



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 December 2012
Russian
Original: French

Совет по правам человека

Двадцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Оливье де Шуттера

Добавление

Миссия в Камерун*

Резюме

В настоящем докладе приведена информация о поездке Специального докладчика по вопросу о праве на питание в Камерун, которую он совершил 16–23 июля 2012 года. После краткого введения, посвященного этой поездке, в докладе рассказывается о ситуации в стране, характеризующейся отсутствием продовольственной безопасности, в том числе о вызывающем особую обеспокоенность положении жителей северных провинций и положении маргинализированных или уязвимых групп населения, и о предпринятых усилиях по ограничению последствий отсутствия продовольственной безопасности (раздел II). Затем в докладе приводятся сведения о законодательных и институциональных основах, гарантирующих осуществление права на питание (раздел III), и анализ следующих трех основных направлений деятельности по реализации права на питание: улучшение положения в отношении *наличия* питания, *доступа* к этому питанию и *устойчивости* (раздел IV). Далее в докладе рассматривается вопрос о том, каким образом Камерун применяет на практике принцип максимального использования имеющихся ресурсов для реализации права на питание, в том числе в контексте использования поступлений от эксплуатации природных ресурсов (раздел V). В разделе VI подробно рассматриваются основные элементы национальной стратегии реализации права на питание. Вынесенные рекомендации адресованы правительству, а также международным организациям и партнерам по процессу развития.

* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на английском языке.

Annexe

[Anglais et français seulement]

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, sur sa mission au Cameroun

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
II. Situation de l'insécurité alimentaire	4–20	3
A. Situation générale	4–9	3
B. Situation dans les régions du Grand Nord	10–11	4
C. Groupes marginalisés ou vulnérables	12–20	5
III. Cadre juridique	21–24	7
IV. Composantes du droit à l'alimentation	25–54	8
A. Disponibilité	26–34	8
B. Accessibilité	35–51	10
C. Soutenabilité	52–54	14
V. Utilisation du « maximum des ressources disponibles »	55–67	14
VI. Vers une stratégie nationale pour le droit à l'alimentation	68–72	17
VII. Recommandations	73–75	18

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a effectué une visite officielle au Cameroun du 16 au 23 juillet 2012, à l'invitation du Gouvernement. Il a pu rencontrer au cours de la mission plusieurs membres du Gouvernement, y compris le vice-premier Ministre et Ministre de la justice, le Ministre de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire, la Ministre des affaires sociales, le Ministre des finances, le Ministre du commerce, le Ministre de la santé publique, la Ministre de la promotion de la femme et de la famille, le Ministre de la forêt et de la faune, le Ministre du travail et de la sécurité sociale (MINTSS), et le Ministre de l'élevage, des pêches et des industries animales. Il a également eu des entretiens de haut niveau au Ministère des relations extérieures, où il a été reçu par le Ministre délégué, au Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières, au Ministère de la recherche scientifique et de l'innovation, et au Ministère de l'agriculture et du développement rural (MINADER), où il a été reçu par la Ministre déléguée au développement rural. Il a eu des entretiens avec plusieurs députés de l'Assemblée nationale, y compris son président et le président de la Commission des lois constitutionnelles. Il a tenu une réunion de travail avec l'Institut de recherche agricole pour le développement (IRAD). Il a rencontré aussi le président et des membres de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés.

2. Afin de compléter son information, le Rapporteur spécial a également effectué plusieurs visites de terrain. Il a visité les prisons principale et centrale de Yaoundé. Il s'est déplacé dans la région de l'Extrême Nord, à Maroua et Kousséri, ainsi que dans plusieurs localités avoisinantes ; et dans la région du Sud, où il s'est rendu à Kribi et sur des plantations voisines. Il a également réuni quatre tables rondes avec des organisations de la société civile, dans la capitale et à Maroua, rencontrant au total les représentants de près de quarante organisations non gouvernementales. Enfin, il a eu plusieurs échanges avec les organismes des Nations Unies présents dans le pays.

3. Le Rapporteur spécial remercie l'ensemble des acteurs qui ont facilité la mission. Il a bénéficié d'une coopération très efficace de la part du Ministère des relations extérieures, et d'une excellente collaboration de la part du Centre pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale. Il est également reconnaissant au Directeur des opérations du Programme alimentaire mondial au Cameroun et Coordonnateur résident du Système des Nations Unies au Cameroun.

II. Situation de l'insécurité alimentaire

A. Situation générale

4. En dépit de l'adoption d'une série de mesures visant la réduction de la pauvreté, le Cameroun a fait peu de progrès vers l'élimination de la pauvreté et de la faim au cours des dix dernières années, et il ne sera pas en mesure d'atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement dans ce domaine. La proportion de la population qui vit en-dessous du seuil de pauvreté est restée quasiment stable (autour de 40 %) depuis 2001 ; l'insécurité alimentaire n'a que faiblement diminué¹.

5. Ce constat général masque des disparités importantes. Les personnes vivant dans les zones rurales sont plus vulnérables à l'insécurité alimentaire que celles qui vivent dans les

¹ République du Cameroun (2009), *Document de stratégie pour la croissance et l'emploi 2010/2020*, p. 15.

centres urbains : 9,6 % des ménages ruraux, comparés à 6,7 % dans les zones urbaines, n'ont pas accès à une nourriture suffisante en raison de la pauvreté et de leur incapacité à produire assez de nourriture pour leur propre consommation².

6. Les données statistiques sur la malnutrition présentent un tableau similaire. Environ 33 % des enfants souffrent de malnutrition chronique, ce qui entrave gravement leur croissance et leur développement. La situation est particulièrement grave dans les zones rurales. Un taux de 20 % des enfants en milieu rural est en insuffisance pondérale, contre 7 % en milieu urbain³. Des disparités fortes existent également entre les régions. L'insécurité alimentaire va de 17,9 % et 15,4 % dans les régions de l'Extrême Nord et du Nord à 0,7 % et 2,0 % dans les régions du sud-ouest et du nord-ouest⁴.

7. La crise économique qui a débuté en 1987, à la fin de la période du boom pétrolier (1978-1986) et dans un contexte de déclin des prix internationaux des principaux produits d'exportation du pays, a durablement nui aux efforts du Cameroun tendant à réaliser le droit à l'alimentation. La poursuite de la crise a contraint le pays à s'engager à partir de 1997 dans une série de programmes d'ajustement structurels donnant une priorité à la croissance économique et au rétablissement des équilibres macro-économiques. La capacité des pouvoirs publics à intervenir tant dans le développement agricole et rural que dans les domaines sociaux s'en est trouvée réduite. L'ajustement a notamment mené à la privatisation de grandes entreprises publiques dans le domaine agro-alimentaire. En outre, l'entrée en vigueur en 1995 de l'accord sur l'agriculture a entraîné une réduction substantielle de l'accès préférentiel pour les produits exportés en Europe.

8. Dans ce contexte, les efforts entrepris dans le cadre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP, 2003-2007) n'ont donné que peu de résultats, compte tenu du « désengagement quasi total de l'État du monde rural » selon les termes mêmes du Gouvernement⁵. Lorsque les prix ont augmenté au début de la décennie 2000-2010, affectant négativement les consommateurs, les producteurs agricoles ont vu leurs revenus baisser, ce qui a conduit la FAO à appeler à des politiques de redistribution plus vigoureuses afin de compenser les impacts d'une croissance inégale.

9. Une nouvelle période s'ouvre à présent. Les conséquences de la crise et de l'ajustement structurel continuent certes à peser, notamment sur le remboursement de la dette et la capacité administrative de l'État. Mais la crise alimentaire de 2008 a conduit le Cameroun à redéfinir ses politiques agricoles et de développement rural. En outre, le renouveau de l'intérêt pour les ressources naturelles – terres destinées à l'agriculture, forêts et ressources minérales, notamment pétrole – génère de nouveaux revenus. C'est dans ce contexte général que s'inscrit la mission.

B. Situation dans les régions du Grand Nord

10. Le haut niveau de l'insécurité alimentaire dans les régions du Grand Nord (Adamaoua, Nord et Extrême-Nord), couvrant la zone agro-écologique soudano-sahélienne, est lié à des conditions climatiques et aux aléas climatiques récurrents, y compris des inondations en 2010 et des sécheresses en 2009 et 2011. En 2011, 81 % des ménages ruraux

² World Food Programme, FAO, Republic of Cameroon, *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis*, April/May 2011, p. 3.

³ République du Cameroun, *Enquête démographique et de santé à indicateurs multiples EDS-MICS 2011, Rapport préliminaire*, octobre 2011, p. 23.

⁴ World Food Programme, FAO, Republic of Cameroon, *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis*, p. 5.

⁵ République du Cameroun, *Document de stratégie pour la croissance et l'emploi, 2010-2020*, p. 12 et 42.

dans le Grand Nord, où résident 30 % des Camerounais, se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire. Au moment de la visite du Rapporteur spécial, le Gouvernement avait déclaré une situation d'urgence dans la région de l'Extrême-Nord, et un appel à l'aide internationale avait été lancé. Une unité d'alerte précoce avait été créée au sein du Gouvernement pour coordonner la réponse aux situations d'urgence alimentaire récurrentes.

11. Le Rapporteur spécial salue ces initiatives. Mais lors de sa rencontre à Maroua avec des membres du « *cluster* » humanitaire réunissant des représentants du Gouvernement et des organismes des Nations Unies (PAM, FAO, UNICEF, OMS), alors que ceux-ci procédaient à la mise en place de l'opération humanitaire pour aider les ménages dans les zones affectés par la sécheresse⁶, il a été frappé par la capacité limitée de ces structures et par la faiblesse des ressources dont elles disposent pour faire face à la crise humanitaire. Il s'avère en effet que des interventions en amont, visant à renforcer la capacité de production locale et à préparer la population à faire face aux impacts des chocs climatiques, sont à la fois plus efficaces et moins coûteuses que des interventions entamées lorsque la crise a déjà commencé. Il appelle les partenaires du Cameroun à en tirer les conséquences s'agissant des modalités de déclenchement de leur réponse aux appels à la communauté internationale.

C. Groupes marginalisés ou vulnérables

Le droit à l'alimentation des détenus

12. Sa visite aux prisons principale et centrale de Yaoundé a permis au Rapporteur spécial d'évaluer la situation du droit à l'alimentation des détenus. Les hommes ont droit à une seule ration quotidienne, généralement composée de fufu, de maïs, de mil ou de riz, et comprenant parfois des légumes verts et occasionnellement du poisson ou de la viande. Les femmes reçoivent à intervalles réguliers des denrées alimentaires qu'elles préparent elles-mêmes. En outre, les détenu(e)s qui en ont les moyens peuvent passer commande auprès d'un commissionnaire afin que celui-ci achète des denrées alimentaires à l'extérieur de la prison. Une partie des détenus, estimée à environ un tiers dans la prison centrale de Yaoundé, reçoit des visites de membres de leur famille qui leur apporte des vivres supplémentaires.

13. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Lorsqu'un État décide de priver une personne de sa liberté, il s'engage à la traiter avec humanité et à lui garantir des conditions de détention conformes au respect de la dignité humaine et ne conduisant pas à des traitements inhumains ou dégradants⁷. Ceci implique notamment qu'il doit lui fournir une nourriture suffisante et adéquate, sans que le détenu doive compter sur les contributions extérieures des membres de sa famille pour s'alimenter adéquatement. Il doit en outre être tenu compte des besoins particuliers des femmes enceintes et allaitantes.

14. Le paragraphe 1 de l'article 20 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus prévoit que « Tout détenu doit recevoir de l'administration aux heures usuelles une alimentation de bonne qualité, bien préparée et servie, ayant une valeur nutritive suffisante au maintien de sa santé et de ses forces »⁸. L'argument d'une insuffisance des ressources budgétaires disponibles ne saurait être retenu. À l'occasion précisément d'une décision concernant le Cameroun, le Comité des droits de l'homme a rappelé que l'article

⁶ World Food Programme, *Emergency Operation Cameroon 200396*.

⁷ Articles 7 et 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁸ Adopté par le Premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955, et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

20 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus doit toujours être observé, « même si des considérations économiques ou budgétaires peuvent rendre ces obligations difficiles à respecter »⁹. Ceci est d'autant plus évident dans le cas du Cameroun où les taux de surpopulation dans les prisons sont élevés¹⁰, notamment en raison d'un recours excessif à la détention préventive.

Populations autochtones

15. Les communautés autochtones du Cameroun comprennent les peuples autochtones des forêts ou « Pygmées » vivant de chasse, de pêche et de cueillette (les Bagyeli ou Bakola, Baka et Bedzan) ; les pasteurs nomades Mbororo (les Wodaabe, Jafun, et Galegi) ; et les communautés de montagne Kirdi. Le nombre total de Pygmées est estimé à 40 000-50 000, ce qui représente environ 0,25 % de la population totale. Les Mbororo constituent un groupe plus important, environ 1,85 million de personnes (à peu près 9 % de la population totale), et incluent les Wodaabe (dans la région du Nord), les Jafun (répartis dans toutes les régions) et les Galegi (à l'est, l'Adamaoua, ouest et nord-ouest régions). Les Kirdi, dont le nombre est inconnu, vivent dans les monts Mandara dans le Nord¹¹.

16. Des statistiques nationales fiables manquent en ce qui concerne la situation socioéconomique des peuples autochtones. Cependant, plusieurs études démontrent que les communautés autochtones du Cameroun sont particulièrement menacées dans la jouissance de leur droit à une nourriture suffisante. Le Rapporteur spécial se félicite des divers efforts entrepris pour combattre la discrimination rencontrée par les peuples autochtones et leur accorder une attention particulière dans les politiques publiques. Il encourage le Gouvernement à renforcer ses efforts en offrant une reconnaissance spécifique à ces groupes autochtones, conformément au droit international. Ainsi que l'ont noté les organes des traités relatifs aux droits de l'homme des Nations Unies et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la terminologie utilisée à l'heure actuelle pour désigner les populations autochtones n'est pas conforme à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹². Le projet de loi sur les populations marginales actuellement en cours d'élaboration devrait pallier cette lacune.

17. Selon la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, ceux-ci « ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable - donné librement et en connaissance de cause - des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour » (article 10). En outre, les États doivent prendre « des mesures efficaces pour protéger ce droit et faire en sorte que les peuples autochtones puissent comprendre et être compris dans les procédures politiques, juridiques et administratives, en fournissant, si nécessaire, des services d'interprétation ou d'autres moyens appropriés » (article 13).

18. Les Pygmées assurent leur subsistance grâce à la chasse et à la cueillette, ainsi qu'à l'utilisation de produits forestiers non ligneux (miel, ignames sauvages, chenilles, fruits, escargots, etc.). Ils dépendent ainsi directement de l'accès aux forêts pour leur alimentation,

⁹ Albert Womah Mukong *c.* Cameroun, Communication n° 458/1991, CCPR/C/51/D/48/1991 (1994), par. 9.3.

¹⁰ Au moment de la visite, la prison centrale de Yaoundé contenait 3 900 détenus, pour une capacité d'accueil de 2 000 détenus.

¹¹ IWGIA, *The Indigenous World – 2012*, p. 475 ; OIT, *Peuples indigènes et tribaux et stratégies de réduction de la pauvreté au Cameroun*, 2005, p. 23.

¹² African Commission on Human and Peoples' Rights, *Cameroon Concluding Observations and Recommendations on the 3rd Periodic Report on Cameroon*, 47th Ordinary Session ACHPR, 12-26 May 2010.

et la forêt fait partie intégrante de leur identité culturelle. Or, ses rencontres avec différents groupes de Pygmées conduisent le Rapporteur spécial à conclure que, jusqu'à présent, l'avis de ces communautés n'est pas pris en compte dans les décisions portant sur les concessions des territoires dont elles dépendent pour leur subsistance. En outre, ces groupes ne tirent généralement aucun bénéfice de l'exploitation forestière industrielle sur leurs territoires.

19. Sans des mesures appropriées visant à protéger les droits des Pygmées, les projets de développement tels que des exploitations forestières et des plantations à large échelle vont renforcer encore leur marginalisation au lieu d'améliorer leur situation. Ainsi, notamment dans l'organisation de la protection des usagers de la terre, il convient de prendre en compte le fait que les Pygmées sont des peuples ayant une existence mobile et ne pratiquant pas l'agriculture, ce qui ne leur permet pas de fournir preuve de l'exploitation d'une zone déterminée ; et dans l'organisation de la répartition des redevances forestières, il faut tenir compte du fait que les communautés bantu sédentaires ne représentent pas les intérêts de toutes les communautés riveraines que l'exploitation peut affecter : les intérêts des Pygmées méritent et exigent une représentation spécifique.

Réfugiés

20. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il y a actuellement environ 110 000 réfugiés au Cameroun, principalement en provenance de la République centrafricaine (environ 85 000). Cette population réfugiée est particulièrement touchée par la malnutrition et l'insécurité alimentaire. Selon une étude récente, 55 % des ménages centrafricains au Cameroun souffrent d'insécurité alimentaire¹³.

III. Cadre juridique

21. Adoptée dans sa version actuelle en 1996 et modifiée pour la dernière fois en 2008, la Constitution du Cameroun fait référence, dans son préambule, au droit au développement et à l'engagement de mettre en valeur les ressources naturelles du pays afin d'améliorer le bien-être de tous les citoyens sans discrimination. Elle reconnaît le droit de tout individu à un niveau de vie adéquat, notamment afin de permettre l'accès à une nourriture suffisante, en des termes proches de ceux de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 25). Elle affirme également la primauté des traités internationaux en vigueur à l'égard du Cameroun sur la législation nationale (art. 45).

22. Ces dispositions doivent en principe permettre aux juridictions camerounaises de garantir le droit à l'alimentation, en s'inspirant notamment de l'interprétation donnée au Pacte précité par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et de l'interprétation donnée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Cependant, à l'exception de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, il apparaît que les cours et tribunaux camerounais ne prennent pas appui sur les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme que la République du Cameroun a ratifiés. Une meilleure information des membres du Barreau quant à ces possibilités, ainsi que des programmes de formation continue en faveur des membres de la magistrature offerts par l'École nationale de la magistrature pourraient permettre des progrès dans ce domaine.

¹³ République du Cameroun, UNHCR, WFO, *Évaluation approfondie du programme d'assistance aux réfugiés tchadiens de Langui (Nord) et centrafricains dans les régions de l'est et de l'Adamaoua du Cameroun*, Rapport final, mai 2012, p. 5.

23. Le Rapporteur spécial rappelle à cet égard que la réalisation du droit à l'alimentation repose sur la garantie des droits qui permettent d'en réclamer le respect, y compris les libertés d'expression et de réunion pacifique, ainsi que le droit d'accès à une justice indépendante et impartiale. Il exprime sa préoccupation au sujet des allégations reçues concernant certains épisodes de nature à dissuader les défenseurs du droit à l'alimentation de développer leurs activités, et de faire appel à la protection des juridictions. Ceci concerne en particulier les plaignants qui introduisent des actions en justice contre la cession de terres dans des conditions qui menacent les moyens de subsistance des populations locales, ou qui dénoncent des malversations ou une utilisation impropre des revenus publics. Le Rapporteur spécial a eu des entretiens séparés avec les autorités à propos de ces situations. Il rappelle les obligations découlant de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies dans sa résolution 53/144 du 8 mars 1999, ainsi que l'importance que revêt, pour la défense du droit à l'alimentation, l'accès à une justice indépendante et impartiale.

24. Le Rapporteur spécial invite également les pays d'origine des investisseurs étrangers présents au Cameroun dans les secteurs de l'agro-industrie, de l'exploitation forestière et des industries extractives, à fournir aux communautés riveraines toutes les informations utiles afin que celles-ci puissent contribuer à l'application de procédures prévues par les lois nationales, qui mettent en œuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption, conformément à leur obligation de favoriser la participation active de la société civile, des organisations non gouvernementales et des communautés de personnes à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, y compris en permettant le signalement d'infractions sous couvert d'anonymat (art. 13).

IV. Composantes du droit à l'alimentation

25. En juillet 2012, alors que le risque de nouvelles hausses des prix des produits agro-alimentaires sur les marchés internationaux apparaît de nouveau, la mission du Rapporteur spécial est l'occasion de faire le point sur trois axes importants pour la réalisation du droit à l'alimentation : l'amélioration de la *disponibilité* de l'alimentation sur le territoire ; l'amélioration de l'*accès* à cette alimentation ; et la *soutenabilité* environnementale des choix faits en matière de sécurité alimentaire.

A. Disponibilité

26. Un taux de 60 % de la population camerounaise (12 millions d'habitants) vit de l'agriculture paysanne, de l'élevage et de la pêche. Ce sont en majorité de petits producteurs qui produisent des cultures vivrières, mais aussi quelques cultures de rente (cacao, café et coton en particulier). Un certain nombre de grands exploitants et d'agro-industries produisent quant à eux à une échelle industrielle des cultures dont une partie est destinée à l'exportation (bananes, sucre, caoutchouc, thé, huile de palme). Le Cameroun dispose d'une grande diversité de cultures liées aux différentes conditions agro-climatiques du pays. Il est au centre de réseaux commerciaux avec les pays frontaliers.

27. Le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) de 2009 donne pour objectif au Cameroun d'augmenter les rendements et les superficies agricoles de 30 % par rapport au niveau de 2005. La stratégie comprend deux grands axes. Un premier axe consiste à promouvoir le développement de grandes exploitations agricoles, notamment en attirant les investisseurs étrangers. Un second axe inclut un grand nombre d'initiatives ou programmes (64 au total, selon les informations reçues) visant à moderniser l'agriculture

familiale, en incitant au regroupement des paysans sous forme de coopératives ou de groupements communautaires et en appuyant l'accès aux intrants agricoles.

28. Le Rapporteur spécial salue la volonté gouvernementale d'améliorer les mesures de soutien aux petits producteurs, dont un grand nombre d'entre eux sont en situation d'insécurité alimentaire durant au moins une partie de l'année, ce qui justifie de leur porter une attention particulière. Il fait les observations suivantes :

29. *Ciblage.* Le Gouvernement souhaite à la fois encourager les grandes exploitations agricoles et soutenir la majorité des petits paysans. Afin de garantir la préservation d'un équilibre entre ces deux axes dans l'allocation des ressources budgétaires disponibles, il serait souhaitable que le DSCE clarifie la clé de répartition des ressources publiques (notamment foncières et budgétaires, y compris les subsides et l'allocation de crédits à taux subventionné) aux différentes catégories de producteurs (petits producteurs, grands entrepreneurs et entreprises agro-alimentaires).

30. *Crédit.* Le Rapporteur spécial encourage le Gouvernement à assurer que les lignes de crédit de la future Banque agricole soient accessibles aux petits producteurs agricoles, éleveurs et pêcheurs. Il salue la volonté de créer des guichets spécifiques pour ceux-ci, à l'image de ce qui a été réalisé dans d'autres pays, notamment au Brésil. Il encourage un appui renforcé aux initiatives citoyennes d'accès au crédit en zone rurale, dont il a pu visiter certains exemples dans des villages proches de Maroua¹⁴.

31. *Accès aux intrants, mécanisation et modèle de développement agricole.* La stratégie actuelle définit comme prioritaires un accès subventionné aux intrants (semences, engrais et produits phytosanitaires) et le passage rapide d'une agriculture manuelle à une agriculture motorisée. Il est ici notamment question de la distribution, avec l'appui de la FAO, de semences améliorées, de la construction d'une usine de tracteurs et du projet de construction d'une usine d'engrais de synthèse. Il ne fait aucun doute que la diffusion de variétés productives adaptées aux besoins des petits paysans est importante, et qu'une augmentation des doses d'engrais utilisées au Cameroun – actuellement très faibles – peut accroître les rendements de sols appauvris. Cependant, l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement, conduite par plus de 400 experts entre 2004 et 2008, ainsi que les contributions antérieures du Rapporteur spécial (A/HRC/16/49) conduisent également à souligner le potentiel de l'agro-écologie, en vue du développement d'une agriculture paysanne productive et créatrice d'emplois, moins dépendante d'intrants externes et dont les coûts augmenteront au cours des années à venir.

32. Les techniques agro-écologiques peuvent notamment constituer une alternative intéressante dans le Grand Nord. Par exemple, la plantation d'arbres fertilisants fourragers tels que l'*acacia senegal* apporte une solution structurelle à la fertilisation des sols, complémentaire à l'apport d'engrais minéraux, et présente en outre l'avantage de produire du fourrage et d'être à la base d'une filière de gomme arabique créatrice d'emplois. L'aménagement de bandes antiérosives et la création de micro-barrages représente un investissement efficace pour l'État, car en maximisant la production fourragère et en permettant de mieux capter l'eau de pluie, elles modifient structurellement les conditions de production.

33. *Conseils aux producteurs.* Le Rapporteur salue le recrutement de 2 000 conseillers agricoles, qui a débuté il y a deux ans. Il encourage le MINADER à créer les conditions pour un réel partenariat entre les entités décentralisées regroupant ces conseillers, les organisations représentant les petits paysans et les chercheurs de l'IRAD. Garantir une proportion de femmes au sein des rangs des conseillers agricoles équivalente à la proportion

¹⁴ Notamment les Associations villageoises pour l'épargne et le crédit (AVEC) mises en place par l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane (APESS).

de femmes paysannes serait également souhaitable, car cela permettrait d'améliorer l'accès des femmes à la connaissance et de garantir que leurs contraintes spécifiques sont prises en compte.

34. *Commercialisation et développement rural.* Le Rapporteur spécial salue la volonté politique d'améliorer les filières et de désenclaver certaines régions qui souffrent actuellement d'un manque d'infrastructures routières et ferroviaires ou d'infrastructures délabrées. Il estime que les greniers villageois du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Réseau de lutte contre la faim (RELUF) méritent d'être soutenus et développés à plus grande échelle : destinés principalement à protéger les villages contre les conséquences de la période creuse, ils peuvent constituer le premier maillon de la construction de filières permettant aux petits producteurs de conserver puis vendre leurs surplus à des conditions plus favorables.

B. Accessibilité

Accessibilité physique et économique aux denrées alimentaires

35. À la suite des troubles de 2008 causés par la hausse du coût de la vie et notamment du prix des denrées alimentaires de base, le Cameroun a pris un ensemble de mesures visant à favoriser l'accès à la nourriture à un prix abordable. Les rémunérations dans la fonction publique ont été augmentées¹⁵. La suspension des droits de douane et autres taxes à l'importation sur le riz, le blé, le poisson congelé et la farine de froment¹⁶, accompagnée d'accords de maîtrise des prix entre le Gouvernement et les acteurs de la chaîne de distribution, a conduit à une baisse des prix de ces denrées de base de l'ordre de 6 % à 15 %.

36. D'autres mesures s'étendent au-delà de l'urgence. En premier lieu, des caravanes promotionnelles itinérantes et des marchés périodiques ont été encouragés, amenant les grossistes ou producteurs à assurer une vente directe aux consommateurs et réduisant le risque de spéculation par les détaillants desservant des communautés relativement éloignées des principaux circuits de distribution. Des magasins-témoins ont été identifiés, assurant la commercialisation du riz et d'autres denrées de base à des prix plus bas que ceux du marché. Une mission de régulation des approvisionnements des produits de grande consommation (MIRAP) a été mise sur pied, chargée à la fois de suivre l'évolution des prix et de constituer progressivement des stocks régulateurs afin de lutter contre la volatilité des prix.

37. Le Rapporteur spécial salue ces mesures, qui visent à favoriser des denrées alimentaires abordables. Il attache une importance particulière au désenclavement de certaines régions qui souffrent actuellement d'un manque d'infrastructures routières et ferroviaires, afin d'améliorer à la fois l'accès des producteurs aux marchés et l'accès des consommateurs aux denrées alimentaires.

38. Cependant, des progrès supplémentaires pourraient être faits dans plusieurs directions. Premièrement, une extension des magasins-témoins dans les zones rurales pourrait contribuer à faire en sorte que les ménages les plus pauvres en bénéficient. L'inclusion des produits locaux, tels que le manioc, le mil ou le maïs, parmi les denrées alimentaires offertes à des prix réglementés par les magasins-témoins, soutiendrait les producteurs locaux.

¹⁵ Décrets n° 2008/009 et n° 2008/100 du 7 mars 2008.

¹⁶ Ordonnance n° 2008/002 du 7 mars 2008.

39. Deuxièmement, l'extension de la protection sociale à l'ensemble de la population camerounaise doit figurer parmi les priorités du Gouvernement, conformément à ce qu'exigent les articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dès avril 2009, en adoptant l'initiative pour un socle de protection sociale, le Conseil des chefs de secrétariat (CCS) des organismes des Nations Unies identifiait là une priorité pour faire face à la crise alimentaire et économique ; la Recommandation 202 (2012) de la Conférence internationale du travail va également dans ce sens.

40. Aujourd'hui, la grande majorité des travailleurs au Cameroun demeure dans l'économie informelle et ne bénéficie pas d'une quelconque forme de protection sociale ; de même, les personnes inactives ou exclues du marché du travail ne sont pas couvertes. Selon les calculs de l'Organisation internationale du Travail, l'introduction au Cameroun d'un socle de protection sociale (étendant à toute la population une pension-vieillesse, une assurance-maladie-invalidité, des allocations familiales compensant partiellement les coûts liés à l'éducation des enfants, une assurance-santé et une assurance-chômage pour l'ensemble de la population active) représenterait au total moins de 6 % du PNB¹⁷. Un tel investissement pour la réalisation du droit à la sécurité sociale est abordable, par la combinaison de mesures de réforme fiscale (amélioration de l'efficacité de la perception et progressivité accrue de l'imposition), et par l'augmentation progressive de la part des budgets publics allant aux dépenses sociales, notamment vers les ménages les plus pauvres.

41. Troisièmement, le renforcement de l'accessibilité économique aux denrées alimentaires par la population camerounaise passe non seulement par des mesures visant à réduire les prix au détail des produits de base, mais aussi par des mesures qui stimulent la production locale en améliorant l'accès aux marchés pour les agriculteurs, et par des mesures de soutien au pouvoir d'achat de l'ensemble de la population. Ceci suppose une approche coordonnée à travers l'ensemble des départements ministériels, dans le cadre d'une stratégie nationale visant à réaliser le droit à l'alimentation.

Accès aux ressources productives

42. Il ressort des informations que le Rapporteur spécial a recueillies que le Cameroun a conclu au total des accords de cession de surfaces arables portant sur près de 800 000 hectares, dont au moins 349 400 hectares pour la plantation de palmiers à huile. Au cours de la décennie écoulée, plus de 300 000 hectares supplémentaires ont été donnés en concession à des investisseurs étrangers. Parmi les accords récents figure un bail emphytéotique de 99 ans entre l'État et la SG Sustainable Oils Cameroon (SGSOC), filiale à 100 % d'une société américaine, Herakles Farms, portant sur 73 086 hectares dans la région du sud-ouest, dont 60 000 hectares seront exploités pour la production d'huile de palme. Certaines estimations font état d'un million d'hectares supplémentaires que six compagnies proposent de développer pour le palmier à huile dans les années qui viennent¹⁸. Comme d'autres pays du continent, le Cameroun est ainsi devenu une cible importante des stratégies d'acquisition de terres conduites par les investisseurs internationaux.

43. Compte tenu du niveau de pauvreté dans les zones rurales et de la proportion de la population employée dans l'agriculture, ainsi que des pressions commerciales sur les terres résultant de la demande de terres par des investisseurs étrangers, la protection du droit d'accès à la terre revêt dans le contexte actuel une importance particulière. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels rappelle que « l'obligation qu'ont les États parties

¹⁷ K. Pal, et al., *Can low-income countries afford basic social protection ? First results of a modelling exercise*. Issues in Social Protection, Discussion Paper 13 (Geneva, International Labour Office), 2005; et *Can low-income countries afford basic social security?* International Labour Office, Social Security Department, 2008.

¹⁸ *Oil Palm Development in Cameroon*, WWF-IRD-CIFOR, avril 2012.

de *respecter* le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès »¹⁹. À l'heure actuelle, l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et, parmi ses mesures d'application, le décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, définissent les conditions de reconnaissance de la propriété foncière privée. Or, ce cadre juridique présente plusieurs insuffisances.

44. Premièrement, les communautés pratiquant une agriculture itinérante, la chasse ou la cueillette pour leur subsistance ne sont pas adéquatement protégées. L'article 14 de l'ordonnance n° 74-1 prévoit que les terres qui ne relèvent ni du domaine public ou privé de l'État ou des autres personnes de droit public, et qui ne sont pas immatriculées, relèvent du domaine national de l'État. Ces terres peuvent être cédées par l'État, notamment par voie de concession ou de bail. Or, si les terres faisant l'objet d'une occupation coutumière et effectivement mises en valeur sont en principe protégées²⁰, il n'en va pas de même pour les terres considérées comme « libres de toute occupation effective », y compris si ces terres servent à la chasse ou à la cueillette de certains groupes. Ceci explique que les groupes concernés, que sont notamment les Mbororo et les Pygmées, soient régulièrement victimes d'un rétrécissement des espaces dont ils dépendent pour leur subsistance, en violation à la fois de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et du droit à l'alimentation.

45. Deuxièmement, le Rapporteur spécial a été informé qu'en ce qui concerne les terres occupées par des collectivités coutumières, celles-ci ont parfois été cédées par les chefs traditionnels, sans que des compensations aient été versées aux membres de la communauté ou à l'ensemble de ceux-ci.

46. Troisièmement, tandis que les modalités d'expropriation pour cause d'utilité publique, telles que fixées par l'article 12 de l'ordonnance n° 74-1 et la loi n° 85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, doivent en principe garantir qu'aucune expropriation n'aura lieu sauf « pour la réalisation des objectifs d'intérêt général » et moyennant compensation des occupants, le Rapporteur spécial a reçu des informations selon lesquelles des expropriations ont parfois eu lieu sans compensation lorsque les occupants n'ont pas pris soin d'immatriculer les terres en question. En outre, l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial fait rentrer dans le domaine de l'État la clause que celui-ci peut céder en bail emphytéotique à des investisseurs privés, pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans, des terrains expropriés pour cause d'utilité publique (article 10, par. 3). Cela peut réduire à néant l'exigence que l'expropriation ne puisse se faire que pour cause d'utilité publique.

47. Enfin, les conditions dans lesquelles les concessions sont accordées par différents ministères seront source de difficultés majeures à l'avenir. Des concessions sont données pour des plantations agro-industrielles et pour des explorations minières, sans qu'un cadastre soit établi permettant d'éviter que la superposition de ces concessions se superpose. Il en résulte une insécurité juridique réelle pour les investisseurs. Dans les années à venir, le Cameroun risque d'être exposé à des demandes de compensation de la part de ceux-ci, s'ils aboutissent à la conclusion que les explorations faites ne pourront être rentabilisées en raison de prétentions concurrentes sur les terres concernées.

48. Le Rapporteur spécial recommande un réexamen complet du régime foncier, à la fois dans le but de mieux garantir la protection des droits des usagers de la terre, y compris

¹⁹ E/C.12/1999/5, par. 15.

²⁰ Il s'agit, aux termes de l'article 15 de l'ordonnance n° 74-1, des « terrains d'habitation, (...) 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 » qu'occupent ou exploitent des collectivités coutumières ou des individus.

ceux des populations autochtones, et de créer un cadre juridique réduisant le risque de la multiplication de conflits fonciers à l'avenir. Pareil réexamen permettrait d'aligner ce régime sur les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale le 11 mai 2012, et de tenir compte des Principes mis en avant par le Rapporteur spécial afin de s'assurer que les investissements à grande échelle dans l'agriculture respectent l'ensemble des droits de l'homme, y compris le droit au développement (A/HRC/13/33/Add.2). Il fournirait également l'occasion d'un débat transparent et participatif sur les coûts d'opportunité qui résultent de la cession de terres à des investisseurs proposant de développer des plantations agro-industrielles, alors que le renforcement de l'accès des petits agriculteurs locaux à la terre, moyennant un soutien adéquat de la part de l'État, pourrait contribuer davantage à la sécurité alimentaire locale ainsi qu'à la réduction de la pauvreté rurale. Le Rapporteur spécial rappelle à cet égard que les parcelles de dimension plus réduite sont généralement plus productives à l'hectare et pratiquent une forme d'agriculture qui est plus intensive en main-d'œuvre et orientée vers une intégration de cultures vivrières et de cultures de rente, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire locale ainsi qu'au développement rural. Il rappelle également l'intérêt que peuvent présenter des formules combinant le développement de plantations agro-industrielles à grande échelle et le recours à l'agriculture contractuelle sur les plantations villageoises, ces formules permettant aux petits producteurs riverains des grandes plantations d'avoir un meilleur accès aux marchés et de recevoir un soutien technique de la part de l'acheteur (A/66/262) : il relève d'ailleurs que la culture du palmier à huile peut se prêter particulièrement bien à ce modèle.

Le cas des travailleurs agricoles

49. La situation des travailleurs employés sur les grandes plantations mérite un commentaire spécifique. La Brigade d'inspection du travail et de la sécurité sociale est notamment chargée, selon le décret n° 2005 085 du 29 mars 2005 (art. 63), du contrôle de l'application de la législation et de la réglementation du travail. Cependant, outre le fait que la Brigade est principalement mobilisée par le règlement des différends du travail, plusieurs facteurs limitent sa capacité à inspecter le secteur des grandes plantations. Les inspecteurs sont peu nombreux (quatre à neuf inspecteurs par région). Ils sont faiblement formés aux questions de santé et de sécurité au travail spécifiques au secteur agricole. Dans les faits, la Brigade effectue très peu d'inspections sur les plantations du pays. En outre, lorsque des inspections ont lieu, elles ne semblent pas donner lieu à la rédaction de procès-verbaux de sanction.

50. Le Rapporteur spécial relève en outre que le guide de l'utilisateur du MINTSS, qui établit les procédures des différents services du ministère, signale comme condition à remplir avant la visite en entreprise une « lettre adressée au chef d'entreprise avec précision des jour, date et heure de visite ». Bien que, par définition, cette instruction ne concerne pas les inspections surprise, elle peut être vue comme en contradiction avec la faculté des inspecteurs du travail de pénétrer librement et sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection, tel que prévu par l'article 108.1.a du Code du travail.

51. Le Cameroun n'a pas ratifié la Convention (n° 129) de l'OIT sur l'inspection du travail (agriculture), dont l'article 16, a, prévoit que les inspecteurs du travail des exploitations agricoles doivent pouvoir « pénétrer librement, sans avertissement préalable, à toute heure du jour et de la nuit, sur les lieux de travail assujétis au contrôle de l'inspection ». Le Rapporteur spécial encourage vivement le Cameroun à procéder à cette ratification dans les meilleurs délais et à s'y conformer, de manière à mieux protéger la réputation des entreprises agro-industrielles qui déploient leurs activités dans le pays.

C. Soutenabilité

52. Les forêts fournissent une importante source de revenus et d'alimentation, notamment aux ménages les plus pauvres des zones rurales, qui exploitent les produits forestiers non-ligneux tels que les plantes médicinales, les fruits ou le gibier.

53. Mais la pression sur ces ressources augmente, en raison de leur dégradation et de leur exploitation commerciale. La déforestation s'est accélérée au cours des dix dernières années : le taux de déforestation brute est estimé à 0,17 % pour 2000-2005, comparé au taux de 0,10 % au cours de la période 1990-2000 ; et si le taux de déforestation nette diminue (0,03 % par an pour 2000-2005), le taux de dégradation nette augmente (0,07 % par an pour 2000-2005)²¹.

54. Le Cameroun compte 22,5 millions d'hectares de forêt, soit 48 % du territoire national. Une proportion de 27,5 % des forêts est dégradée, et les terres arables se rétrécissent²². Les régions côtières et les régions sahéliennes dans le Nord sont particulièrement touchées par le changement climatique. Le Rapporteur spécial encourage le Gouvernement à intensifier ses efforts pour relever ces défis, notamment par le biais de la mise en œuvre du Plan national de contrôle de la désertification et des mesures prévues dans la Stratégie pour la croissance et l'emploi 2010/2020 pour régénérer les forêts, protéger la fertilité des sols, protéger les terres de pâturage, etc.

V. Utilisation du « maximum des ressources disponibles »

55. L'article 2, par. 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, déclare que chaque État doit progresser vers la réalisation progressive du droit à l'alimentation « au maximum de ses ressources disponibles ». Le Cameroun possède d'abondantes ressources naturelles, notamment des minéraux (or, diamants, bauxite, cuivre, étain, uranium), du pétrole, des zones de pêche, ainsi que des terres agricoles fertiles et biens situées, et une importante surface forestière riche en essences de haute valeur.

56. Quelques données illustrent l'importance que revêt, pour le Cameroun, l'exploitation de ses ressources naturelles. En 2008, l'exploitation du pétrole représentait encore 38 % du budget national²³ ; en 2011, la Société nationale des hydrocarbures (SNH) a transféré 572 milliards FCFA au Trésor national (872 millions d'euros)²⁴. L'imposition de la redevance forestière annuelle en 2008 sur 6 millions d'hectares (unité de gestion forestière et ventes de coupes sur pied) a rapporté à l'État 12,8 milliards FCFA (19,5 millions d'euros)²⁵, représentant 36 % des taxes issues de l'exploitation forestière (dont le total est estimé à 35,5 milliards FCFA, soit 541 millions d'euros). Enfin, il est estimé que le pipeline

²¹ Observatoire des forêts d'Afrique centrale (OFAC), Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2010. Eds : de Wasseige C., de Marcken P., Bayol N., Hiol Hiol F. et Mayaux Ph., Desclée B., Nasi R., Billand A., Defourny P. et Eba'a Atyi R. – 2012, p. 33.

²² African Development Bank/African Development Fund (2009), Country strategy paper 2010-2014, Cameroon, p. 7.

²³ V. Nodem, J. N. Bamenjo et B. Schwartz, *Subnational Natural Resource Revenue Management in Cameroon: Forest and Mining Royalties in Yokadouma, East Cameroon*, RELUFA, May 2012, p. 8.

²⁴ Statistiques de la Société nationale des hydrocarbures (2004-2012), disponible à l'adresse suivante : <http://www.snh.cm>.

²⁵ P.O. Cerutti et al., « The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local governments: a decade of logging area fees in Cameroon », *International Forestry Review*, vol.12 (2), 2010, p. 132. Il faut ajouter à cette somme d'autres taxes, mais la redevance forestière annuelle est le plus grand apport au budget national de l'exploitation forestière.

Tchad-Cameroun a généré 118 millions de dollars des États-Unis entre 2003 et 2008 en droits de transit (0,41 \$ par baril)²⁶. Les revenus de l'exploitation minière – collectés par le Programme de sécurisation des recettes minières, eau et énergie (PSRMEE) – n'ont pas été officiellement rendus publics, et certaines estimations – 675 076 301 FCFA (1 million d'euros) en 2010 – ne sont pas nécessairement fiables. Les revenus officiels issus des licences de pêche et des concessions agricoles sont également difficiles à vérifier.

57. Le Cameroun a en outre mis sur pied le premier régime officiel de distribution des revenus de l'exploitation forestière aux collectivités locales. À la suite de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, un arrêté de 1998 a fixé l'allocation de 50 % de la redevance au Trésor, 40 % au Conseil municipal et 10 % aux comités villageois de gestion de la redevance forestière. Dans un souci d'équité, la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 sur les systèmes fiscaux locaux alloue maintenant une partie des recettes aux communes non forestières : selon ce nouveau système de péréquation, 50 % sont destinés au Trésor, 20 % au fonds inter-communes FEICOM, 20 % au Conseil municipal et 10 % aux comités locaux. Selon une publication du Programme de sécurisation des recettes foncières et du Centre technique de la forêt communale, un total de 63,729 milliards de FCFA a été redistribué aux collectivités locales entre 2000 et 2011.

58. Ce mécanisme de redistribution doit être salué, même si les impacts sur le développement ont été jusqu'ici modestes ou marginaux²⁷, et même si l'exploitation forestière comme celle des autres ressources naturelles n'a pas jusqu'à présent suffisamment contribué à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

59. Des efforts ont été faits en vue d'améliorer cette situation afin que, conformément à ce qu'exige le droit au développement, la population bénéficie de l'exploitation des ressources. L'arrêté conjoint du 26 juin 2012 comble une lacune du système initialement introduit en 1994 en le complétant par un mécanisme de suivi des fonds alloués, permettant une vérification de l'utilisation de ceux-ci et orientant la nature des dépenses faites grâce à ces revenus. Le Rapporteur spécial encourage le Cameroun à persévérer dans cette voie : a) en garantissant la transparence des transferts effectués, par exemple en obligeant les conseils et comités locaux à publier les montants des redevances transférées à la localité, ainsi qu'en informant les citoyens par voie d'émission radio de l'utilisation de ces montants, y compris en publiant en fin d'année budgétaire la liste des dépenses effectuées ; b) en renforçant les capacités des communautés locales, y compris en particulier les femmes et les communautés autochtones, à s'impliquer dans les décisions d'utilisation des revenus de la redevance ; c) en encourageant une utilisation des recettes à des fins d'investissement ; et d) en renforçant les mécanismes de contrôle, de recours et de sanctions. Le Rapporteur spécial encourage également le Gouvernement à adopter pour le secteur minier un arrêté ministériel conjoint équivalent à l'arrêté de 2012 sur la distribution des redevances forestières, afin de définir les modalités d'allocation des redevances aux collectivités locales, tel qu'il est prévu par le décret d'application (du Code minier de 2001) de 2002.

60. Par ailleurs, on ne peut cependant qu'être frappé par la faiblesse de l'imposition fiscale sur les concessions agricoles. À titre d'indication, SGSOC (filiale à 100 % de Herakles) a pu obtenir en 2009 en bail emphytéotique de 73 086 hectares pour une durée de 99 ans, moyennant une redevance annuelle de 1 dollar des États-Unis par hectare (pour les terres développées) ou de 0,50 dollar par hectare pour les terres non développées. Le bail

²⁶ International Advisory Group, *Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project, Final Report*, septembre 2009, p. 20. Cette somme n'est pas traduite en devises étant donné les variations du cours du dollar durant cette période.

²⁷ Voir Cerutti et al., 2010, op. cit., p. 131.

consenti à HEVECAM le 7 janvier 1997 pour une surface de 40 000 hectares et une durée de 50 ans s'élève à 150 000 000 CFA (montant révisable tous les quinze ans moyennant accord des parties). Le bail consenti à la SOSUCAM le 20 avril 2006 pour une durée de 99 ans, pour une surface de 11 980 hectares, s'élève à 77 354 860 CFA (montant révisable tous les cinq ans). Et le bail consenti à la SOCAPALM le 12 juillet 2000 pour une surface de 78 529 hectares s'élève à 392 645 000 FCFA (montant révisable tous les quinze ans moyennant accord des parties). Un guide préparé par le Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières à l'intention des usagers du régime foncier indique que la redevance annuelle due pour les surfaces cédées en concession est de 1 FCFA par mètre carré.

61. En ce qui concerne les concessions forestières, la concurrence engendrée par l'introduction d'un système d'appel d'offres public pour l'adjudication des titres d'exploitation forestière a permis d'accroître les versements des entreprises pour accéder aux forêts (la redevance forestière notamment) d'une base de 0,6 dollar par hectare et par an en 1990 (fixée par l'administration) ; les moyennes des versements étaient de 5,6 dollars par hectare et par an pour les unités forestières d'aménagement en 2006, et de 13,7 dollars par hectare pour les ventes de coupe en 2005²⁸.

62. Le Rapporteur spécial reconnaît que l'optimisation de la taxation des ressources naturelles, en particulier celle des forêts dans le Bassin du Congo, est une tâche complexe. Il existe une forte asymétrie d'information entre les pouvoirs publics et l'industrie forestière. La valeur des nombreuses essences qui diffèrent en qualité et types et sont échangées en interne dans des entreprises intégrées verticalement est difficile à estimer, et il n'est pas aisé d'anticiper les comportements d'adaptation des entreprises aux nouvelles mesures²⁹. Enfin, la redevance forestière annuelle, base de la compétition dans les appels d'offre, n'est qu'une partie, même si elle est la plus importante, de la taxation forestière, qui inclut en outre la taxe d'abattage, les droits de sortie pour les grumes, la surtaxe à l'exportation des grumes et la taxe entrée usine.

63. Le Rapporteur spécial note que le Cameroun a pris des initiatives significatives à cet égard, notamment le zonage foncier, l'octroi de titres d'exploitation forestière accordés de manière plus réglementée et transparente, la lutte contre la corruption – qui reste un grand défi – et l'effet bénéfique des appels d'offre sur les sommes versées par les entreprises pour accéder aux forêts³⁰. Le Rapporteur encourage cependant le Gouvernement à poursuivre ses efforts en vue d'améliorer sa politique en matière d'imposition des concessions agricoles et forestières afin d'optimiser les revenus qu'il tire de ses ressources naturelles et garantir que ceux-ci soient proportionnels à la valeur des ressources exploitées, tout en assurant une gestion durable de ces ressources. Le Cameroun bénéficie d'une situation agro-climatique unique en Afrique centrale pour l'exploitation du palmier à huile, et d'une proximité du port de Douala en matière d'exploitation forestière, qui rend l'exploitation forestière au Cameroun plus avantageuse que dans d'autres pays d'Afrique centrale où la rentabilité de l'exploitation forestière doit tenir compte de frais de transports plus élevés. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial s'explique mal que le Cameroun ne cherche pas à bénéficier au mieux de l'exploitation de ressources dont la valeur ajoutée est captée par des groupes étrangers qui rapatrient leurs profits hors du pays et pratiquent l'ingénierie fiscale et/ou l'évasion fiscale

²⁸ G. Topa, A. Karsenty, C. Megev et L. Debroux, *Forêts tropicales humides du Cameroun, Une décennie de réformes*, Banque mondiale et PROFOR, Washington, 2010, p. 232.

²⁹ A. Karsenty, « Forest taxation regime for tropical forests: lessons from Central Africa », *International Forestry Review*, Vol. 12(2), 2010, p. 122.

³⁰ Voir notamment: Commission des forêts d'Afrique centrale, *Les Forêts du Bassin du Congo. État des Forêts 2010*, p. 274.

pour minimiser leur imposition, y compris par des prix de transferts manipulés avec des filiales basées dans des paradis fiscaux.

64. Le Rapporteur spécial note que certains acteurs, notamment le Fonds monétaire international, recommandent au contraire au Cameroun d'abaisser l'imposition sur l'exploitation des ressources naturelles, notamment forestières. Il est en désaccord complet avec cette recommandation. Outre la « course vers le bas » qu'il engendrerait dans les autres pays du Bassin du Congo, avec une perte de revenus pour les pouvoirs publics, un abaissement de l'imposition n'est pas nécessaire pour attirer les principales entreprises d'exploitation forestière (des entreprises comme Wijmar ou Rougier opérant dans le pays malgré le niveau d'imposition actuel) et est de nature non seulement à attirer des entreprises moins qualifiées techniquement et moins soucieuses d'une exploitation durable des forêts et du respect des droits des communautés locales, mais également à accélérer le rythme de déforestation des forêts tropicales, dont le taux de régénération est lent, alors que la véritable valeur des forêts est mieux comprise aujourd'hui. La majorité des pays du Bassin du Congo a d'ailleurs sensiblement augmenté l'imposition de l'exploitation forestière durant la dernière décennie³¹. La Banque mondiale estime quant à elle que l'imposition s'est stabilisée à une moyenne de 19 % du chiffre d'affaires des entreprises³².

65. Le Rapporteur spécial encourage à cet égard le Cameroun à tirer les enseignements du pipeline Tchad-Cameroun. Le Cameroun a échoué à obtenir une modification des clauses du contrat initial, dont les conditions (négociées en fonction des prix peu élevés du baril à l'époque) lui sont extrêmement désavantageuses, avec des frais de transit de seulement 0,41 dollar par baril. Les baux des concessions agricoles ne permettent la renégociation de la redevance annuelle que tous les quinze ans, « moyennant accord des parties », ce qui rend cette clause pratiquement inutilisable.

66. Enfin, le Rapporteur spécial note la volonté du Gouvernement de tirer profit des possibilités offertes par le mécanisme de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD) récompensant la conservation des forêts. Il l'encourage à explorer les possibilités de financement pour la conservation des forêts, tout en soulignant l'importance, dans la mise en œuvre dudit mécanisme, des garanties à accorder aux populations autochtones dépendant des forêts, conformément aux articles 25 à 27 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

67. Les mesures citées sont de nature à rendre le Cameroun capable d'accélérer sa lutte contre la pauvreté et son développement socioéconomique. Le pays pourrait surtout se permettre d'exploiter ses ressources naturelles de manière plus durable, en limitant les impacts négatifs pour la population locale.

VI. Vers une stratégie nationale pour le droit à l'alimentation

68. Le Cameroun a récemment pris un ensemble de mesures tendant à améliorer la disponibilité et à rendre abordable le coût de la nourriture pour la population, et il entreprend des efforts de relance de l'agriculture. Mais plusieurs défis de gouvernance restent à relever. Les responsabilités ne sont pas limitées à un seul département ministériel : au-delà du MINADER, en charge du développement agricole et rural, doivent intervenir

³¹ COMIFAC, *Étude sur l'évaluation de la contribution des redevances forestières dans le développement socioéconomique des populations d'Afrique centrale*, Rapport de synthèse sous-régionale, Étude présentée à la 6^{ème} session ordinaire du Conseil des ministres de la COMIFAC, Kinshasa, 8 novembre 2010.

³² G. Topa, A. Karsenty, C. Megev et L. Debroux, 2010, op. cit., p. 77.

notamment le MINCOMMERCE pour l'organisation de la distribution, le MINTSS pour garantir le travail décent dans les plantations, le MINAS pour la protection des groupes vulnérables, ou le MINPROFF pour progresser vers l'égalité entre les femmes et les hommes. La coordination entre ces différents départements doit être renforcée, et leurs efforts doivent se compléter et se soutenir mutuellement.

69. En outre, il faut renforcer le dialogue avec la société civile et les organisations de producteurs. L'établissement d'une plate-forme assurant un dialogue structuré et permanent favorisera l'adoption de politiques mieux informées par les perspectives des bénéficiaires, et renforcera la légitimité et l'efficacité de l'action gouvernementale dans ce domaine. L'établissement d'un cadre national de concertation avec les organisations représentatives de producteurs va dans ce sens.

70. De plus, le Cameroun doit à la fois prendre des mesures garantissant la sécurité alimentaire à court terme, notamment en renforçant l'établissement d'un coût abordable des denrées alimentaires de base pour les groupes défavorisés, et faire des préparations à long terme, en allant vers un élargissement de la protection sociale et vers une relance des cultures vivrières permettant au pays de réduire sa dépendance sur l'évolution des prix sur les marchés internationaux. Gérer le court terme tout en préparant la transition dans le long terme suppose des stratégies pluriannuelles et plurisectorielles.

71. Enfin, il faut définir plus précisément les délais d'adoption des mesures, les responsabilités respectives des différents acteurs et les voies de recours dont peuvent disposer les bénéficiaires si les engagements pris ne sont pas tenus. C'est ainsi que l'on progressera de l'affirmation politique selon laquelle il faut tendre à la sécurité alimentaire, vers la reconnaissance du droit à l'alimentation, même si celui-ci doit faire l'objet d'une réalisation progressive.

72. Une loi-cadre sur le droit à l'alimentation créerait le cadre législatif et institutionnel adéquat pour se diriger dans cette direction. Une telle loi-cadre doit principalement définir les modalités selon lesquelles la stratégie nationale visant la réalisation du droit à l'alimentation doit être adoptée, moyennant la participation de la société civile et des acteurs de la chaîne alimentaire ; la façon dont les progrès seront mesurés ; les ressources qui seront mises à la disposition de la stratégie et les mécanismes permettant de garantir la transparence dans l'utilisation de ces ressources ; et les sanctions qui doivent accompagner le non-respect de la stratégie adoptée. Le Rapporteur spécial a été informé des initiatives visant à doter le Cameroun d'une loi d'orientation agricole (LOA) dont un avant-projet est actuellement en discussion au sein du MINADER. En progressant vers l'adoption d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation, incluant les composantes d'une loi d'orientation agricole sans nécessairement s'y limiter, le Cameroun s'inscrirait dans le cadre d'un mouvement qu'illustre le Mali en Afrique de l'Ouest et vers lequel s'orientent déjà plusieurs pays d'Afrique australe et orientale. Le Rapporteur spécial est prêt à collaborer avec les autorités en vue de progresser dans cette direction.

VII. Recommandations

73. **Le Rapporteur spécial adresse au Gouvernement les recommandations suivantes :**

- a) **Élaborer une loi-cadre sur le droit à l'alimentation incluant les composantes d'une loi d'orientation agricole sans nécessairement s'y limiter, afin de créer le cadre législatif et institutionnel adéquat pour progresser dans la réalisation progressive du droit à l'alimentation ; d'améliorer la coordination entre des différents départements du Gouvernement (notamment MINADER, MINCOMMERCE, MINTSS, MINAS, MINPROFF) ; de renforcer le dialogue**

avec la société civile et les organisations de producteurs dans la formulation des politiques de sécurité alimentaire ; et de définir plus précisément les délais d'adoption des mesures, les responsabilités respectives des différents acteurs, et les voies de recours dont peuvent disposer les bénéficiaires si les engagements pris ne sont pas tenus ;

b) Adopter des mesures visant à améliorer la situation alimentaire des groupes marginalisés ou vulnérables, et en particulier :

- Assurer que le cadre juridique du Cameroun intègre la définition des peuples autochtones telle qu'adoptée dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ;
- Assurer que l'avis des communautés est pris en compte dans les décisions portant sur les concessions des territoires dont elles dépendent pour leur subsistance ;
- Améliorer immédiatement les conditions d'alimentation des détenus ;

c) Compléter l'objectif gouvernemental d'augmentation des ressources budgétaires affectées à l'agriculture, déclaré dans le DESC, en clarifiant l'allocation des ressources publiques aux différentes catégories de producteurs (petits producteurs, grands entrepreneurs et entreprises agro-alimentaires) ;

d) Investir dans les programmes, pratiques et politiques qui permettent de développer les approches agro-écologiques, comme recommandé dans la résolution 16/27 du Conseil des droits de l'homme ;

e) Développer un programme visant à améliorer structurellement la situation du Grand Nord, vulnérable aux effets du changement climatique, notamment en développant une politique ambitieuse de création de greniers villageois ; en établissant des programmes à large échelle de plantation d'arbres fertilisants fourragers, et en soutenant les mesures qui maximisent à la fois la production fourragère et la captation de l'eau de pluie, comme les bandes antiérosives et les micro-barrages ;

f) Stimuler la production locale en améliorant l'accès aux marchés pour les paysans regroupés en organisations de producteurs ; poursuivre les efforts de désenclavement de certaines régions isolées ; promouvoir l'extension des magasins-témoins dans les zones rurales et y inclure des produits locaux, tels que le manioc, le mil ou le maïs, parmi les denrées alimentaires offertes à des prix réglementés, afin de soutenir les producteurs locaux ;

g) Mettre en œuvre le redéploiement annoncé des services décentralisés de conseillers agricoles du MINADER et renforcer la représentation des femmes dans ce service ; et créer les conditions pour un réel partenariat entre ces conseillers, les organisations paysannes et les chercheurs de l'IRAD, dont les recherches mériteraient une meilleure diffusion ;

h) Réexaminer le régime foncier afin de mettre en œuvre les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, et tenant compte des Principes minimaux mis en avant pour s'assurer que les investissements à grande échelle dans l'agriculture respectent l'ensemble des droits de l'homme (A/HRC/13/33/Add.2), pour mieux

garantir la protection des droits des usagers de la terre, y compris ceux des populations autochtones, et créer un cadre juridique réduisant le risque de la multiplication de conflits fonciers à l'avenir ;

i) Dans le cadre du réexamen recommandé ci-dessus, tenir un débat transparent et participatif sur les coûts d'opportunité qui résultent de la cession de terres à des investisseurs proposant de développer des plantations agro-industrielles, alors que le renforcement de l'accès à la terre des petits agriculteurs locaux, moyennant un soutien adéquat de la part de l'État, pourrait mieux contribuer à la sécurité alimentaire locale ainsi qu'à la réduction de la pauvreté rurale ;

j) Prendre des mesures concrètes pour assurer l'extension de la protection sociale à l'ensemble de la population, par la combinaison de mesures de réforme fiscale (y compris une progressivité accrue de l'imposition), et par l'augmentation progressive de la part des budgets publics allant aux dépenses sociales ;

k) Renforcer la capacité de la Brigade d'inspection du travail à inspecter dans le secteur des grandes plantations et assurer sa capacité de réaliser des inspections surprise ;

l) Reconsidérer la politique en matière d'imposition fiscale des concessions agricoles et de l'exploitation des ressources naturelles (forestières et minières en particulier) afin d'optimiser les revenus tirés de celles-ci et planifier leur gestion durable, tout en utilisant les revenus de cette exploitation pour l'amélioration de la sécurité alimentaire des groupes vulnérables ;

m) Garantir la protection des défenseurs du droit à l'alimentation.

74. Le Rapporteur spécial recommande aux agences internationales et partenaires de développement d'assurer une assistance adéquate face aux crises humanitaires et d'intervenir de manière proactive, en amont du déclenchement des crises.

75. Le Rapporteur spécial recommande aux pays d'origine des investisseurs étrangers présents au Cameroun dans les secteurs de l'agro-industrie de respecter les Principes minima précités (A/HRC/13/33/Add.2), et recommande aux investisseurs présents dans les secteurs de l'agro-industrie, de l'exploitation forestière et des industries extractives de fournir aux communautés riveraines toutes les informations utiles afin que celles-ci puissent contribuer à l'application de procédures, conformément aux lois nationales, mettant en œuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption.