

AMENAGEMENT FORESTIER ET PARTICIPATION : quelles leçons tirer des forêts communales du Cameroun ?

Mikaël Poissonnet et Guillaume Lescuyer, CIRAD Forêt, TA 10/D, 34398 Montpellier, France, Courriel : lescuier@cirad.fr

Résumé : Outre l'aménagement forestier de grandes concessions et celui de forêts communautaires de taille réduite, certaines communes du Cameroun se lancent depuis peu dans l'aménagement durable de forêts qui leur sont rétrocédées par l'État. Ces Forêts Communales représentent un aménagement forestier intermédiaire entre ces deux types de concessions. Un plan d'aménagement est élaboré et une gestion participative doit obligatoirement être réalisée afin de tenir compte des usages et des intérêts des populations locales, lesquelles peuvent voter à l'encontre du maire. L'article cherche à définir si ce nouveau modèle d'aménagement, contribuant à accroître les capacités d'investissement de la commune et au transfert de pouvoir d'un niveau central vers un niveau local, peut constituer un cadre d'une gestion durable et participative de la forêt du Bassin du Congo.

Mots clés : forêt communale, gestion participative, gouvernance, décentralisation, aménagement forestier, Cameroun

Abstract : In addition to the forest management of large concessions and community forests of reduced sizes, communes of Cameroon launch out recently in the sustainable management of forests which are reassigned to them by the State. These Communal Forests represent an intermediate forest management between these two types of concessions. A plan of management is elaborate and a participative management must obligatorily be carried out in order to take account of the uses and interests of the local populations, which can vote against the mayor. The article seeks to determine whether this new model of management, contributing to increase the investment capacities of the commune and to the transfer of power of a central level towards a local level, may constitute a framework of a sustainable and participative management of the Central Africa tropical forest.

Key-words : council forest, participative management, governance, decentralisation, forest management, Cameroon

Introduction

La surface forestière du Cameroun est estimée à 196 000 km², soit 40 % de la surface du territoire national. La majorité de cette forêt fait l'objet d'une exploitation des ressources ligneuses et la plupart des experts s'accordent à considérer l'aménagement comme une condition de la gestion durable des forêts. Trois formes d'aménagement forestier sont actuellement envisageables pour les forêts camerounaises. D'une part, les grandes concessions appelées Unités Forestières d'Aménagement (UFA) sont gérées par une entreprise forestière selon un plan d'aménagement visé par l'administration. D'autre part, les forêts communautaires sont des concessions beaucoup plus petites dont la gestion est réalisée par les populations locales. Enfin, des surfaces forestières sont rétrocédées par l'État à certaines communes qui les gèrent et les exploitent au profit de l'ensemble de sa population : il s'agit des Forêts Communales (FC).

L'UFA est le modèle d'aménagement forestier le plus connu. La durée d'aménagement est de 15 ans, renouvelable une fois. D'une superficie maximale de 200 000 hectares, elles sont découpées de manière classique en Assiettes Annuelles de Coupe de superficie ou de volume égaux. Un plan d'aménagement est exigé par le Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF), qui va définir comment la forêt doit être gérée pour optimiser l'exploitation de

ses ressources et contribuer à leur pérennité. Il requiert également la participation de la population locale, par exemple à travers la reconnaissance des droits d'usage, mais cette participation est généralement factice.

Les Forêts Communautaires sont des concessions d'une superficie maximale de 5 000 hectares. Leur gestion est cédée aux populations locales après l'approbation d'un plan simple de gestion et la signature d'une convention entre l'administration et la population. Ce type d'aménagement est aujourd'hui bien traité dans la littérature (Cuny et al., 2005 ; Oyono, 2004).

Les Forêts Communales (FC) représentent un aménagement forestier intermédiaire entre ces deux types de concessions. D'un côté, elles partagent avec le modèle des grandes concessions un aménagement technique sophistiqué centré sur les ressources ligneuses commerciales. Mais, contrairement aux UFA, elles sont dans l'obligation de composer avec les aspirations, les intérêts et les usages des populations locales et se rapprochent ainsi du modèle des forêts communautaires. La FC constitue ainsi un cadre récent de réelle gestion participative de la forêt où l'exploitation soutenue des arbres doit être combinée à une échelle locale avec l'élévation du bien-être des citoyens.

	FORET COMMUNALE DE DIMAKO	FORET COMMUNALE DE DJOUM
Localisation	Province Est	Province Sud
Année du Classement	2001	2002
Superficie	16 240 ha	15 270 ha
Nombre de villages riverains	17	20
Ethnies présentes dans la commune	Bakoum, Pol, Baka	Boulou, Fang, Zaman, Baka
Usages pratiqués par les populations locales	Chasse, pêche, cueillette	Chasse, pêche, cueillette

Tableau 1. Les principales caractéristiques des deux Forêts Communales étudiées

Mises en place par le code forestier camerounais de 1994, les FC sont encore peu répandues au Cameroun : on en compte une quinzaine, dont la superficie varie entre 10 000 et 30 000 hectares. L'une d'entre elles, celle de Dimako, fait déjà l'objet d'un aménagement tandis que plusieurs autres, dont celle de Djoum, sont en passe d'être validées. Leurs principales caractéristiques sont présentées dans le tableau 1.

C'est sur la base de ces deux exemples que nous tentons d'analyser dans quelle mesure le modèle de la FC peut effectivement constituer le cadre d'une gestion durable et participative de la forêt tropicale. Pour cela, l'article s'attache d'abord à décrire les possibilités laissées aux populations locales de s'impliquer avec plus ou moins de succès dans la gestion de la FC. Dans un second temps, nous exposons dans quelle mesure l'aménagement à l'échelle communale peut être considéré comme un pôle de développement. En conclusion, malgré les limites actuelles de ce modèle d'aménagement, nous en relevons les principales avancées qui le conduisent aujourd'hui à constituer, selon nous, une opportunité réelle de développement endogène à l'échelle locale.

Les Forêts Communales, un aménagement forestier misant sur la participation des populations locales

Suite au Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro en 1992 et sous l'impulsion des bailleurs de fonds, le Cameroun s'est doté en 1994 d'un nouveau code forestier. Son objectif est de promouvoir une gestion durable des forêts camerounaises, en encourageant la participation de l'ensemble des usagers au processus d'aménagement et de gestion forestière décentralisée.

En vue d'aménager les forêts tropicales humides, un plan de zonage de la partie méridionale du Cameroun a été élaboré (Côte, 1993). Ce plan délimite, d'une part, le domaine privé de l'État (domaine permanent) subdivisé en blocs forestiers (UFA, forêts de protection, etc) et, d'autre part, le domaine national (domaine non permanent) dont les espaces sont à vocation agro-sylvo-pastorale. Plusieurs modalités d'exploitation/gestion du bois d'œuvre sont donc envisageables au Cameroun, telles que récapitulées dans le tableau 2.

SURFACE FORESTIERE NATIONALE				
DOMAINE PERMANENT		DOMAINE NON PERMANENT		
UNITES FORESTIERES D'AMENAGEMENT	FORETS COMMUNALES	FORETS COMMUNAUTAIRES	FORETS PRIVEES	AUTRES FORETS
géré par un concessionnaire privé	géré par la commune	géré par une communauté		
- Plan d'aménagement forestier		- Plan simple de gestion		
- Restriction des usages locaux		- Gestion contrôlée par le MINFOF		
- Interdiction de cultures		- Durée d'aménagement de 25 ans		
- Gestion contrôlée par MINFOF				
- Durée d'aménagement de 15 ans				

Tableau 2. Les différentes modalités de gestion du bois d'œuvre.

La FC, comme l'UFA, relève du Domaine Permanent et se trouve à ce titre soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement précis dont la forme et le niveau de détail ont été fixés par l'administration. Cet aménagement doit viser à pérenniser le couvert forestier et exclut ainsi toute activité agricole. Il restreint aussi les droits d'usage des populations locales afin de diminuer les risques de surexploitation des ressources forestières.

Deux traits principaux distinguent toutefois la FC de l'UFA. D'une part, une fois classée, la FC devient la propriété foncière de la commune alors que l'UFA demeure une concession accordée pour un temps à une société privée. D'autre part, si l'exploitation forestière des FC s'effectue selon le modèle standard de l'aménagement des UFA, la participation des populations locales y est cruciale. Il n'est plus possible pour le maire de se contenter, comme c'est généralement le cas pour les aménagements des UFA, d'enquêtes socio-économiques superficielles dressant un vague panorama des populations résidentes et de leurs usages forestiers (Lescuyer, Essiane, 2001). Contrairement aux concessionnaires d'UFA, la mairie propriétaire et gestionnaire de la forêt communale doit rendre des comptes à ses concitoyens-électeurs. En outre la FC constitue une des figures majeures de l'effort de dévolution forestière promu par le nouveau code forestier et le MINFOF est particulièrement sensible à sa bonne mise en œuvre. Dans ce cadre, l'aménagement forestier à l'échelle communale est censé, d'une part, contribuer à améliorer la gouvernance locale par le transfert des pouvoirs de gestion et, d'autre part, favoriser la création d'un pôle de développement local (Ribot, 2001). La dévolution du pouvoir doit contribuer à une meilleure gestion forestière et à une redistribution plus équitable des bénéfices de l'exploitation pour améliorer les conditions de vie socio-économiques en milieu rural. Pour atteindre ces objectifs, les populations locales sont impliquées à différents niveaux du processus d'aménagement de la FC.

La prise en compte des populations locales dans la mise en œuvre de la Forêt Communale

Les populations locales participent à la mise en œuvre de la FC de trois manières successives : (i) la réunion d'information sur les limites de la FC en vue d'obtenir son classement, (ii) la prise en compte des usages locaux dans le plan d'aménagement et (iii) la création d'un comité consultatif dans le cadre du transfert de pouvoir de l'État aux communautés rurales.

La participation des populations locales dans l'établissement des limites de la Forêt Communale

La commune sollicite le MINFOF pour déclencher la procédure de classement d'un massif forestier dans le domaine privé de la commune selon ce qui est généralement indiqué dans le plan de zonage. Un avis au public est ensuite transmis par le MINFOF à la commune concernée pour informer la population de la

proposition de classement d'une FC. L'avis au public donne alors lieu à une « tenue de palabre » regroupant entre autres les chefs des villages riverains et l'administration communale. Cette réunion est présidée par une commission réglementaire chargée de l'examen des réclamations et des oppositions éventuelles au classement du massif forestier. Cette commission réglementaire est composée principalement du préfet et des délégués départementaux de l'environnement et des forêts, de l'agriculture, de l'élevage, etc. Elle constitue le premier maillon de la participation des populations locales dans la mise en œuvre de la FC.

Les populations locales sont consultées durant cette phase de classement. Néanmoins, il apparaît que leur avis n'est que partiellement pris en compte dans l'établissement des limites. Par exemple, lors de la tenue de palabre organisée à Djoum, les populations locales ont exprimé leur mécontentement à l'égard du zonage proposé puisque plusieurs champs vivriers ainsi que des plantations de cacao étaient inclus à l'intérieur des limites du massif forestier. Les limites n'ont pourtant pas été déplacées et le maire a préféré trouver des solutions alternatives pour les espaces cultivés situés dans la FC. De même à Dimako, lors de la phase de classement de la FC, les populations locales ont reconnu avoir été consultées mais leur point de vue n'a pas été intégré (Assemble, Oyono, 2004).

Ce manque de considération de la part des autorités communales pour les revendications territoriales villageoises est justifiée, selon elles, par les prescriptions du plan de zonage : toute modification de ses limites entraîne une procédure longue et complexe, qui constitue à terme une entrave au classement de la FC et, au delà, au développement de la commune.

Cette première étape de l'implication des populations locales dans la gestion de la FC apparaît donc comme virtuelle : la mairie fait acte d'information quant au classement de la forêt sans tirer parti des réclamations villageoises pour élaborer un zonage plus adapté.

L'élaboration du Plan d'Aménagement et la prise en compte des pratiques locales

Une fois la FC classée, les populations riveraines sont consultées par le biais d'enquêtes socio-économiques pour identifier et localiser les usages qui y sont pratiqués. Cette phase d'enquête permet de déterminer l'occupation du sol et de définir les usages locaux à prendre en compte dans le plan d'aménagement. Par exemple, dans la FC de Dimako (Photo 1) les activités pratiquées par la population locale concernent :

- la cueillette de plantes médicinales ;
- la collecte de fruit ;
- la collecte de bois de feu ;
- la chasse et la pêche comme mode de subsistance ;

- l'agriculture itinérante sur brûlis ;
- les cultures pérennes (cacao, café, palmier).



Une piste d'entrée de la Forêt Communale de Dimako

Les informations sur les usages traditionnels (chasse, pêche, cueillette) sont prises en compte dans les stratégies d'utilisation de l'espace de la FC. Ces usages sont maintenus et mentionnés dans le plan d'aménagement (Sangkwa, Mebenga, 1999). Pour les exploitations agricoles incluses dans la FC deux voies possibles sont envisageables. Premièrement, ces terres peuvent être intégrées dans un secteur de la FC. Par exemple, le plan d'aménagement de la FC de Dimako prévoit la division de la forêt en trois séries dédiées à la production, à la recherche et à l'agroforesterie (Mekok, Borie, 2000). La série agroforestière est divisée en plusieurs secteurs dont un est voué aux cultures pérennes. Le projet d'aménagement de cette série vise le retour progressif à un couvert forestier (Mekok, 2000). Deuxièmement, ces terres agricoles peuvent faire l'objet d'une expropriation et d'une indemnisation par la commune. Si elles ne sont pas incluses dans un secteur de la FC leurs indemnisations est un préalable au classement définitif du massif forestier. Le montant de l'indemnisation est évalué à partir d'un barème ministériel fixant un arbre fruitier à 1 250 Fcfa et un cacaoyer à 1 500 Fcfa. Dans le cas de la FC de Djoum, une expertise de terrain a été réalisée par le délégué de l'agriculture, le chef de poste forestier et des représentants villageois. Celle-ci a permis d'inventorier quatre plantations de cacao localisées dans la FC. La commune en a exproprié deux. Pour les deux autres, elle a jugé le montant de l'indemnisation trop élevé, notamment la somme de 18 millions de Fcfa pour l'une d'entre elles. La mairie a décidé de mettre ces deux plantations de cacao en enclave après réévaluation de leurs limites par une commission (Poissonnet, 2005).

Le montant de l'indemnisation des ressources appropriées (cacao, arbres fruitiers) est jugé insuffisant par la population locale puisqu'il ne couvrirait ni sa rentabilité financière (un sac de cacao est vendu autour de 15 000F.CFA), ni sa valeur patrimoniale puisque de telles cultures pérennes sont souvent

plantées par les parents ou les grands-parents et acquièrent ainsi une portée symbolique.

L'implication de la population locale dans la gestion et l'aménagement de la Forêt Communale

La gestion de la FC est sous la tutelle de la commune dont le Conseil Municipal peut instituer un comité consultatif afin que la population locale exprime son avis. Le rôle de ce comité consultatif est de veiller au respect du plan d'aménagement et de formuler des propositions sur la gestion financière et sur l'exploitation des ressources naturelles. Il intervient aussi dans le règlement éventuel de conflits entre les villages et comme outil de promotion d'une « cogestion adaptative » de la FC (Diaw, Oyono, Robiglio, 2001).

Le comité consultatif de la FC de Dimako a été institué suite à la délibération N°01/D/CR/DKO du Conseil Municipal de la Commune rurale de Dimako. Ce comité est constitué de représentants locaux de différents ministères (agriculture, forêt, etc.) et de représentants villageois. Il est composé, d'une part de 17 membres appartenant à chacun des 17 villages de la commune et d'autre part, de membres dits "statutaires" recrutés parmi les autorités municipales et administratives (Assemble, 2000). Aucun conseiller municipal ne fait parti du comité, ce qui indique un relatif manque de confiance entre les villageois et leurs élus (Sossomba, 2000).

Cependant, d'après l'arrêté : *"les décisions [du comité] ne sont que des propositions à adresser au Conseil municipal, qui peut les entériner, les amender ou les rejeter"*. L'influence du comité consultatif sur les prises de décision est donc relativement faible puisque le maire garde seul (ou presque) le pouvoir de décision. Là encore donc, si la décentralisation du pouvoir de gestion forestière est assurée dans la forme, les faits démontrent une implication factice des populations riveraines dans la gestion de la FC. Le seul contre-pouvoir relativement effectif demeure la possibilité d'une sanction électorale infligée au maire en cas de mécontentement populaire généralisée, comme cela s'est produit à Djoum lors des dernières élections municipales, mais cette menace reste lointaine et indirecte.

La Forêt Communale : un pôle de développement ?

Les activités générées par l'exploitation des ressources naturelles de la FC constituent un double pôle de développement pour la commune. D'une part, en accroissant les recettes municipales, la mairie dispose de moyens financiers conséquents pour accroître la construction d'infrastructures socio-économiques (Collas de Chatelperron, 2005-b). D'autre part, elles concourent à la création d'environ une trentaine d'emplois salariés en recrutant la main d'œuvre locale dans l'exploitation et la transformation du bois.

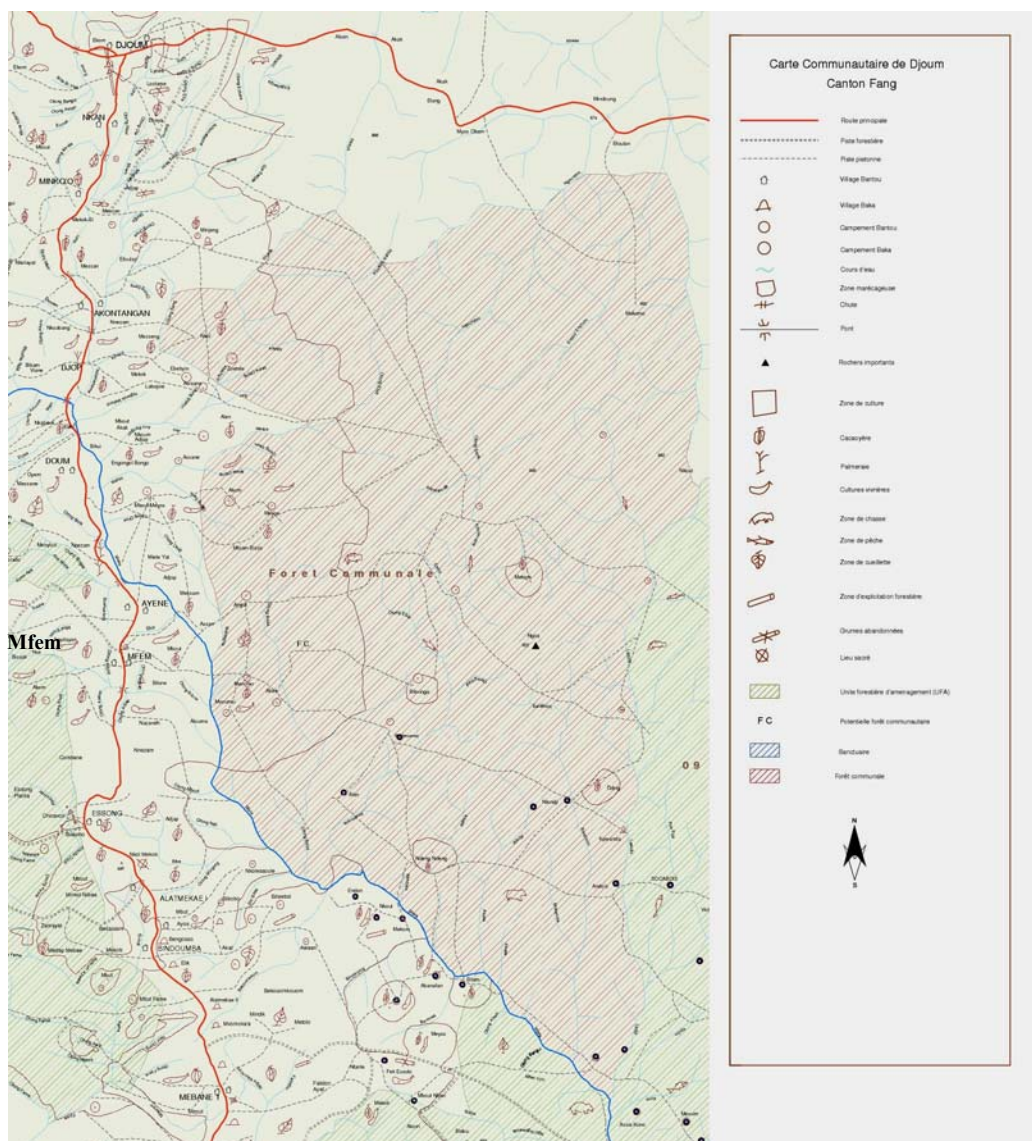


Figure 1. Entre forêt communale et UFA : le village de Mfem (échelle : 1/200 000) (IRM, 2004).

Cependant cet afflux de revenus souvent substantiels n'est pas sans générer des tensions entre population et mairie mais aussi au sein de la population elle-même. C'est par exemple le cas lors de la répartition entre les villages des bénéfices tirés de la FC : les villages riverains supportant les « coûts » de la FC trouvent par exemple anormal de toucher une part équivalente à celle d'un village situé à 30 kilomètres de la FC. C'est le cas à Dimako où la FC comprend 17 villages. Trois groupes ethniques sont riverains, les *Pol*, les *Bakoum* et les *Baka*, mais les *Pol* sont reconnus par tous comme les premiers arrivants, c'est-à-dire les ayant-droit traditionnels de cet espace. Or cette caractéristique est négligée à la fois dans le degré de participation à la décision de

gestion de la FC et dans l'utilisation des recettes de la FC (Sangkwa, 2000).

De la même manière, le périmètre délimité pour la FC réduit l'espace coutumier de certains villages et prive la population de surfaces cultivables : c'est par exemple le cas de Mfem dans l'arrondissement de Djoum (Figure 1). Pour de tels villages, le classement de la FC réduit fortement la taille de l'espace agricole vacant et tend à multiplier les conflits fonciers entre les habitants.

Conclusion

Onze ans après la création des forêts communales au Cameroun, il apparaît que ce mode particulier de gestion forestière décentralisée n'a pas encore atteint ses objectifs. L'implication des populations dans cet aménagement reste largement superficielle et l'impact économique d'une telle valorisation des ressources forestières suscite des tensions sociales souvent vives.

Ce constat plutôt pessimiste ne doit cependant pas cacher les avancées réelles permises par cette modalité nouvelle d'exploitation de la forêt. D'une part, même si le maire conserve un pouvoir de décision important, il reste l'élu du peuple et doit considérer, au moins en partie, ses aspirations et ses revendications. Ce n'est pas forcément le cas avec l'administration ou avec les sociétés forestières privées qui gèrent encore la majorité de la forêt camerounaise. D'autre part, la gestion forestière décentralisée permet d'instaurer de nouvelles structures de décision, comme les comités consultatifs, même si celles-ci ont encore une influence faible sur le pouvoir discrétionnaire du maire. Enfin, le processus de FC représente une transmission réelle du pouvoir étatique de gestion forestière aux autorités communales, celles-ci se trouvant alors dotées de moyens substantiels pour conduire leurs politiques. La gestion des FC, si elle peut donner lieu à des abus, demeure toutefois le produit d'une initiative locale non pilotée de l'extérieur : dans les deux cas considérés, la faible implication de l'administration décentralisée et l'absence d'ONG d'appui semble indiquer que c'est bien le maire, et en second rang le conseil municipal, qui décide de l'aménagement de la FC et de l'utilisation des profits qui en découlent. Elle offre une opportunité tangible de développement endogène de ces zones rurales, qui mériterait d'être soutenue et accompagnée pour gagner en efficacité.

Bibliographie

- ASSEMBE, S.M., (2000). *La Démocratie Locale dans les Organisations Nées de la Décentralisation des Ressources Forestières du Cameroun*. Miméo, CIFOR : Yaoundé.
- ASSEMBE, S.M., OYONO, P.R., (2004). An Assesment of Social Negociation as a Tool of Local Management: A Case Study of the Dimako Council Forest Cameroon. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 19 (Suppl.4), p.1-7.
- COLLAS DE CHATELPERRON, P., (2005-a). Constitution de la forêt communale de Dimako, Est Cameroun. In A.Bertrand, P.Montagne, A.Karsenty (eds.), " *L'État et la gestion durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar* ", L'Harmattan : Paris, à paraître.
- COLLAS DE CHATELPERRON, P., (2005-b). Gestion participative des forêts de production au Cameroun. *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 283 (1), p. 51-63.
- CÔTE, S., (1993). *Plan de zonage du Cameroun forestier méridional : objectifs, méthodologie, plan de zonage préliminaire*. MINEF-ACDI-PTI : Yaoundé.
- CUNY, P., GAUTIER, D., LESCUYER, G., (2005) La loi des villes et la loi des champs : Quelle application de la forêt communautaire au sud et au nord Cameroun ? In A.Bertrand, P.Montagne, A.Karsenty (eds.), " *L'État et la gestion durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar* ", L'Harmattan : Paris, à paraître.
- DIAW, C., OYONO, P.R., ROBIGLIO, R., (2001). *Les dimensions sociales du classement et de l'aménagement des unités forestières de gestion. Enseignements théoriques sur la démarche et l'expérience du Projet "Forêts & Terroirs" de Dimako*. Rapport non publié, CIFOR : Yaoundé.
- LESCUYER, G., ESSIANE MENDOULA, E., (2001). La variable humaine dans la gestion de la forêt tropicale. Intérêt et résultat des enquêtes socio-économiques pour l'aménagement de la zone de recherche Tropenbos. Faohom, B. (éd) Jonkers, W.B.J. (éd) Nkwi, P.N. (éd) Schmidt, P. (éd) Tchataat, M. (éd) (2001). *Sustainable Management of African Rain Forest – Workshop : acte du séminaire tenu à Kribi, Cameroun, novembre 1999, the Tropenbos Foundation, Wageningen*, p. 73-84.
- MEKOK, M., (2000). *Projet d'aménagement d'une série agroforestière dans la forêt communale de Dimako*. Contribution du projets Forêt et terroirs, actes de l'atelier d'échanges 4-6 juillet 2000 : Yaoundé.
- MEKOK, M., BORIE, J.M., (2000). *Projet d'aménagement de la série agroforestière. Forêt communale de Dimako*. Ministère de l'environnement et des forêts, coopération française : Yaoundé.
- OYONO, P.R., (2004). One step forward, two steps back ? Paradoxes of natural resources management decentralisation in Cameroon. *Journal of Modern African Studies*, 42 (1), p. 91-111.
- POISSONNET, M., (2005). *Mise en œuvre de la gestion forestière décentralisée au Cameroun : Impacts politiques, socio-économiques et environnementaux d'un processus en apprentissage*. Mémoire d'Ingénieur, CNEARC-ENGREF : Montpellier.
- RIBOT, J., (2001). Integral Local Development: Accommodating Multiple Interest's through Entrustment and Accountable Representation. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 1 (3), p. 327-350.
- SANGKWA, Fr., MENDOUGA MEBENGA, L., (1999). *Matériel didactique pour la sensibilisation villageoise à la gestion forestière*. Document interne, projet Forêts et Terroirs : Cameroun.
- SANGKWA, F., (2000). *Perceptions villageoises du foncier et problématique du classement : cas de la forêt communale de Dimako*. Contributions du projet Forêts et Terroirs, actes de l'atelier d'échanges 4-6 juillet 2000 : Yaoundé.
- SOSSOMBA, J., (2000). *Attentes des populations et stratégies de gestion de la forêt communale de Dimako, province de l'est*. Contribution du projet Forêts et terroirs, actes de l'atelier d'échanges 4-6 juillet 2000 : Yaoundé.