.

MBOSCUA est l'Association culturelle et de développement de la communauté Mbororo du Cameroun.

Terres et Développement Durable est une ONG installée dans la Région de l'Adamaoua, et spécialisée dans le plaidoyer sur les questions de développement, la gestion des ressources naturelles, et la protection des droits des communautés locales et autochtones.

Le Centre pour l'Environnement et le Développement est une ONG basée à Yaoundé, et active à travers les pays du Bassin du Congo.

Contexte

Le Cameroun est à la fois bénéficiaire et victime de sa position privilégiée en Afrique centrale, de la richesse de son sous-sol, et de sa démographie dynamique. Le pays correspond en effet à la définition des pays riches en ressources, qui tirent au moins 25% de leurs revenus de l'exploitation de ressources naturelles. Le Cameroun est en effet producteur de ressources extractives (pétrole, gaz et minerais solides, essentiellement des pierres précieuses pour le moment), et est producteur et/ou exportateur de bois, de matières premières agricoles (cacao, café, coton, hévéa, huile de palme, et d'une grande diversité de cultures vivrières). Si les investissements actuels sont déjà importants, le potentiel et les ambitions du gouvernement sont encore plus grands. Il est en effet prévu, dans le cadre de la Stratégie Nationale de Développement décennale dont l'échéance est prévue pour 2030 (SND30) de multiplier par 1,5 les superficies cultivées, et d'accélérer le démarrage des grands chantiers d'exploitation minière, et les projets de construction d'infrastructure planifiés dans le pays (communications, production d'énergie, etc.). Si l'utilité de tels projets n'est pas contestée, la manière de les conduire peut-être une source de préoccupations, surtout si l'on considère leur emprise foncière, et les difficultés de cohabitation entre les investissements et les communautés locales et autochtones au Cameroun.

La gestion des terres connaît des problèmes au Cameroun pour plusieurs raisons, parmi lesquelles :

- a. Les principaux textes sont vieux et sont entrés en vigueur en 1974, il y a cinquante ans maintenant. Il est important de les actualiser, en tenant compte des nouvelles problématiques foncières connues aujourd'hui
- b. Des questions importantes ne sont pas bien prises en compte par les lois actuelles, adoptées lorsque ces questions n'étaient pas encore des enjeux : les investissements à grande échelle dans l'agro-industrie, les chevauchements de droits commerciaux sur la terre, les droits des peuples autochtones, l'espace vital des communautés, l'efficacité économique et climatique dans la gestion des terres
- c. La faible cohérence entre les textes régissant les secteurs fonciers et connexes (mines, forêts, agriculture, élevage, etc.), ce qui rend difficile la gestion des terres
- d. L'urbanisation rapide, et l'accroissement des villes, qui prennent de plus en plus de terres sur les zones rurales, sans qu'il y ait un processus clair dans la loi pour indiquer quelles sont les modalités de transformation des terres rurales en terres urbaines
- e. Le faible taux d'immatriculation des terres, qui limite le marché foncier légal, et oblige les acteurs à des transactions sur des terres non immatriculées, ce qui est pourtant interdit par la loi
- f. Les difficultés de cohérence entre le droit écrit et les droits coutumiers, qui est une source de conflits permanente autour du foncier
- g. La lenteur de la réforme, et la prudence de l'administration, qui ne communique pas beaucoup sur l'état d'avancement de la réforme.

Améliorer la gouvernance de la gestion des terres suppose que toutes ces questions soient abordées.

1. Analyse du cadre juridique du foncier au Cameroun

Le Cameroun se caractérise par une dualité des systèmes fonciers, avec une cohabitation entre le droit étatique et les droits traditionnels. Le système du droit étatique est construit sur les ordonnances de 1974, et leurs textes d'application. Il classe les terres en trois grandes catégories :

- Le domaine public, constitué de terres non appropriables. Il est géré par l'État. Il comporte, entre autres espaces pertinents pour l'analyse de la situation foncière dans la zone d'étude, « les marécages, à l'exception des plantations aménagées ».
- Le domaine privé, composé des terres immatriculées au nom de personnes morales de droit public (Etat, collectivités territoriales décentralisées par exemple) ou de droit privé (compagnies privées, associations par exemple), ou au nom de personnes physiques.
- Le domaine national, constitué de terres ne relevant d'aucune des deux catégories précédentes. Il représente environ 85% du territoire national, et la plupart des zones rurales en font partie. L'ordonnance N°74-1 fixant le régime classe le domaine national en deux catégories :
 - Le domaine national de première catégorie, comprenant « 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 » ;
 - Le domaine national de deuxième catégorie, composé de terres libres de toute occupation effective.

Traditionnellement, chaque village dispose d'un terroir, sur lequel il revendique la propriété coutumière collective. A l'intérieur de ce terroir, on distingue les terres appropriées sur le plan traditionnel, qui relèvent de la propriété privée d'individus ou de famille, et les terres communes, sortes de réserves foncières du village, qui permet 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 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 à la communauté, 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

pommes de discorde en matière de gestion foncière : l'Etat 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.

2. La saturation foncière, une réalité au Cameroun

La saturation foncière désigne une situation dans laquelle la demande de la terre excède la disponibilité. Elle survient au Cameroun par la conjonction d'au moins trois facteurs :

2.1. Les affectations de terres par l'Etat

L'emprise foncière des projets est en effet très grande, et l'on estime à environ 89% la superficie des terres affectées pour des aires protégées, l'exploitation forestière, les forêts communales et communautaires, les concessions minières, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Ressource	Superficie des permis (en ha)	Pourcentage du territoire national
Mine ¹	22 136 800	47%
Forêt ²	19 400 000	40%
Agro-industries ³	1,067,275	2%

2.2. Les migrations des populations

Si elles ont toujours existé, les migrations des populations au Cameroun se sont accélérées ces dernières années, en raison des crises sécuritaires (Régions anglophones et Extrême-Nord, qui provoquent un nombre élevé de déplacés internes), de la situation en République Centrafricaine (dont de nombreux réfugiés sont toujours au Cameroun). La présence de ces nouveaux venus sur des terroirs parfois déjà saturés, y rendent difficile la cohabitation.

2.3. Les effets du changement climatique

Les effets du changement climatique (sécheresse extrême et prolongée, et/ou précipitations abondantes sur une courte période) contribuent à réduire les espaces fertiles ou non inondés, surtout dans les zones sahéliennes. On note alors une concentration de communautés sur les espaces les moins exposés à ces phénomènes climatiques, obligeant les usagers de la terre et des ressources à y conduire des activités parfois concurrentes, et conduisant à des conflits de plus en plus fréquents et violents.

1 Voir Portail cartographique du cadastre minier au Cameroun <https://portals.landfolio.com/cameroon/fr/> . Voir aussi CED, Le secteur minier au Cameroun, analyse des statistiques, Yaoundé, 2023.

2 Ce chiffre concerne les Unités forestières d'aménagement, les aires protégées, les zones d'intérêt cynégétiques, et les forêts communales. Les données viennent du MINFOF et de WRI, Le domaine forestier du Cameroun, Sommaire des affectations de terres dans le domaine forestier du Cameroun en 2022, Yaoundé, décembre 2022.

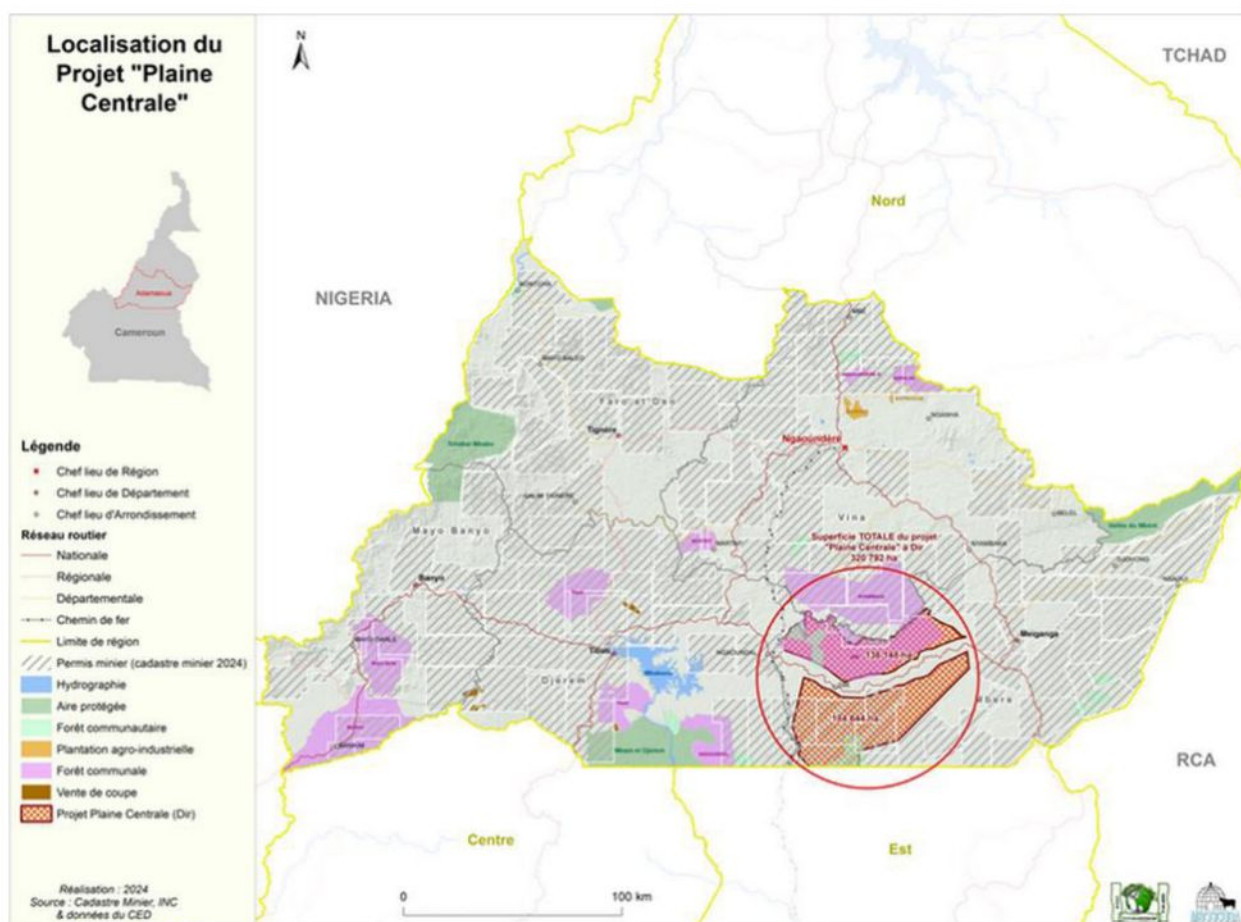
3 Idem.

2.4. La démographie croissante

La population du Cameroun a été multipliée par quatre en un demi-siècle, et devrait doubler au cours du prochain quart de siècle. Ce dynamisme de la démographie est porteur d'opportunités mais aussi de défis, notamment dans un contexte marqué par une forte augmentation des investissements sur la terre et les ressources naturelles.

Les affectations de terres par l'Etat interviennent dans ce contexte de pression sur les terres et les ressources, qu'elles contribuent à accentuer. Le constat est en effet alarmant : l'espace n'est plus suffisant pour abriter, à la fois, ces droits de nature commerciale et les activités des communautés, dont la plupart sont essentielles à leur identité et à leur subsistance. L'agriculture familiale, l'élevage transhumant, la petite pêche, la collecte des produits forestiers nécessitent en effet d'importantes superficies, que leur disputent en ce moment les investissements.

La présence des investissements n'est pas un problème. Ce qui est en jeu, c'est la capacité du système à organiser la cohabitation sereine et mutuellement bénéfique entre les investisseurs et les communautés, tout en réduisant les risques de conflits entre communautés riveraines, du fait de la saturation foncière induite par la présence de la compagnie. Comment parvenir, en l'absence d'un dispositif efficace encadrant la prise en compte des droits de l'Homme par les compagnies, à leur imposer un comportement encore peu connu dans les milieux d'affaires au Cameroun, et finalement peu connu de l'Etat lui-même ?



Localisation du projet Plaine centrale, et illustration de la saturation foncière dans l'Adamaoua

3. La situation des droits des femmes

Les femmes ont la responsabilité d'assurer la subsistance de la famille. Elles ont en général plus intérêt que tous les autres membres de la communauté à sécuriser l'accès à la terre, garantie de la provision de la famille. La coutume ne prévoit toutefois pas de droits des femmes à la terre. De même, les décisions de cessions des terres et des ressources n'impliquent presque jamais les femmes.

4. La situation particulière des communautés Mbororos

Les communautés autochtones Mbororos, peuple de pasteurs, souffrent particulièrement des restrictions dans l'accès à la terre et aux ressources. Cette situation s'explique par les particularités de leur mode de vie d'éleveurs nomades, très différent de celui de la majorité de la population au Cameroun, composée de sédentaires habitués à l'agriculture. Les besoins en terres des éleveurs transhumants ne se posent pas dans les mêmes termes que ceux de la majorité de la population : les transhumants souhaitent en effet voir des couloirs bien délimités et marqués pour empêcher leur occupation par les agriculteurs dans les villages traversés, et veulent voir des aménagements (eau et pâturage) durablement installés sur ces couloirs de transhumance. Si la législation camerounaise contient des dispositions précises sur cette question, elles devraient être améliorées, et leur application pourrait être plus rigoureuse, pour réduire les conflits récurrents entre éleveurs et autres usagers de la terre.

Les communautés Mbororos sont particulièrement sensibles à tous les événements qui affectent la terre et les ressources. Ainsi par exemple, leur accès à la terre, déjà problématique, s'est davantage réduit depuis le début du conflit dans les Régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, avec les déplacements des populations vers des zones plus « sûres », sur lesquelles se retrouvaient des pâturages, ou avec l'insécurité croissante dans des zones de pâturage ou de passage. On note ainsi, à Santa par exemple la poursuite des activités agricoles dans les zones pastorales, malgré une décision du tribunal administratif de la Région du Nord-Ouest ordonnant leur arrêt. L'insécurité dans une partie de la zone semble avoir rendu difficile, voire impossible l'organisation d'une descente du tribunal sur le terrain.

Dans les zones de conflits, le bétail constitue une cible potentielle des bandes armées, qui les enlèvent à la fois pour leur alimentation et pour le commerce. Les attaques contre les bergers et les prises d'otages suivies de demandes de rançons dans les Régions septentrionales du Cameroun ont appauvri les éleveurs Mbororos, et les contraignent progressivement à une sédentarisation forcée.

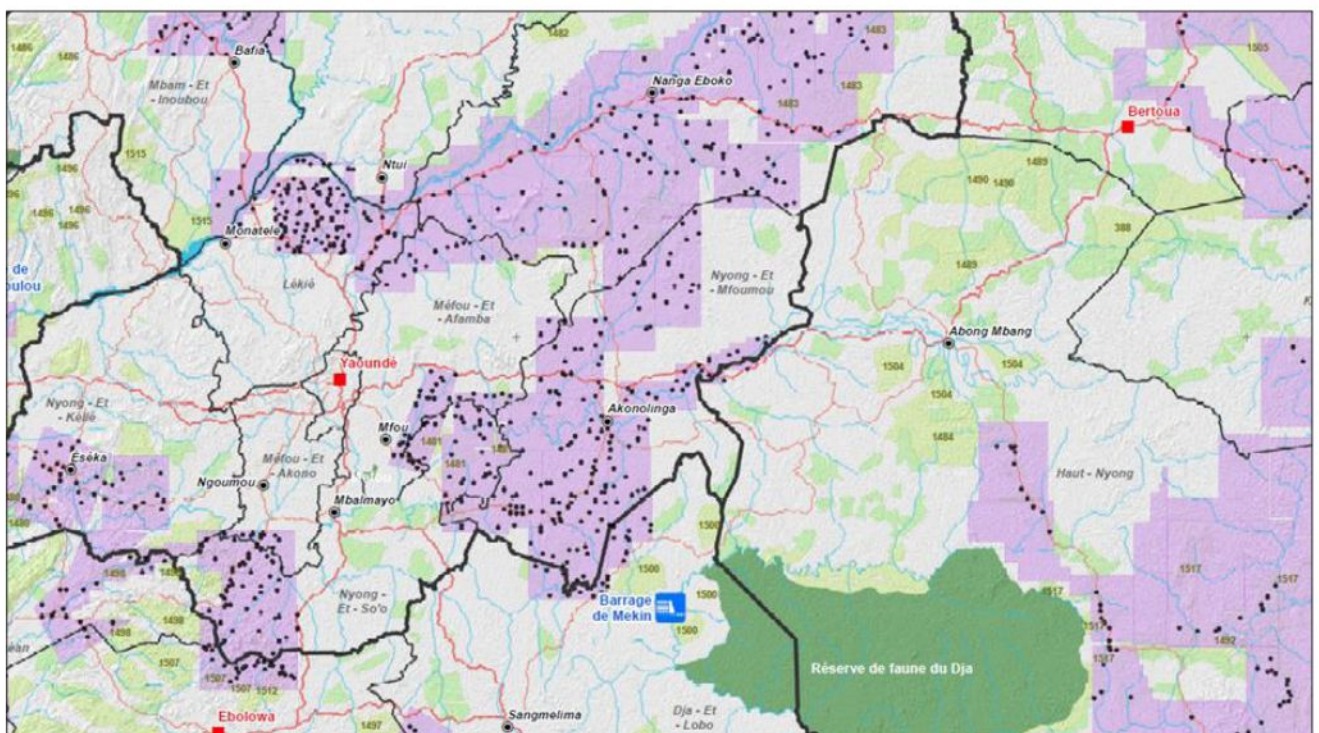
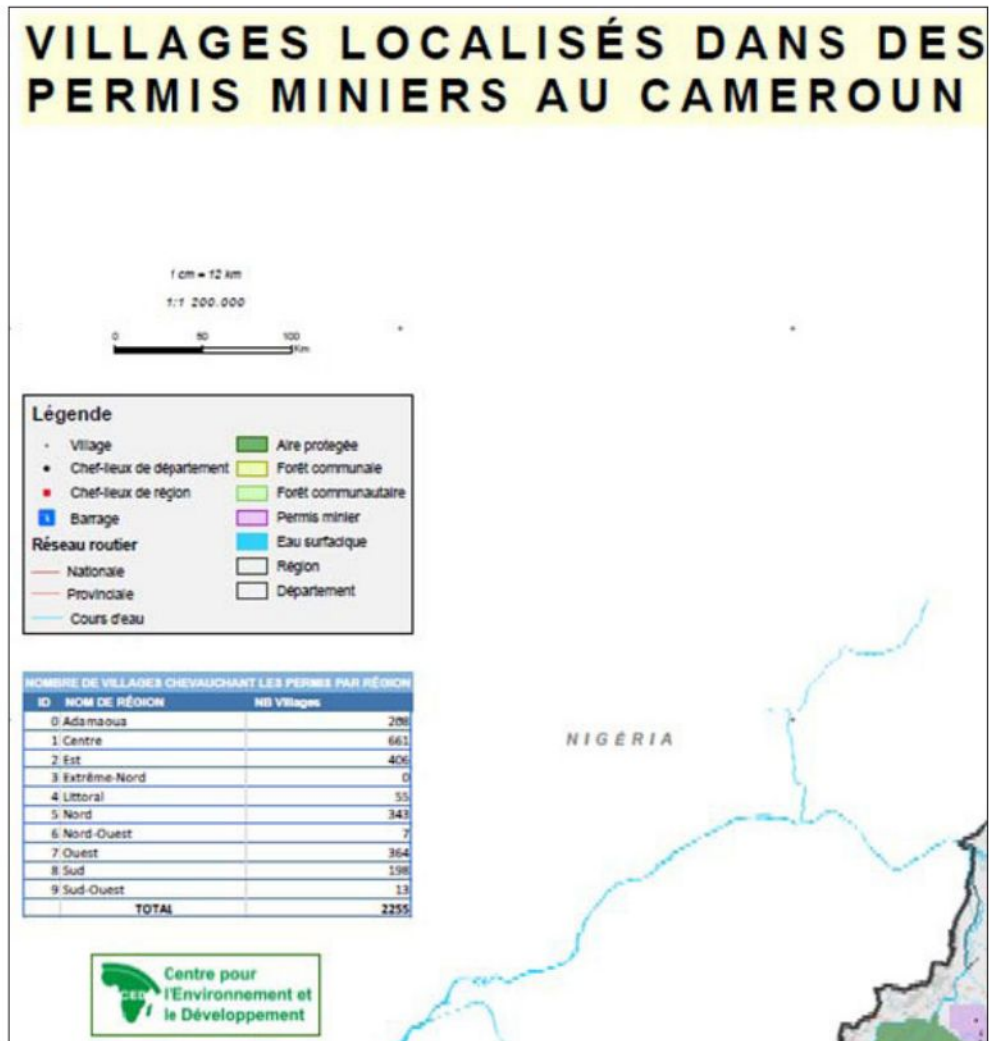
A l'Est et dans l'Adamaoua, l'exploitation semi-mécanisée de l'or n'épargne pas les espaces pastoraux, et les trous béants laissés par les compagnies deviennent des pièges pour les éleveurs et le bétail, surtout lorsque la saison des pluies leur donne l'apparence de simples flaques d'eau.

5. Les communautés autochtones des forêts

Elles présentent des caractéristiques similaires à celles des éleveurs nomades, en ce que leur mode de vie classique est marqué par l'itinérance, dans un périmètre défini, qui peut dépasser 5000 ha pour une communauté, sans qu'elle n'en revendique la propriété exclusive. Leurs besoins en terres ne peuvent être, ici non plus, réglé par l'obtention d'un titre foncier qui, au Cameroun, est essentiellement individuel. Les titres fonciers collectifs ne le sont pas au sens de la propriété collective connue par les communautés africaines, puisqu'actuellement, sur simple demande, tout membre de la collectivité propriétaire d'un titre foncier peut obtenir la sortie de l'indivision, sans qu'aucune opposition ne puisse prévaloir. De plus, comme les Mbororos, les communautés autochtones des forêts pourraient difficilement obtenir un titre foncier en l'état actuel du droit foncier camerounais, qui privilégie « la mise en valeur probante » comme mode de preuve des droits fonciers. Mbororos et autochtones des forêts sont donc pénalisés pour leur mode de vie tellement protecteur de la nature qu'il ne laisse pas de trace visible sur le milieu.

6. Quelques éléments sur les communautés rurales

Les investissements se déploient généralement en zone rurale, là où les communautés rurales jouissent de droits coutumiers sur des terres non immatriculés. Pour le droit foncier étatique, ils ne sont pas propriétaires de la terre, et n'ont droit à aucune indemnisation pour les espaces perdus, si ces terres venaient à être cédées à un investisseur. Il y a un demi-siècle, au moment de l'adoption des textes régissant le foncier au Cameroun, les densités de populations étaient encore très faibles et les investissements peu nombreux. La logique du législateur face à cette relative abondance des terres était que les communautés déguerpies pouvaient s'installer ailleurs, à proximité du lieu de leur précédent établissement. Aujourd'hui, avec la croissance de la population et l'augmentation des investissements, un tel redéploiement devient difficile, voire impossible dans certaines zones du pays. Il est donc important de trouver une solution qui garantisse la stabilité des communautés sur leurs terres, et leur subsistance à long terme à partir des produits de leur terre. Les investissements se superposent sur les terroirs des villages impactés, comme l'illustre la carte suivante :



La législation camerounaise ne prévoit que très peu d'interactions entre la compagnie et les communautés avant la cession de droits par l'Etat. Il est donc difficile, voire impossible pour l'Etat et les compagnies d'identifier les droits, besoins et usages fonciers des communautés locales et autochtones et de les protéger dans le cadre de l'investissement. Le début des opérations de la compagnie devient donc généralement une cause de conflit, les populations ne voulant pas perdre leur unique source de subsistance.

L'exploitation des ressources forestières est une source de conflits en ce qu'elle affecte à la fois les espaces et les ressources utilisés par les populations. De nombreuses essences ont en effet à la fois une forte valeur commerciale et une forte valeur culturelle locale. Leur exploitation est donc une source de conflits constants entre les communautés et les compagnies. Le cas le plus illustratif est celui de la forêt d'Ebo, où la cession de droits d'exploitation par l'Etat a conduit à de nombreuses protestations et conflits opposant les communautés entre elles, et impliquant l'Etat et l'exploitant.

7. Recommandations

La présence au Cameroun du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Droits de l'Homme fournit une opportunité inédite d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur quelques aspects négligés des droits de l'Homme, et notamment sur la question essentielle de l'obligation de respecter les droits de l'Homme dans le cadre des investissements.

1

Proposer à l'Etat de mettre en place un plan d'action pour le développement d'une stratégie pour la prise en compte des droits de l'Homme par les entreprises, avec un mécanisme de suivi transparent et ouvert

2

Encourager l'Etat à accélérer les procédures de révision de la législation foncière, pour assurer une meilleure reconnaissance et protection des droits des communautés locales et autochtones

3

Identifier, par la cartographie participative, les droits fonciers des communautés locales et autochtones, pour éviter les chevauchements avec les attributions de droits commerciaux concédés par l'Etat

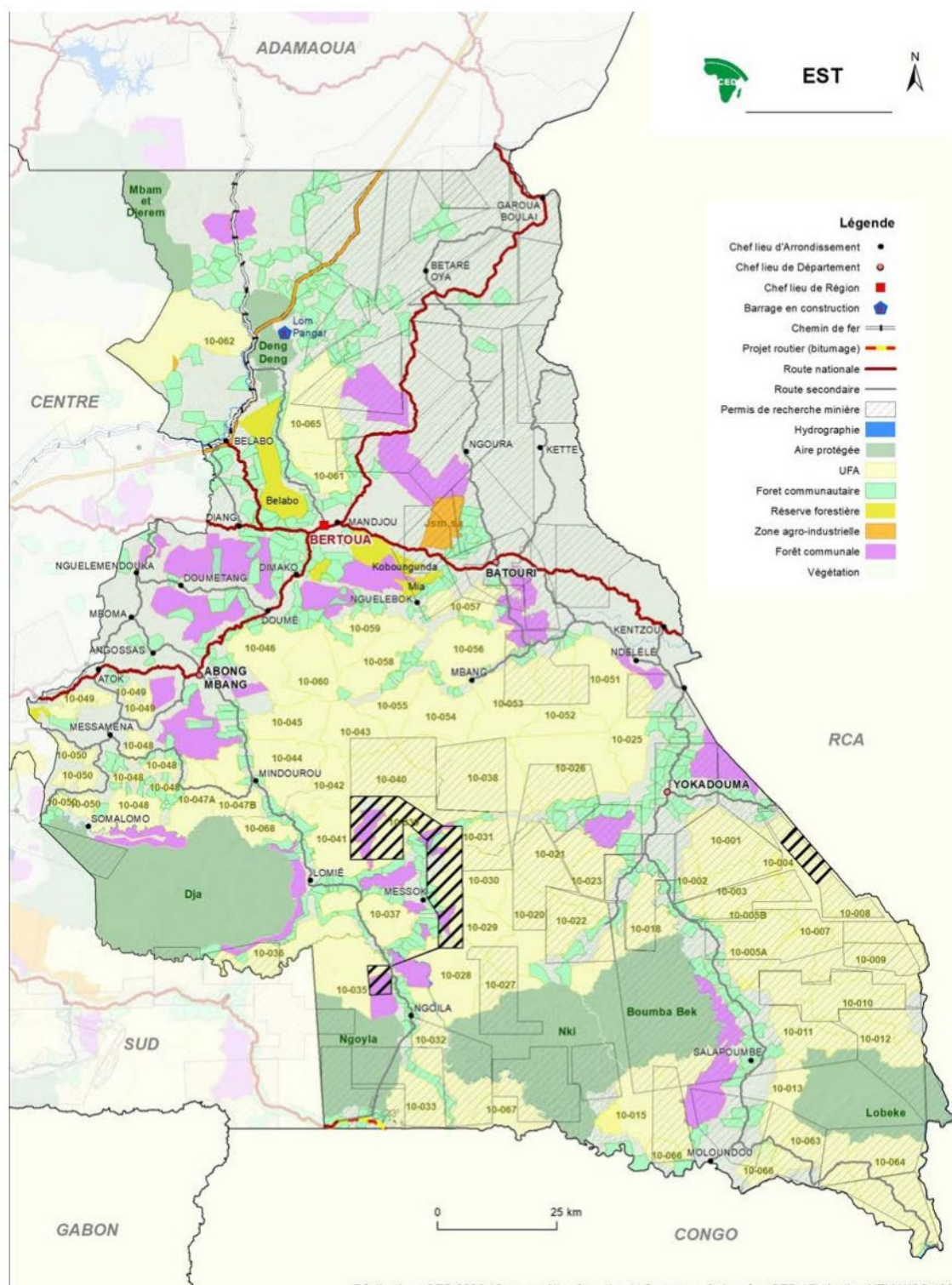
4

Protéger strictement les zones d'intérêt des communautés locales et autochtones

5

Protéger les droits des communautés autochtones dans les zones de conflits du Nord-Ouest, Sud-Ouest, et dans les Régions septentrionales.

8.1 Carte des affectations de terres et des ressources dans la Région de l'Est



8.2 Carte des affectations de terres et des ressources dans l'Extrême-Nord

