

Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières

Christian Adonis Milol

***Abstract :** Governance and Participation in the Mangement of Forest Ressources in Cameroon and Its Unforeseen Impacts on Land Use Practices.*

The protection of forests is not a new preoccupation in African countries. There already existed a homogeneous forest legislation for the African countries under French domination since 1935. However, attention was given to the regulation of the utilitarian aspects of forest management without taking into account the stakes of a sustainable management of the environment. The exploitation of wood and the control of extraction quotas were the main concerns, but not the environment.

After having attained independence and having become sovereign states, the former colonies opted for the continuation of the colonial legislation.

As the states grew more mature, their legislation began to show a clear trend towards more ecological concerns. But the weakness of the regulatory frame could not cope with the rapid increase of resource extraction and other human activities such as agriculture and hunting, which led to an accelerated decline in forests. Until the Rio Conference in 1992, the model of management remained heavily influenced by that of the forestry State (*'État forestier'*): it was based on the State's monopoly to manage the resource, with all the prerogatives involving the distribution of exploitation rights and of tax collection that this entails. In this system, populations living in the zones where the resources are extracted did not benefit from the fruits of this very profitable forest exploitation. Besides being marginalized, they were also required to obtain special authorization from the administration in order to have a restricted access to the resource. Analysts agreed that such exclusion bears a risk for the concerned resource. As professor De la Mettrie noted in an analysis on forest and agronomy policies in 1990: "An estate that is appropriated by the State with no respect paid to procedures of customary allocation, with no real approval of the populations and with no benefit for them, becomes ecologically endangered."

What holds true for an estate (*'terrain'*) is all the more true for the resource it sustains. This conviction was shared by the administration of Cameroon. In the introduction to Cameroon's official document on forest policy of 1995, it is explicitly recognized that the populations who are excluded from the management and the sharing of the benefits that arise from the exploitation of the resources they have actively helped to preserve cease to feel concerned by the protection of these resources.

The programme of political action is therefore oriented towards the following objective: "to perpetuate and develop the economic, ecological and social functions of forests in the frame of an integrated and participative management that ensures the conservation and the utilization of the resources and of the forest ecosystems in a sustainable way."

Through pressure exercised by NGOs and those providing funds, and with the help of international cooperation, governments implemented new regulations and modern tools of control and of management. Today, many programmes and projects funded by international cooperation require the increased participation of civil society. Thus, on the ground, the exploitation of the forests, which represents a significant budgetary reserve, was to be continued with the objective of seeking to establish an equilibrium between exploitation and regeneration, as well as the participation of the local populations in the benefits of growth.

It was only in 1994 that Cameroon initiated an ambitious programme of reform of its forest policy and of the sustainable management of renewable forest resources. This reform has produced real tools promoting participative management: the promotion of social forestry through the creation of a new category of forests, viz. community forests, and of spaces, viz. community hunting spaces. These two new institutions are open to exploitation by the local populations for their own benefit with a less burdensome procedure.

The sharing of certain forest tax revenues among the State, decentralized collectivities (*communes*) and the populations living in the areas where the activities of forest exploitation are carried out has been institutionalized. But these reforms do not bring the expected results, for endogenous as well as exogenous reasons¹. The present article presents the changes that can be observed in the management

¹ But, eleven years after Rio, the Johannesburg Summit closed on an alarming note: the destruction of forest ecosystems is increasing exponentially. Quite a paradox, if one considers that the quasi-totality of the concerned countries have implemented or are currently implementing modern tools of management and, in principle, have the means to control the exploitation. The 'participatory management' once advocated as an alternative to deforestation is questioned today.

practices of farmland and natural resources (*pratiques foncières*). It suggests that these practices be considered as popular modes of political action. Populations seem to use the management of land and natural resources as a tool for passive resistance against a new order each time the latter fails to represent their interests in an adequate way.

At the local level, the aim of this research is to assess the real impacts of forest and environmental policies on the farming communities. It looks at the social as well as at the environmental impact, approaching the management of land and natural resources as an implicit social fact through which it is possible to understand the games the actors play. The stake is to reconcile the conservation of vital spaces for biodiversity with the frequently conflicting and vital interests of the local communities in these spaces for their survival.

INTRODUCTION

Lors de la conférence de Rio en 1992, deux grands courants de pensée se sont affrontés quant à leur perception des rapports de l'homme avec la nature. Le mouvement conservationniste s'inscrivant dans la théorie de la nature sauvage prônait la protection de la nature contre l'homme considéré comme son principal prédateur. Le courant utilitariste défendait l'utilisation rationnelle de la nature tout en la préservant pour les générations présentes et à venir. (Aubertin, Boisvert & Vivien 1998).

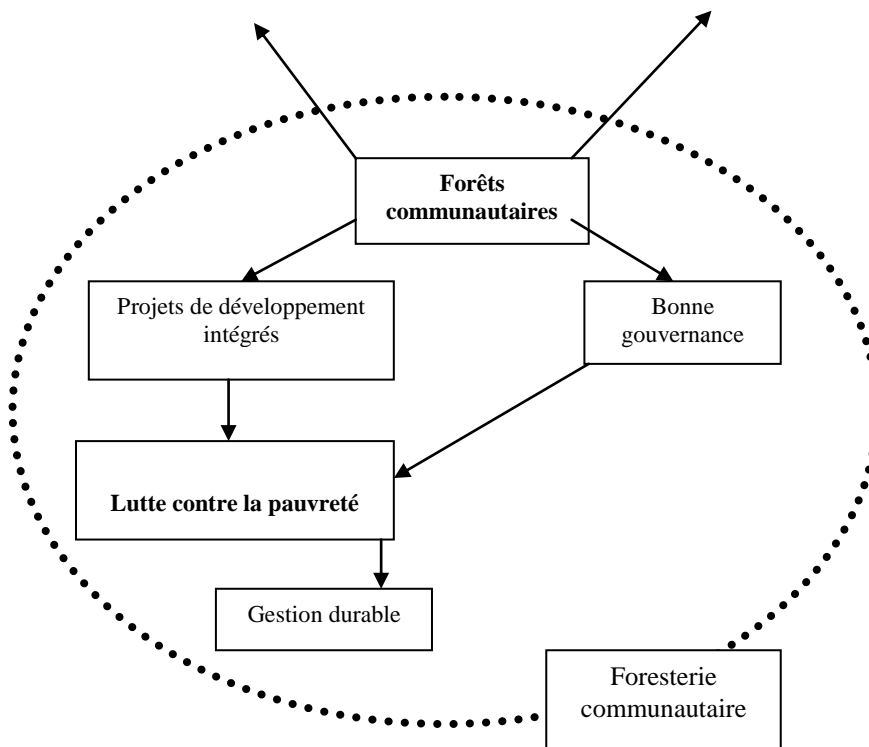
Le courant conservationniste beaucoup plus influant grâce à de puissants lobbys de naturalistes, de savants et d'écologistes reconnus, ne mettait pas l'homme et les contraintes sociales, politiques et économiques, au cœur de ses préoccupations. C'est la nature pour elle-même, dotée d'un droit à l'existence et d'une valeur intrinsèque qu'il fallait protéger de l'homme qui la détruisait... C'est grâce à de rudes négociations que les tenants de l'autre courant ont pu faire admettre l'idée que l'on pouvait exploiter la nature rationnellement, et améliorer le niveau de vie des hommes qui y habitent, pour que ceux-ci deviennent moins dépendants d'elle. Ce compromis est le point de départ international de la gestion participative sous les différentes formes que nous lui connaissons aujourd'hui.

L'idée que la forêt ne peut être gérée aux dépens des populations qui en vivent, ni en l'absence de leur participation active, constitue aujourd'hui l'un des concepts consensuels du discours international sur la protection de l'environnement. Pourtant, les thèmes de la gestion participative, du transfert

de droits de l'échelon national à des niveaux plus locaux, ou de la reconnaissance de la valeur des pratiques et des savoirs locaux, ont mis du temps à s'imposer. Il aura fallu un peu plus de deux décennies pour voir s'infléchir de façon nette le discours international, scientifique puis politique, et enfin social, sur la forêt. Ce renversement des anciennes perceptions des habitants et de la forêt tropicale précède et accompagne l'émergence du discours global sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des droits des populations forestières (Bahuchet & de Maret 2000). La communauté scientifique et les grandes organisations internationales reconnaissent de façon convergente qu'une partie des piètres résultats de la gestion forestière classique, peut être attribuée au manque de reconnaissance de ces droits. La conclusion qui s'impose est qu'un renforcement du pouvoir et de la légitimité des communautés forestières, et leur mise en avant dans la gestion, pourrait inverser les dynamiques de destruction des forêts tropicales (Colfer & Resosudarmo 2001 ; Kiss 1990, Brown 1999). La mise en avant de l'échelon local dans la gestion des ressources naturelles engendre obligatoirement de nouvelles pratiques ou de nouveaux rapports sociaux (Milol 1999 ; Karsenty 1999). Ces changements affectent à leur tour la biodiversité et les sociétés. Un survol des projets connus au Cameroun montre dans certains cas de réels progrès, aussi bien sociaux qu'environnementaux, qui ont une portée qui dépasse très largement le cadre du local (Nguingiri 1999), alors que d'autres ne vont pas dans le sens d'une meilleure gestion des forêts, bien au contraire (Karsenty 1999).

Depuis 1994, le Cameroun a entrepris un ambitieux programme de réforme de sa politique forestière et de gestion durable de ses ressources forestières renouvelables. Cette réforme s'est traduite dans les faits par l'institution de véritables outils de promotion de la gestion participative : la promotion d'une foresterie sociale par l'institution d'une nouvelle catégorie de forêts (les forêts communautaires) et d'espaces (territoires de chasse communautaire). Ces deux nouvelles institutions sont ouvertes à l'exploitation suivant un régime de procédure allégé, pour les populations locales et pour leur propre compte. L'institution du partage de certaines recettes fiscales forestières (Redevance forestière annuelle) avec les collectivités décentralisées et les populations des lieux dans lesquels se déroulent les activités d'exploitation forestières. Désormais, pour le Cameroun forestier, les ressources forestières renouvelables, gérées au niveau du local avaient vocation à lutter contre la pauvreté « endémique » qui caractérisait les zones forestières, et transformait les habitants de cette forêt en véritable prédateur

de l'environnement. Le schéma ci-dessous illustre cette tendance pour ce qui est des objectifs assignés à la foresterie communautaire.



Cependant, depuis les débuts de la mise en œuvre de cette nouvelle politique forestière très peu d'études se sont penchées sur les effets de cette réforme sur le foncier rural.

Cette question nous semble pourtant fondamentale dans le contexte camerounais où, le foncier et le forestier sont inextricablement liés par des textes qui se chevauchent, se contraignent, et quelques fois se contredisent. Les études critiques sur les effets réels de ces réformes, sur la structure politique des villages forestiers, et l'analyse de certaines de leur pratiques, comme ayant un lien avec les nouvelles réformes restent encore trop peu nombreuses. La présente publication est donc un point de vue, une explication possible des dynamiques foncières qu'il nous a été donné d'observer sur le terrain, dans la province de l'Est du Cameroun.

Les données dont l'analyse nous a conduit à proposer ce point de vue ont été collectées de manière régulière depuis maintenant trois ans dans plusieurs localités de la zone forestière camerounaise.

Au-delà des bienfaits écologiques et des retombées économiques directes de la gestion participative et de la conservation des ressources naturelles, nous avons cherché quels en étaient les effets sur les aspects sociaux de la vie des populations forestières, notamment sur le foncier. Nous avons cherché à relier certaines des pratiques des populations locales avec les changements en cours dans leur environnement socio-politique, en considérant ces pratiques comme des modes populaires d'action politique.

Notre analyse est structurée en deux parties : dans la première partie, nous présentons les offres institutionnelles de la gestion participative des ressources naturelles au Cameroun depuis la réforme de 1994. La deuxième partie se focalise sur l'analyse des impacts, en prenant le soin de préciser que notre analyse est orientée vers les aspects sociaux de ces réformes et se focalise sur les forêts communautaires, à l'exclusion des considérations purement techniques relatives aux conditions d'exploitation du bois d'œuvre actuellement en vigueur au Cameroun.

I. Les offres institutionnelles de la gestion participative des ressources naturelles au Cameroun

Dans la région du bassin du Congo d'une manière générale, on a observé une vague de refonte des codes forestiers, et l'institution de mesures techniques relatives à l'exploitation durable des forêts : aménagement systématique des espaces à exploiter, certification des origines², restriction de l'exportation de certaines espèces d'essences en grume, institutionnalisation de la foresterie sociale, partage des bénéfices de certaines taxes forestières avec les communes et les populations riveraines des zones exploitées³ etc. Pour sa part, bien que considérée comme l'inspirateur de la sous région (Karsenty 2005), la réforme institutionnelle du secteur forestier camerounais peut se résumer en deux principaux mouvements : la réorganisation de l'espace

² L'expérience initiée au Cameroun ne trouve pas encore d'écho favorable dans la sous – région.

³ La plupart de ces aménagements ne sont en réalité actifs qu'au Cameroun qui fut le premier État de la sous-région à se lancer dans la réforme de sa politique forestière. Ceux des États qui semblent réceptifs en sont encore au stade de la conception des cadres logiques de ces réformes.

forestier national en deux grandes catégories, et l'institution d'une participation des populations à la gestion de certains espaces et au partage de certains bénéfices.

I.1. La réorganisation de l'espace forestier national ou le souci affiché de conserver le monopole foncier de l'État

Au Cameroun, le droit foncier et le droit forestier sont étroitement imbriqués par le rapport de la ressource avec le sol qui la porte. Il faut dire que si les textes domaniaux proclament l'État gardien des terres, dans les faits, et par le relais de l'administration, celui-ci se comporte comme un propriétaire. L'administration camerounaise a manifesté sa prudence à renoncer à ses privilèges fonciers en instituant la foresterie sociale.

Un domaine national : deux statuts distincts

En procédant au préalable à une division de son espace forestier national en deux domaines : un permanent et l'autre non permanent (article 20, loi de 1994⁴), l'État du Cameroun a opté pour deux aménagements juridiques : dans le domaine forestier permanent, il garde l'exclusivité des activités suivant l'ancien modèle foncier, mais innove en reversant une partie des bénéfices qu'il engrange dans ce domaine aux populations qui en sont exclues. Il voue le domaine permanent à l'option protection – production.

Ainsi, le domaine forestier permanent est destiné à abriter toutes les activités de conservation et d'exploitation aménagées des ressources forestières. C'est un domaine qui a la particularité de ne pas exister en soi, mais seulement par défaut et comme la conséquence de certaines procédures d'appropriation et de gestion. Ce domaine forestier permanent doit en outre impérativement recouvrir selon la réglementation 30 % du domaine forestier national et est constitué de forêts définitivement affectées à la forêt et / ou à l'habitat de la faune. De cet espace sont par conséquent exclues les forêts communautaires.

Dans le domaine forestier non permanent, l'État ouvre la possibilité d'une cogestion avec les populations locales qui peuvent y créer des forêts communautaires. Ce domaine non permanent est constitué par toute la zone

⁴ Loi n° 94 du 20 janvier 1994, portant régime des Forêts, de la Faune et de la Pêche.

agro forestière dans laquelle les populations exercent habituellement leur activités, zone qui est par définition déjà maîtrisée par ces populations.

Le domaine forestier non permanent est constitué par l'ensemble des terres agricoles des populations locales y compris leurs jachères les plus récentes : c'est dans cet espace que la foresterie sociale et certaines activités d'exploitation forestières (par vente de coupe) se déroulent.

I.2. Gestion participative et partage des taxes fiscales

Plusieurs outils matérialisent la volonté du Cameroun à promouvoir la gestion participative : l'institution des forêts communales, des forêts communautaires et des territoires de chasse communautaires, et le partage de certaines taxes forestières entre l'État, les collectivités décentralisées et les communautés riveraines des lieux exploités. Nous ne présenterons ici que les forêts communautaires et le partage des taxes forestières.

Régime des forêts communautaires : Transfert de la propriété des ressources sans celle du fond

Les forêts communautaires sont des parcelles de forêts attribuées en gestion aux populations des zones rurales par l'administration. Cette parcelle de forêt qui ne peut excéder la superficie de 5000 ha est gérée par la communauté villageoise pour le bien de ses membres. Le législateur a voulu créer avec cette catégorie de forêts, un simple droit d'usage permettant aux populations forestières d'exploiter le bois et les autres produits forestiers officiellement. Le droit forestier camerounais limite l'implication des populations dans la gestion des ressources forestières à un rôle de possession, ou alors de simple usufruitier (article 37, loi 94/01⁵ ; article 27, décret 95⁶ – 531). La création d'une forêt communautaire ne confère pas le titre de propriétaire du sol aux bénéficiaires. En effet, des trois attributs de la propriété, ils ne disposent que de l'usage (*usus*) et du droit de jouir des bénéfices (*fructus*). Par contre ils ne disposent pas de l'*abusus* et ne peuvent donc pas disposer de l'espace à leur guise. Raison pour laquelle la gestion est organisée et limitée dans le temps par un plan simple de gestion qui est

⁵ République du Cameroun, 1994, loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune, et de la pêche.

⁶ République du Cameroun, 1995, décret n° 95 / 531/ PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts.

une sorte de plan d'aménagement de la forêt communautaire. Ladite gestion est susceptible d'être stoppée par une décision administrative, en cas de violation des clauses de gestion contenue dans le document fondamental de ce partenariat Administration - communautés villageoises : la convention de gestion.

Le droit de préemption : institution d'un privilège en faveur des ruraux

Suivant les prévisions du plan de zonage et surtout de la loi de 1994, les forêts communautaires se sont retrouvées sur le même espace que les ventes de coupe et les forêts de particuliers. Si dans la pratique les forêts de particuliers ne constituaient pas en réalité une menace, les ventes de coupe à cause de leur caractère ancien et déjà fonctionnel menaçaient réellement de phagocyter l'ensemble de la zone agro forestière dans laquelle on pouvait créer des forêts communautaires. Aussi l'institution d'un droit de préemption en faveur des communautés rurales a-t-elle constitué une réelle garantie de leur droit à participer à la gestion des ressources naturelles. Un arrêté 0518/MINEF/CAB, du 21 décembre 2001⁷, fixant les modalités d'attribution en priorité aux communautés villageoises riveraines de toute forêt susceptible d'être érigée en forêts communautaires, dispose clairement en son article 2 que « *toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire est attribuée en priorité à la communauté riveraine la plus proche* ».

Compte tenu de l'inégalité des forces en présence, cette mesure est salubre. Les procédures de demande et d'obtention d'une forêt communautaire pouvaient dans certains cas prendre plus d'une année. Aussi en 200-2001 pouvait-on compter 7 forêts communautaires pour 80 ventes de coupe. Le droit de préemption permettait ainsi de réserver un espace une fois qu'un village avait simplement manifesté son intention de demander une forêt communautaire à condition tout de même que l'intention soit matérialisée dans un délai d'un semestre. Le droit de préemption a ainsi permis de mettre un bémol aux super privilèges des ventes de coupe.

⁷ Ministère des Forêts et de la Faune, arrêté n° 0518/MINEF/CAB, du 21 décembre 2001, instituant un droit de préemption pour les communautés locales en matière de foresterie communautaire.

Le partage des taxes forestières

Tout candidat à l'exploitation des forêts camerounaises en vente de coupe ou en concessions, est tenu de payer une redevance forestière annuelle (RFA) calculée sur la superficie attribuée en exploitation. Cette redevance est constituée du prix plancher⁸ fixé par la loi de finances, plus l'offre financière que l'exploitant fait au dessus du prix plancher pour augmenter ses chances de se voir adjuger l'offre qui est faite sur une base très concurrentielle par appel d'offres.

Depuis l'an 2000, par la loi de finances n° 2000/08 du 30 juin 2000⁹, le produit de cette redevance est réparti entre l'État 50%, les Communes du lieux où se trouve le titre d'exploitation 40%, et les populations riveraines du lieu de l'exploitation (10%). Les montants obtenus par ce mécanisme sont dans certains cas très élevés par commune, et constituent un apport financier non négligeable pour la plupart des communes forestières dont les budgets étaient jusque là très modestes.

Il est important de préciser ici que toutes les communes de la zone forestière ne bénéficient pas de la RFA, notamment celles qui se trouvent dans les zones de conservation (à proximité des aires protégées). Le montant de la RFA pour la part revenant aux communes et aux populations riveraines de l'exercice 2000/2001 à l'exercice 2005 s'élève à 34 056 222 602 (trente quatre milliards...) FCFA. Repartis entre 75 communes. Depuis son institution, les montants de la RFA, soit la part de l'État et celles reversées aux communes et aux populations riveraines des zones exploitées sont en nette progression comme le montre les chiffres et le graphique ci-dessous.

La gestion des fonds ainsi obtenus est au centre de remous sociaux très graves. Tant pour leur mauvaise gestion par les communes que pour les luttes pour l'accès à leur gestion au niveau des communautés villageoises. Les conditionnalités de l'accès à ces deux instruments ne sont pas totalement innocentes à cet état de fait.

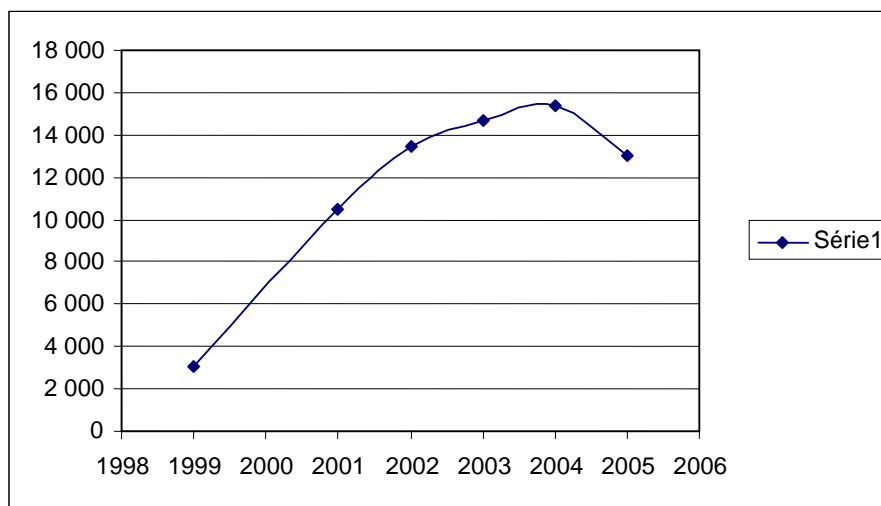
Évolutions des montants de la RFA (100%)

⁸ Vente de coupe 2500 /ha, Concession forestière 1000 /ha

⁹ Loi n° 2000/08 du 30 juin 2000 portant loi de finances de la République du Cameroun.

Années	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Montants	3 051	10 471	13 430	14 645	15 347	13 055

En milliards de Francs CFA



Les conditionnalités de la gestion participative : représentation et gestion déléguée

Que ce soit pour la constitution d'une forêt communautaire ou pour l'accès aux fonds de la RFA, l'administration pose des conditions aux populations civiles : se constituer en personne morale de droit commun pour les forêts communautaires, ou constituer un comité de pilotage élu dont les fonctions sont de représenter la communauté auprès de l'administration dans le cadre de ce nouveau type de partenariat ; concevoir des projets de développement communautaire qui seront financés sur les revenus tirés de ces différentes sources de revenus et gérés pour le bien et sous le contrôle de la communauté villageoise par un comité de gestion élu par les villageois eux-mêmes.

II. Impacts des conditionnalités et offres institutionnelles de gestion participative

Les offres institutionnelles de la gestion participative suivant le modèle camerounais ont abouti au reprofilage du visage politique des communautés

villageoises dans la zone forestière. Deux conséquences principales sont visibles ici. La naissance de personnes morales de droit commun dans des chefferies qui en sont elles-mêmes dépourvues ; l'émergence d'une nouvelle classe de leaders politiques non issus du système de lignage traditionnel.

De nouvelles entités politiques dans les villages : duels ou duo ?

La structure classique des sociétés dites acéphales est celle d'une structure hiérarchique rigide combinée à une pluralité d'autorités fondées soit sur la primogéniture, la séniorité ou sur le mérite personnel soit les deux à la fois. La pyramide sociale dans ces sociétés n'est jamais définitive. Régulièrement l'ordre en place est remis en cause par des crises volontaires destinées à provoquer la convocation d'une assemblée au cours de laquelle selon la théorie de Michel Alliot (1983) la communauté va chercher à ramener l'ordre, définir des armistices sociaux, et ériger ces armistices sociaux en nouvelles règles jusqu'à la prochaine crise. Les leaders changent souvent en fonction des événements et des nouveaux rôles sociaux.

Outre cette particularité, la structure politique du village est aussi basée dans une certaine mesure sur la différenciation sexuelle, et une division stricte des activités, et par conséquent des sphères de compétences : dans ces sociétés, il est des choses qu'une femme ne peut tout simplement et ne doit pas faire, en dépit de toute autre considération.

On observe cependant qu'en dehors de l'ordonnement traditionnel moins flexible de la communauté, il se développe de nouveaux modèles sociétaux dans lesquels les leaders traditionnels laissent volontiers d'autres membres de la communauté exercer un rôle de premier plan.

Dans les villages bantous de la zone forestière camerounaise, le socle du fonctionnement social est la solidarité des membres d'une même communauté. Le partage et le don régulent les différences de revenus entre les membres d'une même communauté, et assurent les fonctions d'assistance sociale dû aux membres dépendant de la communauté (les vieillards, les handicapés et autres malades). Le système de production est assuré par les groupes d'entraide rotative

Il en existe dans tous les villages. Ils sont au cœur du système de production agricole de tous les villages. Ce sont des groupes de travail, qui permettent à leurs membres d'étendre leur production au-delà de ce qu'ils auraient pu faire en travaillant tout seul. En général, les femmes se

regroupent avec les femmes et les hommes entre eux. Bien qu'elles ne soient pas un indicateur fiable de la dynamique communautaire, ces structures fournissent en outre d'excellentes grilles de lecture des rapports sociaux et des profils individuels.

Quant aux rapports sociaux, les groupes d'entraide rotative constituent la première unité socio-économique. Ne se retrouvent dans le même groupe d'entraide que des personnes qui se connaissent bien, et dont les alliances vont au-delà du simple échange de main d'œuvre. Très souvent, ces groupes d'entraide donnent naissance à d'autres modèles sociétaux à objectif socio-économique (groupement de producteurs de tel ou tel produit). Ils sont malheureusement trop petits et trop spécialisés pour constituer une entité pertinente de gestion des intérêts de l'ensemble de la communauté.

La dynamique associative dans les villages est très forte. Non seulement en nombre, mais aussi en actions et réalisations. Les groupes les plus actifs, fonctionnels et pérennes, sont ceux qui concourent directement au bien être individuel de leurs membres. C'est-à-dire que bien qu'agissant en groupe, chacun des membres travaille en réalité soit pour recevoir la même chose en retour, soit pour rembourser ce qu'il a reçu. Les personnes qui n'en font pas partie, se trouvent en quelque sorte exclues des dernières confréries encore actives dans ces communautés que nous disions en proie à de graves problèmes identitaires et économiques, et dont une des conséquences est l'exacerbation des comportements individualistes.

Les premières victimes de cette structure en réseaux sont les handicapés et les vieillards. Leur statut d'« éternels assistés » à cause de leurs maladies incapacitantes les confine à jouer les seconds rôles voire même des rôles de figurants et à ne se contenter que de ce qu'on veut bien leur donner.

Les nouvelles entités de gestion issues des exigences de la gestion participative ne semblent pas répondre au schéma des modèles sociétaux qui sont habituellement tolérés par le pouvoir traditionnel. Leurs modes de fonctionnement, leurs moyens et surtout leurs constitutions en font plus de rivaux que des structures techniques complémentaires des déficits institutionnels des pouvoirs locaux. La plupart des membres de la communauté qui ne font pas partie de ces nouveaux exécutifs, se sentent comme marginalisés, et membre d'un nouveau groupe de marginaux : ceux qui ne peuvent pas prendre une part directe aux affaires de la communauté qui relèvent de la compétence des comités de gestion.

La frustration est d'autant plus grande que ces comités de gestion ont un pouvoir réel que leur confèrent la reconnaissance de l'administration et les budgets qu'ils ont vocation à gérer par délégation. Ils considèrent de ce fait les comités de gestion comme des promontoires et des tremplins (ascenseurs sociaux) illégitimement utilisés par ceux qui veulent remettre en cause l'organisation politique lignagère des villages. Ce sentiment est très présent dans la classe des chefs de lignages qui se voient dépossédés de leur principale fonction : celle de représentation du lignage dans toutes les affaires qui concernent la communauté.

Constitution et fonctionnement des nouvelles entités de gestion

D'une manière générale, la constitution des entités¹⁰ de gestion tient compte des sensibilités politiques du village. Elle est perçue dans un premier temps comme le moyen de répondre à une demande de partenariat avec l'administration. Du moins est-elle présentée comme telle par les initiateurs du projet. Les assemblées constitutives de ces entités de gestion sont toujours publiques. Dans certains cas, la chefferie traditionnelle est représentée dans le bureau exécutif. Les manœuvres politiques locales commencent en général après l'aboutissement de la procédure, c'est-à-dire, par exemple l'attribution de la forêt communautaire, ou l'arrivée des premiers fonds issus de la RFA.

À ce niveau, le fonctionnement de l'entité se resserre alors autour d'un groupuscule qui noyaute l'ensemble de l'information et du processus de gestion proprement dit. Toutes les alliances cachées se révèlent au grand jour. Pour les forêts communautaires par exemple, il est fréquent de découvrir qu'un exploitant forestier avait déjà été contacté pour l'exploitation du bois de la forêt communautaire avant même l'aboutissement de la procédure. Pour les fonds RFA, les populations qui devraient légitimement sélectionner les projets les plus pertinents pour elles, se retrouvent contraintes d'accepter la justification des choix qui sont faits pour elles par l'exécutif communal ou quelques « élites » du village. Dans certains cas, les comités de gestion se limitent à un rôle de validation des documents justificatifs des travaux réalisés.

¹⁰ La dénomination d'entité est en elle-même évocatrice d'un certain malaise à caractériser le contenu de ces nouvelles structures de gestion : « *Objet considéré comme un être doué d'unité matérielle, alors que son existence objective n'est fondée que sur des rapports* (dictionnaire le Robert) »

Des dynamiques foncières comme modes d'actions politiques

La théorie des paysans non capturés

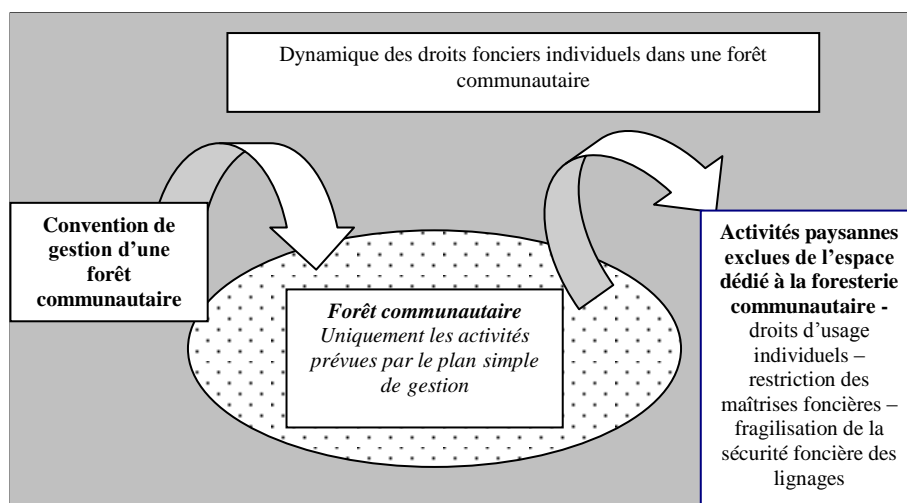
En 2004 et 2005, la RFA a produit 12.276.493.763 francs CFA que se sont partagés 67 communes de la zone forestière. Le décalage entre l'importance des sommes ainsi versées et les investissements réels sur le terrain est criant. D'une manière générale, l'utilisation de ces fonds notamment par les communes ne correspond pas toujours à l'éthique que l'on est en droit d'attendre de la gestion des deniers publics.

Entre surfacturation, détournements, marchés fictifs et autres pratiques de gestion malsaines, les effets escomptés sur le développement local sont dilués la plupart du temps. Les déficits en gestion des fonds de la RFA destinés aux collectivités décentralisées et aux populations riveraines des exploitations ont évolués. L'on est passé des blocages liés à la mauvaise maîtrise des circuits de l'argent qui étaient pour une large part imputables à l'administration, à des déficits et mauvaises pratiques de gestion localisées au niveau des collectivités décentralisées elles-mêmes. Malgré quelques retards observés dans le transfert des fonds du trésor vers les municipalités, et des pertes de chèques signalées, les dysfonctionnements sont pour la plupart, localisés au niveau des communes elles-mêmes.

L'on observe maintenant un cloisonnement de la gestion de la totalité des fonds RFA (50%) au niveau des responsables chargés de la gestion de ces fonds. La main mise des maires et des exécutifs communaux sur les revenus de la RFA est palpable dans plusieurs communes. La mauvaise tenue des cahiers et livres de compte rend aléatoire tout contrôle financier efficace. Pour ce qui est de la foresterie communautaire, les déficits sont à peu près de la même nature. Les gestionnaires choisis par la communauté se comportent en réalité comme des propriétaires de la forêt communautaire. La communauté elle-même dans la plupart des cas n'a plus accès à l'information transparente et les comptes rendus financiers qui lui sont dûs ne sont plus effectués que sporadiquement (Ngoumou 2005 ; Bigombé 2004 ; Milol & Pierre 2000)

Toutes ces pratiques ont abouti à éloigner la masse paysanne des activités de gestion participative. Les nouvelles structures de gestion ayant à la fois les moyens financiers et l'onction des autorités administratives, les paysans renoncent à les affronter publiquement.

Nous considérons le rapport à la terre comme un fait social total à partir duquel, il est possible d'expliquer la plupart des pratiques d'acteurs ruraux et ainsi rendre compte des perceptions et des représentations que ces acteurs se font des nouvelles institutions qui émanent des processus et des dynamiques institutionnelles dans le secteur forestier. Les sociétés forestières sont pour la plupart des sociétés agonistiques (Geschiere & Klei 1987). Par opposition aux sociétés iréniques dans lesquelles le conflit doit toujours être évité et où il est intolérable de mettre en question autrui et de faire valoir des intérêts contre d'autres, l'agressivité et la querelle y sont institutionnalisés dans les rapports sociaux. À l'intérieur du champ qui les lie à l'État dans le cadre de la nouvelle réforme du partenariat social, au Cameroun, les paysans se ménagent un espace politique dans lequel ils déploient leurs propres stratégies sous la forme de modes populaires d'actions politiques destinés à résister au changement social. Ce changement social inspiré de l'extérieur (de la communauté) reste perçu comme une forme d'ingérence et de menace de l'État dans les affaires locales. Hyden, (Hyden 1980) a décrit cette attitude sous l'appellation de théorie des paysans non capturés des sociétés segmentaires.



Le foncier en action : la résistance passive

Nous avons pu observer de grandes modifications du système foncier rural dans les zones forestières. La répartition des espaces en domaine forestier

permanent et non permanent apparaît commune une planification foncière inquiétante pour le villageois. Ce zonage de l'espace forestier est perçu par les paysans comme une menace directe sur leur patrimoine foncier, puisque les parcelles qui sont considérées comme « libres de toute occupation » sont en réalité leurs « réserves » foncières.

Désormais, les paysans eux-mêmes définissent des zones d'exclusion en créant des forêts communautaires qui une fois en place deviennent des espaces fonciers non cultivables durant toute la durée de l'exploitation de la forêt communautaire dans laquelle ne peuvent se dérouler que les activités prévues dans le plan simple de gestion de cette dernière. Il faut ajouter à cela le fait qu'elles sont maintenant conscientes de ce que le domaine forestier permanent leur sera de moins en moins accessibles, à cause de la spécification des activités qui peuvent y être conduites.

Ainsi se développent deux types de dynamiques : des dynamiques foncières destinées à combler le déficit de terres cultivables consécutif au déploiement de la foresterie communautaire, des zones d'intérêt cynégétique (extension de la zone agricole des villages), dont l'indicateur le plus pertinent semble être la création de champs vivriers au delà des limites habituelles de ce genre d'activités. D'autres dynamiques foncières, qui apparaissent comme des stratégies de sécurisation des espaces dans le domaine forestier permanent semblent être le fait des mécontents du déploiement et de la mise en œuvre des offres institutionnelles de la gestion participative.

Si traditionnellement, les terroirs coutumiers sont divisés en aire d'exploitation agricole (de 0 à 10 Kms environ à partir du village) et en aire d'exploitation forestière (plus de 10 Kms du village), nous avons observé une extension des aires d'exploitation agricole qui dans certains cas dépassent désormais les vingt kilomètres du village. Ceci pourrait constituer une recolonisation des patrimoines coutumiers dans les anciennes jachères sans rapport avec les besoins réels de l'unité familiale en matière de terres cultivables.

Pour les paysans, la mise en valeur d'un espace crée des droits du point de vue coutumier que même les liens de sang n'arrivent pas à effacer. On peut donc en tirer l'affirmation que ces anciennes jachères mise en valeur sans rapport avec les besoins de l'unité socio-économique des acteurs, sont utilisées comme des marqueurs fonciers, ou plus encore comme des barrières à l'implantation des projets à vocation communautaire, toutes les fois où

leurs intérêts leur semble mal pris en compte par la « communauté ». Il ne faut pas perdre de vue que les forêts communautaires ne peuvent être créées que dans la zone agro-forestière, zone dans laquelle les maîtrises foncières sont très marquées et où la totalité de l'espace est déjà appropriée. Les conflits autour des modalités de gestion des revenus de la RFA, et des questions de hiérarchie des priorités dans les choix des projets de développement au niveau des villages ont fortement grevé le fonctionnement des communautés villageoises. Dans certains cas, les villages se trouvent divisés en deux : les pro et les contre.

Extrait de État des lieux de la foresterie communautaire au Cameroun, 2003, Cuny & ali., p 7.

Sur la délimitation de la forêt communautaire

Cette phase est considérée par les communautés comme un moyen de sécurisation de l'espace affecté à la forêt communautaire (crainte d'une éventuelle future réserve classée par l'Etat). Ce qui démontre que la foresterie communautaire est avant tout un mode d'appropriation foncière pour les communautés qui développent d'abord une stratégie foncière (non dénuée de conflits) avant d'engager éventuellement une stratégie de gestion des ressources forestières.

La négociation des limites internes et externes reste difficile et peut bloquer le processus : 30 % des FC n'ont pas matérialisé leurs limites.

Globalement, le déroulement de cette phase est lourd et centralisé (carte souvent bloquée dans les services centraux du MINEF) : coût élevé de la cartographie (attestations de superficie illégales dont certaines douteuses), carte à l'échelle 1 : 50 000 illégalement refusée (or, plus précise), nécessité d'une technicité importante.

Conclusion

Il devient de plus en plus difficile de produire un article original relatif aux questions de la gestion participative des ressources naturelles au Cameroun. Depuis 1994¹¹, ce pays a vu passer au crible son système de gestion des ressources naturelles. Fustigé par les uns et qualifié de révolutionnaire par d'autres, ce système a le mérite indéniable de servir de base conceptuelle et

¹¹ Publication de la nouvelle loi forestière.

de référence à l'extension de la politique de cogestion dans le bassin du Congo (Karsenty 2005).

Toute la sous-région s'inspire du cas camerounais pour faire ou ne pas faire tel ou tel autre choix. Il ressort de plusieurs études et revues que de manière générale, la question de la terre, dimension incontournable de la vie politique en Afrique, n'était pas vraiment prise en compte dans les dispositifs institutionnels et les différentes réformes qui n'avaient pas pour objet direct le foncier. Dans un contexte africain de gestion centralisée des ressources naturelles et de marchandisation *toujours* imparfaite de la terre, le Cameroun ouvrait en 1995¹² une brèche permettant de mettre en œuvre différentes modalités d'implication des populations dans la gestion des ressources naturelles. Notamment l'institution de la foresterie communautaire, des territoires de chasse communautaires, et ensuite l'institution d'un système de partage de certaines taxes forestières avec les communes rurales et les communautés rurales ; ces systèmes ont été présentés plus haut dans le présent article.

Les réactions de la communauté scientifique à la réforme forestière furent très diverses. Deux tendances nettes se sont dégagées : celle des auteurs et chercheurs confirmés qui procédaient à une analyse en règle des forces et faiblesses de ces nouveaux outils de travail. Celle moins objective à notre avis dans laquelle on retrouvait essentiellement des « analystes » nationaux et autres courtiers du développement, et qui a produit quantité d'écrits dont les affirmations, les analyses et la rhétorique ont plus contribué à semer la confusion qu'autre chose. Dans cette seconde tendance, il semblait de bon ton de prouver que l'État camerounais n'était pas sincère dans ses réformes. Trop souvent, la société civile n'a pas considéré la portée réelle des offres faites par l'État, mais a ouvert le débat sur ce que l'administration aurait dû donner en même temps, et cela sans toujours avoir démontré l'inapplicabilité des offres sans telle ou telle autre mesure d'accompagnement. Il faut dire à son corps défendant que, lorsque l'Administration donne une chose, elle le fait de manière à ce que l'on ne puisse prendre que ce qu'elle voulait donner : qui pourrait reprocher une telle approche à un administrateur ?

Il s'est ainsi opéré des confusions graves quant à la responsabilité dans les difficultés de mise en œuvre du système camerounais de gestion participative des ressources naturelles renouvelables. L'annonce par l'Union

¹² Publication du décret d'application de la loi forestière.

Européenne (2000) de son intention de promouvoir une plus grande implication de la société civile dans la mise en œuvre de cette politique globale est apparue comme l'occasion pour cette dernière composante à tendance opportuniste, de discréditer complètement l'action de l'Administration et de la présenter plus comme une entrave que comme un support ou un partenaire incontournable.

Force est pourtant de constater, du moins dans le contexte camerounais, que la société civile aujourd'hui totalement impliquée n'arrive pas non plus à inverser la tendance quant à l'atteinte des objectifs conjoints et intégrés de conservation et de développement des populations locales. La tentative camerounaise pour louable qu'elle soit est vouée à l'échec si à échéance courte, des alternatives viables pour les populations ne sont pas proposées. Notamment, il faut assurer aux populations locales que leur sécurité foncière et celle de leur progéniture sont assurées de manière ferme. Que les bénéfices de la formidable initiative de verser une part de la redevance forestière annuelle pour le développement local soient véritablement orientés vers ce développement. C'est-à-dire que l'administration applique la loi et sanctionne tous les détournements de fonds publics, et que la conservation des espaces ne se fasse plus au détriment des humains. Les pratiques paysannes stigmatisées comme des hérésies sociologiques (boycottes, revente des produits distribués à la communauté, extension exacerbée des cultures etc.), apparaissent de plus en plus comme des formes de résistances passives et sournoises contre ce qu'elles considèrent comme une tentative de capture du système politique local. Nous croyons fermement que tant que sur un même espace, se côtoieront, le dénuement, l'insécurité sociale, les détournements des biens publics, les ressources naturelles, l'opérateur économique et l'éco-garde, il sera difficile d'atteindre les objectifs de gestion participative.

Ces différents éléments dont certains sont des artefacts, sont à notre avis très difficilement conciliables. Tant que les offres institutionnelles de gestion décentralisée des ressources naturelles, continueront à considérer le développement et la participation comme des coûts de la conservation, et non comme des objectifs en soi (Weber 1998), il subsistera toujours des pratiques contraires aux objectifs des politiques de développement préfabriquées et trop rapidement créditées de garantir des résultats et légitimées par des affirmations telles que « la participation entraîne la gestion durable ». Étienne Le Roy soulignait fort à propos dans son *Jeu des lois* (Le Roy 1999 : 33), que le droit n'est pas tant ce qu'en disent les textes

que ce qu'en font les citoyens. Les réactions populaires aux offres qui leur sont faites doivent servir de base aux réformes de toutes natures qui sont en cours dans les pays africains.

Il faudrait renforcer le rôle des sciences sociales et notamment de l'anthropologie dans la conception des politiques et programmes de gestion participative en Afrique. Une partie des difficultés tient certainement à l'insuffisance des études d'impact des réformes sur le social. Pour les programmes intégrés de conservation et de développement par exemple, l'idée majeure est de réduire/détourner la pression sur le milieu en modifiant les économies locales plutôt qu'en maintenant une activité existante tout en veillant à ce qu'elle contribue à la diversité biologique.

Selon cette conception, le « développement » relève de l'utilisation des fonds générés par l'aire protégée dans le cadre d'activités de type capitaliste (écotourisme, safaris) et non d'activités locales préexistantes à gérer durablement (commerce du gibier, des produits vivriers etc.). Or, il se trouve que l'arrivée massive de ces fonds dans les communautés génère de nouveaux types de problèmes et conflits auxquels les communautés villageoises sont mal préparées.

De ce fait, les mécanismes de gestion participative/communautaire proposés reposent la plupart du temps sur un modèle occidental préétabli s'inspirant peu des modèles autochtones qui pourtant fonctionnent déjà. Et les populations désabusées commencent maintenant à résister aux pratiques de gouvernance locales en utilisant le foncier ...

Bibliographie

- AUBERTIN C., BOISVERT V., VIVIEN F.-D., 1998, - *La construction sociale de la question de la biodiversité*. Natures, Sciences, Sociétés, Paris, France, vol. 6, n° 1, 7-19.
- ALLIOT M., 1983, *Anthropologie et Juristique*, bulletin de liaison du LAJP, n° 06, janvier 1983, pp. 83 –117.
- BAHUCHET S. & de MARET P., 2000, *Forêt des tropiques, forêts anthropiques*, Rapport final APFT, Vol. I, UE, Bruxelles.
- BIGOMBO LOGO P., 2004, *Fiscalité forestière décentralisée et développement local au Cameroun méridional forestier: bilan et perspectives des*

expériences d'appui accompagnement des communes ... Actes de la 5^e conférence CEFDHAC, mai 2004, Editions de l'UICN.

BROWN D., 1999, *Principles and Practice of Forest Co-management: Evidence from West-Central Africa*, European Union Tropical Forestry Paper 2, Overseas Development Institute, London & European Commission, Brussels, Belgique.

COLFER C. & RESOSUDARMO A., 2001, *Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia*, Bogor, Indonesia, CIFOR's Publication.

CUNY P., ABE'ELE P., NGUENANG G.-M., DJEUKAM R., EBOULE S., EYENE E., 2003, *État des lieux de la foresterie communautaire au Cameroun*, Ministère des Eaux et Forêts, 114 p.

ELONG J. G., (2005), *Organisations paysannes et constructions des pouvoirs dans le Cameroun forestier*, Presses Universitaires de Yaoundé, Cameroun, Avril 2005, 152 Pages.

GESCHIERE P. & KLEI J., 1987, « La relation État – paysans et ses ambivalences : modes populaires d'action politique chez les Maka », TERRAY É. (dir.), *L'état contemporain en Afrique*, L'harmattan, Paris, 1987, pp. 35 - 43.

HYDEN G., 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, University of California Press, Berkeley.

KISS A., 1990, *Wild Life Resources Management with Local Participation in Africa*, World Bank Technical Paper n°130, Africa Department Series, Washington D.C.

KARSENTY A., 1999, « Vers la fin de l'Etat forestier? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique Africaine*, n° 75, 147-161.

KARSENTY A., 2005, « Les concessions industrielles forestières en Afrique Centrale et de l'Ouest. Quelle contribution au développement économique et social ? », à paraître dans les actes de l'atelier *Rights and Ressources 2005*, CIFOR, Bogor, Indonesia (sous presse).

LE ROY É., KARSENTY A. & BERTRAND A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique – Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 388 p.

- LE ROY É., 1999, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*, Paris, LGDJ, Col. Droit et Société, Série Anthropologique, 415 p.
- MILOL C. A., 1999, « Gestion des forêts communautaires au Cameroun : enjeux, stratégies de mise en place, conflits... », BAHUCHET S., BLEY D., BRUN B., LICHT N., PAGEZY H. (éds.), *L'homme et la forêt tropicale*, Marseille, Éditions de l'Université de Provence, pp. 487 - 499.
- MILOL C. A., PIERRE J.-M., 2000, *Impact de la fiscalité décentralisée sur le développement local et les pratiques d'utilisation des ressources forestières au Cameroun. Volet additionnel de l'audit économique et financier du secteur forestier*. CIRAD-forêt /Institution & développement, MINEFI, Yaoundé, Cameroun. Rapport d'étude.
- NGOUMOU H., 2005, *Étude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : un levier de développement local ?*, Mémoire de DEA, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, Montpellier, France, décembre 2005, 94 pages.
- NDJANYOU L. & MAJEROWICZ C. H., 2004, *Actualisation de l'audit de la fiscalité décentralisée du secteur forestier camerounais, Rapport d'étude*, Ministère Camerounais de l'Environnement et des forêts, Yaoundé.
- NGUINGUIRI J. C., 1999, *Les approches participatives dans la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale*, CIFOR's Occasional Paper n° 23, Bogor, Indonesia.
- OYONO P. R., 2005, « Appropriation locale des pouvoirs de gestion des ressources naturelles et des bénéfices dans le Cameroun rural : aperçus, défis et implications scientifique », à paraître dans les actes de l'atelier *Rights and Ressources* / CIFOR, Yaoundé, mars 2007.
- WEBER Jacques, 1998, « Ressources renouvelables et systèmes fonciers », LAVIGNE-DELVILLE P., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala, Paris, pp. 20 – 22.
- République du Cameroun, 1994, *loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune, et de la pêche*.
- République du Cameroun, 1995, *décret n° 95 / 531/ PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts*.

Loi n° 2000/08 du 30 juin 2000 portant loi de finances de la République du Cameroun.

Ministère des Forêts et de la Faune, arrêté n° 0518/MINEF/CAB, du 21 décembre 2001, instituant un droit de préemption pour les communautés locales en matière de foresterie communautaire.

