

Points clés

Le gouvernement du Cameroun devrait adopter des stratégies de sécurité alimentaire plus radicales et durables allant au-delà des secours humanitaires d'urgence pour répondre aux besoins des déplacés et des communautés d'accueil.

Premièrement, le gouvernement devrait saisir l'opportunité que représente la révision de la législation foncière pour réglementer et reconnaître les droits fonciers coutumiers, afin de permettre aux communautés locales et aux déplacés internes d'accéder à la terre et de l'exploiter de manière productive.

Deuxièmement, le gouvernement devrait transférer des compétences aux collectivités territoriales décentralisées ainsi qu'aux autorités traditionnelles pour une gestion efficace des terres rurales.

Des mécanismes de responsabilisation doivent être mis en place pour améliorer la gouvernance inclusive des terres rurales dans l'intérêt général.

Droits fonciers : le chaînon manquant pour la sécurité alimentaire au Cameroun

Pendant des décennies, l'insécurité alimentaire a été un défi dans la région de l'Extrême-Nord du Cameroun, principalement en raison de conditions météorologiques extrêmes et d'une législation foncière défailante. Maintenant, le problème s'accroît. La crise humanitaire actuelle qui découle de l'insurrection de Boko Haram a entraîné un flux de plus de 87 000 réfugiés et 340 000 déplacés internes dans cette région. Les agences humanitaires apportent une aide alimentaire, mais peu d'attention est accordée aux problèmes sous-jacents, notamment l'accès à la terre. La réforme de la législation foncière est une occasion de renforcer les droits fonciers des communautés locales et des groupes marginalisés.¹ Le transfert de compétences aux collectivités locales et la garantie de la propriété foncière pour les populations déplacées et les communautés d'accueil doivent constituer des priorités pour assurer une sécurité alimentaire durable pour tous.

La région de l'Extrême-Nord du Cameroun est confrontée à une crise de sécurité alimentaire grandissante. Des défis complexes, immédiats et de longue date tels qu'un manque de terres fertiles, des phénomènes météorologiques extrêmes, une mauvaise gestion des terres, une insurrection violente et un régime foncier précaire, s'entremêlent et constituent des menaces à une production alimentaire durable et à la sécurité alimentaire. La population de la région comprend actuellement de centaines de milliers de réfugiés et de déplacés internes qui coexistent avec des communautés hôtes composées essentiellement d'agriculteurs et d'éleveurs.

Pression croissante sur les pâturages et les terres agricoles

L'Extrême-Nord est l'une des régions les plus densément peuplées du pays.² La plupart des

gens y pratiquent l'élevage, la pêche et l'agriculture – cultivant des céréales telles que le mil, le sorgho et le riz. Mais depuis des décennies, la région connaît une insécurité alimentaire accrue.³ Sur environ quatre millions d'habitants dans la région, 35,5 % sont confrontés à une grave insécurité alimentaire.⁴

Située dans la zone agro-climatique sahélienne du Cameroun, la région dispose de peu de terres fertiles. La topographie rocheuse des départements du Mayo-Tsanaga et du Mayo-Sava laisse peu de place à l'agriculture, ce qui représente une entrave à la production alimentaire locale. Pire encore, l'insurrection de Boko Haram qui a occasionné un flux de réfugiés et de déplacés dans les villages frontaliers avec le Nigéria a accentué la pression pour l'accès à la terre dans de nombreuses communautés.⁵ Cet environnement difficile a constitué un facteur clé

de la migration vers des zones plus fertiles à la recherche de terres cultivables.⁶

Les pâturages sont également soumis à des pressions, avec environ 50 000 têtes de bétail dans

la région et d'autres venant du nord du Nigéria ainsi que des villages frontaliers du Cameroun. Les pâturages existants ne peuvent pas les nourrir. En plus de constituer un facteur de concurrence

entre les éleveurs pour l'accès au pâturage, cette tendance a également provoqué ou exacerbé les conflits existants avec les agriculteurs en raison des dommages causés aux cultures par le bétail. Quelques initiatives locales ont tenté de faciliter la cohabitation entre agriculteurs et éleveurs, mais avec peu de succès. Certaines communautés n'adhèrent pas aux processus fonciers des éleveurs et de démarcation des frontières. A titre illustratif, la tentative de simplification de l'enregistrement et les accords écrits issus de transactions individuelles ont jusqu'à présent échoué.⁷

L'insécurité alimentaire aggravée par les conflits

Bien que l'insécurité alimentaire ait affecté l'ensemble de la région, certaines zones limitrophes du Nigéria dans les départements du Logone-et-Chari, du Mayo-Sava et du Mayo-Tsanaga sont les plus touchées. Depuis 2013, Boko Haram – terme renvoyant à des groupes militants en perpétuelle transformation – mène des attaques violentes, des enlèvements, des assassinats et des pillages au nord du Nigéria, au Niger, au Cameroun et au Tchad. Il en a résulté un exode massif de personnes issues des villages frontaliers qui ont trouvé refuge dans d'autres zones de la région pour des raisons de sécurité.

En 2016, le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) a déclaré que l'insurrection de Boko Haram avait contribué à la « situation alarmante d'insécurité alimentaire dans la région de l'Extrême-Nord du fait de l'afflux de réfugiés provenant du Nigéria et du déplacement interne de la population locale issue des villages frontaliers ». ⁸ L'Organisation internationale pour les migrations a recensé près de 342 416 déplacés internes en 2017. ⁹ Bien que la fréquence des attaques de Boko Haram ait diminué dans certaines régions, de nombreux déplacés internes craignent le retour dans leurs villages alors que des attaques sporadiques et des pillages se poursuivent.

Pour survivre, ceux qui restent dans la région louent des terres dans les communautés d'accueil

pour la culture ou travaillent comme ouvriers. Le village de Mayo-Sangue, par exemple, accueille environ 272 personnes ayant fui une localité frontalière après une attaque de Boko Haram en 2015. ¹⁰ Ces familles n'ont pas accès aux terres agricoles, et la plupart travaille comme ouvriers dans des exploitations agricoles locales en échange d'un paiement en espèces ou en nature. En dépit de certains conflits, les communautés d'accueil ont généralement fait preuve d'hospitalité envers les déplacés internes. Cependant, pour renforcer la coopération et soutenir durablement ces communautés, il faut traiter les problèmes de sécurité alimentaire à la racine.

L'aide alimentaire et les stratégies d'adaptation traditionnelles ne suffisent plus

De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) et agences de l'Organisation des Nations unies (ONU) opèrent dans la région de l'Extrême-Nord et fournissent une aide alimentaire aux réfugiés nigériens. ¹¹ Cette intervention d'urgence sauve des vies et aide à soutenir la population affectée. Mais les déplacés internes et les communautés d'accueil ne reçoivent pas la même attention.

Une approche plus durable a été adoptée dans les zones rurales de la région où les banques de céréales communautaires sont utilisées depuis de nombreuses années. Certaines communautés locales les utilisent comme stratégie d'adaptation pour réduire la migration et lutter contre l'insécurité alimentaire notamment pendant les périodes de soudure. Depuis 2006, le Réseau de lutte contre la faim (RELUFA) a collaboré avec les communautés rurales pour stocker des denrées alimentaires et gérer leurs stocks de céréales existants de manière plus efficace. Des banques de céréales communautaires ont été créées dans près de 45 villages de la région, contribuant à réduire la migration et à garantir la disponibilité de la nourriture toute l'année. Lors d'une visite au Cameroun en 2012, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation a déclaré que « les banques céréalières communautaires devraient être soutenues et étendues à de nombreuses zones de la région de l'Extrême-Nord ». ¹² Mais avec les pressions exercées par le flux élevé de réfugiés et de déplacés, les banques céréalières communautaires ne peuvent plus, à elles seules, assurer la subsistance de ces villages.

Le gouvernement et les bailleurs internationaux ont besoin de stratégies plus radicales et durables pour améliorer la sécurité alimentaire et répondre aux besoins de toutes les communautés touchées.

Les lois foncières du Cameroun datent de 1974 et ne sont pas adaptées au contexte actuel

Figure 1. Carte de la zone d'opération de Boko Haram dans l'Extrême-Nord du Cameroun



Source : Crisisgroup.org

Vide en matière de gouvernance foncière

Les lois foncières du Cameroun datent de 1974 et ne sont pas adaptées au contexte actuel. Les questions fondamentales sur la propriété foncière et la manière d'y accéder légitimement demeurent obscures.¹³ Près de 85 % des terres du Cameroun sont sous régime foncier coutumier, qui devient de plus en plus précaire en raison de l'afflux actuel d'investisseurs.¹⁴

De nombreuses communautés rurales de l'Extrême-Nord considèrent les terres comme des biens communautaires ou des propriétés familiales transmises d'une génération à l'autre, et les autorités traditionnelles jouent souvent un rôle central dans leur gestion. Certains chefs traditionnels considèrent la terre comme un actif privé permettant de générer des revenus pour la chefferie et la gèrent avec peu de transparence et de responsabilité, tandis que d'autres veillent à ce qu'elle soit un bien public.

Pourtant, les lois camerounaises ne reconnaissent la plupart des populations rurales que comme utilisateurs des terres, et non comme propriétaires : seul un titre foncier confère la propriété officielle. Très peu de personnes possèdent un tel titre foncier en raison des coûts prohibitifs et de la complexité du processus d'obtention. Par conséquent, la plupart des individus, des familles et des communautés sont

incapables de revendiquer les terres qu'ils utilisent, gèrent, et dans lesquelles ils investissent, et qui devraient leur revenir légitimement selon les normes légales et coutumières. Le manque de concordance entre les pratiques foncières coutumières et le régime juridique est un facteur majeur contribuant à l'insécurité du régime foncier pour les populations rurales. Dans ce contexte de vide en matière de gouvernance foncière, les communautés rurales ont du mal à faire valoir leurs droits à la terre et aux moyens de production.

Régime foncier et déplacés internes

Les chefs de village de l'Extrême-Nord louent des terres à des déplacés internes qui ont les moyens de payer. Ces locations se font généralement pour des périodes limitées pouvant aller jusqu'à trois ans. De nombreux chefs refusent de louer les terres pour une période plus longue de peur que des « étrangers » ne s'installent de manière permanente dans le village, revendiquent la propriété coutumière des terres et aggravent la pression foncière déjà existante. Par conséquent, les déplacés internes peinent souvent à accéder à la terre pour un temps suffisamment long pour produire leur propre nourriture, investir dans la productivité de l'exploitation agricole et assurer leur sécurité alimentaire. Ils peuvent également être expulsés arbitrairement de la terre, et contrairement aux réfugiés, la plupart n'ont pas accès à l'aide alimentaire.

Transfert de compétences aux collectivités territoriales décentralisées

Face aux pressions croissantes exercées sur les terres, les autorités traditionnelles et les institutions administratives locales ont du mal à gérer cette précieuse ressource ; d'où la nécessité d'une refonte fondamentale de la gestion des terres. Le Cameroun pourrait adopter une gestion et une administration décentralisées des terres, conformément à la nouvelle loi qui fait des élus locaux et des autorités traditionnelles les dépositaires des compétences transférées au niveau local. Les besoins des déplacés internes en matière foncière ont compliqué la gestion des terres dans les zones rurales où les droits fonciers sont fondés sur les coutumes et les pratiques locales mais qui ne sont pas légalement reconnus. Dans de nombreuses zones rurales, les mécanismes de responsabilisation au niveau local pour la gestion des terres communautaires qui étaient efficaces auparavant ne sont plus appropriés. De nombreux chefs traditionnels ne dépendent plus du conseil local des anciens pour ce rôle de gestion. La transparence et la participation des communautés à la gestion des terres sont également limitées, et il existe peu de mécanismes de responsabilisation permettant de contrôler les autorités traditionnelles et administratives à la base. De nouvelles politiques s'avèrent nécessaires pour réglementer la gestion des terres locales.

Puisque les élus et les entités locales dépendent de la population qui leur confère leurs mandats, ils devraient leur rendre davantage de comptes. Mais toute nouvelle approche devrait s'appuyer sur les institutions coutumières existantes. Pour ce faire, toutes les parties prenantes pourraient fédérer leurs efforts pour garantir un accès sécurisé à la terre à des fins de production pour tous et pour des institutions de gouvernance foncière plus inclusives au niveau local.

Références

- ¹ World Bank (2011) Land Tenure Policy: Securing rights to reduce poverty and promote rural growth. <http://documents.worldbank.org/curated/en/437601468331908360/Land-tenure-policy-securing-rights-to-reduce-poverty-and-promote-rural-growth> / ² La région de l'Extrême-Nord comptait 3 803 138 habitants en 2013, avec une densité de 110 habitants / km². https://en.wikipedia.org/wiki/Far_North_Region_Cameroon / ³ Selon le Programme alimentaire mondial, une personne est jugée en situation de sécurité alimentaire lorsqu'elle a un accès adéquat et permanent à de la nourriture nutritionnelle, saine et en quantité suffisante pour maintenir une vie active et en bonne santé. www.wfp.org/node/359289 / ⁴ European Commission (2016) Humanitarian Aid and Civil Protection. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cameroon_en_3.pdf / ⁵ FAO (2017) Lake Chad Basin crisis: response strategy (2017-2019) Mitigating the impact of the crisis and strengthening the resilience and food security of conflict-affected communities. <http://www.fao.org/3/a-bs126e.pdf> / ⁶ Ahiido, P (2012) Access to Land and the System of Land Ownership in Northern Cameroon Issues 3. Department of Social Sciences for Development, University of Maroua Cameroon. www.scientificpapers.org/wp-content/files/1284_Paul_AHIDJO_Access_to_land_and_the_system_of_land_ownership.pdf / ⁷ Koussoumna, N (2018) Revue des expériences de reconnaissance et sécurisation foncière des communautés du Nord Cameroun. / ⁸ FAO (2018) Country Briefs: Cameroon. www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=CMR / ⁹ International Organization for Migration (2017) Cameroon Displacement Report, Far North Region, Round 12, 27 November to 8 December 2017. / ¹⁰ Entretien direct avec des déplacés internes 15 Décembre 2018 / ¹¹ Cameroon Humanitarian Response Plan 2019 (Feb 2019) www.humanitarianresponse.info/en/operations/cameroon / ¹² De Schutter, O (2012) Preliminary conclusions of the mission to Cameroon of Special Rapporteur on the Right to Food (16-23 July 2012) / ¹³ Alden, E (2010) Whose Land Are You Giving Away Mr President? World Bank Conference on Land Policy and Administration / ¹⁴ Fombe L, Sama-Lang I, Fonjong L and Fongkimeh A (2013) Securing Tenure for Sustainable Livelihoods: A Case of Women Land Ownership in Anglophone Cameroon. / ¹⁵ NRC (2017) Déplacement forcé et accès au logement, à la terre et à la propriété : Cas de l'extrême-nord du Cameroun. www.nrc.no/globalassets/pdf/reports

La voie à suivre : renforcer le régime foncier ; transférer les compétences

Dans ce contexte complexe, il n'y a pas de solution miracle pour résoudre le problème d'insécurité alimentaire. À ce jour, les réponses ont mis l'accent sur des mesures palliatives telles que l'aide humanitaire et le stockage de produits alimentaires, mais elles n'ont pas permis la prise en compte d'un facteur vital : l'absence de droits fonciers.¹⁵ Nous soutenons qu'un régime foncier solide et responsable est essentiel à la sécurité alimentaire des communautés d'accueil et des déplacés internes dans la région ; ce qui nécessite de nouvelles stratégies. En 2011, le gouvernement a entamé un processus de révision de sa législation foncière en consultation avec les parties prenantes. Le processus est toujours en cours mais doit constituer une priorité. De plus, il faudra s'écarter radicalement du système actuel d'enregistrement de titres fonciers, qui n'a pas été favorable aux communautés rurales.

Une autre étape vers la sécurité alimentaire durable consistera à confier la gestion des terres aux élus locaux et aux autorités traditionnelles. Ces représentants devront collaborer avec les conseils de village, y compris les communautés marginalisées, et reconnaître la différenciation sociale au sein des communautés afin de garantir un accès équitable aux terres agricoles et aux pâturages. Pour que le transfert des compétences soit efficace, des mécanismes inclusifs, transparents et responsables seront nécessaires.

Pour favoriser la cohabitation pacifique, les gouvernements, les organisations de la société civile et les agences humanitaires devraient promouvoir de nouveaux espaces pour un dialogue constructif et éclairé entre les parties prenantes sur l'accès à la terre et les droits fonciers dans les zones accueillant un grand nombre de réfugiés et de déplacés internes.

Jaff Bamenjo, Sandrine Kouba et Brendan Schwartz

Jaff Bamenjo est coordinateur au RELUFA. Sandrine Kouba est chargée de programme au RELUFA. Brendan Schwartz est chercheur principal au sein du Groupe des ressources naturelles de l'IIED.



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux.

Le Réseau de lutte contre la faim (RELUFA) combat la pauvreté, la faim et les injustices sociales, économiques et environnementales au Cameroun.

Le Centre pour l'environnement et le développement (CED) œuvre pour la protection des droits, de la culture et des aspirations des communautés locales d'Afrique Centrale, dans le cadre de la gestion foncière et des ressources naturelles.

LandCam travaille à la sécurisation des droits fonciers et des droits sur les ressources et à l'amélioration de la gouvernance au Cameroun. LandCam est mis en œuvre par le CED, RELUFA et IIED.

Contact

Brendan Schwartz
brendan.schwartz@iied.org

Jaff Bamenjo
jnbamenjo@relufa.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

L'IIED invite les réactions et commentaires via : @IIED et www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-715-7

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant les positions de l'Union européenne.

