

REPUBLIQUE DU CAMEROUN  
Paix-Travail-Patrie



REPUBLIC OF CAMEROUN  
Peace-Work-Fatherland

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT,  
DE LA PROTECTION DE LA NATURE  
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

MINISTRY OF ENVIRONMENT,  
PROTECTION OF NATURE AND  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT

SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DE LA CONSERVATION  
ET DE LA GESTION DES  
RESSOURCES NATURELLES

DEPARTMENT OF CONSERVATION  
AND NATURAL RESOURCES  
MANAGEMENT

ANALYSE DE LA COHERENCE ENTRE LES POLITIQUES ET LOIS  
SECTORIELLES DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE  
EFFICACE DU MECANISME REDD+ AU CAMEROUN

Par  
Patrice BIGOMBE LOGO,  
Consultant en Développement Durable,  
Directeur du Centre de Recherche et d'Action  
Pour le Développement Durable en Afrique centrale  
(CERAD)

Yaoundé, le 18 Janvier 2017

---

---

## Table des matières

---

---

## Résumé exécutif

---

---

## Remerciements

---

---

## Liste des sigles et abréviations

AAC	Assiette Annuelle de Coupe
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (UNFCCC)
CdP	Conférence des Parties à la CCNUCC
CIFOR	Centre de Recherche Forestière Internationale
CTD	Communauté Territoriale Décentralisée
DD	Déforestation et Dégradation des Forêts
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
ECAM	Enquête Camerounaise sur les Ménages
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
GES	Gaz à Effet de Serre
GIZ	Coopération Technique Allemande
HEVECAM	Hévéa du Cameroun
INC	Institut National de la Cartographie
INS	Institut National de la Statistique
MINADER	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
MINEPDED	Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable
MINEPIA	Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries Animales
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune
MINMIDT	Ministère des Mines, de l'Industrie et du Développement Technologique
OIBT	Organisation Internationale des Bois Tropicaux
ONU-REDD	Organisation des Nations Unies pour le Processus REDD
PIB	Produit Intérieur Brut
PIF	Programme d'Investissement Forestier
PNB	Produit National Brut
PNGE	Plan National de Gestion Environnementale
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRECASEM	Projet de Renforcement des Capacités du Secteur Minier
REDD+	Réduction des Émissions issues de la Déforestation et de la Dégradation des Forêts
R-PIN	Note Conceptuelle pour la Préparation au Mécanisme REDD+
R-PP	Proposition des Mesures pour la Préparation au Mécanisme REDD+)
SDSR	Stratégie de Développement du Secteur Rural
SOCAPALM	Société Camerounaise des Palmeraies
ST-REDD+	Secrétariat Technique REDD+ au Cameroun
UE	Union Européenne
UFA	Unité Forestière d'Aménagement
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature

---

---

## 1. INTRODUCTION GENERALE

### 1.1. Contexte et justification de l'étude

La lutte contre les changements climatiques est une préoccupation majeure de la communauté internationale. C'est, en effet, au Sommet de la Terre, de Rio de Janeiro, au Brésil, en juin 1992, qu'elle a pris conscience de l'importance et de la nécessité de mener cette lutte. Une Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques y a alors été adoptée avec pour objectif de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». En 1997, la Convention a été complétée par le Protocole de Kyoto qui a fixé, pour les pays industrialisés, des objectifs de réduction des émissions de GES pour la période 2008-2012.

A la 11<sup>ème</sup> Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à Montréal, au Canada, 2005, le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont introduit une proposition pour que la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation dans les pays en développement soit reconnue comme un moyen de lutte contre le réchauffement climatique. Cette proposition sera acceptée à la 13<sup>ème</sup> Conférence des Parties, en décembre 2007 à Bali, en Indonésie. Le Plan d'action de lutte contre les changements climatiques visant à limiter la hausse des températures moyennes à 2°C est adopté à cette conférence et consacre la Réduction des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégradation des Forêts (REDD+) comme mécanisme pertinent d'atténuation des changements climatiques.

Le mécanisme REDD+ prévoit que les pays en développement qui pourront prouver qu'ils ont diminué leurs émissions de gaz à effet de serre résultant de la déforestation et de la dégradation de leurs forêts pourraient bénéficier des compensations des pays développés. Les réductions d'émissions obtenues dans ce cadre devront respecter les critères de permanence, c'est-à-dire, qu'elles devront se poursuivre sur le long terme, d'additionnalité, d'est-à-dire, que les réductions d'émissions devront résulter d'un changement de pratiques habituelles, et de fuite, c'est-à-dire, que les réductions d'émissions ne devront pas être compensées par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Enfin, les réductions d'émissions de gaz à effet de serre devront être mesurables, notifiables et vérifiables (MNV). Ces exigences visent à garantir la crédibilité des réductions d'émissions en apportant la preuve que les réductions d'émissions sont effectives et réelles.

Depuis la Conférence de Bali de 2007, les Parties aux négociations s'attèlent maintenant à définir le contenu et la portée du mécanisme REDD+, à élaborer des stratégies nationales de mise en œuvre, à convenir des règles de structuration et de fonctionnement et à établir un plan de financement du mécanisme. Prenant conscience des impacts indéniables de la déforestation et de la dégradation des forêts sur le climat, le Cameroun a adhéré au mécanisme REDD+, dès son émergence au niveau international en 2005, l'a intégré dans sa politique climatique et s'est engagé à le mettre en œuvre comme un moyen indispensable de lutte contre

---

---

les changements climatiques. La conception et le développement du mécanisme au Cameroun montrent qu'il touche et implique l'ensemble des secteurs liés au mécanisme REDD+. Sa fonctionnalité et son efficacité vont dépendre, d'une part, de la cohérence des politiques et lois sectorielles liées au mécanisme REDD+ et, d'autre part, de son intégration dans les politiques et stratégies de développement du pays. C'est pour cette raison que cette étude est réalisée. Elle vise à analyser la cohérence des politiques et des lois sectorielles liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans la perspective de la mise en œuvre efficace du mécanisme REDD+ au Cameroun et proposer les réformes indispensables à son intégration. Pour qu'il fonctionne de manière cohérente et que sa mise en œuvre soit efficace, il est nécessaire et indispensable à la mise en œuvre efficace du mécanisme REDD+ au Cameroun.

## 1.2. Cadre théorique et conceptuel de l'étude

### 1.2.1. L'approche systémique d'analyse de la cohérence entre les politiques et lois sectorielles

L'analyse de la cohérence des politiques et lois sectorielles liées au mécanisme REDD+ a adopté une approche systémique et prospective. S'agissant de l'approche systémique, les politiques et les lois sectorielles liées au mécanisme REDD+ ont été abordées, traitées et analysées comme des éléments d'un ensemble et/ou des composantes d'un tout ayant des relations d'interdépendance et en interaction permanente.

Chaque politique/loi sectorielle est certes un élément spécifique, avec son contenu, ses principes, ses objectifs, ses exigences et ses finalités ; mais elle reste liée et en interaction avec les autres politiques/lois sectorielles, de telle manière que son organisation et son fonctionnement agissent, influent et ont des conséquences sur les autres politiques/lois sectorielles. L'analyse de la cohérence des politiques et lois sectorielles a donc mis l'accent sur les points convergents et divergents des politiques et lois sectorielles en rapport avec la mise en œuvre efficace du mécanisme REDD+.

S'agissant de l'approche prospective, l'analyse de la cohérence des politiques et des lois sectorielles liées au mécanisme REDD+ a tenu compte du contenu actuel des politiques et lois sectorielles et des perspectives projetées dans le cadre des réformes des politiques et législations d'affectation et d'utilisation des terres et de gestion des ressources naturelles.

### 1.2.2. Clarification conceptuelle

Les concepts fondamentaux de cette étude sont la REDD+, les politiques et lois sectorielles liées à la mise en œuvre du mécanisme REDD+ au Cameroun, la

---

---

cohérence des politiques et lois sectorielles, l'intégration du mécanisme REDD+ dans les politiques et lois sectorielles, et la mise en œuvre efficace de la REDD+.

Le mécanisme REDD+ au Cameroun porte sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation et la dégradation des forêts, la

La notion de politiques et lois sectorielles

La notion de cohérence des politiques et lois sectorielles

La notion de mise en œuvre efficace de la REDD+

### 1.3. Méthodologie de réalisation de l'étude

L'étude a adopté une approche participative, compréhensive et critique. L'approche participative s'est traduite par la consultation des personnes ressources du Secrétariat Technique REDD+ et des experts en matière de changements climatiques sur la cohérence des politiques et lois sectorielles liées au mécanisme REDD+ au Cameroun et les réformes indispensables pour la mise en œuvre efficace de la REDD+ au Cameroun.

La démarche compréhensive a consisté à comprendre et à analyser le contexte du mécanisme REDD+ au Cameroun, le niveau d'intégration et de cohérence avec les politiques et stratégies de développement et les politiques et lois sectorielles liées à la gestion des ressources naturelles, à l'affectation et à l'utilisation des terres, à l'urbanisation, à l'industrialisation et au développement des infrastructures.

La démarche critique, quant à elle, a consisté à évaluer l'impact du contenu actuel et des projections des politiques et lois sectorielles sur la capacité du mécanisme REDD+ à produire les résultats attendus et définis dans la politique climatique du Cameroun.

La réalisation de l'étude a suivi quatre (04) phases essentielles, à savoir, le cadrage et la compréhension des termes de référence de l'étude, la revue et l'analyse documentaire, l'entretien avec les personnes ressources, l'interprétation, la systématisation et l'interprétation des informations recueillies.

### 1.4. Limites de l'étude

Les principales limites de l'étude portent sur l'absence d'interaction avec les décideurs dans les politiques et lois sectorielles liées à la mise en œuvre du mécanisme REDD+ et la non réalisation d'une enquête sur le terrain auprès des acteurs des politiques et lois sectorielles liées à la mise en œuvre du mécanisme REDD+ au Cameroun (décideurs politiques, secteur privé, organisations de la société civile, communautés locales et autochtones). Ces insuffisances vont être comblées par les ateliers de présentation, de discussion et de validation de ce rapport d'étude qui permettront à ces acteurs de donner leurs points de vue sur la cohérence des politiques et lois sectorielles liées au mécanisme REDD+ au Cameroun.

---



---

## 2. LA REDD+ DANS LES POLITIQUES ET LOIS SECTORIELLES ACTUELLES AU CAMEROUN

### 2.1. Le mécanisme REDD+ et ses finalités au Cameroun

#### 2.1.1. Historique et processus de développement du mécanisme REDD+ au Cameroun

Le Cameroun s'est engagé dans le mécanisme REDD+ en 2005, lors de la 11<sup>ème</sup> Conférence des Parties à Montréal, au Canada. Il a participé et contribué, avec les pays de la COMIFAC, aux discussions sur la proposition des pays en voie de développement visant l'introduction de la Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) comme l'un des mécanismes à intégrer dans le futur régime post-Kyoto. Faisant suite à l'accord de Copenhague à la COP 15, il a décidé de mettre en place un processus REDD+ participatif et inclusif, qui prend en compte ses objectifs de développement et intègre les préoccupations de toutes les parties prenantes.

Le travail a alors commencé par l'élaboration de sa Readiness Plan Idea Note (R-PIN) qui est un document présentant la situation préparatoire du pays à participer au mécanisme REDD+. Le document R-PIN est une base de données sur l'état des forêts, la conservation et la gestion durable des forêts. Elle a été élaborée et soumise à l'adoption du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) le 31 juillet 2008. Durant cette phase, certaines initiatives REDD+ se sont développées pour tester la faisabilité de la mise en place d'un tel mécanisme au Cameroun notamment le projet pilote REDD Cameroun, Pro-poor REDD Project, Making REDD Work for the Congo Basin et les programmes de renforcement des capacités en matière de REDD dans le Bassin du Congo.

Le document R-PP a été rédigé entre février et septembre 2012 et soumis pour examen et approbation au Fonds du Partenariat du Carbone Forestier (FCPF) de la Banque Mondiale le 6 août 2012. Conçu avec la participation de toutes les parties prenantes, il a été validé en février 2013.

Pour une gestion efficace et multisectorielle du processus, un Comité de pilotage REDD+, en tant qu'organe décisionnel) et un secrétariat technique (organe opérationnel) ont été créés. Le Comité de pilotage est l'organe décisionnel et le secrétariat technique REDD+, un organe technique et opérationnel.

Parallèlement à l'élaboration du document R-PP, plusieurs études, initiatives ou projets REDD+ ont été développés et mis en œuvre. Ces initiatives (le projet pilote REDD Cameroun, Pro-poor REDD Project, Making REDD Work for the Congo Basin, projets CBSP-Conservation and Sustainable Use of Ngoyla-Mintom Forest, WWF's Ngoyla Mintom programme, Dja Biosphere Regional REDD+ Project Cameroon) avaient comme principales activités les approches méthodologiques pour les consultations avec les communautés et la société civile sur la REDD au Cameroun, les activités de concertations pour les conditions de succès et de garanti de la participation des communautés dans le processus REDD+, les activités de réflexion

---

---

pour la promotion des droits fonciers communautaires dans le bassin du Congo, des études comparatives à l'échelle globale sur la REDD+. Le processus de mise en œuvre de ces initiatives/projets a renseigné le document R-PP et continue à fournir des éléments utiles à cette stratégie, dans l'étape de construction de la stratégie nationale REDD+ où le pays se trouve actuellement.

Le Cameroun élabore en ce moment le document de stratégie nationale pour la REDD+.

### [2.1.2. Vision et objectifs du mécanisme REDD+ au Cameroun](#)

### [2.1.2. Finalités du mécanisme REDD+ au Cameroun](#)

### [2.1.3. Projection de la gouvernance du mécanisme REDD+ au Cameroun](#)

## 2.2. Les politiques et lois sectorielles liées à la mise en œuvre de la REDD+ au Cameroun

Les politiques et législations liées à la mise en œuvre de la REDD+ au Cameroun peuvent être structurées en deux grandes catégories, à savoir, celles qui sont étroitement liées au mécanisme REDD+, d'une part et, d'autre part, celles qui sont complémentaires à sa mise en œuvre.

### 2.2.1. Les politiques et lois sectorielles clés liées à la mise en œuvre de la REDD+ au Cameroun

#### 2.2.1.1. Les politiques et lois foncières et domaniales

Les politiques régissant les affaires foncières et domaniales au Cameroun visent à déterminer les modes d'occupation des terres, les modalités de dévolution des droits, de jouissance, de perte et ou de compensation de la perte des droits.

Le régime foncier et domanial au Cameroun est régi par les ordonnances 74/1 et 74/2 du 6 juillet 1974 fixant respectivement le régime foncier et domanial. Ces textes répartissent les terres en trois (03) grands domaines que sont le domaine public, le domaine privé et le domaine national. Compte tenu de cette distinction, le droit applicable diffère d'un domaine à l'autre.

Le domaine public est constitué des terres détenues par l'État au profit du peuple camerounais. Il s'agit de terres inaliénables du domaine public maritime, fluvial, terrestre et aérien. Le domaine privé renvoie à l'ensemble des terres rentrant dans le patrimoine de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes privées. Ces terres font l'objet d'un titre foncier au nom du bénéficiaire. Le domaine national quant à lui désigne l'ensemble des terres administrées ou placées sous le contrôle de l'Etat en un vue d'une utilisation rationnelle. Deux modes d'attribution des terres ont été consacrées par les politiques en vigueur, à savoir : d'une part l'immatriculation directe, qui concerne les demandes des individus et, d'autre part, l'immatriculation indirecte qui

---

---

consiste à attribuer une portion de terre à un investisseur pour la réalisation de projets d'intérêt public.

La mise en œuvre des politiques foncières et domaniales inscrites dans les ordonnances de 1974 fait appel à une panoplie de textes d'application. Il s'agit prioritairement décret du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national, de la loi n°85/09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, du décret n°87/1872 du 18 décembre 1987 portant application de la loi 85/9 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation ; du décret n°2003/418/PM du 25 février 2003 fixant les tarifs des indemnités à allouer au propriétaire victime de destruction pour cause d'utilité publique de culture et d'arbres cultivés et de l'arrêté n° 00832/Y/15/1/MINUH/D fixant les bases de calcul de la valeur vénale des constructions frappées d'expropriation pour cause d'utilité publique. Au delà des textes d'application, son application fait également appel au décret n°2013/0171 /PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et sociale et les politiques internationales qui sont déclenchées lorsqu'un investissement ayant un impact foncier mobilise les institutions internationales de financement et/ou de coopération au développement.

L'impact de l'approche actuelle de gestion des terres sur la forêt est considérable. Cette incidence est liée au fait que les terres peuvent attribuées sur l'ensemble du territoire national, sans considération préalable des autres usages. Conséquence, des portions de terres potentiellement destinées ou déjà affectées à l'aménagement forestier durable ou à la conservation de la biodiversité, peuvent être attribuées à des agro-industries, dont l'implantation entraîne la déforestation.

#### 2.2.1.2. Les politiques et lois d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire désigne l'action publique dont la finalité est de rechercher la rationalité, l'efficacité et l'efficience des politiques de localisation, répartition ou disposition des populations, des activités et des équipements dans un espace donné. Elle vise à assurer de la réalisation optimale des interventions croisées, sectorielles et territoriales déconcentrées et décentralisées. Au Cameroun, l'organisation du territoire a été dominée par des évolutions, tributaires des changements successifs intervenus dans l'histoire et de l'orientation des politiques spécifiques. L'accession à l'indépendance a marqué un tournant décisif dans la définition des objectifs des différentes stratégies d'aménagement du territoire mises en place depuis cette période. Ainsi, les cinq objectifs visés depuis l'indépendance sont de : (i) accompagner le développement des villes ; (ii) développer les réseaux de communication et de desserte ; (iii) aménager et équiper les campagnes pour le développement rural ; (iv) Implanter les équipements et services publics de base ; (v) et valoriser durablement les ressources.

---

---

Après une période transitoire dominée par l'instabilité économique et la faible marge de manœuvre des pouvoirs publics dans la définition des options stratégiques, la formulation de la Vision d'émergence à l'horizon 2035 et du DSCE qui oriente sa mise en œuvre, a suggéré au gouvernement, la mise en place d'une véritable politique d'aménagement du territoire, tenant compte des besoins de maîtrise du territoire, basée sur la mise en cohérence spatiale et temporelle des politiques sectorielles de développement. C'est pour concrétiser cette vision que la loi n°2011/008 du 06 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a été adoptée.

Conformément à l'article 2 de ce texte, la politique nationale d'aménagement du territoire au Cameroun concourt à l'unité de la nation, à la solidarité entre les régions et les citoyens et à l'intégration des populations. Elle vise un développement équilibré du territoire alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Le socle de cette politique se trouve dans le Schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire, dont la vocation est de fixer les orientations à long terme en matière d'aménagement de l'environnement et de développement durable du territoire national. Contrairement aux démarches antérieures, l'aménagement du territoire établi dans la loi de 2011 embrasse une dynamique sectorielle et transversale, institutionnelle, gouvernance, macroéconomique et spatiale. Le schéma opérationnel exige donc que les politiques sectorielles s'appuient sur les outils d'aménagement du territoire pour définir leurs politiques et stratégies spécifiques. La mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire est soutenue par des réglementations spécifiques dont la mise en œuvre encadre certains segments de l'action publique. Il s'agit du décret n° 77/193 du 23 juin 1977 portant création de la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux, du décret n° 79-189 du 17 mai 1979 réglementant la délimitation des centres urbains ; du décret n° 79-194 du 19 mai 1979 fixant les règles relatives à la création des lotissements ; décret n° 81-185, du 4 mai 1981 réglementant les conditions de réalisation de lotissements spéciaux par la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux (MAETUR) et de l'arrêté n° 79-PM du 10 juillet 1981 fixant les modalités d'attribution des parcelles des lotissements sociaux.

L'orientation de la politique d'aménagement du territoire influence les politiques et stratégies de gestion des terres et des ressources naturelles. Bien que la SNADDT dont l'adoption déclenchera la mise en œuvre de la politique de 2011 n'est pas encore défini, il est indéniable que les choix stratégiques opérés auront un impact sur les politiques forestières et incidemment les modalités de gestion durable. A ce titre, le développement des infrastructures, des activités agro-pastorales, l'exploitation du bois, reconnus comme les causes directes de la déforestation et de la dégradation des forêts dans le Bassin du Congo, dépend des orientations de la politique

---

---

d'aménagement du territoire retenues dans le SNADDT. De la même manière, une planification approximative ou inappropriée aura des conséquences négatives sur la durabilité des démarches sectorielles.

### 2.2.1.3. Les politiques et lois agricoles

L'agriculture occupe 22% du Produit Intérieur Brut(PIB) et mobilise 61% de la population active du Cameroun. Dans la nouvelle stratégie de développement économique et social définie dans la Vision 2035 et le DSCE, le secteur agricole repose sur une stratégie concertée et intégrée de développement agro-rural, dont l'ambition est de propulser le secteur agricole à une autre phase et d'en faire un secteur clé de l'économie nationale. Cette stratégie est bâtie sur quatre(04) axes stratégiques à savoir : (i) l'amélioration de l'efficacité des différents systèmes productifs, essentiellement au moyen d'une meilleure mobilisation du facteur "capital"(matériel agricole, intrants, financement,...) mais également par la mise à niveau du facteur "travail"(sensibilisation, encadrement, formation, partenariat, association dans le secteur agricole) ; (ii) Accroissement des externalités positives du secteur en l'insérant de plus en plus dans un environnement favorable en termes de réseaux de connectivité, de desserte en énergie et eau potable, d'amélioration des conditions de vie des ménages agro-ruraux, de création de marché de collecte et de commercialisation ;( iii) sauvegarde des ressources et valorisation du potentiel en sols, eaux, faune et flore dans une perspective de durabilité et d'équité intergénérationnelle ; (iv) mise en place du cadre institutionnel, réglementaire, participatif, associatif et représentatif idoine afin que le monde agro-rural puisse jouer le rôle qui lui revient au niveau du développement national et bénéficie équitablement des fruits de la croissance et des bienfaits du développement inclusif.

La stratégie met en valeur une dizaine de filières et de systèmes de production et commercialisation. Il s'agit pour l'agriculture vivrière : de la riziculture, du maïs, du mil-sorgho, du blé, des racines et tubercules, de la banane plantain, des légumes et légumineuses ; et pour l'agriculture de rente des exploitations agro-industrielles et villageoises orientées dans la production du café vert, du palmier à huile, du cacao, du caoutchouc, de la banane-plantain et du coton graine. En l'absence d'un schéma d'aménagement du territoire, le développement de ces filières s'effectue de manière plutôt cloisonnée, en tenant compte essentiellement des potentialités de chaque zone agro-écologique, des spécificités de chaque bassin de production, des exigences de rentabilité, d'homogénéité et de synergie. La stratégie accorde une part importante à l'attribution des concessions agro-industrielles et à la sécurisation des terres pour en vue du développement des grands projets du gouvernement placés sous la forme de sociétés publiques. A ce jour, 639 000 ha sont déjà exploitées à des fins agricoles ; tandis que 18 projets sont en cours de mise en œuvre pour une superficie de 2 110 000 ha, représentant 26% de la superficie agricole du pays.

---

---

Comme l'indiquent les résultats des études récentes sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts, l'expansion de l'agriculture est considérée comme le deuxième moteur immédiat de la perte des forêts dans les pays du Bassin du Congo. La mise en œuvre de la stratégie agricole du Cameroun est essentiellement dévoreuse de forêts. Elle repose sur l'extension des surfaces cultivées, l'attraction des grands investisseurs étrangers, la mobilisation d'un nombre plus important de producteurs, mais paradoxalement, la faible internalisation des techniques modernes, dont l'incidence sur le couvert forestier est marginale. En l'absence d'un plan national d'utilisation des terres, elle s'exerce encore en compétition avec l'aménagement forestier durable, les établissements humains, l'urbanisation rapide et le développement des mines.

#### 2.2.1.4. Les politiques et lois environnementales

Le développement des politiques et des lois régissant l'environnement au Cameroun a connu une évolution qu'on peut résumer en deux moments. Dans un premier temps, en l'absence d'un cadre de référence, les exigences environnementales étaient prises en compte de manière incidente dans des secteurs particuliers. Cette conception était liée à la faible adhésion du Cameroun à la dynamique impulsée au plan international en matière de protection de l'environnement.

Le second moment, qui traduit l'affirmation de la vision politique en la matière, est tributaire du processus de Rio, avec l'adhésion du pays à la conception internationale à faveur de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992. La gestion durable de l'environnement est consignée dans le Plan national de gestion de l'environnement (PNGE), le Programme Sectoriel Forêts-Environnement (PSFE), la Vision 2035, le DSCE et la stratégie du secteur en appui à la mise en œuvre du DSCE. Elle a pour socle la loi n° 96/12 du 05 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, principal cadre de référence de la mise en œuvre de la politique de développement durable et de protection de l'environnement du Cameroun, et ses textes d'application.

La loi-cadre sur la gestion de l'environnement propose une vision globale et multisectorielle de la gestion de l'environnement. Elle repose sur six (06) principes inspirés du droit international, à savoir : i) le principe de précaution ; ii) le principe d'action prévention et de correction ; le principe pollueur-payeur ; le principe de responsabilité ; le principe de participation et le principe de subsidiarité. Elle oblige toutes les institutions publiques et privées à intégrer les actions de sensibilisation dans leurs interventions et consacre le droit universel à l'information sur les impacts environnementaux et les mesures de prévention ou d'atténuation. Sur le plan stratégique, la gestion de l'environnement repose sur un plan national de gestion de l'environnement dont la révision est prévue tous les cinq ans. Le PNGE est un outil de planification stratégique de la gestion de l'environnement, dont la mise en œuvre favorise la compte des exigences environnementales les politiques publiques. Sur le plan opérationnel, l'Administration chargée de l'environnement, quant à elle est chargée de la prise en compte de l'environnement dans tous les plans et programmes ainsi que de la mise en place d'un système d'information environnementale. Le chapitre IV de cette loi traite de la gestion des ressources

---

---

naturelles et de la conservation de la biodiversité. La loi établit d'intérêt national, entre autres la protection de la nature et la lutte contre les causes de la dégradation et les menaces d'extinction. La volonté d'assurer l'internalisation des impacts environnementaux et la réparation ou atténuation est davantage consacrée dans l'institutionnalisation de l'étude d'impact environnemental et la répression des atteintes.

La vision gouvernementale est opérationnalisée par les textes subséquents à la loi-cadre, ainsi que des lois sectorielles. Il s'agit notamment de: la loi n°89/027 du 29 décembre 1989 portant sur les déchets toxiques et dangereux, du décret 2013/0065/PM du 13 janvier 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social; du Décret n°2013/0066/PM du 13 janvier 2013 fixant les modalités de réalisation de l'audit environnemental et social ; du Décret n° 2001/718/PM du 03 septembre 2001 portant organisation et fonctionnement du Comité Interministériel de l'Environnement modifié par le décret 2006/1577/PM du 11 septembre 2006 ; des Décrets du Premier ministre du 23 août 2011 portant réglementation des substances chimiques nocives et dangereuses, des nuisances sonores et olfactives ; fixant les modalités de protection de l'atmosphère, de protection des sols et du sous-sol et la liste des substances nocives ou dangereuses et le régime de leur rejet dans les eaux continentales ; et du décret 2012/2809/PM du 26 septembre 2012 fixant les conditions de tri, de collecte, de stockage, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination des déchets...<sup>1</sup>

La mise en œuvre de la politique et des lois environnementales est une condition de gestion durable des forêts, dans la mesure où leur exploitation est soumise à l'évaluation environnementale et au respect des normes d'aménagement. A ce titre, la qualité des lois environnementales participe de la gouvernance, dont la mauvaise articulation est un facteur indirect de la déforestation et de la dégradation des forêts. Dans la pratique, l'on observe un écart entre la loi et la pratique, qui manifeste dans la réalisation facultative et généralement approximative des évaluations environnementales et l'application à géométrie variable des plans de gestion environnementale et sociale.

#### 2.2.1.5. Les politiques et lois forestières

---

<sup>1</sup> A noter également l'arrêté n° 0069/MINEP du 08 mars 2005 fixant les différentes catégories d'opérations dont la réalisation est soumise à une étude d'impact environnemental, modifié récemment par l'arrêté du 09 février 2016 ; l'arrêté n°00001/MINEP du 03 février 2007 définissant le contenu général des termes de référence des études d'impact environnemental ; l'arrêté n°00004/MINEP du 03 juillet 2007 fixant les conditions d'agrément des bureaux d'étude à la réalisation des études d'impact et audits environnementaux

---

---

La vision politique et stratégique du Cameroun en matière de gestion forestière a connu plusieurs évolutions, qui remontent à la période coloniale et à l'accèsion à l'indépendance. Après les premières lois dans les années 80, la politique forestière a été établie à la faveur de l'élaboration d'une politique forestière en 1994. Cette politique qui est la traduction de la volonté du Cameroun de s'aligner aux avancées internationales en matière de gestion forestière durable, est consignée dans la loi N°94/01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun, complétée par l'Ordonnance n°99/001 du 31 août 1999.

La loi forestière a pour finalité de favoriser une gestion intégrée assurant durablement la conservation et l'utilisation des ressources et des différents écosystèmes. Elle consacre une panoplie de modalités, notamment : la gestion participative des forêts ; la conservation de la nature et de la biodiversité, l'aménagement durable des forêts de production ; la foresterie communautaire ; le développement des mécanismes de compensation de l'affectation des forêts à l'exploitation forestière au profit des communautés riveraines, des communes et de l'Etat ; le maintien des droits d'usage et coutumiers des populations riveraines.

La mise en œuvre de cette loi est soutenue par une panoplie de textes dont les plus significatifs sont : le décret n° 95-531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts ; le décret n° 2000/092/PM du 27 mars 2000 modifiant le décret n° 95-531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts ; le décret n° 95-466/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune ; le décret n° 95-678/PM du 18 décembre 1995 instituant un cadre indicatif d'utilisation des terres en zone forestière méridionale et le décret n° 98/009/PM du 23 janvier 1998 fixant l'assiette et les modalités de recouvrement des droits, redevance et taxes relatifs à l'activité forestière.

De manière générale, la politique forestière du Cameroun a renforcé la gouvernance dans le secteur forestier et amélioré la rentabilité économique et sociale des ressources forestières. Cependant, l'on note comme c'est le cas dans les pays du Bassin du Congo, une forte contribution à la dégradation des forêts en Afrique, soit 32% selon des sources récentes tirés des rapports sur l'Etat des forêts d'Afrique centrale. Les enjeux portent sur l'exploitation industrielle, le sciage artisanal et la production du bois-énergie. Si pour l'exploitation industrielle, son impact sur le couvert forestier est du à la hausse tendancielle de la production au cours des deux dernières décennies, le sciage artisanal quant lui a connu une légitimation par le gouvernement. En effet, en 2001, les statistiques révélaient que plus de 1000 scieurs artisanaux étaient agréés. Une étude réalisée dans le pays en 2011 a observé que ce secteur opère essentiellement dans l'informel ; la production annuelle des scieurs informel a atteint en 2009, 715 000 m<sup>3</sup> contre seulement 360 000 pour le secteur formel. Si l'on tient compte du volume des bois commercialisés à localement, ces chiffres seraient d'environ 4,3 millions, soit quasiment le double de la production officielle du pays. Pour ce qui est du bois énergie, la demande dans les zones urbaines a fortement augmenté, soit 2203496 tonnes pour le bois de feu et 356 530 tonnes pour le charbon. Dans les zones rurales, l'autoconsommation locale est évaluée à 4 millions de tonnes. Le poids cumulé de la demande dans les deux zones avoisine 300 milliards de FCFA par an.

---



---

#### 2.2.1.6. Les politiques et lois minières

La Vision 2035 et le DSCE accordent une place importante au secteur minier et des hydrocarbures. Cette orientation stratégique obéit à la fois aux objectifs de valorisation des ressources naturelles, de créations d'emplois et de revenus, d'augmentation des recettes de l'Etat, de développement des infrastructures d'exploitation minière et de transport terrestre et maritime, de production énergétique et de transformation industrielle.

La politique minière nationale a longtemps reposé sur le Code minier du 16 avril 2001, modifiée le 29 janvier 2010, ainsi que de la loi n°99/013 du 22 décembre 1999 portant Code pétrolier. Sujette à controverses, celle-ci a été remplacée par la loi n°2016/017 du 14 décembre 2016 portant Code minier. Version améliorée de la précédente loi, le Code minier de 2016, réaffirme la souveraineté de l'Etat sur ses ressources, la nécessité d'optimiser l'exploitation des ressources minérales, en élargissant la typologie des titres miniers (autorisation d'exploitation artisanale, l'autorisation d'exploitation artisanale semi-mécanisée, le permis de recherche, le permis d'exploitation de la petite mine et le permis d'exploitation de la mine industrielle), d'optimiser l'attractivité du secteur, d'améliorer les dispositifs de transparence et de gouvernance et de rechercher une conciliation entre les opérations minières, les autres usages de l'espace et la gestion durable de l'environnement. Les textes d'application du nouveau Code minier ne sont pas encore promulgués ; par conséquent sa mise en œuvre va attendre la réalisation de cette formalité. Sous réserve des textes d'application de la nouvelle loi, les autres textes qui régissent le secteur minier sont le décret n°2012/432 du 1<sup>er</sup> octobre 2012, portant organisation du Ministère des Mines, de l'Industrie et du Développement Technologique et la Décision N°238/MINMEE/CAB du 1<sup>er</sup> avril 2003 portant création du CAPAM.

L'activité minière a une incidence considérable sur le couvert forestier. Les opérations d'exploration et d'exploitation minière entraîne une coupe-rase de la forêt, dont la reconstitution reste problématique à court et moyen terme. La situation avait été aggravée avec la loi de 2001 qui postulait la disponibilité des terres et des ressources qui s'y trouvent pour l'exploitation minière. Ce qui a entraîné l'empiétement des permis miniers sur des concessions forestières, des exploitations agro-industrielles et des aires protégées et Les impacts de l'activité minière sur la forêt seront désormais substantiellement rationalisés, dans la mesure où la nouvelle consacre la mise en marge de certains portions de territoire de l'activité minière et énumère dans cette catégorie, les aires protégées et tous les points jugés nécessaires pour la préservation de l'environnement et de l'intérêt général.

---

---

## 2.2.2. Les politiques et lois sectorielles complémentaires liées à la mise en œuvre de la REDD+ au Cameroun

### 2.2.2.1. Les politiques et lois liées à l'énergie

Le secteur de l'énergie constitue un segment central des politiques publiques camerounaises actuelles. Il est organisé par la Vision 2035 et le DSCE et la loi n°2011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité au Cameroun. Le Gouvernement veut revitaliser pour répondre aux défis de la demande et de la qualité en multipliant par 5 en 20 ans, les capacités de puissance installée. La refonte du système s'appuie sur huit(08) axes stratégiques, à savoir :

- L'évaluation de l'état actuel des performances du système énergie électrique ;
- La projection de la demande sur la base des perspectives de développement économique, social et territorial ;
- L'offre de production par la mise en valeur du potentiel ;
- Le réseau de transport d'énergie électrique ;
- Le réseau de distribution urbain ;
- L'électrification rurale ;
- Le cadre institutionnel ;
- Et le cadre sous-régional de l'intégration énergétique.

Dans cette perspective, le secteur de l'énergie électrique a été l'objet d'une planification continue et adaptative, sur la base de l'évolution de la demande. Le plan stratégique du secteur pour la période 2015-2035 montre la progression de l'offre et les trois scénarios envisagés. Il s'agit respectivement de : (i) la multiplication en 20 ans, entre 2015 et 2035, par 3,2 de la puissance installée et par 3,9 de l'énergie fournie dans le cadre du scénario médian ; (ii) de la multiplication en 20 ans, entre 2015 et 2035, par 4,2 aussi bien de la puissance installée que de l'énergie fournie, dans le cadre du scénario Haut sans projet Rio Tinto Alucam (RTA) ; et (iii) de la multiplication dans la même période par 6,2 de la puissance installée et par 6,9 de l'énergie fournie dans le cadre du scénario Haut sans projet RTA. Pour améliorer l'offre et mettre en valeur le potentiel, la stratégie envisage au cours de l'échéance 2035, de disposer de 22 centrales hydroélectriques permettant d'effectuer une progression annuelle comprise entre 6% et 10%. Le réseau de transport sera étendu à court terme pour tenir compte de l'organisation de la Coupe d'Afrique des Nations de Football, puis à moyen et long terme. En matière d'électrification rurale, des progrès sont envisagés en vue d'une meilleure réponse à la demande rurale.

Le développement de l'énergie électrique a des conséquences directes sur la forêt. La mise en place des barrages, le transport de l'énergie, l'extension du réseau et la recherche d'une couverture optimale des zones rurales fait partie intégrante du développement des infrastructures. Elle entraîne la destruction du couvert forestier, au profit des installations à mettre en place.

### 2.2.2.2. Les politiques et lois liées aux transports

---

---

### 2.2.2.3. Les politiques et lois liées aux infrastructures

### 2.2.2.4. Les politiques et lois liées à l'urbanisation

### 2.2.2.5. Les politiques et lois liées à l'industrialisation

La politique publique d'orientation spatiale du développement industriel a été mise en place au cours de la décennie 70. Cette politique qui consistait au développement dans chaque région du pays, des sociétés de développement, a permis d'asseoir des industries dans les différentes zones écologiques, principalement dans le secteur de l'agriculture. Les unités industrielles mises en place sont respectivement : la Société d'expansion et de Modernisation de la Riziculture de Yagoua (SEMRY), la Société de Développement du Coton(SODECOTON), la Société de Développement du Blé(SODEBLE), la Mission de Développement des Cultures Vivrières(MIDEVIV), la ZAPIS à l'Est du Pays, la Société de Développement du Nkam(SODENKAM), la South West Development Authority(SOWEDA), la Mission d'Aménagement du Nord-Ouest(MIDENO). Le besoin de disposer d'une structure chargée de la planification spatiale de l'industrialisation, de l'aménagement et de la gestion des zones industrielles constituées, a justifié la création en 1971 de la MAGZI. Les années 80 ont été marquées par le déploiement d'efforts d'amélioration des politiques publiques, dans la perspective de la création des Pôles de croissance. Ce qui a permis de mettre en place des unités de production agricole, de transformation agro-industrielle ou minérale locale, d'approvisionnement en intrants des industries locales à l'instar du bois, du palmier à huile, de la canne à sucre, du café pour la torréfaction, du maïs pour la fabrication de ma provende.

Cette politique, bien que volontariste et ambitieuse n'a pas jusqu'ici généré les effets attendus. A la faible productivité s'ajoutent des faiblesses structurelles et sociologiques liées notamment la planification de l'affectation des terrains industriels, la maîtrise des conflits fonciers, les contraintes de l'urbanisation, le climat des affaires et l'absence de synergie entre la MAGZI et les autres intervenants du secteur.

L'industrialisation se déploie aussi bien en zone non forestière que forestière. Dans le contexte du Cameroun, les zones industrielles sont créées prioritairement dans les zones urbaines. Ce qui réduit, mais n'exclut pas qu'il constitue un facteur de déforestation et de dégradation des forêts. La saturation des zones urbaines va pousser les pouvoirs publics, à rechercher de nouvelles zones favorables. Ce déplacement de terrain va entraîner le développement des infrastructures et une urbanisation plus accrue, dont la mise en place emporte inévitablement la perte des forêts.

---

---

2.3. La situation actuelle de l'intégration de la REDD+ dans les politiques et lois sectorielles du Cameroun

2.3.1. L'intégration marginale de la REDD+ dans les politiques et lois environnementales et forestières

2.3.2. L'absence de prise en compte de la REDD+ dans les autres politiques et lois sectorielles au Cameroun

2.4. Esquisse de synthèse des forces et des faiblesses des politiques et lois sectorielles pour la mise en œuvre efficace de la REDD+ au Cameroun.

### 3. L'ÉTAT ACTUEL DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES ET LOIS SECTORIELLES POUR LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA REDD+ AU CAMEROUN

3.1. La cohérence résiduelle entre les politiques et lois environnementales et forestières

3.2. Les incohérences majeures entre les politiques et lois sectorielles liées à la mise en œuvre de la REDD+ au Cameroun

3.2.1. Les chevauchements des attributions et des compétences des Administrations

Les réformes du secteur forêt-environnement engagées au lendemain de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992, ont permis au Cameroun de mettre en place un cadre légal et institutionnel dédié à la promotion de l'environnement et la gestion durable des forêts. Ces efforts se sont maintenus et affirmés ces deux dernières décennies. L'architecture gouvernementale a ainsi consacré le Ministère en charge des Forêts et celui en charge de l'Environnement, comme clés de voute du dispositif. Pour bien comprendre les chevauchements des attributions entre les administrations, il est important de rappeler le caractère fluctuant de l'architecture gouvernementale; l'affirmation ambiguë de la position stratégique du Président de la République et du rôle de coordination du Premier ministre.

Le caractère fluctuant et instable de l'architecture gouvernementale

Les attributions des Administrations sont fixées dans les textes portant organisation du gouvernement et les organigrammes des départements ministériels et des structures concernées. Au Cameroun, elles peuvent changer d'une réorganisation gouvernementale à l'autre. A l'analyse, la plupart des textes étudiés montrent des chevauchements ou laissent entrevoir des ambiguïtés et des vides juridiques quant à l'interprétation de certaines de ces compétences. La démarcation a par la suite été établie, pour distinguer le ministère en charge des forêts et de la faune et celui en

---

---

charge de l'environnement, de la protection de la nature et du développement durable. Cette scission montre clairement que d'une réorganisation gouvernementale à l'autre, l'architecture des compétences est susceptible de connaître des mutations.

Toutefois, au fil des réorganisations du gouvernement et de la pratique gouvernementale, les attributions de chaque département ministériel sont de plus en plus claires. Ainsi, depuis la réorganisation de l'architecture gouvernementale intervenue en 2004 jusqu'à la plus récente en 2011, les attributions des Administrations sont mieux circonscrites. Cette stabilité a été renforcée par la régularité des conseils de cabinet et l'affirmation de l'importance de certains départements ministériels et s'affirme à travers la faible récurrence des conflits. Ainsi, les compétences des ministères en charge de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles sont mieux libellées.

L'affirmation de la position stratégique du Président de la République, d'impulsion et de coordination du Premier Ministre

Conformément à la Constitution, le Président de la République définit la politique de la Nation. Cette formule signifie également que les orientations politiques en matière d'environnement et de développement durable lui incombent. C'est dans cette perspective qu'il organise le gouvernement et fixe les attributions de chaque administration. Cette prérogative qui traduit son influence sur l'action publique, lui permet de circonscrire le champ d'intervention de chaque département ministériel en matière de protection de l'environnement, de gestion des terres et des ressources naturelles. Il a également le pouvoir hiérarchique d'établir la cohérence et synergie dans les différentes interventions du gouvernement. Cette idée est affirmée dans les orientations et les instructions formulées en vue d'instaurer la solidarité gouvernementale. Toutefois, l'absence d'instruction spécifique visant les politiques d'utilisation des terres et des ressources naturelles, réduit cette emprise.

A côté du Président de la République, le Premier ministre a pour rôle de mettre en œuvre la politique du gouvernement, a la charge de concrétiser la vision définie par le Président de la République. Ces prérogatives recouvrent la coordination, l'animation et le suivi de l'opérationnalisation. Pris sous cet angle, les Services du Premier ministre constituent donc un pôle central dans la conceptualisation des politiques, des stratégies, lois et dynamiques relatifs à la mise en œuvre de la REDD+. Toutefois, dans la pratique, le Premier ministre ne coordonne pas les cadres de concertation interministériels consacrés à la lutte contre les changements climatiques. Sa compétence est plus visible en matière de coordination et d'arbitrage des réformes des politiques, des stratégies et des lois. Cette qui a pour conséquence de diluer son pouvoir de coordination et de suivi.

Les conflits d'attributions entre les Administrations

La gestion des terres et l'utilisation des ressources naturelles en général et la mise en œuvre de la REDD+ en particulier, mettent en scène une multitude d'acteurs, dont les principaux sont le MINEPDED et le MINFOF. Le positionnement de ces deux Administrations dans la conception et la mise en œuvre de la REDD+ a été affirmé dans le cadre de la préparation du R-PP du Cameroun pour la REDD+. Il tire sa

---

---

légitimité dans l'appréciation de leurs compétences respectives. Le principe qui a été défini repose sur la collaboration. Cette collaboration se justifie par le fait que la première met en œuvre la politique nationale en matière d'environnement, de protection de la nature et de développement durable, qui inclue la lutte contre le changement climatique ; tandis que la seconde s'occupe de la gestion forestière durable, dont la mise en œuvre est étroitement liée à la REDD+.

Cependant, l'étroitesse des compétences dévolues à ces deux administrations est source de conflits d'attributions. Cette concurrence est généralement liée à l'interprétation des textes, au cloisonnement de chaque Administration et aux mutations constantes de l'architecture institutionnelle. De manière générale, ces conflits ont été substantiellement maîtrisés depuis la mise en place du Comité national REDD+, dont le cadre institutionnel, a tranché sur le rôle moteur du MINEPDED.

### 3.2.3. La faible coordination intersectorielle de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles

La coordination intersectorielle de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles reste faible au Cameroun. Elle est marquée par une planification cloisonnée, un effacement relatif du Premier Ministre et une coordination conjointe insuffisante/imparfaite entre le MINEPDED et le MINFOF.

La planification sectorielle et cloisonnée de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles

La pratique institutionnelle au Cameroun est marquée par un cloisonnement des administrations publiques. La conception et la mise en œuvre des politiques environnementales et d'utilisation des terres et des ressources naturelles n'échappent pas à cette réalité, au point certains auteurs concluent à la « tragédie de la coordination institutionnelle » au Cameroun<sup>2</sup>. Cette situation se caractérise de plusieurs manières. D'abord, chaque département ministériel, bien que faisant partie d'un secteur d'activités, tend à se renfermer autour de ses missions, sans égard sur les exigences de complémentarité et de synergie nécessaires à l'accomplissement de ses objectifs. Ensuite, les multiples cadres de coordination inter et intra-sectoriels, dont la pertinence est avérée ne sont pas toujours fonctionnels. Enfin, l'instabilité institutionnelle orchestrée par les modifications régulières de l'organisation du gouvernement, retentit sur les dynamiques de coordination en construction.

L'effacement relatif du Premier ministre

L'utilisation des terres et la gestion des ressources naturelles fait l'objet d'une faible coordination gouvernementale par le Premier ministre. Si l'on se réfère à la structure du gouvernement et aux interactions que suggère la gestion des terres et des ressources naturelles, la coordination de tout processus y afférent devrait s'organiser au niveau des Services premier ministre. Cette configuration qui obéit à la Constitution et au texte portant organisation du gouvernement, est la garantie d'une

---

<sup>2</sup> DKAMELA (Guy Patrice) ; Le contexte de la REDD+ au Cameroun : Causes, agents et institutions, Bogor, CIFOR, 2011, 69 pages.

---

---

coordination alliant le suivi de la vision, animation et recherche de l'effectivité. Pourtant aucun mécanisme juridique n'a été consacré pour organiser cette coordination. L'option qui a été retenue est celle d'une coordination ministérielle. Aussi, en dépit des enjeux et risques de conflits, il n'existe pas un cadre de concertation au niveau de la Primature, rassemblant les différents ministères concernés. De la même manière, aucun conseil ministériel n'a expressément inscrit cette question à l'ordre du jour. Ce qui réduit son importance dans les politiques gouvernementales. En revanche, en matière de réforme ou d'élaboration des politiques, la logique des comités interministériels placés sous l'autorité du Premier ministre est respectée.

La coordination conjointe insuffisante entre le MINEPDED-MINFOF

Au-delà des conflits de compétences soulevés plus haut, la solution du gouvernement a été le rapprochement de deux départements ministériels (MINEPDED et MINFOF) relevant du secteur forêt-environnement, dans la perspective d'une coordination conjointe. La coordination intersectorielle suggère une collaboration entre les administrations relevant d'un même secteur d'activités. Il n'existe pas pour l'heure, un cadre de coordination interministériel consacré à l'utilisation des terres et la gestion des ressources naturelles.

Le processus REDD+ initié par le Cameroun, ayant nécessité une approche intersectorielle au regard de la transversalité de la problématique, un Comité national REDD+ a été mis en place. Le leadership de cette instance est assuré par le MINEPDED. Elle intègre d'autres administrations et la Société civile.

L'autre modalité de coordination a été instituée à travers le Cercle de concertation des partenaires du MINFOF et du MINEP (CCPM). Cette instance conjointe, qui intègre les différents partenaires de ces deux départements ministériels, y compris la société civile, semble efficace dans l'harmonisation de leurs interventions dans le cadre du PSFE. De manière générale, après l'expérience de la faible coordination observée les premières années, la situation s'est sensiblement améliorée. La validation du R-PP du Cameroun ayant été conduite avec succès par le MINEPDED, l'amorce de l'élaboration de la stratégie nationale REDD+, a confirmé le leadership de ce département ministériel.

### 3.2.4. Les conflits des législations/réglementations d'utilisation des terres et de gestion des ressources naturelles

Les politiques sectorielles qui régulent l'utilisation des terres et la gestion des ressources naturelles sont marquées par une faible harmonisation. Les conflits sont de plusieurs natures. Ils sont liés à la différenciation entre le droit moderne et le droit coutumier, à l'affectation des espaces, à la protection de l'environnement et à la reconnaissance des droits des populations locales et autochtones.

#### 3.2.4.1. Les conflits entre le droit moderne et les systèmes coutumiers

Comme la plupart des pays ayant hérité du droit d'inspiration gréco-romaine, le droit coutumier souvent appréhendé avec réticence, du fait de la contradiction avec les

---

---

normes édictées par le droit moderne. Pourtant dans la pratique, le droit coutumier montre une forte capacité d'adhésion sociale et se caractérise une efficacité en matière de gouvernance locale des ressources et des bénéfices découlant de leur utilisation, de prévention et d'arbitrage des conflits d'usage. Cette position est confirmée par la plupart des analyses, qui concluent que la pluralité des systèmes de droit, dans une perspective de coexistence des deux régimes est essentielle. Malgré ces postulats, les conflits entre le droit moderne et les règles coutumières sont constants. Ils portent notamment sur : la perception divergente de la propriété des terres et des ressources entre l'État et les communautés ; la circonscription imprécise des compétences des autorités traditionnelles dans la gestion des terres et des ressources naturelles ; la compétition avec les autorités administratives et les élus locaux, mais aussi le choix du mode de règlement des conflits.

#### 3.2.4.2. Les conflits liés à l'affectation des espaces

Les conflits liés à l'affectation des espaces mettent en exergue la problématique de la compétence et de l'arbitrage par le droit. La situation est tributaire d'une part du caractère inachevé du cadre juridique et opérationnel de l'aménagement du territoire, et d'autre part de la différence de paradigme avant et depuis le nouveau Code minier.

##### 3.2.4.2.1. Le caractère inachevé du cadre juridique et opérationnel de l'aménagement du territoire

Au Cameroun, la planification de l'utilisation du territoire est régie par la loi du 06 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Cette loi rendue publique, n'a pas jusqu'ici été accompagnée des textes d'application et des outils de planification de l'utilisation du territoire national. L'outil essentiel de ce dispositif est le plan national d'affectation des terres, dont la mise en place devrait mieux organiser l'affectation de l'espace aux différents usages et garantir un développement équilibré du territoire. La conséquence de cette situation transitoire est que chaque administration sectorielle, s'appuyant sur ses prérogatives, dispose encore de la liberté d'affecter l'espace à son usage, sans se référer à une planification particulière.

##### 3.2.4.2.2. Le paradigme ambigu établi par le Code minier du 16 avril 2001

Bien qu'intervenu dans un contexte mondial et national marqué la recherche de l'efficacité économique, sociale et environnementale des activités extractives, le code minier du 16 avril 2001 a établi la concurrence et la prépondérance de l'activité minière sur les autres usages du territoire et des ressources, entraînant des contradictions majeures avec le droit en vigueur.

#### La concurrence de l'activité extractive sur l'utilisation de l'espace et des ressources

Au Cameroun, l'exploitation minière est relativement récente par rapport à l'exploitation forestière. La politique forestière repose sur la loi du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la pêche et de la faune et ses textes subséquents et particulièrement le décret de 1995 portant zonage du Cameroun méridional. L'activité minière quant à elle prend véritablement son ancrage juridique avec la loi N°001 du

---



---

16 avril 2001 portant Code minier et son modificatif N°2010/011 du 29 janvier 2010<sup>3</sup>. Cette postériorité explique pourquoi la plupart des espaces sollicités pour l'exploration et l'exploitation minière étaient déjà affectés ou en voie d'affectation à d'autres usages. Il en est ainsi des espaces affectés à l'exploitation forestière, à la conservation de la biodiversité, au développement des agro-industries ou à l'occupation des communautés locales et autochtones. La concurrence a été maintenue du fait des retards observés dans la mise en œuvre effective des outils de planification et d'aménagement du territoire consacrés par la loi d'orientation de 2011.

#### L'affirmation de la prépondérance de l'activité extractive

La concurrence dans l'utilisation de l'espace devrait obéir aux exigences d'opportunité, de complémentarité et de régularité. Mais le législateur camerounais a opté pour la primauté de l'activité minière. Cette primauté est consacrée dans la hiérarchie normative du Code minier sur les lois antérieures contraires, l'affirmation de la disponibilité de l'espace pour l'activité et le caractère peu consistant des dérogations.

#### La hiérarchie normative du Code minier

Le principe de la hiérarchie des normes est consacré par le droit positif. Il suggère qu'une disposition juridique nouvelle contraire à celle qui lui est antérieure, est de droit, supérieure. La finalité recherchée dans l'application de cette règle est d'assurer la continuité et la dynamique du droit. Dans la configuration actuelle du droit camerounais, la loi forestière, le régime foncier et domanial étaient antérieurs à la loi minière de 2001. Par conséquent les dispositions de ces textes qui sont contraires au Code minier, ont été tacitement abrogées avec son avènement.

#### La disponibilité du territoire pour l'activité minière et pétrolière

La règle de la disponibilité de l'activité minière sur tout terrain est consacrée par l'article 4 du Code minier en ces termes: « Sauf dérogation légale, tout terrain y compris l'eau qui s'étend sur ledit terrain est disponible pour l'attribution des titres minier ». Bien que la disposition annonce des dérogations, le droit positif actuel ne les a pas encore consacrées. Cette exclusivité signifie que l'activité minière ne tient compte ni de l'organisation juridique de l'espace, encore moins des affectations déjà effectuées ou des titres attribués. La même orientation a été retenue en matière d'exploitation pétrolière. L'article 3 de la loi n°99/013 du 22 décembre 1999 portant Code pétrolier souligne : qu' « aux fins des opérations pétrolières, l'Etat exerce sur l'ensemble du territoire camerounais des droits souverains ».

#### Des dérogations mineures et inconsistantes

Une lecture extensive de cette loi en son article 62 reconnaît des zones d'interdiction et de protection, qui renvoient à la périphérie des parcs nationaux et des parcs faisant l'objet d'une convention internationale. Bien que cette disposition apporte une

---

<sup>3</sup> Cette loi a été révisée par la loi N°2016/017 du 14 décembre 2016

---

---

certaine dérogation, la prospection, la recherche ou l'exploitation minière sur ces zones reste possible, sous réserve de l'autorisation préalable du Ministre des forêts. Il ne s'agit donc pas d'une dérogation totale et substantielle, non seulement parce que ces zones ne sont pas des espaces affectés à proprement parler à un usage, mais aussi au regard de leur faible étendue. Dans la pratique, cette disposition posait un problème d'applicabilité; la primauté de la mine sur les autres usages ayant été définie comme une option majeure du gouvernement, dont la mise en œuvre appelait une coopération du Ministre en charge des forêts.

La seule dérogation consistante reposait entre les mains du Ministre en charge des mines, à travers la compétence qu'il a d'exclure toute zone ou ressource minérale de l'activité minière conformément à l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> de cette loi. Cette dérogation pose elle-même au moins deux problèmes. D'abord, elle consacre un empiètement dans les compétences des autres départements ministériels, qui peuvent avoir une ambition d'affecter un espace présentant des potentialités pour leur secteur. Ensuite, elle traduit une contradiction qui fait finalement du ministre des mines, le juge de l'affectation des terres, excluant toute analyse stratégique sollicitant l'avis des autres utilisateurs.

Des contradictions/conflits avec le droit en vigueur

Dans la perspective de la gestion durable des ressources forestières, la loi forestière de 1994, a organisé la gestion de l'espace forestier, en procédant à son découpage en domaine permanent et domaine non permanent. Le domaine forestier permanent recouvre les terres destinées à la forêt et/ou à l'habitat de la faune, tandis que l'autre domaine est susceptible d'affectation à d'autres utilisations. Suivant cette distinction, les forêts permanentes sont soumises à un plan d'aménagement qui détermine la circonscription de la forêt attribuée et les objectifs assignés. Une forêt aménagée est donc un espace dédié à une activité précise, exclusive de toute autre interférence. Et c'est à juste titre que l'article 7 du Décret N°95/678/PM relatif au zonage du territoire, y proscrit la réalisation de toute activité en conflit avec la vocation prioritaire arrêtée pour chaque domaine forestier.

En dépit de cette organisation rationnelle, l'activité minière à travers la formulation de son article 4 établissait une remise en cause de l'aménagement forestier et des ambitions poursuivies dans la politique forestière. Cette contradiction n'épargne pas les titres de propriété ou d'usage détenus sur les terres par des personnes physiques ou morales, conformément aux Ordonnances 74/1 et 74/2 fixant le régime foncier et domanial.

3.2.4.2.3. Le changement de paradigme opéré par la révision du 14 décembre 2016  
Après plus de deux décennies de mise en œuvre, les insuffisances du Code minier se sont fait ressentir et ont quasiment fait l'unanimité. La problématique de la concurrence imposée par l'activité minière et surtout la prépondérance que lui a accordée la loi de 2001 était l'un des points au cœur de la réforme. Ainsi, si la nouvelle loi met fin à ces contradictions, elle clarifie aussi le régime des dérogations et les modalités de compensation environnementale et sociale.

---

---

L'abrogation du principe de prépondérance de l'activité extractive

La lecture de la nouvelle loi permet d'observer que l'article 4 a été supprimé. L'abrogation de cette disposition emporte au moins deux conséquences juridiques. Premièrement, elle affirme que tout le territoire et les ressources qui s'y trouvent, ne sont plus comme par le passé, disponibles pour l'activité minière. Ce qui signifie un rééquilibrage des rapports de force dans l'utilisation de l'espace entre les différents usages, dont le socle de référence serait le plan national d'affectation des terres. Le Nouveau Code s'est donc arrimé à la loi d'orientation de l'aménagement du territoire de 2011, qui pose le principe selon lequel l'affectation de l'usage rationnel et équilibré des terres. Deuxièmement, la nouvelle loi a tempéré la concurrence imposée par l'activité minière sur les autres usages de l'espace, en réaffirmant l'existence des zones d'interdiction et de protection, en sécurisant la périphérie des zones d'habitations, les aires protégées et en maintenant la possibilité d'écarter du champ de l'activité minière, les sites pour la préservation de l'environnement.

La clarification des dérogations légales à l'activité minière

Contrairement au régime proposé par la loi de 2001, le nouveau Code minier fournit une formulation claire et plus consistante des dérogations à l'activité minière. Au-delà de la formule de l'ancien texte, qui confère le pouvoir au Ministre des mines, d'exclure un terrain ou une substance minérale à l'activité minière, le nouveau Code dans son article 126 énumère limitativement les sites reconnus comme zones d'interdiction et de protection. Sont ainsi compris, les aires protégées et tous les points jugés nécessaires pour la préservation de l'environnement et de l'intérêt général. Cette formule traduit le souci de prendre en compte les ambitions du pays en matière de conservation et de développement durable. Cela signifie également que parmi les points nécessaires à la préservation suscités, on peut logiquement compter les sites destinés au développement des services environnementaux. Bien que cette exclusion soit susceptible de levée, les clarifications apportées par cette loi, devraient mettre un terme aux conflits d'usage. L'article 127 complète en indiquant les sites sur lesquels l'activité minière est soumise à l'autorisation des autorités compétentes, en incluant les aires protégées établies au sens de la loi forestière et environnementale et sous convention internationale.

3.2.4.3. Les contradictions liées aux principes et modalités de compensation environnementale et sociale

L'analyse du droit en vigueur au Cameroun, montre qu'il existe des logiques distinctes d'une loi à l'autre en matière de compensation environnementale et sociale.

La disparité des logiques retenues

Les compensations environnementales et sociales constituent l'un des piliers de la gestion durable. En l'état actuel du droit camerounais, on observe des logiques assez distinctes dans le corpus juridique. Dans la loi forestière de 1994, l'interdiction des activités extractives sur le domaine permanent, conditionne l'exercice d'une activité distincte dans le domaine forestier permanent par le classement d'une forêt équivalente, localisée dans le même écosystème, ayant la même superficie et

---

---

présentant des caractéristiques écologiques semblables. Cette compensation met en perspective, le souci du législateur de maintenir les objectifs de conservation et d'aménagement durable des forêts consacrés dans la loi forestière. Cette logique de compensation vise à éviter une colonisation définitive de ce domaine par d'autres usages, notamment par les activités minières, dont l'attribution dépend essentiellement de la disponibilité de la ressource. Cette logique n'est pas suivie mutatis mutandis lorsqu'une parcelle est affectée pour une agro-industrie ou pour l'activité minière. Or ce serait la bonne logique.

En matière de compensation des effets négatifs sur l'environnement, la loi forestière et le Code minier (ancien et nouveau) reconnaissent cette formalité. Ce qui n'est pas le cas de la loi foncière. Bien que cette disposition ne figure pas dans les Ordonnances de 1974, le principe de l'évaluation environnementale prime sur la base du principe de la non rétroactivité des normes, la loi cadre dur l'environnement, qui établit cette exigence datant de 1996. Mais quoiqu'il en soit, cette exigence devrait être inscrite dans le régime foncier et éventuellement, consacrer quelques spécificités juridiques liées à ce type d'opérations.

Le principe de compensation du fait de l'utilisation des terres et des ressources naturelles est également consacré à travers le reversement des quote-parts compensatoires des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles. La logique suivie en matière de redevance forestière, minière et foncière consacre une répartition entre l'Etat, les communes de localisation et les communautés villageoises riveraines de l'exploitation. L'analyse de ces modalités montre des pourcentages distincts. On a ainsi la formule 40% Etat et Commune et 20% aux Communautés en matière de redevance foncière à un renvoi à un texte particulier pour ce qui est de l'exploitation minière. Cette diversité des approches et des quotités traduit une vision inachevée de consécration de la répartition objective de cette redevance compensatoire. C'est d'ailleurs ce qui a attisé la controverse autour de la suppression expresse des 10% de la quote-part de la Redevance Forestière Annuelle(RFA) destinées aux Communautés riveraines depuis la loi des finances 2015. La parade choisie et réitérée dans la loi des finances 2016, traduit un souci de recentrer la gestion de ladite part au contrôle de la Commune. Ce qui remet en cause l'idée de la reconnaissance comme partie prenante affirmée dans la loi forestière.

De même, il persiste des disparités dans la définition du contenu des cahiers de charges des exploitants des terres et des ressources naturelles. En plus de la formule classique qui dépend davantage des écarts d'un secteur et d'un exploitant à l'autre, le nouveau Code minier ajoute explicitement l'exigence de « Contenu local » dans la convention minière. Cette disposition se rapproche des exigences internationales.

La clarification progressive des modalités

Contrairement aux lois issues des périodes post Rio, les réformes législatives actuelles marquent l'affirmation des exigences de compensation des impacts environnementaux et sociaux. Il en est ainsi des activités minières avec le nouveau Code minier. Le Chapitre 4 du nouveau Code dans son article 135, astreint l'activité minière au respect de la législation et réglementation environnementale. C'est dans cette perspective que les activités minières sont soumises à l'exigence de l'EIES. Bien

---

---

que le législateur ait maintenu la dérogation de l'exploitation artisanale, de la recherche et l'exploitation des carrières à des fins domestiques à cette formalité, certainement en raison de leur impact négligeable sur l'environnement, le maintien de la petite mine et de l'exploitation industrielle est indicative de l'intérêt à contrôler et réduire les impacts sur l'environnement. La prévention des impacts doit également consister à éviter des catastrophes, à protéger la faune et à diminuer et gérer les déchets découlant de son activité.

L'exigence environnementale est davantage affirmée dans l'obligation des opérateurs miniers, de restaurer, réhabiliter et fermer les sites miniers au terme de l'exploitation, dont le quitus est délivré après une inspection par les administrations chargées des mines, de l'environnement ou toute autre administrations jugée compétente. L'alinéa 2 de l'article 136, est d'ailleurs relativement précis sur les attentes et les modalités de la restauration du site. Il est notamment fait mention de la nécessité de s'assurer que le site retrouve les conditions de productivité agro sylvopastorales et un aspect visuel proches de son état initial ou propice à un nouvel aménagement durable. Sur la base de ces considérations, il convient de reconnaître que le processus se veut rigoureux et garant de la viabilité du site en vue d'une nouvelle affectation.

#### 3.2.4.4. Les conflits résultant de la faible transparence

De manière générale, la planification de l'affectation des terres et des ressources naturelles est marquée par une faible transparence et la confidentialité résultant des limites imposées par textes en vigueur et la résistance des pratiques. Les réformes législatives achevées ou en cours font émerger l'exigence des dispositifs de publication de l'information.

##### Les limites inhérentes au droit en vigueur

Le droit en vigueur n'a pas expressément consacré l'obligation et les modalités de communication et de partage des informations des administrations. Bien que le pays ait souscrit aux instruments internationaux pertinents en la matière et que des comités interministériels sont mis en place, le poids du cloisonnement des administrations réduit les possibilités de communication. L'analyse des législations montre qu'en dehors des titres forestiers, et dans une certaine mesure des concessions foncières, l'information publique sur le processus l'attribution n'est pas ouverte. Les autres administrations ne sont pas soumises à l'obligation de faire inscrire au cadastre du ministère des domaines, tous les droits attribués sur les terres.

L'absence d'un dispositif de centralisation de l'information sur tous les types de transactions.

La mise en place d'un système de centralisation de l'information est une condition pour la mise à disposition de l'information sur les titres d'exploitation des terres et des ressources naturelles. Ce dispositif devrait permettre de mettre à jour les informations. Face à ce déficit, les processus consultatifs mis en place, aussi bien pour l'obtention des concessions forestières et foncières, sont limitées. La

---

---

modernisation annoncée du Cadastre foncier tarde à se mettre en place, sous le prétexte des couts élevés et des préalables techniques de l'opération.

#### La résistance des pratiques administratives

En dépit des engagements pris par le Cameroun au plan international en vue d'établir la transparence dans les transactions minières et foncières, l'écart reste important dans la pratique. L'admission à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives(ITIE), et au Processus KIMBERLY(PK) pour ce qui est des ressources extractives, a été perçue comme une volonté politique. Mais dans la pratique, on observe des réticences à produire tous les effets attendus de ces dynamiques. La conséquence est que la liste des titres miniers délivrés n'avait jamais été rendue publique. De même, les contrats pétroliers restent des documents confidentiels, bien que quelques exceptions soient observées. Cette liste a été mise à disposition pour la première fois en 2012, à la demande du WWF dans le cadre de la réalisation de l'étude sur les Tendances émergentes dans les conflits liés à l'utilisation des terres au Cameroun ; soit douze années après la promulgation du Code minier.

#### Les avancées/garanties apportées par le nouveau Code minier

Le nouveau Code minier semble avoir tiré les conséquences négatives de l'application de l'ancien dispositif. Il consacre un dispositif de transparence dans l'attribution et la gestion des titres miniers. L'article 16 de cette loi consacre un processus d'attribution ouvert. Si le ministre chargé des mines assure l'instruction de la demande de permis, processus au terme duquel, il donne un avis technique motivé, le projet de texte d'attribution est soumis à un examen concerté préalable impliquant toutes les parties prenantes. Si les détails relatifs aux conditions et modalités de cette concertation seront déterminés par voie réglementaire, l'avantage d'une telle approche est qu'elle réduit substantiellement le cloisonnement de l'administration minière, favorise la transparence et réduit les risques de conflits d'usage observés jusqu'ici.

Le nouveau Code prévoit aussi la mise en place d'une conservation minière au sein du ministère des mines. Cette structure permettra de centraliser l'information sur les attributions, les renouvellements, les prolongations et les cessions des titres miniers. La consultation de ces informations par les demandeurs de titres permettra d'éviter au maximum les cas de chevauchements de titres miniers. L'autre aspect majeur de cette réforme est qu'elle contraint les opérateurs miniers à se conformer aux exigences des instruments internationaux acceptés par le Cameroun, à savoir notamment le Processus Kimberley et l'ITIE. Le régime des obligations emporte la traçabilité de l'activité minière, et la transmission des rapports périodiques au ministre des mines et d'un rapport annuel au ministre des finances.

#### 3.2.4.3. Les conflits/contradictions liés à la protection de l'environnement

La protection de l'environnement est une exigence transversale, dont la mise en œuvre permet de réaliser les objectifs de développement durable. Elle nécessite une collaboration des différentes administrations et acteurs utilisateurs de la terre et des ressources. Dans le contexte du Cameroun, trois principales contradictions en rapport avec l'activité minière retiennent l'attention. Il s'agit d'abord de l'exonération de la phase de reconnaissance et de recherche minière du champ des études d'impact

---

---

environnemental ; ensuite la souplesse des exigences sur l'environnement en matière minière et enfin de la consécration ambiguë du droit à l'information du public.

L'exonération contradictoire de la phase de reconnaissance et de recherche minière à l'EIES

La Loi-cadre du 05 août 1996 relative à la gestion de l'environnement, exige que, tout projet dont la mise en place est susceptible d'entraîner des conséquences sur l'environnement, soit soumis à une évaluation environnementale, dont les modalités de réalisation sont fixées dans le décret du 14 février 2013. Selon les affirmations des experts, les opérations d'exploration minière entraînent des bouleversements sur l'environnement physique. Le fait de ne pas mesurer les impacts environnementaux et sociaux qui en découlent, constitue une contradiction des termes de la loi et de son décret.

La souplesse des exigences environnementales et sociales en matière minière

L'article 19 de la loi souligne, qu'elle doit comporter l'évaluation des conséquences prévisibles de la mise en œuvre du projet sur le site et son environnement naturel et humain et des mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences nuisibles sur l'environnement. Cette formulation implique des précisions sur les conséquences environnementales projetées de l'activité et les mesures envisagées. A l'observation, cette exigence n'est pas suivie dans la pratique. La conséquence est qu'en dépit des menaces réelles que présentent l'activité minière, les rapports d'études d'impacts et les plans de gestion environnementale et sociale peuvent comporter des formulations vagues, qui vident les cahiers de charges des entreprises de toute contrainte réelle.

Cette inquiétude s'est traduite dans la réalité, notamment dans la convention minière entre le Cameroun et la société C&K Mining en ces termes : « C&K Mining s'engage à se soumettre au contrôle des inspections de l'administration en charge de l'environnement conformément aux mesures prévues dans le plan de gestion environnemental suivant un calendrier préétabli et approuvé par le Ministre chargé des Mines » ; ou encore : « C&K s'engage à respecter le code de l'environnement, les lois connexes et leurs textes d'application ». Pourtant les mesures préconisées doivent, énoncer à côté des dispositions générales, celles qui visent le site et la périphérie du site d'installation.

La consécration ambiguë du droit à l'information du public

Le droit à l'information promu par le droit international, a été repris dans le droit camerounais. Toutefois, son effectivité n'est pas garantie dans les lois et règlements au Cameroun. Dans le Code minier, cette limite est perceptible en ce qui concerne les obligations environnementales de l'opérateur. Conformément aux dispositions des articles 45 et 51, les rapports de l'opérateur sont présentés à l'administration, mais restent confidentiels. Les populations riveraines qui sont expressément visées dans ces obligations ne sont pas informées de leur contenu. Ce qui traduit une contradiction majeure, rend illusoire le suivi de leur mise en œuvre et les contestations éventuelles par ces populations.

---

---

#### 3.2.4.4. Les conflits/contradictions liés aux droits des populations locales et autochtones

Comme dans la plupart des pays en développement, les terres et les ressources naturelles occupent une place centrale pour les populations locales et autochtones au Cameroun. Les conflits qui naissent sont liés à l'exercice des droits d'usage, au besoin de contrôle coutumier, de sécurisation des espaces de vie, de maintien des moyens de subsistance et d'attachement symbolique et mystique avec le terroir. Elle met en perspective : la précarité du droit coutumier sur les terres et les ressources naturelles, les défaillances dans la gouvernance et le caractère injuste et incertain des mesures compensatoires proposées.

##### La précarité juridique des droits acquis par la coutume

La faible sécurisation juridique des droits de possession, de propriété et de contrôle des terres et des ressources naturelles est à l'origine des dépossessions régulières et injustes. Elle est liée au fait que le droit coutumier consacre la possession et la propriété tacite sur les terres, tandis que le droit moderne remet en cause cette perception et la conditionne à des formalités juridiques et parfois à la précarité. En matière d'Indemnisation suite à une expropriation pour une affectation de la terre à l'utilité publique, l'Article 4 alinéa 2 de la Loi N°85/09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, indique que l'expropriation ouvre droit à une indemnisation préalable est préalable, mais l'alinéa 3 nuance en soulignant que dans certains circonstances, le bénéficiaire de l'expropriation peut occuper les lieux dès la publication du décret d'expropriation, c'est-à-dire avant le paiement de l'indemnité. C'est cette solution qui est d'ailleurs plus utilisée. Ces dépossessions entraînent des conflits entre les détenteurs légaux et coutumiers, entre les communautés et les agro-industries, entre les communautés, en raison de la compétition pour le contrôle et l'utilisation des ressources.

##### Les défaillances persistantes dans la gouvernance

Les conflits liés aux droits des CLA sont également attribuables à leur faible acceptation dans la gouvernance des ressources et aux modalités de partage des bénéfices. En dépit des avancées non négligeables, la gouvernance des terres et des ressources naturelles au Cameroun reste marquée par l'omniprésence de l'Etat et une reconnaissance précaire du statut et des droits des CLA. Cette situation est perceptible dans les cadres de prises de décisions, la gestion et le partage des bénéfices. C'est notamment le cas avec les quotes-parts compensatoires qui leur sont dues des redevances forestière, foncière et minière et des compensations environnementales et sociales prévues dans les cahiers de charges des investisseurs<sup>4</sup>. Ce problème est plus prononcé chez les peuples autochtones. Il est maintenu par le non respect des droits et l'application ambivalente du droit international, des lois en vigueur et des bonnes pratiques internationales, dont la plupart consacrent des avancées notables.

---

<sup>4</sup> Article 17 du décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

---



---

### 3.2.5. Les superpositions et les chevauchements des usages des espaces et des ressources

Les chevauchements des usages des espaces et des ressources se vivent sur le terrain et présentent des configurations diverses. L'on rencontre de plus en plus la superposition entre agriculture et forêts, forêts et mines, agriculture et mines, forêts et mines et hydrocarbures, agriculture et infrastructures.

#### 3.2.5.1. L'agriculture et les forêts

Maitrisées il y a quelques décennies, les activités agricoles chevauche de plus en plus avec l'exploitation des forêts. Cette compétition aggravée depuis la formulation de la vision de l'Emergence en 2035, l'annonce à l'occasion du Comice agropastoral d'Ebolowa par le Président de la République de l'agriculture de seconde génération, dont l'implémentation exige la mise à disposition de parcelles plus importantes. La terre est actuellement au centre des convoitises des demandeurs internationaux, nationaux et locaux. Plusieurs situations de cette nature ont été identifiées à travers le territoire national. Il s'agit notamment de : Biopalm, avec la mise à disposition d'une parcelle de l'UFA 00003, pour la culture du palmier à huile à Lokoundje ; Hevéa Sud avec l'affectation d'une parcelle de l'UFA déjà attribuée à la SFB pour la culture de l'hévéa ; Héraclès (SG SOC) avec l'affectation d'une partie de l'UFA 11 007 à la culture du palmier à huile dans le Sud-Ouest.

La superposition avec les titres forestiers est également liée à l'expansion de l'agriculture familiale, favorisée par la croissance démographique, la montée des élites locales, l'occupation irrégulière du domaine national et le faible contrôle de l'administration. Cette conversion des forêts du domaine permanent en plantations agricoles entraîne un recul de l'aménagement forestier et des conflits entre les opérateurs et les administrations qui attribuent les titres. Elle implique aussi de lourds préjudices aux attributaires des UFA, dans la mesure où le non-respect des plans d'aménagement peut avoir pour conséquences dommageables : le retrait du titre, la réduction du potentiel de la concession et éventuellement l'annulation la certification internationale.

#### 3.2.5.2. Les forêts et les mines

Ces chevauchements sont la conséquence des formulations exclusives de l'ancien Code minier, qui entraînent la superposition des titres miniers sur des concessions forestières et des aires protégées. Au total, on compte aujourd'hui plus d'une cinquantaine de permis miniers accordés à l'intérieur des UFA, tandis que 33 permis d'exploration minière empiètent 16 aires protégées. Cette situation risque s'aggraver dans la mesure où seulement 20% du territoire national fait l'objet de permis de recherche en cours de validité. Cette situation entraîne des conflits entre les investisseurs, mais aussi entre les administrations attributaires des titres. Quant aux conséquences économiques et sociales, elles sont importantes.

Bien que le Code minier conditionne l'exercice de l'activité minière dans les zones d'interdiction et de protection à l'autorisation préalable du Ministre des forêts, l'on s'interroge dans la pratique sur la portée de cette disposition, au regard des chevauchements régulièrement observés sur le terrain et des conflits entre le

---

---

MINFOF et le MINMIDT autour de ces concessions. C'est le cas du Parc national de Lobéké, partie intégrante de la Trinationale Sangha, qui est une aire protégée consacrée par une convention entre le Cameroun, la RCA et la République du Congo. Dans le principe, il ne devrait pas subsister de conflit dans le cas où l'autorisation est préalablement donnée.

#### 3.2.5.2. Les mines et les concessions foncières

Les concessions minières attribuées empiétant sur les concessions foncières et les terres des communautés sont devenues une autre forme de chevauchement d'usage des terres. L'un des cas des plus récents est la ligne de chemin de fer pour de la société CAMIRON, devant relier Mbalam dans le Sud-Est au Port en eau profonde de Kribi. Cette société minière a obtenu un décret d'utilité publique qui empiète sur les plantations agro-industrielles de la société HEVECAM. Cette situation entraîne des conflits entre les deux opérateurs.

#### 3.2.5.3. L'agriculture et les mines

Ces conflits sont plus ou moins fréquents. Il arrive souvent qu'une même parcelle fasse l'objet d'affectation à l'exploitation agricole et au développement de la mine. La situation de l'UFA09001 située au Sud-Est de la Réserve de Faune du Dja est illustrative de ce type de conflit. Ainsi, au même moment que le Ministère de l'agriculture proposait que cette parcelle soit affectée en concession foncière pour le développement de l'huile de palme, le ministre en charge des mines proposait une concession de conservation. Dans le principe, l'affectation aux activités minières s'impose au regard de la primauté consacré par l'article 4.

#### 3.2.5.5. L'agriculture et les infrastructures

Le développement des infrastructures constitue l'un des piliers des politiques d'émergence de l'économie et d'amélioration des conditions de vie des populations. Partant de cette logique, le DSCE se fixe à l'horizon 2020, de maîtriser le développement des villes, en stabilisant le taux d'urbanisation à 57,3%. Pour atteindre cette finalité, il est envisagé la construction des voiries urbaines, des logements sociaux, l'aménagement de parcelles constructibles et la maîtrise de l'occupation des sols. Pourtant à ce jour, il n'existe pas une véritable politique foncière et de l'habitat. La conséquence est l'inadéquation avec les stratégies de développement de l'agriculture, entraînant des chevauchements entre les interventions des deux départements ministériels.

## 4. LES REFORMES DES POLITIQUES ET LOIS SECTORIELLES INDISPENSABLES A LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA REDD+ AU CAMEROUN

Les réformes préconisées pour la mise en œuvre efficace de la REDD+ sont nombreuses. Certaines ont été effectivement prises en compte dans le nouveau Code

---

---

minier, d'autres devraient être mises en perspectives dans les législations forestières et foncières en cours de révision.

4.1. La cohérence et l'harmonisation des attributions et des compétences des Administrations chargées de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles.

- Stabiliser, assurer la continuité et affiner l'architecture gouvernementale actuelle afin de consacrer les compétences acquises aux départements ministériels en charge de la gestion des terres et des ressources naturelles ;
- Inscrire la problématique des conflits de compétences dans les conseils des ministres et les conseils de cabinet. Une autre solution consisterait à inscrire clairement le respect des attributions et la solidarité gouvernementale dans le texte portant organisation du gouvernement ou prendre un texte spécifique organisant cette exigence.

4.2. Le renforcement de la coordination intersectorielle dans l'utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles

La coordination intersectorielle est tributaire de la qualité des cadres de concertation et des dispositifs de coordination des processus en place. Aussi nous suggérons :

- Mettre en place sous l'autorité du Premier Ministre, une commission de haut niveau regroupant l'ensemble des administrations chargées de la gestion ou utilisatrices des terres et des ressources naturelles. Cette commission devrait intégrer les représentants du commandement traditionnel, de la société civile et des opérateurs économiques. Elle devrait se réunir suivant une périodicité, produire un rapport de la situation des conflits d'usage et chevauchements des titres et suggérer des propositions ;
- Revoir l'organisation du Comité National REDD+ et le mettre sous la coordination du Premier Ministre chef du Gouvernement, afin de s'assurer du respect de la cohérence de l'action publique, de la vision et de l'animation efficace du processus ;

4.3. La planification intégrée de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles

La planification intégrée de ces usages dépend largement de la transparence, de

l'accès à l'information et de la mise en place dans les politiques des mesures assurant la dimension

- Moderniser le cadastre foncier national pour le rendre numérique et polyvalent. Ce cadastre devrait être régulièrement mis à jour, accessible au grand public et publié sur un site internet officiel du gouvernement. Toute
-

---

administration octroyant un permis devrait être tenue de le consulter avant toute attribution ;

- Adopter une loi spécifique harmonisant l'organisation de l'accès à l'information afin de lever l'équivoque sur les domaines visés par l'information publique ou non et combler les lacunes observées actuellement dans l'accès à l'information sur les attributions des titres d'usage des terres et des ressources, l'exploitation des ressources et l'information du public. Cette loi pourrait tirer avantage des acquis des lois en vigueur, des avancées et des bonnes pratiques internationales ;
- Intégrer dans la loi minière et dans le régime foncier, le principe du classement d'une superficie équivalente, ayant la même superficie et présentant des caractéristiques semblables en cas de déclassement d'un titre minier ou de changement d'occupation des terres.

#### 4.4. L'aménagement intégré du territoire

#### 4.5. La mise en cohérence et l'harmonisation des politiques et législations d'utilisation des terres et de gestion des ressources naturelles

La solution suggérée est d'envisager l'élaboration d'un code intersectoriel sur la gestion des ressources naturelles. Ce code permettrait de mieux encadrer les situations controversées afin de gérer simultanément les chevauchements intersectoriels et les conflits d'usage qui opposent sur le terrain différentes parties-prenantes. Toutes les administrations publiques concernées, les communautés locales et autochtones, les organisations de la société civile, le secteur privé devraient être associées à la réalisation de cet important projet.

#### 4.5. L'institutionnalisation de la gestion des conflits liés à l'affectation et aux usages des terres et des ressources naturelles

La gestion des terres et des ressources naturelles étant éparses et dominée par le cloisonnement des administrations, il est préconisé :

- Mettre en place au niveau de la Primature ou de la Présidence de la République, d'une commission interministérielle chargée de la gestion du processus d'affectation de l'espace. Cette commission, aurait un pouvoir exclusif d'octroi des titres d'utilisation des terres et des ressources naturelles sur la base des outils d'aménagement du territoire et des analyses d'opportunité. Elle aura également mission d'arbitrer les cas de désaccord entre Administrations sectorielles pour la délivrance d'un titre. Cette instance devrait intégrer les représentants des ministères sectoriels exerçant ou impliqués dans des activités à impact sur l'espace ainsi que les communautés locales et la société civile ;
-

- 
- Clarifier et circonscrire le rôle de la chefferie traditionnelle dans la gestion des terres et des ressources naturelles. Cette démarche devrait permettre de tirer avantage des modes coutumiers d'organisation de la gestion des terres et ressources, définir son champ de compétences et organiser ses rapports avec l'autorité administrative ;
  - Consacrer la pluralité juridique en matière de gestion des terres et des ressources naturelles, en admettant à côté du droit moderne, les normes coutumières, d'application locale ou nationale en matière de gestion des terres et des ressources naturelles. C'est également dans ce cadre qu'il serait indiqué de d'institutionnaliser la cartographie participative, dont l'expérimentation est en cours avec l'appui du gouvernement.
  - Achever et harmoniser la conception des règles et des modalités de compensation consécutives aux retombées issues de l'affectation des terres et des ressources naturelles ; en clarifiant le dispositif dans un texte unique.

#### 4.6. L'intégration de la REDD+ dans les politiques et lois sectorielles concernées

L'intégration de la REDD+ dans les politiques sectorielles est devenue une exigence pour assurer la durabilité de toute activité, ayant une incidence sur l'augmentation ou pouvant entraîner une réduction des émissions de GES.

- Procéder à une analyse coût-avantage des différentes options d'utilisation des terres et des ressources naturelles, afin d'adopter une approche comparative des avantages que l'Etat pourrait tirer des différentes options d'utilisation des terres. Cette démarche permettra de singulariser l'opportunité de la REDD+ parmi les autres options stratégiques sur un espace donné ;
- Identifier les zones à haute valeur pour la conservation (HVC) et les autres zones de protection exclues à exclure du développement de projets. La sélection de ces sites se fera sur la base de l'analyse cout-avantage et de critères environnementaux et/ou sociaux. Officialiser leur « mise en marge » permanente, afin de maintenir leur statut et mettre en place des mécanismes de gestion.

#### 4.7. L'intégration du risque climatique dans les projets et programmes d'affectation et d'utilisation des terres et des ressources naturelles

### 5. ORIENTATIONS POUR LA CONCEPTION ET LA CONDUITE DU PLAIDOYER DE REFORME DES POLITIQUES ET LOIS SECTORIELLES INDISPENSABLES A LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA REDD+ AU CAMEROUN

---

---

5.1. Orientations pour la conception du plaidoyer de réforme des politiques et lois sectorielles indispensables à la mise en œuvre efficace de la REDD+ au Cameroun.

5.1. Orientations pour la conduite du plaidoyer de réforme des politiques et lois sectorielles indispensables à la mise en œuvre efficace de la REDD+ au Cameroun.

## 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ETUDE

6.1. Conclusions de l'étude

6.2. Recommandations de l'étude.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### I. OUVRAGES

- De WASSEIGE, C. TADOUM, M. EBA'A, Atyi et DOUMENGE, C., Les Forêts du Bassin du Congo. Forêts et Changements Climatiques, Neufchâteau, Editions WEYRICH, Novembre 2015, 127 pages.
  - DKAMELA, Guy Patrice, Le contexte de la REED+ au Cameroun. Causes, agents et institutions. Papier occasionnel 57, CIFOR, BOGOR, Indonésie, 2010.
  - ERNI, Christian et TUGENDHAT, Helen, Qu'est-ce que la REDD+ ? Guide à l'intention des Communautés Autochtones, 2<sup>e</sup> édition, Lima, 2010, 97 pages.
  - LOCATELLI, B. KANNINEM, M. COLFER, CJP. MURDIYARSI, D. et SANTOSO, H., Face à un avenir incertain : Comment les forêts et les populations peuvent s'adapter au changement climatique. Regards sur la forêt, n°05, Bogor, Indonésie, 2008.
  - PONGUI, Brice Severin et KENFACK, Chrislain Eric, Adaptation et atténuation en République du Congo. Acteurs et processus politiques, Document de travail n° 99. CIFOR, Bogor, 33 pages.
  - TCHATCHOU, BERENGER, SONWA, DENIS, IFO, SUSPENSE, TIANI, Anne Marie., Déforestation et dégradation des forêts, dans le bassin du Congo : Etat des lieux, causes actuelles et perspectives, papier occasionnel 120, BOGOR, INDONESIE. 2015.
-

---

## II. ARTICLES

- ALEMAGIE, Dieudonné. LALISA, A. DUGUMA, Frederick. NUMBISI TCHOUNDJEU, Zac., "Intensification of coca agroforestry systems as a REDD+ strategy in Cameroon : hurdles, motivations, and ...", in International Journal of Agricultural Sustainability, July 2014, pp. 187-203.
- ANGELSEN, Arild. BROCKHAUS, M. SUNDERLIN, W.D and VERCHOT, L.V., "Analysing REDD +: Challenges and choices", CIFOR, Bogor, 2012, pp. 69-90.
- AWONO, Abdon. OLUFUNSO, Somorin et EBA'A ATYI, Richard., "Tenure and participation in local REDD+ projects: insights from Southern Cameroon", in Environmental Science et Policy, January 2014, pp. 76-86.
- DKAMELA, Guy patrice ; « Lacunes et perspectives de la REDD+ au Cameroun » in Enjeux, n° 47-48, novembre 2012, pp. 33-43.
- DKAMELA, Guy. BROCKHAUS, F. KENGOU DJIEGNI, J. SCHURE, and ASSEMBE MVONDO, Samuel, "Lessons for REDD+ from Cameroon's past forestry law reform: a political economy analysis". Ecology and Society, n°19, 2014.
- KALANSE, Fobissie, "Non-Carbon benefits: the key to successful REDD+ implementation in Africa", in climdev-Africa, N°15, December 2015, pp. 1-6.
- KARSENTY, Alain. VOGEL, Aurélie. EZZINE, Driss de Blas, « La problématique des "droits sur le carbone" dans la REDD+ », in Vertigo – la Revue Electronique en Sciences de l'Environnement, novembre 2012, pp.1-13.
- NGUIFFO, Samuel ; « Le processus REDD et les droits des communautés sur les terres et les ressources sont-ils conciliables ? » in Enjeux, n° 47-48, novembre 2012, pp. 29-33.
- ONGOLO, Symphorien et KARSENTY, Alain, "The politics of forestland use in a cunning government: lessons for contemporary forest governance reforms", in International Forestry Review, Vol. 17, 2015, pp. 195-209.
- ONGOLO, Symphorien et KARSENTY, Alain, « La lutte contre la déforestation en Afrique centrale : victime de l'oubli du politique ? », in Ecologie et Politique, n°42, 2011, pp.71-80.
- TSAYEM, Demaz, NGOUFO, Roger et TCHAWA, Paul. ; « Du savoir vers le savoir-faire: évolution de la conception de la REDD+ et contraintes à sa mise en œuvre en Afrique Centrale », in Natures, Sciences et Sociétés, n°23, 2015, pp. 92-101.
- VIARD-CRETAT, Aurore ; « Savoirs tactiques et expertises. La candidature Camerounaise pour le programme forestier REDD+ de la Banque Mondiale », Revue d'Anthropologie des Connaissances, Vol. 10, n°2, 2016 pp. 279-301.

## III. DOCUMENTS OFFICIELS

- CIFOR, REDD tout simplement : Guide du CIFOR sur les forêts, le changement climatique et REDD.
  - MINEPDED, Proposition de mesure sur l'Etat de préparation (R-PP) Rapport, Janvier 2013, 195 pages.
  - MINEPPED, Document d'orientation pour le développement d'un Guide national de consentement libre, informé et préalable pour la REDD+ au Cameroun, Yaoundé, octobre 2003, 52 pages.
-

- 
- S.ECRETARIAT TECHNIQUE REDD+ ; Les causes de la déforestation et de la dégradation forestière au Cameroun. Une synthèse de la littérature, document de travail du Secrétariat Technique REDD+, MINEPDED, Yaoundé, 2016, 83 pages.

#### IV. RAPPORTS

- Banque Mondiale, « Développement et Changement Climatique, Rapport sur le développement dans le monde », 2010, 412 pages.
  - COMIFAC, « De Montréal à Paris : 10 années de négociations historiques : recueil des décisions de la CCNUCC sur les REDD+ », juin 2016, 180 pages.
  - COMIFAC, « Evaluation Environnementale et sociale dans le contexte du REDD+ au niveau régional », Rapport final, mai 2014, 125 pages.
  - COMIFAC, « Evaluation Environnementale et Sociale dans le contexte du REDD+ au niveau régional », Rapport final, mai 2014, 125 pages.
  - COMIFAC, « Forêts d'Afrique Centrale et changements climatiques. Synthèse ».
  - Greenpeace ; « Sauvegarder les forêts pour préserver le climat », Rapport d'activités, 2009.
  - Rights and Ressources Initiative (RRI) ; « Etat des lieux des droits sur le carbone forestier et implications pour les communautés, le marché du carbone et les investissements REDD+ », avril 2014, 12 pages.
-