

FORESTERIE COMMUNAUTAIRE AU CAMEROUN

Levier de la Réforme du Secteur Forestier dans la Sous-région de l'Afrique Centrale

David Brown, Michael B. Vabi et Robert Nkwinkwa¹

¹ David Brown est chercheur à Overseas Development Institute, Londres où il coordonne le Groupe chargé des questions de politique forestière et d'environnement [d.brown@odi.org.uk]. Michael B. Vabi est Conseiller Technique Principal et Chef des Projets BirdLife International basé à Bamenda (Cameroun) bhfpvabi@Yahoo.com]. Robert Nkwinkwa est chef de la Cellule de Foresterie Communautaire au Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) du Cameroun [cfc@camnet.cm].

Résumé :

La foresterie tropicale est à la croisée des chemins. Rarement aujourd'hui est-il possible de justifier le financement du secteur forestier par les seuls effets spécifiques à ce secteur. L'accent est plutôt mis sur le rôle de la foresterie sur l'ensemble des mutations sociales et environnementales. La réforme du système de gestion reste un domaine de préoccupation toujours croissante.

La présente étude de cas se penche sur le rôle de la foresterie communautaire comme point d'impact de la réforme du système de gestion. Elle démontre que l'approche axée sur la gestion communautaire des recettes générées par l'exploitation forestière peut favoriser – au moins, potentiellement – des changements importants dans les relations socio-économiques. Le cas de la foresterie communautaire au Cameroun fait ressortir les rôles mutuellement bénéfiques des mutations politiques « d'amont » et des ressources « d'aval » dans la responsabilisation de la base. Il illustre par ailleurs l'importance des macro et micro relations pour faciliter les changements en faveur des pauvres et les moyens susceptibles d'améliorer le système de gestion en vue de favoriser la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance. La présente étude ne suggère pas qu'une solution a été trouvée à tous les dilemmes du système de gestion du sous-secteur. Elle souligne les défis qui se posent relativement au système de gestion et aux moyens d'existence.

Mots-clés : système de gestion ; foresterie communautaire ; Cameroun.

Gouvernance et foresterie communautaire***Défi de la gestion des forêts du bassin du Congo***

La gestion des forêts ombrophiles, presque sans exception, reste problématique. Le Bassin du Congo n'échappe pas à la règle. Par exemple, une récente étude évalue à plus d'un milliard de dollars US, les pertes causées par l'exploitation forestière illégale au Cameroun au cours des 5 dernières années (Auzel et autres, 2002). L'industrie forestière demeure un sujet de préoccupation internationale malgré les efforts concertés visant à en améliorer la gestion (le « processus de Yaoundé » de portée sous-régionale en est un exemple patent). Différentes dispositions sont prises pour résoudre le problème de gestion, dont l'extension du public intéressé par les forêts. Ainsi, les communautés riveraines sont impliquées dans les activités visant à assurer l'avenir de la forêt.

Réforme du droit de propriété

Le droit de propriété précaire de la majorité des exploitants constitue l'un des principaux obstacles à l'amélioration de la gestion des forêts en Afrique. Dans les anciennes colonies, le droit de propriété foncière est précaire surtout dans les territoires francophones dont la quasi-totalité des terres relève du domaine public depuis leur cession à l'État pendant la période coloniale. Cette situation pourrait plaider en faveur d'une approche basée sur le droit de propriété comme stratégie de développement. Toutefois, la promotion du droit collectif de propriété foncière nécessite une importante réforme agraire. Les bailleurs de fonds n'excellent pas dans ce domaine. Par ailleurs, procéder à une réforme agraire dans un tel contexte (exploitation extensive et abondance des terres) ne profite que rarement aux communautés

locales, notamment aux pauvres. En raison des circonstances qui prévalent dans la sous-région, on pourrait pardonner même à un gouvernement réformiste son hésitation à entreprendre un programme aussi audacieux. On peut dire qu'il est indiqué de préconiser, en matière d'innovation dans le domaine du droit de propriété foncière, une approche plus restreinte qui permet aux communautés locales de passer des contrats d'exploitation forestière sur les terres des domaines nationaux. La plupart des pays d'Afrique centrale (dont le Cameroun, le Congo-Brazzaville, la RDC, la Guinée Equatoriale, le Gabon) ont élaboré leur législation dans ce sens. Pionnier dans le domaine, le Cameroun offre une étude de cas intéressante de cette nouvelle approche.

Le cas du Cameroun

Législation sur la foresterie communautaire

Au Cameroun, le régime des forêts de 1994 était une législation clé. En effet, certaines de ses dispositions réglementent la foresterie communautaire, c'est-à-dire la gestion des forêts domaniales par les communautés locales, principalement, mais pas exclusivement aux fins d'extraction des produits ligneux. Il s'agissait certes d'une innovation, mais d'une importance relative. La foresterie communautaire n'était autorisée que dans les « forêts non permanentes » (FNP) – zones dont les terres sont reconverties ultérieurement et non pas dans les « forêts permanentes » (FP) – zones destinées à l'exploitation à long terme des produits ligneux. Cependant, la communauté n'était pas seule exploitante des FNP, car certaines activités industrielles mineures (ventes de coupe) y étaient également autorisées. Cette situation a entraîné des désaccords entre la communauté et l'industrie, quant à la gestion des ressources des FNP. Aujourd'hui encore, le différend persiste.

Le Department for International Development (DFID) du Royaume Uni s'est engagé dans le programme en 1995, par le biais du « projet de développement de la foresterie communautaire (PDFC) », dans le but de soutenir l'élaboration d'une réglementation et de renforcer la future « cellule chargée de la foresterie communautaire (CFC) », du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF). Cette assistance financière octroyée très tôt permettrait de subventionner les innovations et donnerait aux organisations gouvernementales et non gouvernementales la possibilité d'offrir des services d'appui efficaces. Ainsi, l'autosuffisance serait une réalité dès que l'exploitation forestière générerait des revenus.

Groupe d'utilisateur

L'une des difficultés initiales découlait de ce que la notion de « communauté » n'était pas définie dans le régime des forêts et ne correspondait à aucun système formel d'administration locale. Ailleurs, pour résoudre ce problème, on a favorisé les intérêts basés sur l'exploitation forestière en fonction des lieux de résidence. L'approche de « groupe d'utilisateurs » est efficace lorsque les types d'utilisation de la forêt sont relativement stables, sauf érosion de la biomasse qui constituerait un problème. En revanche, elle sera moins utile lorsque la dégradation des ressources ne représente pas un problème majeur et les types d'utilisation englobent différentes activités de subsistance (récolte, chasse, etc.) et d'importantes innovations dans l'exploitation forestière (extraction des produits ligneux destinés à la commercialisation).

La stratégie adoptée consistait à inclure dans le « manuel des procédures de la foresterie communautaire » une clause stipulant que tous les membres de la communauté doivent être consultés avant de légaliser la foresterie communautaire. La notion de « communauté » est restée indéfinie. Une procédure de recours a été mise en place afin que toute personne qui estimerait être injustement exclue puisse introduire une plainte. Les représentants locaux des administrations chargées de l'administration territoriale et des forêts devraient s'assurer que la requête est approuvée par la communauté avant de l'étudier. Cette approche revêt un certain avantage car elle s'adapte facilement aux situations locales, plutôt que d'appliquer un modèle unique susceptible aussi bien d'exclure que d'octroyer un certain pouvoir .

Ajustements réglementaires supplémentaires

Deux autres importantes innovations habilitantes ont été apportées pour améliorer la réglementation. La première consistait à déléguer aux communautés locales, dans l'intérêt public, le droit d'exploitation en régie conféré à l'administration chargée des forêts. Cette disposition a contourné la nécessité d'un exploitant agréé. La deuxième innovation fut l'adoption, en fin 2001, d'une nouvelle loi relative aux droits de préemption. Cette loi stipule que les communautés locales disposent d'une période protégée de trois ans pour revendiquer des droits sur une forêt communautaire avant que ladite zone soit exploitée industriellement. Ces deux innovations ont joué un rôle important dans le transfert de l'autorité des industries aux communautés locales. Aucune de ces innovations n'était envisagée lors de l'adoption initiale de la loi.

Autres innovations

En elles-mêmes, ces innovations sont probablement insuffisantes pour améliorer à long terme les conditions de vie locales et le système d'exploitation. L'exploitation des forêts humides tropicales demande d'importants investissements de capitaux et une solide compétence technique. Certes, les potentiels bénéfiques sont énormes (par exemple, selon une estimation, les communautés locales peuvent générer vingt fois plus de revenus de la vente du bois de sciage que de la vente du bois de coupe)², mais la mise de fonds est « déséquilibrée » par de lourdes dépenses d'inventaire et de gestion prévisionnelle, bien avant même qu'une recette ne soit générée. Ceci accroît considérablement les risques courus par les communautés locales, notamment les pauvres. En outre, la vente des produits communautaires sur les « marchés vers » d'Europe occidentale est de loin la plus avantageuse. La majoration des prix pratiqués sur ces marchés est plus importante que ceux pratiqués sur les marchés locaux saturés par le bois de sciage de mauvaise qualité.

Il est peu probable que les communautés forestières s'en sortent toutes seules dans ce type de transactions. Elles ont besoin d'un soutien extérieur pour rentabiliser la foresterie communautaire et améliorer les moyens de subsistance. C'est ainsi que des efforts sont faits en vue d'établir des liens entre la décentralisation et de l'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Cameroun (DSRP). Une décentralisation effective non seulement favoriserait la relance de la foresterie communautaire en vue d'en faire une activité durable, mais elle renforcerait également le devoir de rendre compte de l'utilisation des revenus du secteur forestier.

² Selon certaines données, une commune ne peut espérer recevoir qu'au maximum 10 000 FCFA/m³ de la vente du bois de coupe. Cette somme est égale ou supérieure à 40 000 FCFA/m³ pour les planches et exceptionnellement 200 000 FCFA/m³ pour les grumes de très haute qualité (ex. Sapele).

Collectivités locales

Au Cameroun, la commune est la cellule de base des collectivités locales³. 85% des revenus des communes des zones forestières proviennent de deux principales sources fiscales dont :

- les taxes sur l'exploitation forestière (dont la principale est la Redevance forestière annuelle [RFA], répartie comme suit : 50 : 40 : 10, entre l'Administration centrale, la commune et la communauté adjacente à la forêt) ;
- les centimes additionnels communaux (CAC – fonds public équivalent à 10% des revenus de l'État).

Ces revenus pourraient participer de manière significative à la valorisation de la foresterie communautaire et générer d'importants bénéfices nécessaires à l'amélioration du bien être des populations locales⁴.

La création d'une clientèle intéressée par la gestion locale des forêts revêt en elle-même une grande importance. Elle favoriserait également une mobilisation nationale dans la lutte contre la pauvreté. Le financement adéquat des collectivités locales décentralisées, dont les responsables contrôleraient les recettes fiscales locales, améliorerait considérablement la qualité des services communautaires (dont l'extension de la foresterie communautaire) et permettrait aux populations locales de s'exprimer sur la qualité des services qui leur sont offerts. Si la lutte contre la pauvreté est associée aux recettes internes et aux dépenses à court terme (plutôt que la distribution discrétionnaire des fonds publics et, des financements des bailleurs de fonds) la notion de droit de propriété sera fondamentalement enracinée dans la société camerounaise. Le Gouvernement camerounais reconnaît les potentialités du secteur forestier dans son projet de SRP et un chapitre sera réservé au secteur rural (y compris l'exploitation forestière) dans ledit document de stratégie, actuellement (2/11) en cours de finalisation⁵. Un projet estimé à 4,5 millions de dollars US a été récemment approuvé pour renforcer la gestion communautaire des forêts et de la faune. Il est financé grâce aux fonds PPTTE alloués au titre de la réduction de la dette⁶.

Élaboration rapide d'une politique de foresterie communautaire

Malgré un démarrage lent, la foresterie communautaire est bien assise au Cameroun et la demande croît rapidement. En décembre 2001, seules 17 forêts communautaires étaient gérées par les communautés locales conformément au Manuel de Procédures ; ce nombre était supérieur à 40 en octobre 2002 (sur les 190 dossiers transmis à la CFC). Certes, de nombreux problèmes demeurent, mais le Cameroun prépare rapidement une politique relative à la participation des communautés locales à la gestion des forêts et de la faune ; alors qu'il n'en existait aucune il y a seulement quatre ans.

³ Le pays compte 338 communes dont 205 rurales.

⁴ Les sommes concernées sont considérables. Le montant total de la RFA s'élève à 2,8 milliards de FCFA (4,2 millions de dollars US). – 2 dollars par citoyen éligible et par an (contre la somme de 0,66 dollar US par habitant perçue réellement chaque année par les communes. Le montant annuel disponible des CAC (bien que pas toujours distribués) est estimé à 4 milliards de FCFA (32 millions de dollars US – 2 dollars US par habitant).

⁵ Le Cameroun est exceptionnel car il reconnaît l'importance des secteurs productifs et social dans sa SRP.

⁶ Projet de Renforcement des Initiatives pour la Gestion communautaire des ressources forestières et fauniques (RIGC).

Implications Politique

Incidences sur la politique

L'amélioration de la gestion environnementale des zones forestières du Cameroun a entraîné la création d'une nouvelle clientèle des services publics et l'élaboration de règles nouvelles régissant son accès aux ressources. Quelles conclusions peut-on tirer de la présente étude de cas par rapport à la relation entre la gouvernance et le bien être dans les zones rurales ?

- Premièrement, il est difficile d'élaborer une politique pour les secteurs dont la gestion rencontre des problèmes, notamment lorsqu'il faut satisfaire aussi bien l'amont que l'aval. Elle tire avantage aussi bien des exigences exprimées amont pour une réforme de la politique, par les bailleurs de fonds et d'autres que des pressions exercées par l'aval pour instituer à la base le devoir de rendre compte. Il est nécessaire non seulement d'élaborer une politique nationale de développement, mais également de tenir compte de la base. Car, d'une part, l'expérience des populations locales est nécessaire à l'élaboration d'une politique opérationnelle et d'autre part, l'engagement des populations locales constitue une véritable locomotive vers le changement.
- Deuxièmement, octroyer assez rapidement le droit de propriété sur les ressources – même à titre partiel – constitue un pas important vers le contrôle par les populations de leurs moyens d'existence.
- Troisièmement, la prise de mesures institutionnelles dans un secteur technique nécessite l'engagement à long terme de l'État et des bailleurs de fonds et beaucoup de flexibilité. Initialement, l'accent était mis sur les spécialistes en analyse juridique, en dessin industriel et en sociologie ; aujourd'hui, les spécialistes en techniques d'exploitation forestière et en marketing sont très recherchés, car l'exploitation des ressources est mise en exergue.
- Quatrièmement, l'absence de recoupement dans le système de livraison représente une faiblesse potentielle. Les bailleurs de fonds ne peuvent, par leur seule influence, « résoudre » cette contrainte. Ceci nécessite, une fois de plus, un engagement à long terme et une approche diversifiée. Les ONG ont un rôle important à jouer. Les incidences sur les ressources en sont telles que l'appui extérieur s'avère nécessaire.
- Cinquièmement, les liens tissés sur la nouvelle toile de l'aide internationale (décentralisation démocratique, stratégie de réduction de la pauvreté) constituent un levier supplémentaire vers le changement et pourrait susciter l'engagement de l'État et des populations à la réforme.

Problèmes en suspens

S'agissant des moyens d'existence et de la gouvernance, il reste à relever de nombreux défis :

a) Moyens d'existence des populations locales

Un programme intégré de moyens d'existence a longtemps été de rigueur dans la valorisation de l'exploitation forestière en zone rurale. La nécessité de protéger les divers moyens d'existence des populations locales était capitale dans l'implication des communautés dans la gestion des forêts. Mais est-on parvenu à la promotion de ces différents moyens d'existence ?

Potentiellement, oui. La nouvelle réglementation reconnaît, en principe, aux communautés locales le droit d'exploiter les forêts pour leurs propres besoins. La nouvelle réglementation régit certaines sources de revenus dont la valeur est reconnue sur le plan local (mais souvent négligées) telles que l'exploitation des produits non ligneux, la protection des sites à valeur culturelle et la chasse au gibier. Toutefois, en raison des bénéfices générés sur le marché, la tendance est à l'exploitation des produits ligneux dans la plupart des régions. L'avantage ici en est que le débat évolue, de la sécurité forestière et la protection sociale vers les options de croissance visant l'élimination de la pauvreté. Cependant d'autres sources de revenus des populations rurales peuvent en pâtir, notamment les services non marchands qui sont au centre du bien-être de la plupart des communautés locales.

b) Amélioration de la gestion de l'environnement

La deuxième préoccupation porte sur la qualité de l'environnement. Puisqu'à ce jour la structure chargée des forêts n'a pas eu la capacité de gérer convenablement les larges concessions des forêts permanentes, il convient de se demander si elle sera capable de gérer efficacement le nombre important de petites concessions disséminées dans les forêts non permanentes⁷.

De sérieux problèmes se posent également dans la fixation des normes et dans le contrôle des mouvements entre les deux sous-secteurs (communautaire et industriel). Cette situation nécessite par conséquent de nouvelles procédures de contrôle ainsi que d'importantes informations sur les volumes de ventes et les normes de sylviculture durables, dont l'élaboration et l'obtention demanderaient des années.

c) Équilibre des pouvoirs

En matière d'exploitation forestière, on suppose qu'une participation massive de la communauté renforcera le devoir de rendre compte et la gestion des ressources. Cependant, dans quelle mesure peut-on être certain que la participation de la communauté favorisera l'équilibre des pouvoirs dans le système ? Les potentiels cas d'abus ne sont-ils pas tout simplement transférés d'une relation (pouvoirs publics / industrie forestière) à une autre encore bien plus compliquée (pouvoirs publics / industrie forestière / communauté) ? Sera-t-il aisé de contrôler l'interface entre plusieurs communautés rurales faibles et dispersées et de puissants intérêts industriels ?

⁷ Au terme de la première phase du programme, la superficie exploitée par la communauté pourrait être égale à un million d'hectares (5% de la superficie totale des forêts naturelles, 17% des forêts non permanentes).

Une innovation politique susceptible de rétablir l'équilibre consisterait à restreindre l'exploitation forestière industrielle aux forêts permanentes et de réserver les forêts non permanentes à la seule exploitation communautaire. Cependant, l'industrie forestière s'opposerait à une telle mesure car la PNFE lui a toujours servi de soupape de sûreté et de compensation pour la nature périodique des attributions des concessions⁸. Par ailleurs, la PNFE pourrait restreindre l'utilisation d'une certaine technologie pour des raisons sociales et de durabilité⁹. Dans le souci d'éviter l'industrialisation de la foresterie communautaire, l'apport technologique proposé a été identifié comme un des critères d'évaluation des plans d'exploitation des forêts communautaires. Reste donc à voir si l'opposition au sein de l'industrie compromettra cette approche.

d) Questions relatives aux moyens d'existence dans la « chaîne de gestion ».

Le programme de gestion soulève également d'autres préoccupations relatives aux moyens d'existence. Par exemple, les efforts visant la réglementation de la chaîne de gestion de l'exploitation industrielle des forêts se sont axés sur les mesures susceptibles d'améliorer la gestion des forêts permanentes. La réglementation internationale stipule que toute société désireuse de certifier ses produits ligneux doit veiller à la conservation d'autres ressources telles que la faune, dans sa zone d'exploitation. Les intentions sont certes bonnes, mais ces propositions ne sont pas dénuées de tout problème, notamment lorsqu'il s'agit du droit perpétuel des pauvres dépendants de la forêt à accéder aux ressources nécessaires à leur bien-être. Si elles s'étendent aux FNP, alors les surfaces qui resteraient à ces activités traditionnelles seraient en effets très étroites.

⁸ Paradoxalement, plus la pression externe exercée sur le Cameroun pour une gestion adéquate des principales ressources forestières (c'est-à-dire celles des forêts permanentes) est forte, plus les ressources forestières de plus grande valeur pour les pauvres (forêts non permanentes) ont été exploitées.

⁹ Ceci limiterait le volume des ventes susceptibles d'être effectuées efficacement par le secteur artisanal. En raison de la petite taille des espaces exploités, le volume important d'abattage nécessaire pour couvrir les dépenses de l'industrie représente une grande menace à la viabilité des alliances entre les secteurs communautaire et privé.

Conclusion

La foresterie communautaire n'est donc pas un élixir magique susceptible d'améliorer la gestion forestière du jour au lendemain. Cependant, il convient d'en évaluer la qualité à la lumière de ce qui existe déjà. Par exemple, l'association des communautés à l'utilisation légitime des forêts a déjà fourni d'importantes informations sur la situation des ressources et sur le volume de revenus susceptibles d'être générés. Ceci favorise la transparence dans l'exploitation forestière susceptible d'avoir un impact plus grand sur la gestion publique. De nouveaux modèles de gestion sont en préparation et de nouvelles relations de partenariat entre les secteurs public et privé sont définies.

La foresterie communautaire ne peut à elle seule assurer la gestion rationnelle du secteur forestier. Il convient également de prendre d'autres initiatives – par exemple, les procédures d'appel d'offres doublées d'une supervision et d'un contrôle accrus des plans d'exploitation des concessions ; une transparence accrue dans la gestion des recettes générées par le secteur, et de nouvelles sanctions applicables à l'industrie en cas de non-respect de la réglementation.

Toutes ces mesures offrent la perspective d'une industrie bien réglementée dans une région ou dans un secteur ayant grand besoin d'une gestion durable des forêts.

Bibliographie

Auzel P. et al. 2002. 'Première approche pour une évaluation de l'incidence de l'exploitation forestière illégale à l'échelle nationale, Cameroun', report to DFID, Yaoundé.

Brown D. et al. 2002. 'Forestry as an Entry Point for Governance Reform', *ODI Forestry Briefing Papers*, n°s 1, London.

Brown D. et al. 2002. 'From Supervising 'Subjects' to Supporting 'Citizens' : Recent Developments in Community Forestry in Asia and Africa' *ODI Natural Resource Perspectives* N° 75, London.

Brown D. 1999. 'Principles and Practice of Forests Co-Management : Evidence from West-Central Africa', *EU Tropical Forestry Papers* N° 2, ODI, London.

CFDP. 2002. 'The costs and benefits of community forestry in Cameroon', draft, Yaoundé.

MINEF. 2002. 'Manual of Procedures for the Acquisition and Norms for the Management of Community Forests', second edition, Yaoundé.

Rural Development Forestry Network. 2001. 'Community Forestry : Facing Up to the Challenge in Cameroon', Mailing N° 25, ODI, London (16 articles by various authors).

Vabi M. et al. 2000. 'The Devolution of forest management responsibilities to local communities : context and implementation hurdles in Cameroon', WWF, Yaoundé.

Vabi M. (2002). 'Framework for Improving Forest Legislation on Community Forestry : Drawing Inspirations from the Situation in Cameroon', paper prepared for the 2nd International Workshop on Community Forestry in Africa. Arusha, Tanzania, February, 2002.

Vabi M. et al (2002) 'Community Management of Forest and Forest-based Resources in Cameroon : A Story of Hopes and Challenges', paper prepared for the CIFOR National Forum, Yaoundé, April 2002.