

La cartographie participative et le droit des espaces et des ressources au Cameroun



Note de Politiques Sectorielles

Introduction

Pourquoi lancer une réflexion aujourd'hui sur la nécessité pour les diverses administrations publiques de recourir à la cartographie participative, et de disposer d'une méthodologie unifiée acceptée par tous les acteurs impliqués dans la cartographie participative ?

Le contexte particulièrement dynamique que connaît notre pays

- Le développement d'investissements nombreux et diversifiés, sollicitant parfois les mêmes espaces, ou des terres voisines ;
- La croissance démographique, et des migrations attendues, voire imposées (les déplacés internes de l'Extrême-Nord, du Nord-

Ouest et du Sud-Ouest, les réfugiés de l'Est, notamment) ;

- Le développement de normes et standards sociaux et environnementaux volontaires ou obligatoires, qui s'imposent à certains des partenaires du Cameroun, et qui pourraient inspirer les réformes législatives en cours ;
- Les exigences croissantes des bailleurs de fonds et des grandes multinationales pour des standards élevés

Un défi: organiser une cohabitation harmonieuse entre les investisseurs et les communautés

- Condamnés à cohabiter sur le long terme, sur les mêmes espaces ;

- Tous titulaires de droits octroyés par l'Etat, mais parfois conflictuels voire mutuellement exclusifs
- Les tensions entre ces acteurs peuvent constituer des menaces permanentes à l'ordre public, voire à la paix sociale ;
- La législation se préoccupe de la protection des droits et intérêts des communautés, mais sans toujours proposer des outils efficaces ;
- La question de la propriété n'est pas forcément centrale pour cartographier, même si elle est importante : cartographier un terroir traditionnel ne veut pas dire y reconnaître la propriété d'une communauté, si le régime foncier ne le permet pas.

La cartographie participative a été conduite au Cameroun par une diversité d'acteurs : les ONG, les projets de conservation, des compagnies privées et même l'administration. Ces exercices ont été généralement conduits avec des méthodologies très différentes, dans le cadre de procédures obéissant à des standards d'inégale qualité.

Les cartes issues de ces processus ont surtout servi à éclairer des situations relatives aux droits et usages des communautés sur des espaces et des ressources dans une localisation précise, et ont parfois été des instruments ponctuels d'aide à la décision.

Le statut juridique de ces cartes est resté incertain, la législation ne leur reconnaissant pas d'autre valeur que celle d'une indication par les communautés des lieux qu'elles utilisent.

Le projet de mise en place d'une méthodologie unifiée de cartographie participative vise à résoudre l'une des contraintes principales au recours à la cartographie participative au Cameroun : la question de la disparité dans les méthodologies et dans les résultats issus des processus de cartographie participative, qui altèrent fortement la crédibilité de l'outil dans le pays.

Mais une question reste, qui est celle des situations dans lesquelles le recours aux cartes participatives devrait être possible, voire indispensable. L'analyse de la législation nationale au Cameroun laisse voir une multitude de situations dans lesquelles le recours à la cartographie participative semble être la seule solution possible pour appliquer la

loi. Et bien que l'outil soit rarement mentionné dans les textes en vigueur, les situations décrites sont suffisamment claires pour que l'on y voit une indication implicite de la nécessité de recourir à la cartographie participative pour faire appliquer certaines dispositions des textes.

La présente note a pour objectif de procéder à un rappel rapide des cas dans lesquels la loi et les textes réglementaires en vigueur semblent indiquer un recours à la cartographie participative.



La gestion des villages

Il n'existe pas au Cameroun une loi sur les villages, et le texte qui évoque les villages est le décret de 1977 fixant l'organisation des chefferies traditionnelles. Son article 2 rappelle que « la chefferie traditionnelle est organisée sur une base territoriale », ce qui suppose que chaque village dispose d'un terroir traditionnel, doté de limites. L'autorité d'un chef traditionnel s'exerce en effet sur un territoire donné. Il est intéressant de ce point de vue de constater que les communes ne disposent pas de limites propres, autres que celles des villages dont elles sont composées, et qui se situent à la limite des communes. Déterminer les limites des villages aidera donc à déterminer les limites des communes, ce qui constituerait une avancée certaine dans le contexte de la décentralisation.

Qui pourrait déterminer les limites du territoire du village, mieux que les communautés elles-mêmes, et comment y parvenir sans la participation de tous les habitants du village ?

Le secteur forestier

La loi de 1994 et ses textes d'application ont mis en place un dispositif novateur de gestion des forêts, prévoyant quelques outils inédits dont la mise en œuvre était susceptible de garantir la durabilité de la gestion des forêts, et la participation communautaire souhaitée par le législateur : les plans d'aménagement des Unités Forestières d'Aménagement (UFA) et des aires protégées, les normes d'intervention en milieu forestier, la Redevance Forestière Annuelle et notamment la portion de cette taxe destinée aux communautés riveraines des opérations d'exploitation.

- Avec l'aide des populations locales, localiser, cartographier et marquer les ressources à protéger pendant les opérations forestières ;
- La prise en compte des besoins des communautés dans la planification du réseau routier et de l'exploitation forestière.

Le texte prévoit que l'entreprise peut se faire aider, sur sa demande, par l'administration des forêts pour aider à trouver des accords avec les communautés. Le respect de ces obligations suppose que l'entreprise communique avec les communautés et les associe dans le processus d'identification de ces sites utiles aux populations, et qu'elles sont les

Décision N°0108/D/MINRF/CAD du 9 Février 1998 portant application des normes d'interventions en milieu forestier en République du Cameroun

Chapitre II

Relations avec les populations locales

4. avant d'entreprendre ses activités d'aménagement forestier, le titulaire d'un titre d'exploitation forestière doit en informer les autorités locales administratives et territoriales.
5. avec l'aide des populations locales et de leurs représentants, le titulaire d'un titre d'exploitation forestière doit localiser, cartographier et marquer les ressources du milieu à protéger pendant les opérations forestières, notamment :
 - les champs agricoles
 - les arbres fruitiers ;
 - Les arbres sacrés ;
 - Les arbres utilisés par les populations pour la récolte des graines ;
 - Les aires ayant une valeur particulière pour les habitants
6. la planification du réseau routier à implanter et de l'exploitation forestière doit tenir compte des ressources du milieu à protéger et dans la mesure du possible des besoins de la population locale.
7. les agents locaux de l'administration doivent, à sa demande, assister le titulaire d'un titre d'exploitation forestière pour en arriver à un règlement équitable de ses différends avec les populations riveraines.

• Les normes d'intervention en milieu forestier

Elles s'appliquent à tout acteur conduisant des activités dans le milieu forestier, et ont pour finalité de réduire leur impact sur le fragile écosystème forestier. Le document, adopté par un arrêté du ministre chargé des forêts, prévoit des dispositions relatives aux relations avec les populations

Les entreprises ont trois obligations essentielles :

- Informer les autorités administratives et traditionnelles de toutes les informations planifiées dans une zone donnée ;

seules à pouvoir identifier de manière précise.

Il faut dire que dans ce cas les normes d'intervention prévoient formellement un recours à la cartographie participative. C'est le seul cas dans lequel un texte en vigueur au Cameroun prévoit expressément la cartographie participative.

Comment arriver à identifier tous ces espaces et ces ressources ? Seule la cartographie participative peut permettre d'y arriver.

Le classement des forêts

Prévu par la loi de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, et son décret d'application de 1995 fixant le régime des forêts, il est organisé par la décision N°1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 fixant les procédures de classement des forêts du domaine forestier permanent de la République du Cameroun.

La loi rappelle, en son article 26 : « L'acte de classement d'une forêt domaniale tient compte de l'environnement social des populations autochtones qui gardent leurs droits normaux d'usage »¹. Ce texte prévoit trois éléments pertinents pour l'identification et la prise en compte des droits des communautés :

1. Dans la préparation de la note technique préliminaire d'information, la Direction des Forêts est tenue de préciser, entre autres éléments, « une description sommaire de la zone (topographie, hydrographie, végétation, populations, les activités humaines et industrielles dans la zone, l'accessibilité et le projet et programme des travaux à venir », ainsi que « la description des droits normaux d'usage ».
2. Dans la sensibilisation des autorités administratives et des élites locales, il est prévu que soient expliquées « le principe de la participation des populations dans le processus d'aménagement du massif forestier (les populations doivent être consultées) ».
3. Enfin, dans le cadre de la mission d'étude, « les populations disposent d'un délai précisé dans l'avis au public pour émettre des réserves ou oppositions au projet de classement. Ces réserves peuvent concerner les infrastructures (champs, carrières, habitations, ...) localisées à l'intérieur du massif ». Lesdites infrastructures « pouvant donner lieu à une indemnisation devront faire l'objet d'une localisation de préférence à l'aide d'un GPS. L'ensemble des infrastructures localisées sera reporté sur la carte du massif au 1 :200 000 ».

Trois enseignements peuvent être tirés de ces dispositions :

- La préoccupation de l'administration est clairement de parvenir à une identification exhaustive des usages et des investissements

réalisés sur le site à classer, afin d'en tenir compte dans la décision de classement, soit en les excluant de la zone à classer, soit en les y maintenant et en prévoyant une indemnisation adéquate ;

- La carte est indiquée comme un support approprié pour les informations nécessaires à la prise de décision ;
- Le GPS est suggéré comme l'outil de localisation des investissements et autres activités sur le site considéré.

Bien que la cartographie participative ne soit pas mentionnée, il semble évident que l'identification des usages et investissements auxquels il est fait référence ne peut que se faire en demandant aux communautés d'identifier leurs activités sur le site et de les localiser sur une carte à l'aide de points GPS.

• L'aménagement des forêts

La loi de 1994 prévoit que les forêts du domaine permanent feront l'objet d'un aménagement forestier. Qu'il s'agisse des UFA ou des aires protégées, il est question de s'assurer, sur le plan social, que les droits et usages des communautés sont pris en compte.

Le plan d'aménagement est présenté comme « un document dont l'objectif principal est la fixation de l'activité d'exploitation forestière sur des massifs permanents par une programmation dans l'espace et dans le temps des coupes et des travaux sylvicoles, visant à une récolte soutenue »². Parmi les rubriques qui le composent figure « l'affectation des terres et des droits d'usage »³.

L'affectation des terres « consiste à l'identification et à la cartographie de la vocation des terres à l'intérieur de la concession classée »⁴, et les droits d'usage sont répertoriés sur la base du décret de classement (qui identifie les usages et activités communautaires), les études socio-économiques, et les consultations auprès des populations riveraines. Comment y parvenir, sans recourir à la cartographie participative ?

Certains des défis auxquels sont confrontées les entreprises forestières auraient pu être mieux gérés,

² Article 5 de l'arrêté 0222/A/MINEF/25 mai 2001 fixant les procédures d'élaboration, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.

³ Idem.

⁴ Article 6

¹ Le même article prévoit que ces droits d'usage peuvent être limités, et dans ce cas les populations autochtones bénéficient d'une compensation.

voire évités si l'aménagement et les opérations avaient été conduits sur la base des résultats d'un exercice exhaustif de cartographie participative. Les plantations se retrouvant à l'intérieur des assiettes de coupe, les sites sacrés et autres sites d'intérêt pour les communautés seraient mieux identifiés et protégés.

L'aménagement forestier concerne également les aires protégées, dans lesquelles les communautés disposent généralement d'activités, et revendiquent des droits de propriété coutumière sur les espaces. L'identification de ces revendications et leur prise en compte (pas forcément leur maintien au sein de l'aire protégée) sont des préalables incontournables à une prise de décisions efficace, en raison de la pertinence desdites informations pour la finalité de l'aménagement.

ICI : Carte des usages communautaire dans les aires protégées

- **La redevance forestière annuelle**

La loi de 1994 prévoit qu'une partie de la redevance forestière annuelle (RFA) payée par les exploitants forestiers sera affectée au développement des communautés riveraines. Les permis forestiers sont généralement localisés sur le terroir traditionnel de plusieurs communautés, faisant d'elles toutes des bénéficiaires de la RFA. Comment parvenir à déterminer avec précision quelle proportion de la RFA sera affectée à chaque communauté. Seule une cartographie participative des terroirs traditionnels faisant ressortir leurs limites, même approximatives, peut aider à la détermination objective d'une base de calcul.

Les modifications actuelles apportées aux règles régissant la répartition de la RFA n'altèrent pas la nécessité de procéder à une identification des superficies des terroirs traditionnels couverts par les permis forestiers.

- **La foresterie communautaire**

La loi de 1994 a prévu la possibilité pour les communautés de créer des forêts communautaires d'une superficie maximale de 5000 hectares, dans le domaine forestier non permanent. La procédure prévoit, entre autres éléments :

- L'identification de l'espace destiné à abriter la forêt communautaire
- Détermination des limites de la forêt communautaire

Comment identifier les espaces qui abriteront la forêt communautaire, en s'assurant que les espaces utilisés de manière privative en soient exclus ? Comment déterminer les limites de la forêt communautaire, y compris avec les villages voisins ? Encore une fois, seule la cartographie participative pourrait aider à réaliser cet exercice de manière optimale.



Le secteur foncier

En matière foncière également, les textes en vigueur contiennent des dispositions dont la mise en œuvre optimale ne peut se faire que par le recours à la cartographie participative.

Le domaine national est constitué de terres sur lesquelles aucun sujet de droit ne dispose de titre foncier. Il représente la plus grande partie des terres du territoire national, et est estimé à plus de 80% de la superficie du Cameroun. L'Etat a la responsabilité de l'administration et de la gestion du domaine national. On distingue entre le domaine national de première catégorie, qui abrite une présence et des activités humaines, et le domaine national de deuxième catégorie, constitué de terres dites non exploitées. C'est une survivance de la notion de « terres vacantes et sans maître », fortement usitée à l'époque coloniale.

L'administration a la responsabilité d'attribuer des droits sur de grandes superficies de terre, par des immatriculations (à l'Etat ou aux communes ou aux particuliers), soit par des concessions.

- **La commission consultative**

Décret N°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national

Art. 14. La Commission consultative : - Propose à l'autorité préfectorale la répartition de l'espace rurale en zone agricole et pastorale suivant les besoins des populations ; - Emet un avis motivé sur les demandes d'attribution des concessions ; 4 - Examine et règle les cas échéant les litiges qui lui sont soumis dans le cadre de la procédure d'obtention d'un titre foncier sur les dépendances du domaine national occupées ou exploitées ; - Fait le choix des terrains indispensables aux collectivités villageoises ; - Reçoit toutes observations et toutes informations en rapport avec la gestion du domaine national et fait des recommandations au ministre chargé des domaines ; - Examine et règle les cas échéant tous les litiges fonciers qui lui auront été envoyés par les juridictions par application de l'article 5 de l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 ; - Constate la mise en valeur des terrains pour l'obtention du titre foncier. Art. 15. Les recommandations de la Commission sont adoptées à la majorité simple des membres présents, et valables si le chef du village ou de la collectivité et un notable ont participé aux travaux. En cas de partage de voix, celle du Président est prépondérante. Le procès-verbal de la Commission doit contenir toutes les informations et objections reçues au cours de l'enquête. Il est adressé au ministre chargé des domaines par le Préfet, ainsi que le dossier. Le ministre chargé des domaines, le ministre de l'agriculture et le ministre de l'élevage et des industries animales prennent le cas échéant un arrêté conjoint réglant les litiges agropastoraux.

La commission consultative est l'instance locale chargée de fournir un avis à l'administration centrale dans le processus de concession. Elle a la responsabilité, entre autres, de « faire le choix des terrains indispensables aux communautés villageoise », pour pouvoir déterminer les terrains qui pourront être cédés aux institutions/individus sollicitant la terre. Cette décision suppose cependant au moins trois préalables :

- La détermination de la superficie totale du terroir traditionnel de chacune des communautés concernées
- La localisation des usages actuels et la projection des usages futurs, sur la base de la croissance démographique par exemple

- L'identification des sites les moins utilisés par la communauté

La carte participative devrait être l'outil de base des sessions de la commission consultative siégeant dans le cadre de la cession de terres à grande échelle, puisqu'elle est susceptible de contenir toutes les informations nécessaires à la prise de décision.

- **La répartition de la redevance foncière**

Lorsque des terres du domaine national font l'objet d'une concession, il est prévu qu'une partie des redevances foncières soient payées aux communautés riveraines⁵. Comment détermine-t-on les proportions à payer aux communautés ? Ici également, et lorsque la concession est située sur le terroir traditionnel de plusieurs communautés différentes, il sera important de déterminer la proportion de la concession qui recouvre le terroir traditionnel de chaque village.

- **La Déclaration d'utilité publique et l'indemnisation**

Pour conduire des travaux d'intérêt général, l'Etat a besoin de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique. Les décrets de déclaration d'utilité publique sont pris après des travaux de terrain destinés à identifier les espaces dont le projet aura besoin, et les différents titulaires de droits sur ces espaces. Ces titulaires de droits sont identifiés, de même que leurs droits, et ils reçoivent une indemnisation pour les droits compromis. Il peut s'agir de droits sur la terre (lorsqu'elle est immatriculée) ou simplement de mises en valeur sur l'espace (maisons construites sur des terrains ne disposant pas de titre foncier, plantations, etc.).

Au cours des dernières années, de nombreux projets au Cameroun ont donné lieu à des contestations des modalités de compensation. Et les contestations surviennent généralement lorsque les destructions ont eu lieu, privant ainsi les acteurs de toute possibilité de vérification. Comment identifier de manière consensuelle les droits et usages des communautés sur un espace, droits destinés à la destruction dans le cadre d'un

5 L'article 17 du décret N°66-176 est ainsi libellé : « Les revenus tirés de l'attribution des parcelles du domaine national soit à titre de concession, soit à titre de bail, sont repartis à raison de 40% à l'Etat, 40 % à la Commune du lieu de situation du terrain, et 20% à la Collectivité villageoise intéressée pour une réalisation d'intérêt ».

projet de développement qui sera abrité sur le site ? La cartographie participative présente l'avantage de fournir des informations collectées par les communautés elles-mêmes, avec l'assistance d'un acteur extérieur. Les données font l'objet d'une validation collective, et la carte reste une preuve des usages et des droits, qui peut servir à régler de nombreuses contestations survenant dans le processus de compensation, qui ont parfois lieu plusieurs mois, voire plusieurs années après le début des travaux du projet, et donc la destruction des mises en valeur.



Les études impact sur l'environnement

L'EIE est présentée par le décret N°2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social comme l'« examen systématique visant à déterminer les effets favorables et défavorables susceptibles d'être causés par un projet sur l'environnement »⁶ et, par ricochet, sur les communautés qui utilisent l'espace et les ressources de l'environnement. Parmi les exigences imposées au promoteur du projet dans la préparation de son EIE, on retrouve l'obligation de procéder à :

- « La description et l'analyse de l'état initial du site et de son environnement physique, biologique, socio-économique et humain » ;
- « La description et l'analyse de tous les éléments et ressources naturels, socio-culturels susceptibles d'être affectés par le projet [...] »⁷

⁶ Article 2 du décret.

⁷ Article 10 du décret.

Ces éléments ne peuvent être valablement identifiés qu'en associant les populations riveraines dans la collecte des données et la validation collective. Ces éléments, rassemblés sur une carte, seront également un outil permettant de fixer les données de base, à partir desquels les impacts du projet seront suivis.

Les conflits agriculteurs-éleveurs

Le Cameroun est à la fois un pays agricole et un pays d'élevage, et la cohabitation entre les deux communautés est parfois difficile. Les textes en vigueur régissant le domaine national prévoient des modalités de prise en compte des impératifs de cette cohabitation.

Dans les zones abritant à la fois des éleveurs et des agriculteurs, il est prévu que la commission consultative soit mise à contribution, en proposant à l'autorité préfectorale la répartition de l'espace rural en zones agricole et pastorale suivant les besoins des populations⁸. Il s'agit là d'une démarche préventive par laquelle les communautés elles-mêmes procèdent à la détermination des sites à utiliser par chacun des deux groupes. En raison du caractère sensible de cette problématique, il est important que ces données fassent l'objet d'une collecte et d'une validation rigoureuses, et soient consignées dans un support cartographique, qui en permettra le suivi.

Le décret N°78/263 du 3 juillet 1978 fixant les modalités de règlement des litiges agro-pastoraux indique que lorsqu'elle connaît des différends de cette nature, la commission consultative comporte comme membres, en plus de ceux habituellement invités, un agriculteur et le chef des éleveurs⁹. Elle est alors chargée¹⁰ :

- D'organiser l'espace rural en zones agricoles et en zones d'élevage en fonction des besoins des populations et des exigences du développement
- De définir les modalités d'utilisation des zones mixtes. A cet égard, elle détermine l'époque de l'année où, compte tenu des conditions climatiques et du cycle des

⁸ Voir l'article 14 du décret N°76-166 précité.

⁹ Article 1 du décret.

¹⁰ Voir l'article 2 du décret.

cultures, l'agriculture et l'élevage peuvent être pratiqués par alternance. Ces zones sont insusceptibles d'appropriation privée ; les exploitants ne peuvent y posséder qu'un droit d'usage saisonnier ;

- d'exercer un contrôle permanent sur le terroir agro-pastoral en vue de s'assurer que les agriculteurs et les éleveurs respectent délimitations des zones respectives ;
- de régler les litiges agro-pastoraux ;

L'article 5 du décret prévoit que « La répartition de l'espace rural et ses modifications subséquentes doivent être homologuées par arrêté du Gouverneur territorialement compétent et portée à la connaissance du public ».

Comment identifier les zones agricoles et celles d'élevage, les zones mixtes et les couloirs de transhumance, les délimiter et les porter à la connaissance du public de manière périodique ? Comment collecter et fixer les informations provenant de sources différentes et parfois conflictuelles ? La cartographie participative, ici encore, semble être le seul outil indiqué, en raison du caractère contradictoire de son processus de préparation et de validation.



L'aménagement du territoire

Le Cameroun s'est engagé dans un processus d'aménagement du territoire. Le processus a commencé avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun, et se poursuit avec le plan de zonage national. Le plan de zonage procédera à une proposition pour l'affectation de l'espace à des usages variés, et il sera important de s'assurer que les espaces utilisés par les communautés soient identifiés et protégés. Comment parvenir à l'identification de ces espaces et ressources autrement que par la cartographie participative ?

En conclusion

On constate qu'il existe dans la législation de nombreuses dispositions invitant implicitement à la cartographie participative, dans tous les secteurs. On constate une grande clarté sur les RESULTATS, LA FINALITE de ce qui est attendu (le QUOI ?), mais un silence sur les MOYENS (le COMMENT ?), i.e. les modalités pour parvenir à cette finalité.

C'est ce silence qui a permis le développement de nombreuses méthodologies, d'inégale qualité, qui cohabitent sur le territoire national. Il était urgent pour le Gouvernement de déterminer une méthodologie unique pour parvenir à la pleine application des textes en vigueur, et le projet y a contribué en proposant une méthodologie unifiée, développée de manière inclusive, avec la participation active d'acteurs de terrain (ONG, associations de peuples autochtones, Chefs Traditionnels), la recherche, les ONG internationales actives dans la cartographie participative au Cameroun, le secteur privé, les Parlementaires, et l'ensemble des Administrations publiques compétentes en matière de gestion des espaces et des ressources.



Partially financed by Swedish development aid to The Tenure Facility.
The opinions expressed herein do not necessarily reflect those of Swedish development aid

Contacts | Tél.: (237) 699 936 446 | Rainbow.ATCP@gmail.com