



Réseau de
foresterie pour le
développement
rural

Réseau de Foresterie pour le Développement Rural

document du réseau
25b
juillet 2001

**Développement des forêts
communautaires au Cameroun: genèse,
situation actuelle et contraintes**

André Djeumo

**La fiscalité forestière et l'implication des
communautés locales à la gestion
forestière au Cameroun**

Timothée Fomété

DFID



TABLE DES MATIERES	PAGE
25b(i) Développement des forêts communautaires au Cameroun : genèse, situation actuelle et contraintes <i>André Djeumo</i>	1
25b(ii) La fiscalité forestière et l'implication des communautés locales à la gestion forestière au Cameroun <i>Timothée Fomété</i>	18

A PROPOS DES AUTEURS

André Djeumo est responsable du suivi des forêts communautaires, chargé des dossiers de demande de forêts communautaires et de la mise en oeuvre dans la Cellule de la foresterie communautaire (CFC) du Ministère de l'environnement et des forêts à Yaoundé, Cameroun. Son adresse électronique est: a_djeumo@yahoo.fr

Timothée Fomété est professeur à l'Université de Dschang. Il est joignable à l'Université de Dschang, Faculté d'agronomie, Département de foresterie, BP 271 Dschang, Cameroun ; téléphone : (237) 93.64.46/45.14.81 ; email : timfomete@yahoo.fr ou timfomete@iccnnet.cm

ISBN 0 85003 547 3

DEVELOPPEMENT DES FORETS COMMUNAUTAIRES AU CAMEROUN : GENESE, SITUATION ACTUELLE ET CONTRAINTES

André Djeumo

RESUME

L'introduction du concept de foresterie communautaire dans la législation forestière au Cameroun à travers la notion de forêts communautaires a constitué une très grande innovation dans la sous-région d'Afrique centrale. Selon les acteurs du secteur forestier et du développement en général, ce fut une grande révolution dans le secteur forestier au Cameroun. Toutefois, environ sept ans après l'adoption de la nouvelle loi de janvier 1994, le développement des activités ne semble pas répondre aux attentes. Seulement une dizaine de forêts ont été attribuées et sont actuellement plus ou moins aménagées par les communautés. Le présent document précise la genèse de ce nouveau concept au Cameroun et les stratégies développées au niveau de l'administration des forêts pour sa mise en oeuvre. Il trace ensuite la situation actuelle des dossiers pour les forêts communautaires et mène une analyse sur leur répartition géographique. Pour terminer, une réflexion sur les difficultés de mise en oeuvre du concept des forêts communautaires est menée avec un accent particulier sur celles auxquelles font face les communautés villageoises. Les principales contraintes relevées sont d'ordre socioculturel (avec une compréhension diversifiée des termes tels que « communauté » et « entité légale »), institutionnel, et surtout financier avec le coût

du montage d'un dossier et de l'élaboration du plan d'aménagement requis pour l'attribution définitive de toute forêt communautaire.

INTRODUCTION

Avec 22 millions d'hectares de forêts, le Cameroun dispose de la deuxième plus grande réserve forestière d'Afrique après le Congo Kinshasa. A l'importante fonction économique de cette forêt au niveau national s'ajoutent diverses autres fonctions complémentaires. En effet, pour les populations riveraines, la forêt a un rôle non seulement économique, mais également social et culturel. Pour la communauté internationale, son intérêt est en plus d'ordre écologique et scientifique. Tous ces intérêts multiples et parfois concurrentiels sur ses utilisations alimentent souvent la controverse. L'évolution des préoccupations du Cameroun et de la communauté internationale par rapport à la gestion durable des écosystèmes forestiers a amené le gouvernement du Cameroun à revoir son système « traditionnel » d'aménagement des forêts qui laissait en marge les populations locales qui dépendent entièrement de la forêt dans laquelle elles tirent l'essentiel de leurs ressources.

L'adoption d'une nouvelle loi forestière en 1994 a clairement exprimé la volonté du

Cameroun d'améliorer la participation des communautés locales dans l'aménagement et la conservation des forêts. En garantir les avantages pour les communautés avait pour but de les encourager à protéger le couvert forestier tout en améliorant leur cadre de vie. Cette dévolution des responsabilités aux populations se traduit en actes administratifs par la formalisation de la notion des forêts communautaires. L'application des dispositions réglementaires en la matière constitue aujourd'hui l'itinéraire le plus médiatisé de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles au Cameroun. Elle est aussi le domaine qui a fait le plus l'objet de recherches et d'expériences de terrain (Diaw et Oyono, 1998). De nombreuses réserves ont été émises sur la traduction de cette innovation administrative et institutionnelle en initiative concrète. L'objet du présent document concerne le développement de cette activité environ sept ans après l'adoption de la loi. Dans un premier temps, il est question de retracer la genèse du 'concept' de forêt communautaire, puis explique brièvement sa mise en œuvre et la situation actuelle, avant de conclure par les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre.

GENESE DU CONCEPT

Au Cameroun, l'Etat s'est pendant longtemps présenté comme propriétaire et gestionnaire exclusif des ressources forestières. Autour de lui gravitaient les exploitants forestiers et autres élites qui accumulaient des richesses au détriment de l'Etat et surtout des populations locales qui s'appauvrissent de plus en plus. Certains auteurs avancent que les communautés participent à l'aménagement des forêts depuis des millénaires, mais leur droit politique de le faire ne date, à de rares exceptions

près, que d'une petite vingtaine d'années. A ce sujet, Bigombe (1998) pense que malgré cette participation, la marginalisation des populations locales à l'aménagement des forêts date de la colonisation, plus particulièrement (en ce qui concerne le Cameroun) de la colonisation française (qui donnait une importance particulière au problème du contrôle des terres) avec un Etat qui a tout régenté et a monopolisé les courants et le réseau de l'exploitation des ressources, reléguant les populations au rôle de simples figurants.

Les textes législatifs développés depuis ont pour une raison ou une autre essayé d'apporter une amélioration dans la prise en compte des intérêts des populations riveraines de la forêt. Ainsi, on a entendu parlé à maintes reprises des droits d'usage de la forêt qui, dans les lois de 1981 et 1983, étaient appliqués uniquement aux forêts non classées et dans le cadre des initiatives d'ordre social pour l'utilisation de la forêt. Malheureusement, aucune de ces stratégies développées pour assurer un meilleur aménagement des forêts n'a donné les résultats attendus. On a assisté, au contraire, à une gestion 'calamiteuse' des ressources forestières caractérisée par une exploitation de type minier, une attribution incontrôlée des titres d'exploitation, une exploitation illégale généralisée, etc.

La réforme de 1994, conduite dans un contexte de recomposition du paysage politique au Cameroun et sous la pression des demandes de démocratisation, a pour la première fois formalisé la participation des populations à l'aménagement des forêts par le biais des forêts communautaires introduites pour la première fois dans les textes régissant les forêts, suite à une redéfinition de tout le domaine forestier

camerounais (cf. Encadré 1). Il s'agit d'un instrument juridique qui délègue les responsabilités aux communautés locales (Vabi *et al*, 2000). Le Cameroun, caractérisé par une multitude d'ethnies et de cultures, s'est résolument engagé sur cette voie nouvelle et inconnue. Il tient aujourd'hui la place de leader parmi les pays de la sous-région qui y défilent afin de prendre en compte ses expériences pour préparer les textes législatifs en cours de révision pour une orientation vers une gestion participative.

MISE EN ŒUVRE DU CONCEPT

Conscient de la difficulté de mise en œuvre des activités de forêts communautaires qui

constituent une grande première dans la sous-région, le gouvernement du Cameroun a négocié avec la coopération britannique un projet dénommé 'Projet de développement de la foresterie communautaire' (PDFC), dont les principaux objectifs étaient de :

- créer et faire fonctionner une structure au sein du MINEF pour la mise en œuvre des aspects de la foresterie communautaire de la loi forestière de 1994 ;
- étudier le cadre légal et institutionnel des forêts communautaires ;
- améliorer le degré de conscience du public et des institutions concernées dans la gestion communautaire/participative des ressources forestières.

Encadré 1 Classification des forêts au Cameroun

La loi forestière de 1994 classe les forêts camerounaises en deux grandes catégories :
A. Les *forêts permanentes* ou *classées* qui ne peuvent servir qu'à des fins de foresterie ou d'habitats pour la faune et la flore. La loi spécifie qu'au moins 30 pour cent du territoire national doit être classé comme forêt permanente, qui se subdivise en deux autres catégories :

- i) les *forêts domaniales* qui comprennent les aires protégées (parcs nationaux, réserves de faune) et des réserves forestières de production ;
- ii) les *forêts communales* qui sont aménagées par les collectivités locales (décentralisées) sur la base de plans d'aménagement approuvés par le MINEF.

B. Les *forêts non permanentes* qui comprennent les terres boisées pouvant servir à d'autres fins non forestières, dont :

- i) les *forêts privées* qui appartiennent à des particuliers ;
- ii) les *forêts du domaine national*, peu nombreuses désormais, qui comprennent toutes les forêts non comprises dans les catégories A ou B(i) précitées.

Les différents droits d'exploitation (tous régis par le MINEF) disponibles pour chaque type de forêt sont énoncés dans le Tableau 1. Les populations locales ont reconnu les droits d'usufruit dans tous les types de forêt.

Source: Adapté de D. Brown (1999)

Tableau 1 Comparaison des conditions qui s'appliquent à divers droits d'exploitation et aux forêts communautaires

	Concessions – unités forestières d'aménagement (UFA)	Ventes de coupe	Permis de coupe	Autorisations personnelles de coupe	Forêts communautaires
Localisation	Depuis 1996, les UFA sont supposées constituer la classe dominante de droit d'abatage dans les forêts d'État (catégorie A(i)) et elles remplacent les anciennes licences de coupe.	Attribuées principalement dans la forêt communale (catégorie B(ii)). Peuvent être accordées exceptionnellement à l'intérieur du domaine forestier permanent pour des ventes de récupération dans le cadre de projets de développement.	Attribués dans les forêts communales (catégorie B(ii))	Attribués dans les forêts communales (catégorie B(ii))	Attribués dans les forêts communales (catégorie B(ii))
Superficie maximale	N'exécédant pas 200.000 ha	N'exécédant pas 2.500 ha	Aucune	Aucune	N'exécédant pas 5.000 ha
Quantité maximale de matière ligneuse A qui ?	Aucune	Aucune	N'exécédant pas 500m ³	N'exécédant pas 30m ³	Aucune
Plan d'aménagement requis ou non	Exploitant agréé de la profession. Attribution par appel à la concurrence (offres sous pli fermé)	Exploitant agréé de la profession	Exploitant agréé de la profession	Non professionnel (ex. : un villageois)	Communauté enregistrée. Attribué sur présentation d'un dossier de demande
Autres conditions	Un plan d'aménagement doit être préparé pendant les trois années qui suivent	Aucun plan d'aménagement nécessaire	Aucun plan d'aménagement nécessaire	Aucun plan d'aménagement nécessaire	Un plan simple d'aménagement sur 5 ans doit être préparé avant l'attribution finale de la forêt à la communauté
Autres remarques	Doit établir une unité de transformation	Uniquement certaines quantités et certains types de matière ligneuse. peuvent être extraits d'une aire donnée pour une durée spécifiée	Cf. Encadré 2 pour les derniers développements	Le bois pour usage personnel seulement	Valable pour une durée renouvelable de 25 ans au minimum

Source: Adapté de Brown (1999)

La lecture des dispositions de la loi forestière et de son décret d'application révèle un manque de cohérence, ce qui a eu pour corollaire une certaine confusion dans l'obtention des forêts communautaires. Afin de mieux imprégner les responsables du MINEF et les autres intervenants du secteur dans la nouvelle activité, deux importantes réunions ont été organisées par le PDFC pour tenter de définir la notion de communauté dans le contexte camerounais et analyser les différents articles des textes régissant les forêts communautaires. Les recommandations de ces réunions ont permis de clarifier une partie de la complexité de ce concept. A l'époque, on avait également noté un certain désintéressement de la part de plusieurs responsables forestiers 'traditionnels' qui n'étaient pas du tout familiers avec cette nouvelle approche d'aménagement basée sur le partenariat et considérée comme un élément capital d'un aménagement durable. Ils se sentaient ainsi écartés de la conservation intégrale ou du contrôle de l'exploitation forestière, deux activités qui constituaient presque l'essentiel de leur travail. Le long processus sur lequel le PDFC s'est engagé a nécessité l'organisation d'autres ateliers pendant lesquels diverses personnes et organisations ont été consultées. On peut citer notamment les services centraux et extérieurs du MINEF, les organismes de recherche, les ONG nationales et internationales, les personnes intéressées aux forêts communautaires et projets de terrain. Le résultat de ce processus a été l'élaboration du « Manuel des Procédures d'attribution et des normes d'aménagement des forêts communautaires », document qui est officiellement un instrument juridique au Cameroun depuis le 20 Avril 1998.

Ledit manuel met en relief les différentes démarches requises pour obtenir et aménager une forêt communautaire. Il décrit les normes et procédures concernant la constitution et le traitement des dossiers de demandes pour des forêts communautaires et définit aussi le minimum de procédures de consultation requises pour l'attribution légale d'une forêt communautaire (Garber, 1998). Développé sur aucune expérience réelle d'aménagement de forêt communautaire, le manuel avait pour principal objectif de faire démarrer les activités qui, environ trois ans après l'adoption de la loi et à cause de certains points d'ombre dans les textes, n'avaient abouti à l'attribution d'aucune forêt communautaire. Les intervenants du secteur ont été unanimes que la capitalisation des expériences permettrait plus tard d'apporter des amendements pertinents au manuel, en vue de le rendre plus pratique et plus fonctionnel. Pendant l'élaboration du manuel, une nouvelle Cellule de la foresterie communautaire (CFC) a vu le jour, en vue de rendre opérationnel le régime des forêts communautaires sur le plan national. Elle a dans un premier temps été créée par décision ministérielle en 1998, puis insérée dans l'organigramme du ministère de l'Environnement et des forêts (MINEF) par décret présidentiel n° 99/196 du 1^{er} septembre 1999.

Les points clés de la stratégie adoptée par la CFC appuyée par le PDFC étaient :

- i) *le renforcement des capacités de la Cellule pour assurer sa mission essentielle.* Il s'agit de sélectionner les cadres intéressés par la foresterie communautaire qui suivront des formations appropriées pour accomplir des missions allouées à la Cellule. De plus, il sera nécessaire de fournir au personnel

du MINEF les moyens financiers et les petits matériels techniques dont ils ont besoin pour apporter l'appui technique nécessaire exigé par la réglementation aux populations qui décident de monter un projet de forêt communautaire.

ii) *la réalisation d'un programme de formation en foresterie communautaire.*

L'activité de foresterie communautaire étant nouvelle, la Cellule a créé pour le personnel du MINEF et d'autres ministères et institutions concernés cinq modules de formation sur les forêts communautaires. La mise en œuvre du programme national de formation sur les différents modules est en cours, malgré certaines contraintes. Il s'agira de développer les capacités techniques et opérationnelles des différents intervenants participant directement à la gestion des ressources forestières, en général, et des forêts communautaires, en particulier.

iii) *l'information publique sur la forêt communautaire.*

La Cellule espère informer une bonne partie du grand public sur les dispositions légales en matière de foresterie communautaire par le biais de programmes radio/télédiffusés, d'affiches et de brochures. En plus, la Cellule compte soutenir les actions du Réseau de foresterie communautaire, créé en 1997 pour promouvoir l'échange d'expériences entre tous les intervenants du secteur de la gestion communautaire des ressources forestières. Enfin, avec l'aide du gouvernement britannique, la Cellule a mis sur pied un centre de documentation sur la foresterie communautaire, pour permettre à tous ceux intéressés par ces activités de prendre

connaissance de son développement au Cameroun et ailleurs dans le monde.

iv) *le Développement d'un cadre légal approprié pour la participation des populations rurales à la gestion des ressources.* Il s'agira de procéder à l'application stricte des dispositions du Manuel et assurer un suivi/évaluation permanent des activités menées par les autres partenaires du secteur et les populations rurales sur le terrain. De ce fait, les résultats obtenus permettront d'améliorer le cadre institutionnel et légal actuel, notamment d'amender la loi, son décret d'application et le Manuel des procédures. Les propositions pourraient inclure le raccourcissement de la procédure d'attribution des forêts communautaires ; l'accélération de la procédure de délimitation des forêts permanentes et non permanentes, ce qui donnerait une idée précise des zones dans lesquelles des forêts communautaires pourraient être attribuées ; et la subvention ou la réduction des coûts d'installation des forêts communautaires qui font actuellement l'objet d'un débat sérieux, au moment où la Cellule dispose d'environ 90 dossiers de demande à gérer. A ce jour, la Cellule compte environ six cadres qualifiés qui s'occupent des activités de suivi, de la formation et du volet 'foresterie sociale'. Après deux ans de fonctionnement, on peut s'interroger sur la situation de ces activités. C'est l'objet de la suite de ce document.

Tableau 2 Répartition et superficies pour les demandes de forêts communautaires en octobre 2000

Province	Centre	Est	Littoral	Nord-ouest	Ouest	Sud	Sud-ouest
Superficie (en ha)	35.470	133.642	10.000	8.204	3.320	68.574	13.725
Nombre de dossiers	8	44	2	8	1	17	2
% de dossiers	10	46	5	3	2	29	5

ETAT ACTUEL DES DOSSIERS DE DEMANDE DE FORETS COMMUNAUTAIRES

En dehors de quelques initiatives enregistrées en novembre 1999, la Cellule a reçu ses toutes premières demandes de forêts communautaires (environ 20 dossiers) en février 2000. A la fin octobre 2000, les statistiques de la Cellule enregistraient 82 initiatives de forêts communautaires sur l'étendue du territoire pour une superficie totale d'environ 272.935 ha répartie comme dans le Tableau 2.

Le Tableau 2 montre que la province de l'Est qui regorge une bonne partie du bois d'oeuvre du Cameroun vient en tête avec environ 44 dossiers, suivi du Sud avec 17 dossiers, du Nord-ouest avec 8 dossiers, du Centre avec 8 dossiers et des provinces du Littoral et du Sud-ouest avec 2 dossiers. La province de l'Ouest n'enregistre qu'un (1) dossier.

La situation générale se présente de la manière suivante :

- 7 forêts attribuées et supposées fonctionnelles¹ ;

¹ En mai, 2001, 104 dossiers d'attribution avaient été reçus, et 12 forêts communautaires attribuées.

- 11 dossiers en cours de réservation ;
- 42 dossiers avec des forêts réservées ou ayant eu l'accord de principe du MINEF et dont des Plans simples d'aménagement sont en cours d'élaboration ;
- 11 dossiers rejetés (les forêts sollicitées sont en majorité situées dans le domaine permanent) ;
- 11 dossiers incomplets.

Les dossiers rejetés concernent les forêts qui sont situées dans le domaine permanent de l'Etat et pour lesquelles aucune autre possibilité n'existe pour les communautés concernées, en dehors d'une modification des limites du zonage ou de la matérialisation effective des limites définitives sur le terrain qui se fait après négociation avec les populations locales. Quant aux dossiers incomplets, certains étaient mal montés, tandis que d'autres étaient constitués d'extraits de cartes forestières envoyés à la Cellule par le biais de la sous-Direction des inventaires et de l'aménagement des forêts, qui ne peuvent en aucun cas être considérés comme des dossiers de forêts communautaires.

Les dossiers en cours de réservation sont ceux qui ont été envoyés à la sous-Direction des inventaires et de l'aménagement des forêts pour vérification du zonage, ainsi que ceux dont les formulaires de réservation sont en cours

d'élaboration ou alors déposés au Cabinet du Ministre pour signature.

Une condition préalable pour l'attribution d'une forêt communautaire est que la communauté doit constituer une entité légale agréée. Les tentatives à définir le terme « communauté » pour le cas spécifique du Cameroun n'ont pas toujours abouti à des positions convergentes. En acceptant comme beaucoup d'experts que la notion de communauté devrait être appréciée au cas par cas, on peut à ce stade du suivi de l'évolution des activités s'interroger sur les types d'entités légales préférentielles pour les communautés villageoises.

Types d'entités légales choisies

Pour acquérir une forêt communautaire, les communautés sont obligées de constituer une

entité légale. Quatre options existent : les associations, les coopératives, les Groupes d'intérêt commun (GIC), et les Groupes d'intérêt économique (GIE). En réalité, ces entités sont régies par différentes lois, relèvent de ministères clairement définis, et ont été créées pour atteindre des objectifs spécifiques. Certaines critiques affirment que c'est l'une des raisons pour lesquelles elles sont difficiles à appliquer à l'aménagement des forêts communautaires. C'est ainsi que, par exemple, chaque type d'entité doit avoir entre trois et sept membres, tandis que la législation qui régit les forêts communautaires prescrit que l'entité légale comprenne toute la communauté concernée. En conséquence, dans certains cas, des entités ont été formées avec des noms fictifs. Le Tableau 3 met en relief plusieurs des avantages et des inconvénients de chaque type

Tableau 3 Avantages et inconvénients de différents types d'entité légale

Entité légale	Avantages	Inconvénients
Association	<ul style="list-style-type: none"> - Facile à former et à gérer - Exonérée d'impôts - Reçoit des subventions, dons et legs, au cas où elle est reconnue comme utilité publique par le Président de la République 	<ul style="list-style-type: none"> - Ne peut recevoir de subventions, dons et legs en tant qu'association ordinaire - Ne peut distribuer les bénéfices à ses membres
Coopérative	<ul style="list-style-type: none"> - Exonérée d'impôts - Les bénéfices sont partagés en fonction des transactions individuelles - Reçoit des subventions, dons et legs 	<ul style="list-style-type: none"> - Structure de gestion complexe et lourde
Groupe d'intérêt commun	<ul style="list-style-type: none"> - Facile à former et à gérer - Peut se transformer en coopérative - Peut distribuer les bénéfices à ses membres - Reçoit des subventions, dons et legs 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune disposition légale sur la structure de gestion
Groupe d'intérêt économique	<ul style="list-style-type: none"> - Facile à former et à gérer - Peut distribuer les bénéfices à ses membres 	<ul style="list-style-type: none"> - Le but principal est d'améliorer l'activité économique de ses membres - Pas d'exonération d'impôts

Source: Adapté du Manuel des procédures, CFDP-MINEF (avril 1998)

d'entité légale pour l'aménagement des forêts communautaires.

Une étude des 82 dossiers reçus en octobre 2000 révèle que les communautés ont opté soit pour les associations (46), soit pour les GIC (36). Une enquête exhaustive sur le terrain permettrait de donner un meilleur aperçu des raisons multiples de ces choix. On remarque néanmoins que le choix s'est très souvent fait :

- par une institution d'appui pour le compte des communautés. Cette institution s'oriente souvent vers le type d'entité légale qu'elle peut former le plus facilement pour leurs communautés cibles.
- sous la forte influence de certains responsables du MINEF. Environ 24 communautés ont été obligées de remplacer leurs GIC par des associations parce que le responsable local du MINEF chargé d'instruire les dossiers estimait que cette option était la plus appropriée, car elle interdit d'octroyer aux membres des avantages. Cette position a eu une influence considérable sur d'autres initiatives pour lesquelles il a été convié à prendre part dans son département.
- sur la base des recommandations faites dans le « Manuel des procédures », qui déconseillent les associations, car celles-ci ne peuvent bénéficier de subventions, dons ou legs. Le manuel recommande à la place le GIC, pour lequel il existe un modèle de statut disponible au service du ministère de l'Agriculture, comme l'entité probable la mieux adaptée pour l'aménagement des forêts communautaires.

Le problème fondamental à relever concernerait la représentativité de chaque entité. Des entretiens informels réalisés dans les localités qui ont constitué une entité pour aménager une portion de forêt ont montré que même si les populations savent qu'une entité existe, elles ne connaissent (ou ne respectent) pas les clauses afférentes aux cotisations (leur première source de revenu), la tenue des assemblées générales, etc. Djeumo (1998) relève deux cas importants :

- i) celui de la Communauté COFAYET où certains membres du bureau constitué pour l'aménagement de la forêt communautaire n'ont jamais eu connaissance ni des documents régissant leur entité, ni de ceux relatifs à la création et à l'aménagement de leur forêt communautaire ;
- ii) celui de la communauté Mbimboué à l'Est du Cameroun, bénéficiaire de la toute première forêt communautaire attribuée en 1997 et dans laquelle une situation de peur et de tension règne entre ses membres dont une partie se trouve maintenant incarcérée pour cause de malversations financières et de l'ignorance des dispositions statutaires des clauses régissant leur communauté.

Compte tenu des revenus qui pourraient être générés de l'aménagement des forêts communautaires, les statuts tels que rédigés aujourd'hui doivent être amendés et porter à la connaissance de tous les membres de la communauté concernée, afin d'éviter des situations conflictuelles (cas de Mbimboué) préjudiciables à l'aménagement durable des forêts communautaires.

Répartition géographique des forêts communautaires

La répartition géographique inégale des initiatives peut être due à un ou plusieurs facteurs, comme le manque d'information sur les forêts communautaires ; la présence de projets de conservation ou d'exploitants forestiers ; et la disponibilité du bois d'oeuvre.

Manque d'information

La distribution du « Manuel des procédures » a concerné uniquement les cinq provinces forestières du Cameroun (le Sud-ouest, le Littoral, le Centre, le Sud et l'Est). Chaque Délégation provinciale a reçu un lot de 1000 manuels. Le manque d'information sur les forêts communautaires peut donc expliquer en partie le fait que presque aucun dossier n'a été reçu de certaines parties du pays, notamment du grand Nord. On peut également penser à un manque de motivation de la part des populations de cette partie du pays qui estiment peut-être qu'il ne serait dans leur intérêt de pratiquer la foresterie communautaire. Cette forme de foresterie pratiquée dans les pays comme le Népal, le Pakistan et l'Inde dans le but d'amener les populations bénéficiant d'un appui financier et technique de l'administration des forêts, à procéder à une régénération des zones dégradées pour la production du bois de chauffe et autres produits non ligneux. Le grand Nord, confronté à l'avancée du désert, pourrait bénéficier d'un programme de ce genre. Malheureusement, la législation actuelle ne semble pas favorable à ce type d'initiative. On note cependant que dans cette zone du pays, et plus précisément dans la zone de transition avec la région forestière, les ressources fauniques sont plus importantes que le bois d'œuvre recherché dans le Sud du pays. Des réflexions sont en cours pour le développement

éventuel d'un manuel d'aménagement des zones² communautaires de chasse définies dans la loi forestière. Pour l'heure, aucun dossier ne vient du grand Nord du Cameroun. Dans d'autres régions de savane, notamment le Nord-ouest et l'Ouest, le pourcentage de dossiers reste faible.

Présence de projets de conservation

De l'entretien avec certains responsables extérieurs du MINEF, il est ressorti que l'engouement pour les forêts communautaires était important uniquement dans les localités où il y a des projets de conservation et des ONG prêtes à appuyer les communautés dans leur projet. C'est le cas de la SNV (Organisation néerlandaise pour le développement) à Lomié qui, à elle seule et par le biais de l'OCBB (une ONG locale), appuie environ 31% des initiatives sur le plan national (soit à peu près 20 dossiers). De même, quatre dossiers venant de l'arrondissement de Messamena ont été appuyés par le PFC (Projet Forêts communautaires) ; six dossiers venant du Nord-ouest supportés par le projet Kilm-Ijim du Mont Oku ; un dossier venant de la communauté Mboke appuyé par l'UDD-APEC, une ONG canadienne ; et des dossiers venant du GIC Poko et du GIC Grobam dans le Dja et Lobo appuyés par l'ONG nationale CAFER etc.

Dans l'ensemble, les projets appuient plus de 50% des initiatives. Ces projets semblent,

² Pour tout autre renseignement complémentaire sur les zones communautaires de chasse, cf. les documents par Egbe, Olsen *et al.*, Djoh & Wal, et Wal & Djoh (Documents numéros 25e (i), (ii), (iii) et (iv), respectivement, dans cette série).

pour la plupart, avoir une durée de vie en fonction de leur capacité à mobiliser les populations à demander des forêts communautaires. Ils apportent un soutien très varié aux communautés concernées, allant de l'appui institutionnel au soutien matériel, technique et financier. D'après des recherches réalisées sur le terrain, surtout dans la province de l'Est qui regorge près de 60% des initiatives, on remarque qu'aucune communauté n'a supporté financièrement le processus à partir de ses fonds propres. Cela donne matière à réflexion sur la durabilité de ces structures « proactives » créées pour gérer les forêts communautaires et qui très souvent entrent en conflit avec les structures traditionnelles qui semblent perdre leur autorité. Cette situation regrettable a été vécue dans certaines localités de l'arrondissement de Messamena dans l'Est du Cameroun : certains Chefs traditionnels ont saisi les autorités pour leur demander d'arrêter le processus d'attribution de leur forêt communautaire. D'après eux, le pouvoir économique détenu par les membres de l'entité créée pour aménager la forêt semblait prendre le pas sur leur propre pouvoir ancestral et traditionnel.

Présence d'exploitants forestiers

Dans certaines zones, une bonne partie des initiatives est financée par des exploitants forestiers. Très souvent, ceux-ci, sur la base d'un contrat signé avec la communauté, débloquent des sommes d'argent importantes dans le but de procéder à une exploitation immédiate et de courte durée de la matière ligneuse contenue dans lesdites forêts. Si pour les initiatives appuyées par les ONG et d'autres projets de conservation tout semble se passer

sans problème visible, nous notons que pour toutes les autres, les conflits sont permanents. Régulièrement, les conflits d'intérêt sont souvent un frein pour la bonne marche du projet. Dans l'arrondissement de Yokadouma, dans l'Est du Cameroun, une communauté a reçu d'un exploitant la somme de 4 millions de FCFA pour l'exploitation future de leur forêt. Un peu plus tard, ladite communauté a eu une proposition plus alléchante avec un autre opérateur qui les a poussés à vouloir rembourser le premier opérateur. Au refus de ce dernier de récupérer son argent, les deux parties ont été obligées de contacter les autorités pour régler leur litige. Cette situation a presque bloqué le processus d'attribution de cette forêt pendant de nombreux mois.

Le grand intérêt des exploitants dans les forêts communautaires s'explique par le fait que les produits provenant de ces forêts sont censés approvisionner les industries de transformation qui, sans cela, n'auraient pas de bois pour faire fonctionner leur société. Le véritable problème réside dans le fait que très souvent, ils s'engagent à travailler avec des personnes et/ou des communautés très peu organisées ou qu'ils désorganisent et qui, en outre, ne sont pas préparées pour ce genre de projet. C'est le cas de Mbimboué (forêt attribuée et presque entièrement exploitée sans retombée réelle pour les villages et dont certains membres se trouvent aujourd'hui incarcérés) et de Yokadouma dans l'Est du Cameroun.

Comme les permis pour les forêts communautaires et les ventes de coupe peuvent être attribués dans la même catégorie de forêt du domaine national, elles se font directement concurrence (cf. Encadré 2). L'attribution des permis pour les ventes de coupe et les Unités

Encadré 2 Forêts communautaires ou ventes de coupe ?

Le fait que les permis pour les forêts communautaires et pour les ventes de coupe peuvent être attribués dans la forêt du domaine national les a, dans une certaine mesure, mis en concurrence entre eux. Afin d'empêcher les exploitants forestiers d'obtenir des permis pour les ventes de coupe dans les zones où les communautés désirent peut-être qu'elles leur soient attribuées comme forêt communautaire, un nouveau décret du Premier Ministre est sur le point d'être approuvé. Les communautés riveraines auront ainsi le droit de préemption. Le MINEF espère que cela les encouragera à participer activement à la gestion durable des ressources forestières de leur terroir. Les ventes de coupe devraient désormais être planifiées par région et faire l'objet d'un appel d'offres. Les renseignements concernant les permis de ventes potentielles de coupe seront largement diffusés dans toutes les communautés avoisinantes dans un document appelé « Document de planification des ventes de coupe » (DPVC). Les communautés ainsi informées disposeront d'un délai de trois mois pour manifester par simple lettre d'intention leur ferme résolution d'ériger en forêt communautaire tout ou partie des forêts figurant dans le DPVC et dans lesquelles des droits d'usage leur sont reconnus. La lettre d'intention entraîne le retrait de la forêt concernée du DPVC et ouvre droit à la procédure d'un dossier de demande de forêt communautaire.

forestières d'aménagement (UFA) se fait à présent par avis d'appel d'offres en veillant à ce que les qualités techniques et financières de l'offre proposée soient vérifiées. Ensuite, il est demandé aux potentiels bénéficiaires de ces titres de payer le cautionnement auprès du trésor public, ainsi que la redevance sur la superficie. Certains exploitants locaux, ainsi que certains expatriés habitués à des pratiques peu orthodoxes, trouvent ces nouvelles mesures insupportables. En supposant que les forêts communautaires seraient tout simplement un autre type de permis d'exploitation, ils ont donc essayé d'encourager les communautés (au prix de quelques millions de francs) à solliciter des forêts communautaires pour leur compte. Une preuve tangible réside dans le fait qu'un bon nombre de dossiers de demande de forêts communautaires sont plus suivis par ces exploitants que par les communautés concernées.

Les titres d'exploitation forestière sont délivrés dans les zones forestières. L'application des dispositions de la loi des finances sur la fiscalité décentralisée et la mise en œuvre de certains éléments de la parafiscalité, notamment la somme de 1000 FCFA/m³ de bois pris que des exploitants ont payé aux communautés, ont obligé certains opérateurs économiques à organiser avec les administrations locales des séances pour la remise officielle de chèques aux communautés riveraines des zones exploitées. L'émulation causée par le paiement de ces redevances peut également avoir été un stimulant pour certaines communautés conscientes de l'importance économique des produits forestiers qui les entourent et vivement intéressées à les exploiter elles-mêmes par le biais des forêts communautaires.

Disponibilité du bois d'oeuvre

L'exploitation (durable) du bois d'oeuvre

figure dans les objectifs assignés à toutes les forêts sollicitées jusqu'à présent. C'est la preuve que ces forêts sont en grande majorité sollicitées dans les zones où se trouve du bois d'oeuvre, notamment dans le Sud et dans l'Est. Cependant, dans les autres provinces comme le Littoral, l'Ouest, le Nord-ouest, etc., on constate que toutes les demandes sont assises dans les poches de forêts restantes. A l'allure où se développent ces activités sur le terrain, on craint que les aspects économiques ne prennent un pas important et difficile à rattraper sur l'écologie. Ce qui ne semble pas être l'esprit que développe la loi de 1994 dont la mise en œuvre devrait permettre de réduire considérablement la pression sur la forêt existante et régénérer celle en voie de disparition.

L'analyse précédente révèle que les communautés qui ont agi de leur propre initiative ont exprimé très peu d'intérêt. Notons qu'elles existent, mais dans une proportion très faible par rapport à l'ensemble. Le coût de l'opération, notamment la réalisation du Plan simple d'aménagement, a amené lesdites communautés à arrêter de façon prématurée leur projet ou à signer des contrats fictifs avec des personnes qui cherchaient à en tirer profit pour eux-mêmes.

DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE

Si la foresterie communautaire a eu le mérite de donner à la foresterie la dimension sociale qui lui manquait, son opérationnalité est encore problématique (Djeumo, 2000). Plusieurs difficultés sont liées à la mise en œuvre des forêts communautaires : on relève l'absence d'une définition précise de la notion de

communauté à qui la forêt est supposée être attribuée. La législation camerounaise semble se pencher davantage sur la définition géographique plutôt que sociale d'une communauté. Cette imprécision provient du corpus juridique, relativement statique, plutôt que du corpus anthropologique, plus dynamique (Oyono, 2000). Les initiateurs des projets de forêts communautaires, en majorité des élites extérieures résidant hors de la communauté, utilisent leurs relations, expériences et moyens pour monter des dossiers avec parfois certaines élites intérieures telles que les autorités traditionnelles à qui ils offrent des responsabilités dans le bureau de l'entité formée. Oyono (2000) estime qu'en raison de l'hétérogénéité anthropologique (à l'exemple des Bantous et des « pygmées ») qui caractérise la majorité des terroirs forestiers et de la faiblesse de l'activité communautaire, notamment dans le Cameroun méridional dont la structure sociale est souvent qualifiée d'horizontale, la construction d'un véritable contrat social pour une véritable action communautaire peut en être entravée. Dans certaines situations où l'on se serait attendu à un succès éclatant, on a constaté que même l'appartenance à une même ethnie n'a pas été suffisante pour aménager une forêt. C'est le cas de Mbimboué et de Bengbis, où les populations qui vivent dans une parfaite cohésion et qui appartiennent presque aux mêmes ancêtres, ont vu leur premier conflit naître à partir du lancement d'un projet de forêt communautaire dans leur localité. Dans le cas de Mbimboué, la forêt qui appartenait à toute la communauté et dont l'usage était libre est aujourd'hui divisée par famille. A ce sujet, Brown (1999), citant Wade (1988), observe que sa remarque « les groupes définis territorialement, comme des villages, ne

correspondent pas à l'identité et aux besoins » pourrait tout aussi bien s'appliquer à la plupart des autres sociétés principalement rurales, en Afrique et ailleurs. Il ajoute en citant Asher (1995) qui affirme que lorsque la communauté s'identifie en terme géographique, la gestion des ressources risque davantage de revenir à ceux qui ont le plus de pouvoir politique ou aux autorités locales. Au Cameroun, cette situation se vérifie, puisqu'une bonne partie des dossiers sont montés par les leaders politiques surtout du parti au pouvoir (Députés, Maires, etc.) avec qui les exploitants aiment traiter pour espérer avoir leur soutien au cas où un problème surviendrait à cause d'une malversation de leur part.

En plus de problème de communauté, Michael Vabi (2000), en examinant les lacunes et omissions contenues dans les textes régissant les forêts communautaires, relève plusieurs facteurs qui contraignent le transfert même des responsabilités de l'aménagement forestier aux communautés locales. Les obstacles socioculturels, dont font partie les questions de communauté et d'entité légale, ont été développés plus haut. D'autres se rapportent à la loi forestière de 1994 et sur son décret d'application (description de la forêt, accès aux ressources forestières, compétences à engager des poursuites, ajournement ou utilisation excessive de la discrétion administrative, etc.). Finalement, il constate également les difficultés causées par le manque de ressources financières du MINEF et le coût de l'établissement d'une forêt communautaire. Quant aux coûts, de nombreuses communautés ont reçu l'accord de principe du Ministre et ont eu

des forêts réservées, puis se sont retrouvées incapables de financer l'étude de leur forêt pour élaborer leur plan d'aménagement.

En novembre 2000, le PDFC a organisé un forum qui a réuni pratiquement tous les acteurs de la foresterie communautaire au Cameroun pour un échange et une valorisation des expériences sur le terrain en la matière. Il en est ressorti que les communautés villageoises faisaient face à un certain nombre d'obstacles dont les principaux ont été relevés dans l'Encadré 3.

Pour trouver une solution à toutes ces préoccupations, l'administration des forêts, elle-même ou par le biais de ses institutions partenaires d'appui et d'autres intervenants du secteur, devra examiner dans quelle mesure les communautés villageoises peuvent être soutenues dans leur initiative pour que les forêts attribuées puissent plus tard remplir leurs fonctions écologique, sociale et économique. Les données dont dispose la CFC indiquent que la plupart des dossiers incomplets sont soumis par les communautés mêmes, alors que les dossiers qui ont atteint la phase où la forêt est réservée sont ceux qui sont appuyés par des projets ou des particuliers. On n'ignore pas la nécessité d'avoir ces institutions sur le terrain dont leur rôle capital n'est plus à démontrer. Il serait important, néanmoins, que cette tendance soit renversée pour que les populations puissent être maîtres de leur propre destin dans le processus. Trop d'institutions oeuvrent à mobiliser la population locale et disparaissent sans avoir achevé le travail commencé, laissant les populations qui avaient fondé leur espoir sur elles dans une situation fort désemparée.

Encadré 3 Les obstacles majeurs rencontrés par les communautés

- 1) **Processus d'obtention des forêts communautaires**
 - le parcours du dossier semble trop long
 - l'irresponsabilité de certains exécutants du MINEF
- 2) **Financement du processus**
 - coûts du Plan simple d'aménagement
 - coûts de réunions diverses
 - l'absence d'élites dynamiques et de ONG
 - frais de constitution des dossiers, etc.
 - financement de la participation d'autres administrations concernées
- 3) **Encadrement technique**
 - manque et/ou insuffisance de formation des responsables communautaires
 - non respect des clauses par les exploitants forestiers
 - non respect du Plan simple d'aménagement par certains exploitants forestiers
 - Plan simple d'aménagement non adapté
 - manque d'expérience dans la confection des dossiers par le personnel du MINEF
 - chevauchement des limites forestières retenues par le service de la cartographie entraînant ainsi la reprise des cartes
 - difficulté de certains villages qui adhèrent avec enthousiasme au concept de la foresterie communautaire, mais qui se trouvent intercalés entre ceux qui le rejettent
- 4) **Organisation interne des communautés et groupements villageois**
 - conflits entre les membres du bureau
 - remplacement non consensuel des membres de la communauté
 - non respect des recommandations des autorités techniques pour la bonne marche de la structure
 - absence des jeunes dans l'organisation
 - participation limitée des femmes
- 5) **Autres difficultés**
 - tentatives de conquête par les hommes politiques
 - campagnes de propagande dénigrant les projet de foresterie communautaire par les hommes politiques
 - feux de brousse incontrôlés
 - exploitation illégale par des exploitants forestiers
 - destruction des limites des forêts communautaires par les animaux domestiques
 - refus des utilisateurs des produits forestiers d'intégrer l'organisation

Source : PDFC (2000)

Il est donc impératif que le MINEF et ses partenaires réfléchissent et prennent des actions concrètes et efficaces qui encourageraient et permettraient aux communautés de participer de façon plus effective à la gestion des ressources par le biais des forêts communautaires. Les difficultés majeures relevées, qui sont examinées dans ce document, concernent l'organisation des populations locales, le coût de l'opération et la nécessité d'amender les réglementations, notamment le décret sur les forêts et le « Manuel des procédures ». De plus en plus, les communautés s'efforcent de trouver des solutions. C'est notamment le cas de certaines populations dans la province de l'Est qui ont utilisé, ce qui est louable, une partie de la redevance forestière annuelle (pourcentage de la taxe forestière reversée à la population riveraine de la forêt exploitée) pour financer l'obtention de leur forêt communautaire. Pour aller dans le même sens, pourquoi ne pas imaginer qu'une partie du fond spécial forestier camerounais affecté à l'aménagement des forêts ou une partie du fond de péréquation (créé dans la nouvelle loi des finances de 2000-2001), soit utilisée pour aider les exécutants du MINEF à financer certaines campagnes de sensibilisation dans les villages ou à aider les communautés qui désirent vivement participer à un aménagement durable d'une portion de la forêt ? Cela nous permettrait de sortir du « pessimisme aveugle » dans lequel certains sont plongés aujourd'hui pour regarder l'avenir avec un peu plus d'optimisme.

REMERCIEMENTS

Le présent document a fortement bénéficié de la contribution de Kate Schreckenber et David

Brown d'ODI, Londres. De plus, je suis très reconnaissant à Kees de Groot, anciennement du CFDP, Cameroun, de me fournir sa coopération et ses conseils pendant les premières phases de ce travail.

REFERENCES

- Bigombe, P. (1998) Vers la décentralisation de l'aménagement forestier au Cameroun : dynamique de contestation entre l'Etat forestier et la construction de la gestion participative des ressources forestières. *Bulletin FTTP* n°s 15 et 16, pp. 2-12.
- Brown, D. (1999) *Principes et pratiques de cogestion forestière : témoignages d'Afrique occidentale-centrale*. Document n° 2 de L'Union européenne sur la foresterie tropicale, ODI, Londres.
- Diaw, C.M. et Oyono, P.R. (1998) Instrumentalité et déficit des itinéraires de décentralisation de la gestion des ressources naturelles au Cameroun. *Bulletin FTTP* n°s 15 et 16, pp. 20-25.
- Djeumo, A. (1998) Etude de cas des forêts communautaires, CFC, MINEF, Yaoundé.
- Djeumo, A. (2000) La difficulté de mettre en vigueur la législation forestière en ce qui concerne les forêts communautaires au Cameroun. Dans : *Décentralisation de l'aménagement des forêts au Cameroun : situation actuelle et perspectives*. FTTP – Publication du Bureau de facilitation Cameroun, pp. 87-95.
- Garber, B. (1998) « Enfin...un bon départ ». *Bulletin du Réseau Foresterie Communautaire* n° 002 , p. 14. Yaoundé.
- MINEF (1995) La politique forestière du Cameroun. MINEF, Yaoundé.
- MINEF (1998) Manuel des procédures pour l'attribution et des normes pour

l'aménagement des forêts communautaires. MINEF, Yaoundé.

- MINEF (1998) Directives nationales pour l'aménagement durable des forêts naturelles au Cameroun. MINEF, Yaoundé.
- Oyono, R. (2000) L'effectivité du processus d'acquisition et d'aménagement des forêts communautaires et des bénéficiaires de la redevance forestière par les populations locales au Cameroun : bilan critique et perspectives d'évolution. Dans : *Décentralisation de l'aménagement des forêts au Cameroun : situation actuelle et perspectives*. FTTP – Publication du Bureau de facilitation, Cameroun, pp. 35-51.
- PDFC (2000) Mise en place des forêts communautaires au Cameroun, Procédure du forum d'échange d'expériences, Nguelemdouka, nov. 2000. PDFC-MINEF, Yaoundé
- République du Cameroun (1994) Loi no 94/01 du 20 janvier 1994 portant sur les forêts, la chasse et la pêche.
- République du Cameroun (1990) Loi no 90/053 portant sur la liberté d'association au Cameroun, déc. 1990.
- Vabi, M.B., Ngwasiri, C.N., Galega, P.T. et Oyono, P.R. (2000) *Dévolution des responsabilités liées à l'aménagement forestier aux communautés locales : contexte et obstacles de mise en oeuvre au Cameroun*. Publication WWF-CPO, pp. 40.

ACRONYMES

CAFER	Centre d'appui aux femmes rurales
CFC	Cellule de la foresterie communautaire
DPVC	Document de planification des ventes de coupe
GIC	Groupe d'intérêt commun
GIE	Groupe d'intérêt économique
FCFA	Francs CFA, utilisés en Afrique occidentale et centrale. Taux d'échange: 100 FCFA = 1 FRF 750 FCFA = 1 USD
MINEF	Ministère de l'Environnement et des forêts
ODI	Overseas Development Institute
ONG	Organisation non gouvernementale
PDFC	Projet de développement de la foresterie communautaire
PFC	Projet Forêts communautaires
SNV	Organisation néerlandaise de développement
UFA	Unité forestière d'aménagement

Prière d'envoyer tous commentaires au sujet de ce document à l'adresse suivante :

Réseau foresterie pour le développement rural
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
United Kingdom
Email: forestry@odi.org.uk

Les commentaires qui parviendront seront transmis aux auteurs et pourront éventuellement figurer dans des publications ultérieures. Certaines ou toutes les parties de cette publication peuvent être photocopiées, à condition que leur source soit mentionnée. La Coordinatrice du Réseau remercie d'avance ceux qui voudront bien lui donner des précisions sur toute utilisation éventuelle de ce document à des fins de formation, de recherche ou de conception, exécution ou évaluation de programmes. Les points de vue exprimés dans les documents sont ceux de leurs auteurs et des membres du réseau. Ils ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ODI.

Rédacteurs du document:	David Brown et Kate Schreckenber
Mise en page:	Caroline Wood
Administratrice:	Vicky Pett
Traduction:	Annie Charrondière (25b(i)), Claire Mantle (25b(ii))
Imprimé par:	Russell Press Ltd, Nottingham sur paper recyclé
Logo du RDFN conçu par Redesign	

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London
SE1 7JD
UK

Téléphone : +44 (0) 20 7922 0300
Télécopie : +44 (0) 20 7922 0399
Courrier électronique : forestry@odi.org.uk
Site Internet : <http://www.odifpeg.org.uk>

Cette série du Réseau de foresterie pour le développement rural est financé
par le Département pour le développement international (DFID)
du Royaume-Uni