



Centre Technique de la Forêt Communale

BP 15 107 Yaoundé CAMEROUN

Tél : (00237) 22 20 35 12

Email : CTFC_Cam@yahoo.fr

Site web : www.foretcommunale-cameroun.org

*Journée de Sensibilisation des Services centraux et déconcentrés du
MINFOF sur la Foresterie communale
22 Janvier 2009*

FORET COMMUNALE : OUTIL DE DECENTRALISATION, DE GOUVERNANCE ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Présenté par Baudelaire KEMAJOU

Directeur du CTFC

TEL : 22203512 / 77757993

La loi de 1994¹ portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, et la loi de 1996², portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement, consacrent un cadre politique et stratégique qui s'articule autour des axes suivants :

- gestion durable des forêts ;
- contribution à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté ;
- gestion participative ;
- conservation de la biodiversité à travers un réseau national d'aires protégées ;
- renforcement du secteur public sur ses fonctions essentielles ;
- mise en place d'un cadre réglementaire favorable au développement du secteur privé ;
- mise en cohérence du système d'aménagement du territoire grâce à un plan de zonage ;
- amélioration de la gouvernance.

L'orientation générale de la politique forestière du Cameroun vise « la pérennisation et le développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts, dans le cadre d'une gestion intégrée, assurant de façon soutenue et durable la conservation et l'utilisation des ressources et des écosystèmes forestiers ».

L'orientation générale de la politique forestière du Cameroun vise « la pérennisation et le développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts, dans le cadre d'une gestion intégrée, assurant de façon soutenue et durable la conservation et l'utilisation des ressources et des écosystèmes forestiers ».

L'aménagement forestier y occupe une place stratégique. Les informations dont dispose le ministère chargé des forêts sur les superficies attribuées sous formes de concessions forestières actuellement sous aménagement sont suffisamment récentes et précises. Celles-ci s'élèvent à **3.135.889 ha** de forêt en 2005 (MINFOF, 2006). A ces superficies, on doit ajouter celles de certaines aires protégées dont les plans d'aménagement sont approuvés (1.219.554 ha), ainsi que les forêts communautaires dont les plans de gestion sont approuvés et mis en œuvre.

Le patrimoine forestier est organisé par un plan de zonage, distinguant (*Cf. annexe 3 – Catégories des forêts du Cameroun*) :

- **le Domaine Forestier Permanent (DFP)**, affecté à la forêt et/ou à l'habitat de la faune : son aménagement a pour but de maintenir un couvert forestier permanent capable d'assurer une production forestière soutenue tout en conservant la diversité biologique et l'équilibre des écosystèmes ;
- **le Domaine Forestier non Permanent (DFnP)**, ou domaine national à vocations multiples : sa gestion vise à satisfaire les besoins des populations locales en ressources forestières (produits forestiers ligneux et non ligneux). Les forêts communautaires appartiennent au DFnP.

Le DFP regroupe à son tour les catégories suivantes :

- les Forêts domaniales : forêts de production, subdivisées en Unités forestières d'aménagement (UFA) et forêts de protection ;
- les **Forêts communales (FC)** ;
- les Aires protégées (AP), classées pour la conservation : parcs nationaux, sanctuaires de faune, réserves écologiques et zones d'intérêt cynégétique.

¹ Loi n° 94-01 du 20 janvier 1994

² Loi n° 96-12 du 5 août 1996

Opportunités offertes par la décentralisation

Compétences des collectivités

Par exemple et au titre de la loi n°2004/017 dans ses dispositions générales et en son article 4, les missions des collectivités sont précisées en mentionnant « la promotion du développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif » tout en confirmant l'autonomie administrative et financière de ces entités territoriales. Ces compétences sont transférées dans les domaines suivants : l'action économique, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat, le développement sanitaire et social, l'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle, la jeunesse, les sports et les loisirs, ainsi que la culture et la promotion des langues nationales, octroyant ainsi aux communes, un vaste champ de compétences.

Avec l'adoption des textes d'application de ces deux lois, on peut supposer que les communes pourront investir leurs ressources financières dans les secteurs couverts par leur mission générale de développement local, d'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations. Même s'il faut relever que ces compétences transférées sont quelque peu vagues, le développement des forêts communales, rassemblant la plupart de ces domaines, est un champ particulièrement important que les maires doivent explorer.

Participation citoyenne des populations communales

La loi 2004/017 marque aussi la volonté du législateur de favoriser la participation des citoyens aux affaires de la collectivité en leur donnant d'une part la possibilité de « formuler, à l'intention de l'exécutif (...), toutes propositions tendant à impulser le développement de la collectivité territoriale concernée et/ou à améliorer son fonctionnement » et d'autre part de pouvoir « demander communication ou prendre copie totale ou partielle des procès verbaux des conseils (...), des budgets, comptes ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire (...) ».

Ce nouvel arsenal juridique avec les lois de décentralisation, marque de ce fait une volonté d'améliorer la transparence dans la gestion des collectivités et la participation des acteurs de la société civile dans son devenir. Il fixe en ce sens également les fondations pour un développement et une gestion harmonieuse et rigoureuse des forêts communales. Par ses divers facilités et moyens de contrôle, les lois de décentralisation permettent de faciliter la réussite du concept de foresterie communale, même s'il persiste encore quelques contraintes liées à l'interprétation des textes entre pouvoir républicain et pouvoir coutumier, ou encore entre le niveau central et le niveau local.

Argumentation inhérente au soutien d'un Projet portant sur la foresterie communale

Le contexte général est favorable pour mener à bien un projet de soutien au Programme d'appui aux forêts communales du Cameroun déjà initié. Les arguments inhérents à la création de ce projet sont les suivants :

- un faible niveau de développement infrastructurel et une pauvreté marquée dans les communes rurales camerounaises ;
- un besoin d'appui organisationnel et institutionnel fortement ressenti par les collectivités territoriales décentralisées ;
- une opportunité de croissance économique locale grâce aux perspectives offertes par la foresterie communale ;
- un cadre réglementaire et institutionnel adapté, encore en cours d'amélioration ;
- une volonté clairement affichée par les élus et par les administrations forestière et territoriale de réussir la décentralisation, de garantir l'exploitation légale des forêts en bâtissant une économie locale, d'élever le niveau de vie des populations locales et de protéger la biodiversité ;

- un intérêt conjoint de deux associations homologues de communes forestières en France et au Cameroun, avec le soutien des communes forestières européennes et notamment allemandes, à faire vivre leur accord de partenariat par des actions concrètes de coopération décentralisée ;
- une structure de gestion et de suivi efficace du programme (CTFC) qui apporte son appui dans les domaines institutionnel, organisationnel, techniques d'aménagement, d'exploitation et de commercialisation des produits issus des forêts communales, mais qui joue également le rôle de médiateur avec les autres partenaires de développement en place au niveau national et actifs dans des sujets similaires.

D'une façon générale, les populations attendent donc de la forêt communale qu'elle satisfasse leurs besoins de première nécessité (alimentaires, médicaux, énergétiques, artisanaux, culturels, ..) et plus spécifiquement, qu'elle devienne une véritable source d'emplois potentiels axée autour de la filière bois et de la commercialisation de tous les produits forestiers ligneux et non ligneux. Cette dernière fonction constitue le moteur du développement de l'économie locale et ne peut être durable que si une gestion rationnelle des ressources forestières est appliquée, respectueuse des règles d'aménagement.

Dans le cadre de la foresterie communale, les populations ont une responsabilité à part entière dans les orientations à donner à l'aménagement de leur forêt et les objectifs à atteindre sur le long et le moyen terme. Les communautés villageoises, dont en particulier les communautés riveraines à la FC sont impliquées dans la prise de décision et dans la gestion de leur patrimoine environnemental avec l'aide des élus communaux et des représentants de l'administration.

Utilisation de la RFA pour lutter contre la pauvreté.

La RFA constitue déjà une ressource d'importance pour les communes qui en sont dotées, celle-ci représentant jusqu'à 75% de leur budget total³, ce qui induit une forte dépendance par rapport à cette ressource. Si les dépenses de fonctionnement de toutes les communes confondues restent stables par rapport aux exercices budgétaires de 2003, force est de constater que les collectivités percevant des montants de RFA élevés possèdent des coûts de fonctionnement par habitant significatifs. Il apparaît aussi que les charges de fonctionnement imputées au financement des dépenses liées à l'éducation, à la santé, au sport et à la culture s'accroissent, montrant que les communes ne se contentent plus de construire des infrastructures mais concentrent également leurs actions sur les services effectifs aux administrés moyennant l'engagement de personnels et la dotation des écoles, ou encore des centres de santé, en ressources budgétaires leur permettant d'assumer leurs charges de fonctionnement.

Par rapport au financement des investissements, on observe que, toutes communes forestières en recevant confondues, la RFA finance 71% de ces dépenses. Ces investissements sont utilisés pour l'entretien de la voirie, l'aménagement des ponts et des pistes, des investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé, le financement d'équipements marchands et, dans une moindre mesure, à l'achat de matériels de production, à l'électrification et à l'hydraulique.

En ce qui concerne la quote-part de RFA reversée aux communautés directement riveraines des UFA, pour les dépenses d'investissements⁴, on a une utilisation des fonds dans différents domaines : (i) l'éducation, avec 20% des dépenses justifiées qui constitue la première source de dépenses des comités, suivie (ii) de la culture et du sport (17%), (iii) de l'hydraulique (14%) et enfin (iv) de l'amélioration de l'habitat (13%). Ces quatre secteurs d'intervention mobilisent près des deux tiers des dépenses effectives.

On constate donc **une réelle utilisation par les communes des revenus issus de la forêt dans le combat contre la pauvreté.**

en général et, plus spécifiquement dans notre cas, de maîtrise d'ouvrage pour la gestion des forêts communales

³ Institution et développement, 2004 ; Actualisation de l'Audit de la fiscalité décentralisée du secteur forestier camerounais

⁴ Institution et développement, 2004

Opportunité environnementale

En analysant le plan de zonage forestier (dont la carte est désormais périodiquement remise à jour par le Global Forest Watch pour le compte du MINFOF) et les estimations de superficies, on peut faire plusieurs constats concernant les forêts de la partie méridionale du pays :

- Les zones très fortement forestières et très faiblement peuplées sont déjà largement affectées aux UFA, aux aires protégées et à quelques forêts communales de grande taille, constituant de fait la base actuelle du Domaine forestier permanent classé.
- Cependant, la pratique systématique des 5 km de réserve, entre les forêts domaniales et les routes et villages en tant que « zone agroforestière du domaine non permanent », a laissé dans certains secteurs actuellement inhabités d'importantes bandes forestières dont on peut raisonnablement imaginer qu'elle ne feront pas l'objet de revendications par les populations du fait d'une évolution démographique visiblement très faible ; elles pourraient donc permettre la constitution de forêts communales, par blocs de taille réduite. Dans ces zones agroforestières peu peuplées, l'administration a d'ailleurs tendance à octroyer facilement des ventes de coupes, ce qui n'est pas un mode de gestion durable mais le signe d'un réel potentiel ; les ventes de coupe sont alors souvent le lieu de problèmes entre les villages de la zone, l'exploitant et l'administration. Le classement de ces ventes de coupe en forêts communales serait dans un certain nombre de cas une bonne alternative.
- Au contraire, dans les zones plus fortement peuplées où il n'existe pas (ou peu) d'UFA, il existe encore des poches de forêts denses non classées. Certaines font légitimement l'objet de demandes d'attribution en forêts communales, mais il est cependant fréquent de voir ces forêts faire l'objet d'une exploitation illégale sauvage sans que les maires ne puissent intervenir pour l'empêcher et, évidemment, sans retombées fiscales. Le classement de blocs de forêts communales, même de taille réduite, pourrait être une solution tant en matière de protection et de gestion durable que de sources de revenus pour ces communes généralement très pauvres.
- Il existe par ailleurs des UFA de petite taille qui ont été abandonnées par leurs concessionnaires, soit qu'elles étaient trop petites pour l'approvisionnement régulier d'un site industriel, soit qu'elles ont été mal gérées. Certaines de ces UFA pourraient être reclassées en forêts communales pour une exploitation par la commune avec des méthodes impliquant davantage les populations locales. Ce transfert d'une gestion étatique d'UFA de petite taille aux communes est très facile à envisager.
- De même, il existe de nombreuses forêts appartenant au DFP qui, en réalité « ne sont pas gérées », car elles appartiennent officiellement à l'Etat mais ne sont ou ne peuvent ni être mises en concession, ni classées définitivement en aires protégées. Ce sont le plus souvent les anciennes « réserves forestières », dont la taille va de 8 ha (la plus petite connue) à plusieurs dizaines de milliers d'ha. Dans de nombreux cas, le transfert des réserves forestières aux communes serait pour l'Etat une solution très avantageuse car celui-ci n'a pas réellement les moyens de les gérer correctement. Celles-ci sont actuellement le plus souvent « utilisées » par les riverains (cueillette de produits non ligneux – PFNL –, coupes de bois clandestines, mises en culture ou, parfois même, pression foncière urbaine...), ou pillées par des exploitants illégaux approvisionnant les marchés urbains. La proximité des communes et leur intérêt pour utiliser ces réserves forestières dans le cadre de la résolution des problématiques locales de création d'emploi, de fourniture de bois de feu et de service, mais aussi de sciages pour les besoins régionaux, est une bonne formule de réappropriation d'un patrimoine sous valorisé.
- Il existe aussi le cas très spécial des 9 UFA du Sud-est, placées en statut « de conservation », pour une surface totale de 870.000 ha ; les communes voisines, enclavées et sans ressources, ne disposent d'aucunes ressources provenant de la mise en valeur de leurs forêts.

Alors que, pour le moment, seulement 31 communes ont une forêt communale classée ou un projet de classement, il y a près de 160 communes dans la zone forestière, dont une bonne partie peut prétendre posséder une forêt communale. Les communes camerounaises sont très vastes, elles recouvrent en général un arrondissement et s'étendent sur des dizaines de kilomètres carrés. Trouver un grand bloc forestier permettant de créer une grande forêt communale n'est pas toujours facile mais, assez souvent, il conviendra de travailler sur le concept de forêt communale constituée de plusieurs blocs forestiers de petite taille.

De plus, l'obstacle théorique d'un seuil minimal de superficie « pour permettre une gestion durable en forêt dense humide » est levé par le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale qui affranchit les communes du besoin d'un partenariat exclusif avec un seul opérateur économique, lié par le fonctionnement d'une unité industrielle. Si dans chaque commune, on est en mesure de classer des blocs forestiers qui pourront être gérés conjointement entre la commune et les communautés riveraines, le pari peut être gagné de doter ces entités d'un patrimoine forestier durable.

En dehors des zones méridionales de forêts denses humides, il y a aussi les 179 communes des autres régions, hauts plateaux et zones septentrionales. Dans ces zones, les besoins majeurs s'expriment en termes de bois de feu, bois de service et PFNL. Certes, le bois d'œuvre y est très demandé, mais il peut plus facilement venir du Sud en camion. Par contre, les besoins en bois de feu et de service concernent les populations les plus pauvres qui cherchent à s'approvisionner au plus près et au moindre coût.

Actuellement, l'effet de ces pratiques est une tendance forte à la désertification et à la dégradation des sols dans les zones périurbaines. La création de forêts communales par reboisement (déjà 5 communes impliquées) est une des voies devant être explorée dans toutes les zones de savanes pour sécuriser des espaces forestiers à proximité des concentrations urbaines. Avec un plan de gestion rigoureusement appliqué (production régulière de bois de feu et de service en taillis à coupes périodiques), les communes pourront alors envisager de renverser la tendance à la destruction des zones boisées tout en permettant un approvisionnement régulier et fiable des villes en bois de chauffe et de service. Un investissement sur le long terme est nécessaire pour créer et sécuriser au plan foncier des boisements communaux, mais c'est un investissement indispensable pour le futur. Les besoins se chiffrent en milliers et milliers d'hectares, néanmoins le potentiel foncier et la législation du Cameroun permettent de faciliter l'accès des communes à la création d'un tel patrimoine.

Opportunité de gestion participative des ressources naturelles

La foresterie communale a une partition originale à jouer dans le concert de la gestion participative des ressources naturelles et de la lutte contre la pauvreté :

- les maires saisissent mieux les opportunités offertes par le processus de décentralisation de l'Etat, qui transfère désormais des responsabilités importantes aux collectivités (communes et régions) en matière d'environnement et d'aménagement du territoire ;
- les maires considèrent aussi que la gestion de la forêt selon les règles techniques du plan d'aménagement, dans le cadre de la comptabilité publique et sous leur maîtrise d'ouvrage, constitue une réponse appropriée à l'exploitation anarchique de la forêt qui persiste dans le DFNP et dans le DFP non attribué ; celle-ci est en effet favorisée par la persistance de modes de vente dérogatoires, par le non respect de diamètres minimum d'exploitation (DME) et de la rotation des coupes, par des pratiques de récolte destructrices, par le manque de contrôle et par la faible valorisation des produits ;
- la FC génère des ressources importantes qui permettent à la commune de voter puis de réaliser des investissements de base (routes, dispensaires, écoles, stades, marchés, ...), de créer des emplois locaux et de lutter ainsi contre la pauvreté et l'exode rural ;
- le plan d'aménagement forestier, approuvé par le MINFOF, garantit la pérennité de ces recettes et permet simultanément la préservation de la biodiversité, la gestion rationnelle de la faune sauvage et le maintien des usages traditionnels de la forêt.

Les populations à la base/communautés locales

Les sociétés rurales des régions forestières du Cameroun entretiennent avec l'écosystème forestier un lien de dépendance fort : en plus d'être un réservoir naturel de bois énergie et de construction, la forêt est source de protéines animales (viande de brousse, poissons), de fourrage, et d'autres produits forestiers non ligneux comme les fruits, les noix, les condiments, les écorces, et le rotin. De plus, de nombreuses plantes alimentent la pharmacopée locale.

D'une façon générale, les populations attendent donc de la forêt communale qu'elle satisfasse leurs besoins de première nécessité (alimentaires, médicaux, culturels, ...) et plus spécifiquement, qu'elle devienne une véritable source d'emplois potentiels axée autour de la filière bois et de la commercialisation de tous les produits forestiers ligneux et non ligneux. Cette dernière fonction constitue le moteur du développement de l'économie locale et ne peut être durable que si une gestion rationnelle des ressources forestières est appliquée, respectueuse des règles d'aménagement.

Le recrutement, la formation et l'encadrement d'ouvriers locaux visent les populations salariées soit de la commune, soit des PME, soit des coopératives. Les métiers suivants sont valorisés dans le contexte de la foresterie communale : layonneurs, boussoliers, prospecteurs compteurs, abatteurs et aides-abatteurs, cubeurs, classeurs, pisteurs, guides de chasse sportive, écorçards.

Dans le cadre de la foresterie communale, les populations ont une responsabilité à part entière dans les orientations à donner à l'aménagement de leur forêt et les objectifs à atteindre sur le long et le moyen terme. Les communautés villageoises et en particulier les communautés riveraines à la FC sont impliquées dans la prise de décision et dans la gestion de leur patrimoine environnemental avec l'aide des élus communaux et des représentants de l'administration.

Les troisième et quatrième composantes, à savoir : « Mieux valoriser les produits de la forêt communale pour lutter contre la pauvreté et soutenir le développement d'une économie locale » et « Améliorer le niveau de vie des populations et accroître les capacités des communes à répondre aux préoccupations d'intérêt général et assurer la promotion des investissements collectifs et la protection des particuliers » sont toutes deux destinées à augmenter le niveau de vie des communautés à la base.

En effet, la participation citoyenne des populations communales, notamment par leurs initiatives et propositions tendant à impulser le développement de la collectivité territoriale, sera grandement encouragée et facilitée par le projet. Il va de soit que leur contribution à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du PDC encouragera la transparence de la gestion municipale et augmentera les résultats sur le terrain.