

Les communs en milieu forestier : un processus en cours en Afrique Centrale ?

Vandi Faché,

Faculté de Droit de Strasbourg, et Réseau Foi et Justice

Guy Patrice Dkamela,

Département de Sociologie, Université de Cape Town

Kevin Sassia

Rainforest Foundation Norway

Philippe Karpe

CIRAD



Antenne Cameroun
Réseau Afrique Europe
Foi et Justice



UNIVERSITÉ DE STRASBOURG



Articulations de la présentation

- Une ébauche de réflexion sur un processus en cours en Afrique centrale sur l'émergence des communs
- Pourquoi l'analyse juridique ou les précédentes analyses ne perçoivent pas cette 'réalité émergente' ?
- Comment cette approche procède pour renouveler l'analyse du régime des droits forestiers (foncier, foresterie communautaire, exploitation, usage, etc.)
- Trois sujets ou terrains pour illustrer les intuitions et hypothèses
 - L'institutionnalisation de la cartographie participative
 - Les espaces socialement fonctionnels a Mindourou a l'est du Cameroun
 - Les forêts communautaires en RDC

Contexte de la cartographie participative

- Deux décennies de pratique au Cameroun (1997-2016): 26 projets ou initiative identifiés
- Plus de 400 communautés couvertes par les initiatives identifiées
- Plus de 3000 personnes formées à différentes tâches dans le processus de cartographie participative
- Les communautés de chasseurs-cueilleurs (Baka/Bagyeli) plus sollicitées
- Cameroun pionnier dans la région (RDC, initiatives de plus grande envergure)

Contexte de la cartographie participative

- Objectifs et contextes divers:
 1. Gestion et conservation des forêts (Forêts communautaires, UFA, Aires protégées, Suivi de l'exploitation illégale des forêts, REDD+ et PSE)
 2. Plantations agroindustrielles
 3. Développement des infrastructures
 4. Exploitation minière
 5. Démarches de sécurisation foncière (Démarche réactive et Démarche proactive)
 6. Aménagement du territoire (poursuivant plusieurs objectifs à la fois)
 7. Recherche (ex. SIG participatif (PGIS) peut apporter une valeur ajoutée aux connaissances spatiales locales)
 8. Coordination des acteurs et institutionnalisation

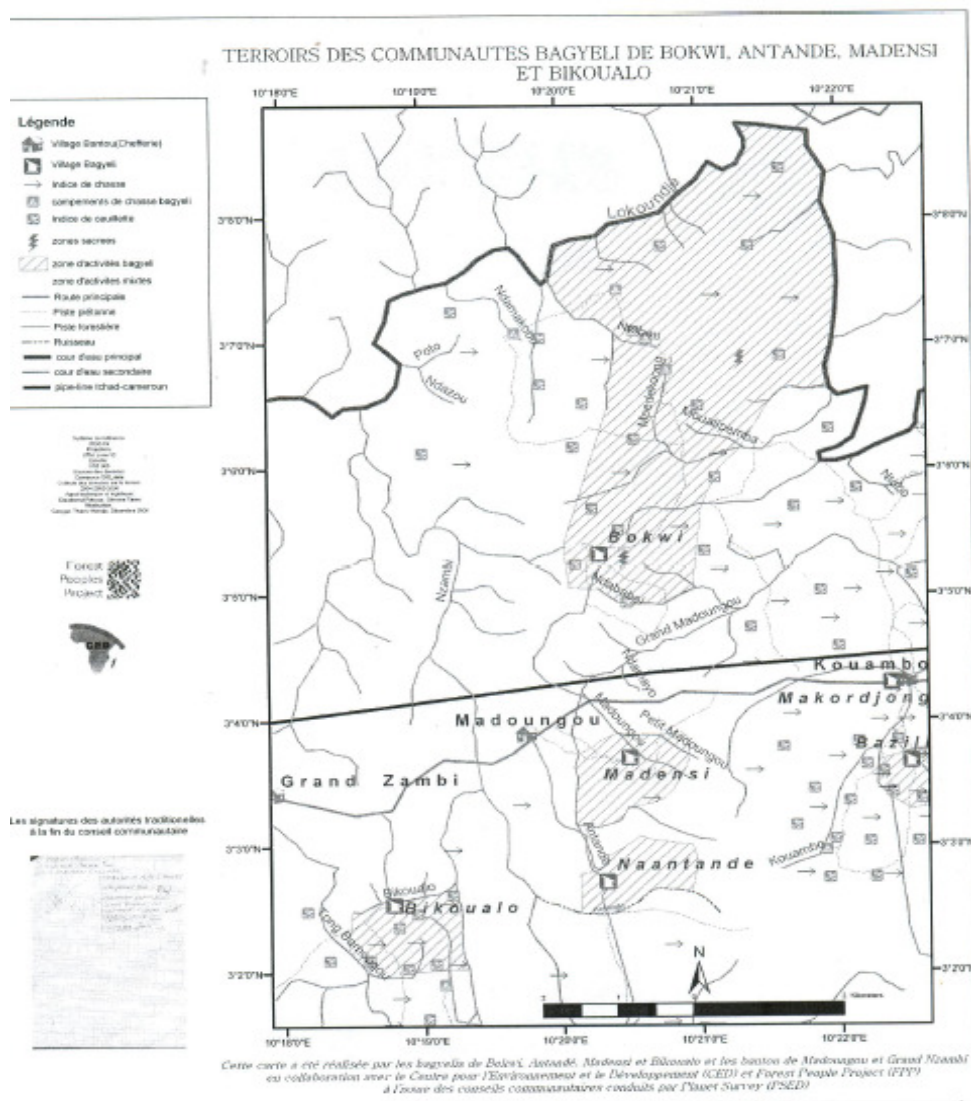
Contexte de la cartographie participative



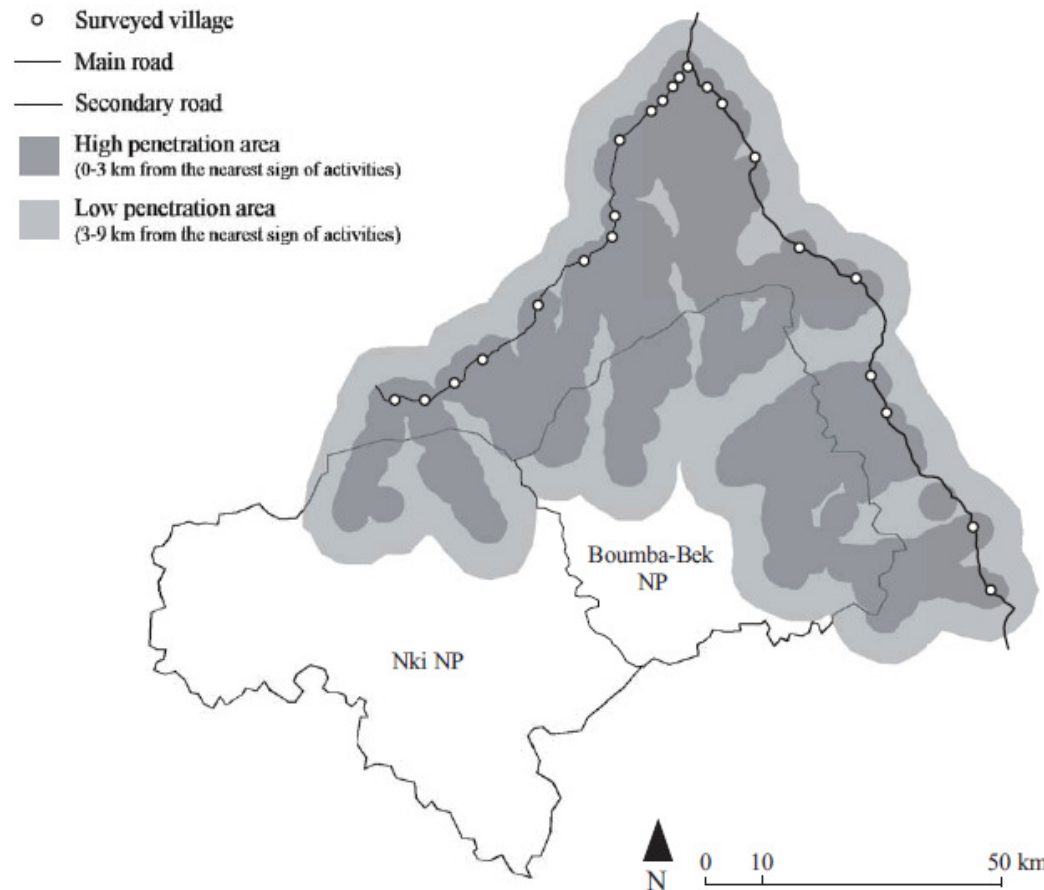
- Une diversité d'acteurs
- Quelques ONG nat. très visibles
- Des acteurs int. très visibles

Contexte de la cartographie participative

- Evolution (dans le temps et dans les méthodes et approches)
- Persistance de plusieurs méthodes (parfois sur les mêmes sujets et les mêmes terrains)
- Des différences dans la considération, la compréhension ou l'approche de la manière dont les communautés concernées doivent être au centre de l'exercice
- Des différences dans les symboles utilisés dans la légende
- Des attitudes différentes dans l'après cartographie (Appui ou non des communautés dans les plaidoyers)



- Un effort de delimitation de terroirs
- Dans un contexte précis: Rapports Bagyeli/Bantu, Pipeline Tchad-Cameroun



- Identification des espaces-ressources des Baka
- Distinction des espaces les plus ou les moins pratiqués dans les PN

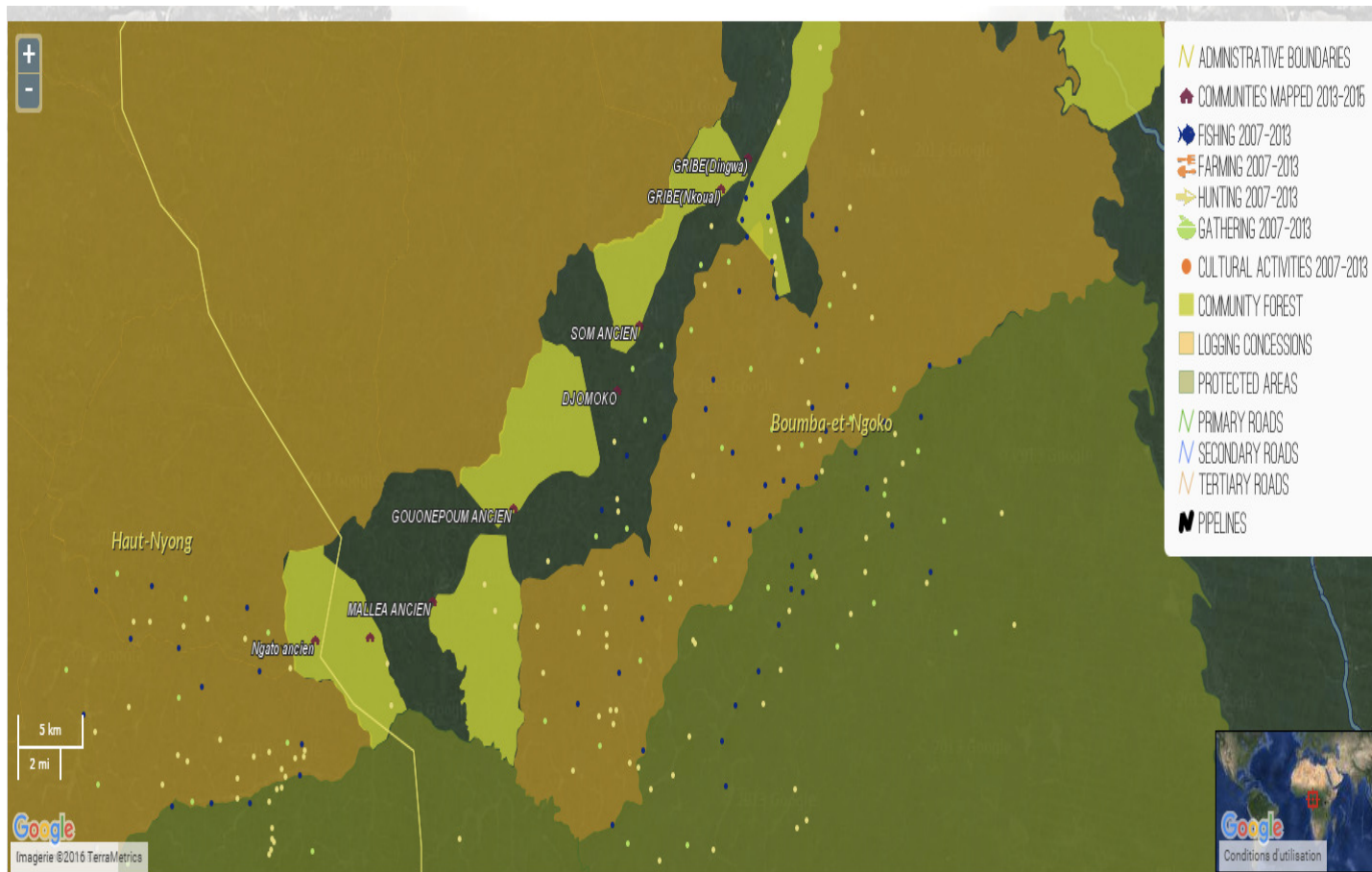
Fig. 4. Penetration area of Baka activities and national parks. This map is a trace of Fig. 3 created with ArcView software.



- Génération de cartes interactives à partir d'applications (GPS)
- Suivi de l'exploitation illégale des forêts

- Base de données en ligne

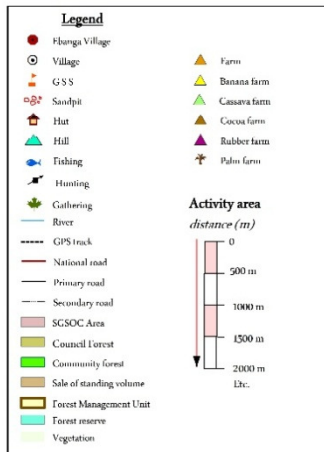
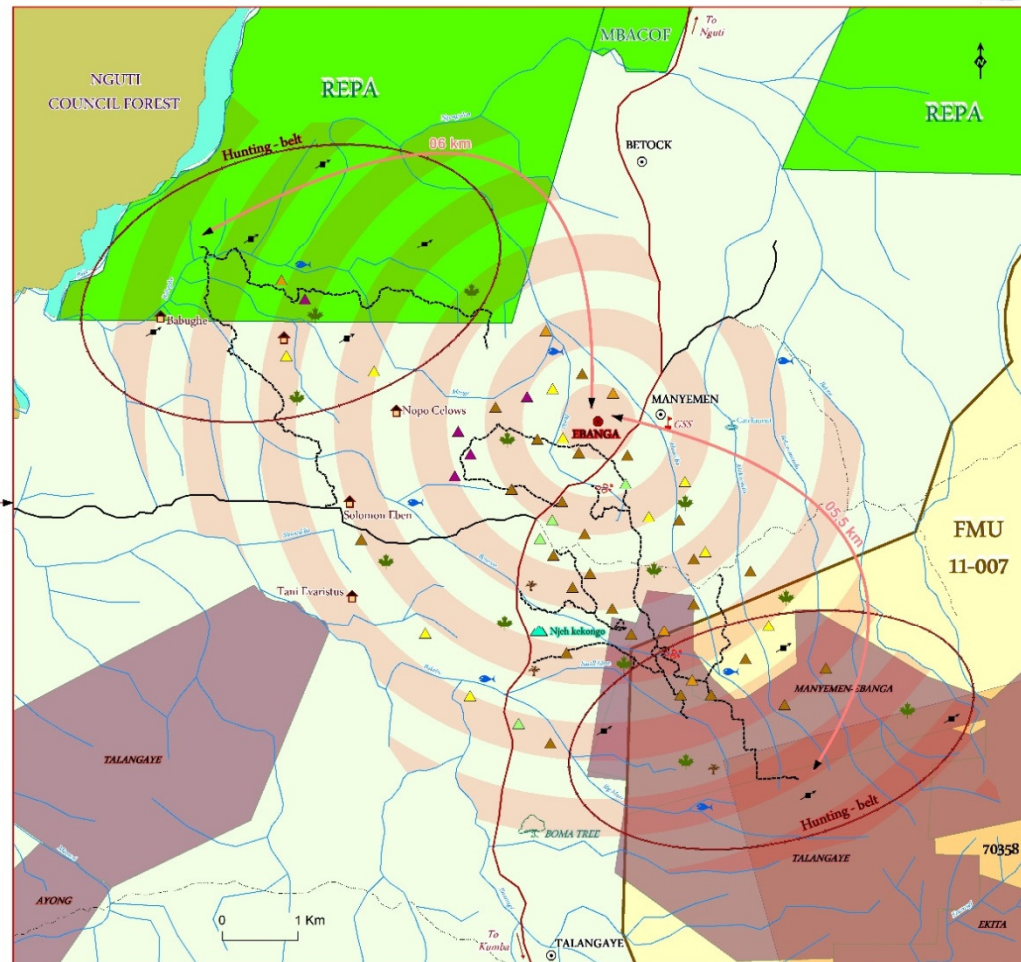
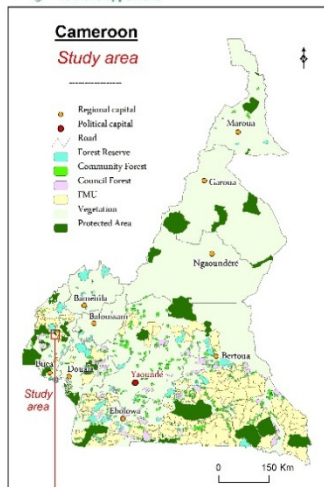
- Production de cartes interactives



ACTIVITY AREAS OF EBANGA VILLAGE

Centre pour
l'Environnement et
le Développement

Map achieved by the people of EBANGA village with the technical support of NATURE CAMEROON and CED.



Date : Juin/Sept. 2014 - Source : GPS data of field - Forest Atlas 2012

Multiple
usages des
terres

Chevauchements
et conflits

Questionnement par rapport aux communs

- On peut noter des dispositions juridiques invitant implicitement/explicitement à la cartographie participative
 - Plus implicite au Cameroun: foncier, mines, chefferie traditionnelle, forêts
 - Plus explicite en RDC: concessions forestières des communautés locales
- Une opinion répandue: cette institutionnalisation est insuffisante
- D'où un projet en cours visant à construire de manière participative une méthodologie unifiée, qui s'imposera à tous les acteurs

Questionnement par rapport aux communs

- Cette institutionnalisation de la cartographie participative suffit-elle pour établir les communs?
 - On note des risques: Elle peut s'avérer contre productive dans des contextes où les marges de manœuvre pour la participation sont réduites. Elle peut plutôt annihiler les communs.
 - L'insertion de dispositions explicites en matière de cartographie participative dans un texte forestier en RDC ne garantit pas la sécurisation des droits fonciers et la « vie des espaces de développement ». Elle est plutôt de nature à détruire l'équilibre des textes forestiers et faciliter les conflits.
 - Si la cartographie doit être conçue comme un véritable outil de la participation, un texte sur la cartographie participative s'insérerait plutôt dans un régime juridique de la participation – donc comme un texte d'application du principe de participation.

Questionnement par rapport aux communs

- Est-ce que la cartographie participative pourrait être repensée différemment – notamment comme un outil politique?
 - Il y a des préalables: notamment le niveau de structuration des communautés
 - Une approche en cours de développement: ‘législateur bis’ : le fait, pour la société civile, de contribuer en association avec le législateur de base à la construction de la loi

Deux autres cas concrets pour poursuivre la réflexion sur les communs

- **Cameroun:** Mindourou: questionnement sur la pertinence du Droit
- **République Démocratique du Congo:** Statut des forêts communautaires: questionnement sur la protection des autochtones

Cameroun

Remarques générales:

D'après les observations faites à Mindourou, le juriste est conduit à renouveler son analyse du droit. **Il considère qu'il aurait à nouveau une pertinence**

Des questionnements et des hypothèses peuvent être formulés présentement qui peuvent être regroupées **autour de deux préoccupations fondamentales en la matière:**

- **celle de la pertinence du Droit**
- **celle de la nature, de l'objectif et des termes des règles juridiques utiles**

Ils devraient aboutir à formuler **une nouvelle proposition de statut et de stratégie juridiques adaptées des droits forestiers au service du développement national et local**

L'existence réelle d'espaces fonctionnels

Constat:

Des espaces sembleraient exister à Mindourou:

- deux premiers types d'espaces: **des espaces administratifs** (sous-préfecture, administration forestière, mairie et chefferie en particulier) et **des espaces institutionnels** (concession forestière, *Comités Paysans Forêts* - CPF, Comités locaux de Développement, etc.)
- se superposeraient à eux **un troisième et dernier espace qui lui serait socialement fonctionnel**

De multiples questionnements et hypothèses juridiques

Caractérisation des communs

Etat présent des analyses:

L'espace socialement fonctionnel ne pourrait pas être assimilé à une communauté exprimant un intérêt commun général local. Il se situerait plutôt entre une masse informelle et non structurée d'individus isolés et une vraie communauté de vie.

La compréhension de cet espace reste insuffisante:

- il est encore difficile d'en fixer les caractéristiques. Est-il à Mindourou proche de l'un ou de l'autre? Ainsi, on ne sait pas encore s'il constitue le reste d'une communauté qui se désagrège progressivement et inéluctablement ou bien les prémises d'une communauté qui se constitue progressivement.
- il est également encore compliqué de savoir si elle ne serait pas une pure création intellectuelle de l'observateur qu'il imposerait à ce qu'il observe. Si tel était le cas, on se retrouverait de nouveau dans une situation d'inutilité sociale.
- il est tout aussi difficile de savoir l'identité de l'institution ou de la réforme légales qui a produit ces espaces ou de celles dont la réunion a eu cet effet. Avec quel poids, intensité et durée? Quel est le rapport entre le Droit et ces espaces, et notamment le droit foncier et forestier? Empêche-t-il l'établissement, le maintien et le développement de ces espaces? On peut raisonnablement supposer par exemple que le FSC auquel est soumise la société forestière Palisco à initier une prise de conscience des droits et des besoins des autochtones et de ce fait des aménagements pratiques y avec les populations locales non autochtones. Ceci reste encore à vérifier et à décrire. Il faut noter que la Palisco pourrait à terme se retirer du FSC pour des motifs de rendements. **On pourrait craindre alors que ce retrait signerait la fin de l'espace socialement fonctionnel que cette institution aurait produit. Peut-il se maintenir durablement et sereinement sans son appui? L'espace créé, malgré son autonomie, serait-il nécessairement limité par la nature/objet de l'institution qui en est à l'origine? Il semble certain que l'apport de l'institution à la vie de l'espace socialement fonctionnel serait en tout cas limité.** La Palisco demeure une société forestière qui n'a pas pour mission de créer, de gérer et d'ordonner ces espaces. Il ne faudrait cependant pas en déduire que l'espace socialement fonctionnel est de ce seul fait un espace incomplet, nécessairement défaillant. On pourrait cependant envisager d'accroître ses obligations sociales et humaines. Mais, ceci pourrait-il être réalisé sans modifier la nature de l'entreprise?
- ces espaces peuvent se superposer, se coordonner, fusionner puis se délier. Ils peuvent aussi se contredire, avec des surfaces différentes et dynamiques dans le temps, en fonction des intérêts ou des populations concernées. L'enjeu est celui d'en faire des moyens d'améliorer les conditions de vie des populations locales et au-delà. Comment s'appuyer sur eux pour confirmer, prolonger, améliorer et reproduire leur portée positive? Quels instruments supplémentaires pourrait-on ajouter? Suivant quelle structuration, objectif? Pour quel lien avec quelle institution? Comment savoir quelle institution créer et suivant quelle structuration? Est-ce que l'étude d'impacts et les évaluations régulières par exemple du FSC peuvent-ils être en mesure de mesurer et d'améliorer ce processus?

De multiples questionnements et hypothèses juridiques

Écriture du droit étatique

Etat présent des analyses:

De nouveau, se pose la question de sa rédaction (termes et forme). Comment rédiger des dispositions légales (foncières, forestière, de participation citoyenne) utiles y compris sous la forme d'une véritable loi commune intégrée dynamique et progressive?

Il est actuellement difficile de répondre clairement et pleinement à cette question. de par son langage et sa structure traditionnels, la loi serait un outil inévitablement trop simpliste pour gérer une situation si complexe, si contraignante. Comment renouveler ceux-ci et les adapter à sa nouvelle fonction? Quelques remarques de base peuvent être néanmoins formulées sur la base d'observations de la situation à Mindourou:

- la nature du droit étatique ne serait plus libre. L'existence de ces espaces justifierait, inciterait et contraindrait **l'intervention du droit avec un objectif en communion avec celui de la population**. Elle ne pourrait absolument pas être l'appui à une politique nationale ou externe détachée de l'intérêt général local. Dans ce contexte, si au départ le Droit serait surement volontairement dénué d'effets impératifs sur l'espace, il pourrait par contre faciliter la consolidation des espaces vers une véritable union
- il semblerait finalement plus pertinent de promouvoir **l'écriture d'une loi unique sur les espaces de développement et non pas de lois sectorielles**. Cette loi serait une loi sur la gestion intégrée **qui se fonderait sur l'existence préalable de solidarités dont elle tiendrait compte**. Il s'agirait bien ici en effet de rédiger une loi pour susciter ou accompagner la création d'espaces communs de développement
- pour assurer pleinement sa mission, cette loi devrait **éviter l'emploi de concept contraignant, dogmatique et clos: foncier, aménagement du territoire, etc.** Il s'agirait aussi de favoriser la **réécriture de lois en lien avec ce souci d'espace de développement**
- établie en tant que texte fondamental, cette **loi sur les espaces de développement sera donc au centre de tous les statuts juridiques à venir** : les principes fondamentaux qu'elle posera constitueront un noyau dur qui déterminera fondamentalement l'esprit et l'objectif de chacun des statuts particuliers (forêt, foncier, foresterie, etc.) qui n'en seront que l'application ou la traduction particulière dans le champ spécifique
- cette loi doit être bien une loi sur les espaces de développement et non par exemple une énième loi environnementale ou autre car son champ porte sur la refondation d'une communauté de vie dans tous ses aspects et qu'elle a pour mission d'inscrire cet objectif fondamental dans chacun des statuts particuliers, d'irradier l'ensemble des processus normatifs en cours ou à venir, en particulier la réforme foncière
- la réaffirmation en cours de **la primauté des droits de l'homme dans l'ensemble des activités économiques et commerciales** (Responsabilité sociale des entreprises, etc.) **serait dans ce cadre une première étape utile, préparatoire ou conservatoire, dans l'attente de la loi sur les espaces de développement**. En effet, de par son champ et sa mission, elle réaffirme, promeut et approfondit les droits humains

Analyse du droit actuel camerounais

Questions:

- existe-t-il des institutions pertinentes pour appuyer et amplifier ce processus?
- comment les adopter?
- avec quel contenu?

Il existe déjà des règles, et des propositions de réforme, **quelle est leur valeur?**

République Démocratique du Congo

Contexte:

- la gestion communautaire des forêts s’inscrit dans la droite ligne **des objectifs de la République Démocratique du Congo en matière de réduction de la pauvreté en milieu rural, de préservation de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique**
- chaque communauté locale pourra désormais obtenir gratuitement un titre de concession forestière perpétuelle d’une superficie maximale de 50 000 hectares. Une Division de la Foresterie Communautaire a d’ores et déjà été créée au sein du Ministère de l’Environnement, de la Conservation de la Nature et du Développement Durable au niveau central. L’administration devra se doter de bureaux en province, qui est le niveau retenu pour traiter les demandes de titre de CFCL. Si aucune concession n’a encore été attribuée à ce jour, il importe de souligner que la société civile congolaise avait anticipé la signature des textes et a déjà initié un certain nombre de projets pilotes au travers du pays.
- la gestion communautaire est considérée aujourd’hui comme **une opportunité unique pour les communautés forestières d’obtenir la reconnaissance légale et la sécurisation d’une partie de leurs droits sur leurs ressources et leurs espaces**. Ceci dit, un certain nombre d’articles des textes sont assez ambigus ce qui pourrait rendre leur application problématique

Les textes pertinents en RDC

Un statut progressivement détaillé: l'élaboration et la signature des textes réglementaires sont le fruit d'un travail de plus de dix ans, ayant mobilisé un grand nombre d'intervenants de la société civile, du gouvernement et des communautés:

- **la loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier** a reconnu le droit des communautés locales à bénéficier d'une concession forestière: article 22 alinéa 1er: "Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume«
- conformément à l'alinéa de ce même article, deux textes règlementaires successifs ont récemment précisé le régime juridique de ces concessions forestières:
 - **Décret n° 14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales**
 - **Arrêté ministériel n° 025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales**

Une première lecture

Constats: selon la loi:

- la communauté locale serait **un ensemble ethniquement homogène d'individus, répartis en familles ou en clans détenteurs de droits sur des espaces distincts et bien déterminés**
- chaque communauté locale aurait **un unique système de règles coutumières auquel tous les membres se référeraient pour l'organisation sociale ou pour la résolution de conflits**

Conséquences: restriction des droits de certaines populations: si cette représentation pourrait convenir pour décrire l'organisation sociale et spatiale dans un grand nombre de territoires de la République Démocratique du Congo de manière satisfaisante, **elle ne peut néanmoins être généralisée à l'ensemble des contextes et ce pour plusieurs raisons:**

- cette représentation **ne prend pas en compte la dynamique des usages et des droits des communautés locales sur un espace donné** : ceux-ci se modifient par le jeu des conquêtes, des migrations, des politiques et autres
- elle s'appuie sur **un modèle d'organisation sociale et d'occupation de l'espace dans lequel tous les groupes de la RDC ne se retrouvent pas**: cette représentation repose sur le principe de l'exclusivité de la possession de la forêt : Une forêt donnée ne peut appartenir qu'à une famille, ou à un clan, dont les membres sont unis par une histoire, une vision du monde partagée, la reconnaissance des mêmes autorités et règles coutumières, une même compréhension de ce que signifie la propriété. Dès lors, tout autre utilisateur de cette forêt serait soit un allochtone, soit un marginal et ne peut se valoir des mêmes droits que le groupe *ayant-droit*. Or il est des endroits de la RDC où des groupes ayant chacun leur propre vision du monde et leur propre organisation sociale coexistent sur un même espace. Comment les textes permettent d'adresser ce type de configuration ? C'est notamment le cas dans certains territoires où vivent les peuples autochtones pygmées

Une seconde lecture

Constat: suivant une lecture différente, on peut qualifier ou comprendre les défauts énoncés plus haut de manière plus positive et constructive pour l'ensemble des populations concernées:

- **l'aménagement fixe beaucoup de restrictions et d'obstacles, sans justification claire, aggravés par des contradictions entre les dispositions, les trop nombreuses imprécisions, lacunes, inconsistances et incohérences avec l'objectif apparemment poursuivi et, de nouveau sans explication ou lien évidents, la multiplication excessive d'institutions, de procédures ou d'obligations.** Ces défauts se vérifient de surcroit dans tous les aspects du régime juridique, c'est-à-dire sa finalité, la définition des sujets, de leurs droits et obligations, des objets spécialement le foncier forestier, des différentes procédures établies en particulier en ce qui concerne la création d'une concession, des institutions et des règles de gouvernance, des modalités de contrôle, de sanction et de collaboration spécialement avec l'Etat et avec les autres communautés locales. Dépendant de surcroit de l'adoption d'autres textes, ce régime juridique est finalement dénué de normativité. De manière spécifique, contredisant d'autres dispositions du droit forestier, lesquelles distinguent les communautés locales des peuples autochtones, il altère la protection de ces derniers en embrouillant leur statut juridique et en introduisant de l'arbitraire par la violation des règles de l'état de droit
- en fait, **les défauts semblent être surtout le reflet d'une maladresse compréhensible et peut être recherchée des auteurs du régime juridique. Ils semblent laisser, peut être de manière volontaire, une porte ouverte à commentaire juridique audacieux des textes, en tout cas non littérale.** Ainsi, **cette maladresse serait d'une certaine manière volontaire, même si encore inorganisée c'est-à-dire ne correspondant à une vraie légistique congolaise. En effet, elle exprimerait finalement une recherche d'écrire un objectif juste (les Communs) dans un contexte socio-politique et intellectuel compliqué et contraignant. L'existence de cette maladresse prouverait l'existence en définitive de cet objectif peut être difficile encore à énoncer et à structurer. Elle serait l'expression et la conséquence de cette difficulté.** Certes, l'autorité étatique est clairement et très fortement affirmée et brutalement aménagée. Ceci pourrait conduire à douter de cette lecture constructive des textes. Néanmoins, il y a aussi des indices plus positifs renforçant la conviction²⁷ en faveur de cette lecture

Un contexte contraignant

Constats:

- malheureusement, on comprend bien le contexte et donc on saisit bien **la nécessité présente d'utiliser sans les réviser juridiquement les textes actuels dans leur interprétation littérale**
- **cette impossibilité est la conséquence même du contexte socio-politique et intellectuel**: la société civile dans son ensemble, à l'exception peut être de timides critiques de la part d'organisations autochtones, soutient ces textes. C'est un « combat » que la société civile a mené sur près de 10 ans, des critiques seraient très mal vues. De plus, bien que signés, ces textes sont particulièrement fragiles. Des dissensions au sein même de la société civile seraient vues comme une opportunité pour le gouvernement de faire passer des textes alternatifs qui seraient bien moins favorables aux communautés. Aujourd'hui, beaucoup estiment qu'aucun texte ne sera jamais parfait et qu'il faut dorénavant et déjà expérimenter la forêt communautaire

Une démarche longue et pragmatique pour convaincre

Constat: recours indispensable à des outils techniques pratiques:

- la Stratégie Nationale sur la FC
- la feuille de route sur les CFCL
- les tables rondes
- le choix des sites pilotes et le processus de mise en oeuvre de la FC
- le Guide opérationnel prévu par les textes