



BRIEFING NOTE

LES COMMUNAUTÉS FACE À L'EXPLOITATION FORESTIÈRE ILLÉGALE (EFI)

**Constats et solutions
pour un engagement
durable ?**



© 2020.Forêts et Développement Rural (FODER)

Photos de : ©FODER, 2020

Image de couverture : FODER

Mise en forme par : Germain FOTIÉ

672172222 / kingfotie@gmail.com

Citer ce document :

Ce document est élaboré dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Suivi communautaire des forêts et temps réel pour maintenir les moyens de subsistance et les forêts en Afrique Centrale et de l'Ouest » (projet RTM2) mis en œuvre au Cameroun par FODER en collaboration avec RFUK, et avec l'appui financier Foreign Commonwealth and development Office (FCDO).

Consultant : Eugène Yves KEDE

Supervision : ZEBAZE Christiane H.

Toutes les opinions exprimées dans cette publication sont celles de FODER. Elles ne représentent pas nécessairement les points de vue des bailleurs et partenaires techniques et financiers, ni ceux des relecteurs du document.

TABLE DES MATIÈRES

	SIGLES ET ABRÉVIATIONS	5
I.	CONTEXTE ET JUSTIFICATION	6-8
II.	DE L'INEFFICACITE DES MESURES REPRESSIVES	9
1.	Les limites des interdictions	9
a.	Les interdictions prévues par le Régime forestier de 1994	9
b.	Conditions d'efficacité des interdictions	10
2.	Des sanctions inefficaces	11
a.	Les sanctions pénales	11
b.	Les sanctions administratives	12
III.	DE L'INEFFECTIVITE DES MESURES NORMATIVES	14
1.	Des indications normatives prévues... ..	14
a.	Des normes internationales essentiellement non contraignantes	14
b.	Un cadre normatif national limité	15
2.	Mais ineffectives dans la pratique	16
a.	La confusion entretenue entre contrôle forestier et observation indépendante	16
b.	Difficultés de fonctionnement des CPF	17
IV.	DE L'INEFFICIENCE DES INCITATIONS	18
1.	Des mesures incitatives insuffisantes et non respectées	18
a.	Le détournement des revenus forestiers alloués aux communautés	18-21
b.	Le non-respect des obligations sociales des entreprises forestières (OSE)	21
2.	Non-respect des OSE et incitations perverses	23
a.	Pauvreté galopante dans les zones d'exploitation forestière	23
b.	Corruption et faible niveau d'information	24-25
V	QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR LA DURABILITE DE L'ENGAGEMENT DES COMMUNAUTES CONTRE L'EFI	26-27
VI	INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES	28-29

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APV-FLEGT	Accord de Partenariat Volontaire sur l' « Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux »
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction
CPF	Comité Paysans-Forêt
EFI	Exploitation Forestière Illégale
FC	Forêt Communautaire
FODER	Forêts et Développement Rural
OSE	Obligations Sociales des Entreprises/
PFNL	Produit Forestier Non Ligneux
RFA	Redevance Forestière Annuelle
SMK	Société Miguel Khoury
SNOIE	Système Normalisé d'Observation Indépendante Externe
STR/RTM	Suivi communautaire des forêts en temps réel/Community-based Real time forest monitoring
VEP	Vente aux Enchères Publiques

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

L'exploitation illégale des forêts est l'une des principales menaces à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Les populations vivant dans et autour de la forêt sont les premières personnes affectées par ces coupes illégales. En effet, la coupe illégale affecte en générale les produits, les services et les espaces forestiers nécessaires pour assurer leurs besoins alimentaires, sanitaires, économiques et culturels. Les femmes qui jouent un rôle central dans la production des moyens de subsistance des familles au sein des communautés forestières en sont particulièrement affectées. Certaines espèces ligneuses ciblées par les exploitants ont aussi une importance vitale dans les modes de vie des communautés.

Les cadres politique et juridique actuels de gestion durable des forêts ont pris des options participatives certaines depuis le tournant des années 1990 en Afrique centrale et au Cameroun en particulier. De plus, depuis le 10 Octobre 2010, le Cameroun s'est engagé à lutter contre l'exploitation illégale du bois en signant un Accord de Partenariat Volontaire sur l'« Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux » (APV-FLEGT) avec l'Union Européenne. Il reste que ces solutions globales ont produit des impacts limités sur le terrain du fait de la faible implication des communautés locales et autochtones dont le rôle pluriséculaire de gardiennes des forêts n'a pas suffisamment été pris en compte par ces cadres juridiques et politiques. Les communautés considérant ainsi parfois les

mesures prises par l'Etat comme des intrusions forcées dans leur milieu de vie et dont elles subissent les impacts négatifs sans en tirer les bénéfices escomptés.

L'association Forêts et Développement Rural (FODER) met en œuvre le projet intitulé « Intégrer le suivi communautaire des forêts en temps réel pour maintenir les moyens de subsistance et les forêts en Afrique Centrale et de l'Ouest ». Ce projet vise à améliorer la gouvernance forestière grâce à une participation plus efficace des communautés forestières et de la société civile, améliorant ainsi les droits et les moyens de subsistance des communautés forestières et favorisant une durabilité environnementale accrue. Cette seconde phase du projet vient à la suite de la première qui a permis le développement technologique et le test du Forestlink¹. Les informations générées par ce système permettent de déclencher les procédures du Système Normalisé d'Observation Indépendante Externe (SNOIE). L'un des résultats majeurs de la précédente phase a été l'expérimentation d'incitations communautaires à la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. L'idée derrière les incitations était d'encourager les communautés à dénoncer l'exploitation illégale dans les forêts dont elles sont riveraines.

Cette étude vise à analyser les dispositions juridiques visant à assurer une implication durable des communautés dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale au Cameroun en vue d'identifier quelles sont les opportuni-

¹. *Système de suivi en temps réel permettant à une communauté quel que soit l'endroit où elle se trouve dans le monde, de pouvoir collecter et transmettre en temps réel les informations sur de potentielles illégalités forestières.*

tés qu'elles offrent et quelles sont leurs limites en vue de faire des propositions pour une participation plus inclusive et durable de celles-ci dans la surveillance des forêts. Pour mener à bien cette analyse, il convenait de concevoir un cadre analytique et méthodologique (voir Encadré plus bas).

Une analyse successive des mesures répressives, normatives et incitatives en matière de lutte contre l'EFI, permettra d'en déduire quelques recommandations pour un engagement durable les communautés à la surveillance des forêts.

CADRE ANALYTIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

En matière de politique publique en générale et de lutte contre une activité illégale en particulier, les Etats ont recours à trois types de mesures : des mesures répressives, des mesures normatives et des mesures incitatives, celles-ci peuvent respectivement être symbolisées par le bâton, les sermons, et la carotte. Les mesures répressives posent en général des interdictions dont la violation implique des sanctions. Les normes quant à elles définissent ce qui doit être fait en mettant en place des obligations positives et des mesures correctives ou de contrôle. Elles peuvent se décliner par des normes techniques ou socio-environnementales, traduites ou non en des normes juridiques proprement dites. Enfin, les incitations ont pour but de changer les comportements en agissant sur les intérêts ou les préférences individuels ou collectifs des groupes cibles.

Engager durablement les communautés forestières dans la lutte contre la coupe illégale du bois implique d'institutionnaliser leur participation à une telle activité. L'institutionnalisation ici doit être entendue du point de vue juridique comme le fait d'organiser durablement une activité sociale en y fixant des règles, et du point de vue sociologique comme la manière dont les différents acteurs apprennent, intériorisent les règles instituées et sont modelés par elles. Dans cette logique, institutionnaliser la participation des communautés forestières à la lutte contre l'EFI ne passe pas seulement par l'édiction des mesures contraignantes ou répressives, mais aussi par la mise en place et l'application des mesures incitatives et un processus d'apprentissage normatif. Ainsi, si les différents projets mis en œuvre notamment en matière d'observation indépendante ont contribué à impliquer les communautés forestières dans la lutte contre l'EFI, notamment par des actions d'information, de formation et d'incitation, il reste que les projets ayant vocation à être limités dans le temps, le meilleur moyen de pérenniser ou de « durabiliser » de telles actions est de les consacrer juridiquement, mais aussi de créer une cadre propice à leur application.

Il sera question dans le cadre de cette étude d'analyser comment les cadres juridiques nationaux et internationaux ont contribué à institutionnaliser l'engagement des communautés à la gestion durable des forêts en général, et de manière spécifique à la lutte contre l'EFI autour du tryptique réprimer, normer et inciter afin d'en déduire leurs limites et lacunes et de faire des recommandations pour leur amélioration. L'analyse juridique sera complétée par une analyse sociologique des différents mécanismes d'incitation des communautés à la lutte contre l'exploitation illégale des forêts prévus et possibles (vente aux enchères publiques (VEP) du bois, aux transactions forestières, revenus issus du contentieux, comités paysans forêt (CPF), comités riverains, mécanismes de partage et de gestion des revenus forestiers, etc.) et des facteurs socioéconomiques qui motivent les communautés à se rendre complices d'activités illégales en vue de comprendre les enjeux et les défis de l'engagement des communautés locales et autochtones y compris des femmes à la lutte contre les activités forestières illégales.

Pour le faire, suite à une revue de la documentation juridique, scientifique et technique sur la question de l'engagement durable des communautés dans la lutte contre l'exploitation illégale des forêts, une enquête de terrain a été effectuée au moyen des entretiens semi directifs en vue de collecter les informations et les points de vue des différentes parties prenantes sur la question. Les guides d'entretien ciblés ont été préalablement préparés par l'équipe du consultant et ont été administrés au niveau national aux agents des services en charge du contentieux du ministère des forêts et de la faune et des organisations travaillant sur la problématique. Au niveau local, le Consultant a effectué des entretiens avec des agents des organisations locales partenaires et des communautés bénéficiaires.



I. DE L'INEFFICACITE DES MESURES REPRESSIVES

Les mesures répressives ou de police en matière environnementale sont les techniques juridiques classiques visant l'interdiction ou la restriction sur la base d'un texte des activités considérées comme présentant un risque important pour l'environnement en l'occurrence les forêts, assorties de sanctions pénales ou administratives. La loi de 1994 portant régime des forêts, la loi-cadre sur la gestion de l'environnement de 1996 et leurs différents textes d'application ont principalement pris des options répressives. Ces mesures répressives doivent permettre une protection efficace et une gestion durable des écosystèmes forestiers. C'est ainsi que les articles 154 à 165 de la loi n°94/1 par exemple prévoient un certain nombre d'interdictions assorties de sanctions.

Mais ces textes nationaux sont la traduction interne des traités internationaux qui obligent les Etats à prendre des mesures répressives en matière de protection de l'environnement comme l'illustre bien l'article 8-a de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction de 1973 (CITES), qui dispose que « les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la présente Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ces mesures comprennent : des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, ou les deux », mais aussi l'Accord de Lusaka de 1994 sur les opérations concertées de coercition visant le commerce illicite de la faune et de la flore

en Afrique¹. Le régime forestier de 1994 pose un certain nombre d'interdictions dont l'un des nombreuses limites est l'inefficacité des sanctions qu'il prévoit.

1. Les limites des interdictions

Comme mentionné plus haut, les interdictions procèdent par proscription d'un certain nombre d'actes considérés comme délictueux, menaçant l'équilibre de la société et l'ordre public. Dans le cas d'espèce il s'agit de la prohibition des activités qui menacent la préservation des écosystèmes forestiers dont l'exploitation illégale est la plus emblématique. Il s'agira d'en rendre compte avant de déclinier les conditions de leur efficacité.

a. Les interdictions prévues par le Régime forestier de 1994

Au terme des articles 154 à 165 de la loi de 1994 sont interdits :

- la violation de la législation et de la réglementation en vigueur sur le droit d'usage ;
- l'importation ou l'exportation non autorisée de matériel génétique pour usage du personnel ;
- l'allumage d'un incendie dans une forêt du domaine national ;
- la circulation sans autorisation à l'intérieur d'une forêt domaniale ;

². Accord pas ratifié par le Cameroun.

- l'exploitation par autorisation personnelle de coupe dans une forêt du domaine national pour une utilisation lucrative, ou au-delà de la période ou de la quantité accordée, sans préjudice des dommages et intérêts sur les bois exploités ;
- le transfert ou la cession d'une autorisation personnelle de coupe ;
- la détention d'un outil de chasse à l'intérieur d'une aire interdite de la chasse ;
- la provocation des animaux lors d'une visite dans une réserve de faune ou un jardin zoologique ;
- l'exploitation forestière non autorisée dans une forêt du domaine national ou communautaire ;
- l'exploitation forestière non autorisée dans une forêt domaniale ou communale ; une zone mise en défense ou à écologie fragile ;
- l'usage frauduleux, la contrefaçon ou la destruction des marques, marteaux forestiers, bornes ou poteaux utilisés par les administrations chargées des forêts ;
- l'exploitation par vente de coupe dans une forêt du domaine national au-delà des limites de l'assiette de coupe délimitée et/ou de la période accordée ;
- le défrichement ou l'allumage d'un incendie dans une forêt domaniale ;
- l'exploitation par vente de coupe, dans une forêt domaniale, au-delà des limites de l'assiette de coupe délimitée et/ou du volume et de la période accordée ;
- l'exploitation au-delà des limites de la concession forestière et/ou du volume et de la période accordés.

b. Conditions d'efficacité des interdictions

Pour produire les résultats escomptés à savoir ; le respect de la législation forestière et la gestion durable des forêts, au moins deux condi-

tions doivent être remplies à savoir : d'une part, l'acceptation sociale de ces interdictions et d'autre part, l'Etat doit avoir les ressources humaines, matérielles et financières pour surveiller l'espace forestier national.

Pour ce qui est de la première condition, les actes proscrits doivent être considérés comme répréhensibles par les différents acteurs, notamment les communautés forestières qui vivent au plus près des forêts. Mais, dans bien des cas, on constate que ces interdictions ne sont pas acceptées par les communautés forestières pour différentes raisons.

D'abord, certaines activités normales de subsistance des communautés (chasse, récoltes des produits forestiers non ligneux, usages domestiques du bois...) sont souvent soit interdites, soit limitées par les textes en fonction du type de titre forestier. Ce que les communautés perçoivent souvent comme une intrusion abusive dans leur vie quotidienne. De telles interdictions sont de nature à remettre en cause la légitimité du droit forestier étatique auprès des communautés riveraines dont il menace les intérêts et les moyens de subsistance.

Ensuite, ces interdictions sont souvent méconues des populations locales, dans la mesure où les communautés forestières n'ont pas été impliquées dans leur processus d'édiction, mais encore, ces interdictions n'ont pas donné lieu à un programme d'information des communautés sur lesquelles elles produisent nécessairement des impacts. Dès lors, la maxime « nul n'est censé ignorer la loi » est difficilement applicable dans ce contexte, dans la mesure où il s'agit d'une loi souvent imposée d'en haut sans aucun ancrage social. Elle ne prend pas en compte les droits coutumiers des communautés forestières, ce qui a pour conséquence un pluralisme juridique, voir un dualisme normatif entre le droit de l'Etat et les coutumes locales.

Enfin les personnes qui incarnent l'administration ou l'Etat supposées s'assurer du respect de la législation en vigueur sont parfois com-

plices de la commission de telles infractions comme l'illustre très bien la note prise par le Ministre de l'Administration territoriale le 21 Mars 2019, et adressée aux gouverneurs, préfets et sous-préfets en vue de tirer la sonnette d'alarme sur l'implication des chefs traditionnels, des élites, des autorités administratives dans les activités d'exploitation forestière illégale et de braconnage.

D'autre part, la surveillance des écosystèmes forestiers implique la mobilisation d'importantes ressources humaines, matérielles et financières. D'après le Ministère des forêts (2012), les ressources humaines sont globalement insuffisantes au sein de l'administration forestière où seulement 60 % des postes de travail sont pourvus, de plus les capacités techniques des personnels ne sont pas actualisées ; les capacités matérielles, technologiques et budgétaire sont largement insuffisantes et inadaptées. Ce qui limite gravement l'autorité de l'administration en ce qui concerne les sanctions des activités forestières illégales. Par exemple, l'arrondissement de Mindourou (département du Haut Nyong dans la région de l'Est) qui compte à lui seul six (06) titres d'exploitation forestière valides dont cinq (5) Unités forestières d'aménagement (UFA) pour une superficie administrative totale de 433 817 ha ; un seul Chef de poste forêt et chasse est chargé de l'ensemble des opérations menées à la fois sur le plan documentaire et physique visant à s'assurer que les attributaires de ces titres d'exploitation forestière respectent la législation et la réglementation en vigueur dans toute la chaîne de réalisation des activités d'exploitation forestière³.

2. Des sanctions inefficaces

Si la stratégie nationale de contrôle forestier et faunique (annexe III, p. 34-39) fait une distinction entre les sanctions provisoires qui sont prises par les agents assermentés commis au contrôle et les Délégués régionaux et les sanctions définitives engagées par le Ministre des Forêts et de la Faune sur propositions de la Cellule Juridique en collaboration avec la Brigade nationale, elle traite exclusivement des sanctions administratives dont l'efficacité est questionnable au même titre que les sanctions pénales.

a. Les sanctions pénales

La responsabilité pénale est l'obligation de répondre d'une infraction commise très souvent en violation d'une règle juridique préétablie et de subir par conséquent la peine prévue par le texte qui la réprime (Le Tourneau, 2003, p. 5). Au regard des trois types d'infractions prévues par le code pénal camerounais (article 21 al. 1)⁴ à savoir les crimes, délits et contraventions, le régime répressif des infractions forestières a opté pour des peines délictuelles et contraventionnelles. Les peines délictuelles sont celles prévues aux articles 155 du régime forestier (amende de 50 000 à 200 000 francs CFA et d'un emprisonnement de vingt (20) jours à deux (2) mois) ; 156 (amende de 200 000 à 1 000 000 francs CFA et/ou emprisonnement d'un (1) mois à six (6) mois) ; 157 (amende de 1 000 000 à 3 000 000 francs CFA et/ou emprisonnement de six (6) mois à un (1) an) et 158 (amende de 3 000 000 à 10 000 000 francs CFA et/ou em-

3. <https://forest4dev.org/encouragez-lengagement-des-communautés-a-sinvestir-dans-la-lutte-contre-lillegalite-forestiere/> consulté le 16/10/2020.

4. L'article 21 du Code Pénal Camerounais définit trois types d'infraction : les crimes, les délits et les contraventions et les classe en fonction des peines encourues. Les crimes sont les infractions punies de la peine de mort ou d'une peine privative de liberté dont le maximum est supérieur à dix ans. Les délits sont des infractions punies d'une peine privative de liberté supérieure à dix jours et n'excède pas dix ans et/ou que le maximum de l'amende est supérieur à 25 000 F. CFA. Quant aux contraventions, ce sont des infractions punies d'un emprisonnement qui ne peut excéder dix jours ou d'une amende qui ne peut excéder 25 000 F. CFA.

prisonnement d'un (1) an à trois (3) ans). Les peines contraventionnelles quant à elles sont celles définies à l'article 154 de la loi de 1994 (amende de 5 000 à 50 000 francs CFA et/ou emprisonnement de dix (10) jours).

Au demeurant, on peut évaluer l'efficacité des mesures répressives aux sanctions qui y sont attachées. On peut noter que les sanctions prévues par le régime forestier de 1994 ne sont pas nécessairement dissuasives dans la mesure où ces amendes (3 à 10 millions de francs) sont souvent très abordables pour les exploitants. Ainsi, l'option prise par la loi de 1994 de ne pas faire des entraves au marché du bois en privilégiant la transaction contribue à l'inefficacité des sanctions administratives.

b. Les sanctions administratives

Reconnaître à l'administration publique la faculté de « punir sans juger » (Delmas-Marty, Teitgen-Colly, 1992, Nkoue, 2019, 193) a longtemps été considéré comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et comme un vestige de l'Etat colonial⁵. Les mesures administratives répressives ont pour but de réprimer des comportements répréhensibles. La sanction administrative est en principe une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique. Elle se distingue des mesures de police administrative en ce sens qu'elle vise à punir une personne physique et/ou morale qui a enfreint une réglementation « préexistante » et non à prévenir des éventuels troubles à l'ordre public (Nkoue, 2019, 204).

Au nombre des sanctions administratives prévues par le régime forestier camerounais, on peut citer la saisie des produits indûment ré-

coltés (Art. 141 (1), 142 (1 et 3) de la loi. Art. 135 du décret du 23/08/95) et la vente aux enchères publiques ou de gré à gré en l'absence d'adjudicataire dans les 48 heures (Art. 144 de la loi du 20 janvier 1994) ; le paiement éventuel d'un cautionnement (Art.143(2) de la loi 94) ; la suspension ou le retrait d'un agrément ou d'un titre d'exploitation forestière (l'article 132 al. 1 du décret n° 95/531/ PM du 23 Août 1995 et l'article 73 al. 1 du décret n° 95-466- PM du 20 juillet 1995).

Mais, la spécificité du régime des sanctions administratives est la possibilité de recourir à la transaction avec l'auteur d'une infraction à la législation et à la réglementation forestière. Il s'agit d'un « mode d'extinction de l'action publique résultant du pouvoir conféré à certaines administrations de renoncer à l'exercice des poursuites contre un délinquant, en le contraignant à verser une somme destinée à tenir lieu de pénalité » (Cornu, 2006, 912). C'est dans cette logique que l'article 146 al. 2 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, dispose que « La transaction sollicitée par le contrevenant éteint l'action publique, sous réserve de son exécution effective dans les délais impartis⁶ ». Les autorités administratives habilitées à transiger sont le ministre en charge des forêts et de la faune, ainsi que les délégués régionaux qui eux, ne peuvent transiger pour un montant supérieur à cinq cent mille (500 000) F. CFA.

L'analyse des différents sommiers des infractions forestières et fauniques permet de constater que les actes répréhensibles posés par les populations locales, notamment les illégalités liées à la faune font en générale l'objet de poursuites judiciaires et ceux-ci encourrent des peines d'emprisonnement en plus

⁵. Pendant la période coloniale, l'administration concentrait les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires.

⁶. Ce délai est de 72 heures au terme de l'Article 147 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche



des amendes, alors que ceux commis par les exploitants forestiers donnent souvent lieu à une transaction avec l'administration. Ce qui est souvent vécu par les populations forestières comme une injustice contre elles. De plus les sanctions administratives prononcées par une autorité administrative du secteur forestier et faunique peuvent parfois être partiales du fait de la corruption. (Nkoue, 2019, 215).

Ainsi, lorsque « les produits saisis sont vendus aux enchères » (article 146 al. 4 de la loi n° 94/01), les exploitants ayant commis les infractions et ayant transigés, parfois en plus de payer l'amende ; rachètent sous des prétextes la cargaison de bois saisie et vendue aux enchères publiques (VEP) au vu et au su des membres des communautés riveraines, alors que les membres des communautés dont la dénonciation a été à l'origine de la sanction n'en

tirent aucun profit. Au contraire, ils sont même parfois l'objet de menaces et d'atteintes à leur vie de la part des exploitants illégaux. Ce qui est de nature à encourager ces communautés à participer à l'EFI.

Il apparaît dès lors que l'action unilatérale de l'administration ne peut pas suffire pour lutter efficacement contre l'EFI et promouvoir la gestion durable des écosystèmes forestiers. Même si « la puissance publique en avait les moyens – ce qui semble exclu dans le contexte actuel de réduction des dépenses publiques –, il semble évident que la contrainte ne peut suffire à faire en sorte que l'ensemble des acteurs de la société prennent les décisions qui conduisent au développement durable » (Jégouzo, 2008). Encore faudrait-il recourir à des mesures plus normatives que répressives.

II. DE L'INEFFECTIVITE DES MESURES NORMATIVES

Une norme est entendue ici dans son acception spécifique comme une règle qui marque la direction générale qui doit être donnée à une conduite. Elle peut être synonyme de la notion de standard définie comme un comportement normal attendu des personnes morales ou physiques. Les mesures normatives visent la production de ce qui doit être. Alors que dans les systèmes répressifs, ce qui est indéterminé, c'est ce qui est permis, les mesures normatives déterminent ce qu'on doit faire. On passe là d'une action négative voir d'une inaction à une action positive. Les mesures normatives permettent la conduite d'actions positives destinées à assurer un meilleur état des écosystèmes forestiers, et non plus seulement la prohibition des activités qui le menacent (Jégouzo, 2008, 25). Depuis au moins la Conférence de Rio de 1992, on a assisté à un tournant normatif du droit et de la gouvernance de l'environnement autour de la notion de développement durable. Cette notion implique de prendre en compte à la fois le maintien des équilibres écologiques, l'efficacité économique, l'équité et la cohésion sociales dans la définition des mesures de gestion des forêts et de l'environnement de manière générale.

Mais il faut noter que si des indications relativement claires ont été définies en ce qui concerne la participation des communautés locales et autochtones à la gestion durable des forêts, leur effectivité à la fois du point de vue normatif et pratique reste relativement faible.

1. Des indications normatives prévues...

Des indications normatives sont prévues pour les activités forestières, au niveau international et national, mais leur effectivité est souvent problématique.

a. Des normes internationales essentiellement non contraignantes

La Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 dans ses Principes 10 et 22⁷ pose successivement les principes relatifs à la participation de tous les citoyens aux questions environnementales et du rôle vital à jouer par les populations, communautés autochtones et les autres collectivités locales dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances

7. *Principe 10 : La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.*

8. *Principe 22 : Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.*

du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. L'Accord de Partenariat Volontaire (APV-FLEGT) entre le Cameroun et l'Union Européenne reconnaît l'importance des principes 10 et 22 de la Déclaration de Rio.

Au niveau sous régional, si l'Accord sous régional sur le contrôle forestier entre les pays du Bassin du Congo dans le cadre de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) (article 27 al 2-5) reconnaît le rôle de la société civile dans la surveillance de l'application des législations forestières à travers l'observation indépendante, ce sont les Directives de la COMIFAC sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale qui de manière spécifique reconnaissent le rôle des communautés forestières dans la gouvernance et la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Il s'agit en l'occurrence des Directives 25, 27 et 34 relatives successivement à : (25) la participation des populations locales et autochtones dans les actions de gouvernance forestière et de lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des forêts ; (27) l'observation locale et communautaire de la gestion forestière qui encourage les Etats membres à soutenir la mise en place des processus d'observation communautaire de la gestion durable des forêts et de la conservation de la biodiversité ; (34) la contribution des ONG et des communautés à la gouvernance forestière, à la lutte contre le braconnage et l'exploitation forestière illégale. Cette dernière directive recommande comme action prioritaire aux Etats membres de la COMIFAC, la participation de celles-ci à l'observation indépendante de la gestion forestière en raison des relations particulières qu'elles entretiennent avec les écosystèmes forestiers.

Au final, il convient de souligner que ces normes sont essentiellement non contraignantes pour les Etats, reste alors la traduction volontaire de ces normes internationales dans les corpus juridiques nationaux.

a. Un cadre normatif national limité

Dans le sillage de la loi constitutionnelle N°96/06 du 18 janvier 1996 qui dispose que « toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous », la Loi-cadre N°96/12 du 05 Août 1996 sur la gestion de l'environnement pose en son article 9 le principe de participation selon lequel entre autres « chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci ». Bien avant l'article 3 dispose que « le Président de la République définit la politique nationale de l'environnement. Sa mise en œuvre incombe au Gouvernement qui l'applique, de concert avec les collectivités territoriales décentralisées, les communautés de base et les associations de défense de l'environnement ». De plus, la Loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de Procédure Pénale qui dispose en son article 135 (2) : « tout citoyen témoin d'une infraction a l'obligation d'en informer soit les officiers de police judiciaire, soit le Procureur de la République du ressort de la commission de l'infraction ou du domicile du suspect, ou à défaut toute autorité administrative de la localité ».

A la lecture de ces différents textes, on comprend que tout citoyen y compris les membres des communautés doit veiller à la protection de l'environnement de manière générale, et par conséquent a le devoir d'informer voir de dénoncer toute infraction environnementale dont il est témoin. Mais qu'en est-il des forêts en particulier ?

En effet, la Loi N° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts ne prévoit pas de disposition particulière impliquant les communautés forestières à la lutte contre l'EFI, même si on peut en déduire le principe de la gestion durable participative des ressources forestières. Le Décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts

en son article 32 (2) impute aux communautés l'obligation de surveiller les forêts communautaires qui leur sont attribuées. Mais c'est la décision n°1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 traitant du classement des forêts qui institue les « comités paysans-forêts » (CPF) comme instance de participation des communautés riveraines au suivi des activités forestières au niveau local. D'après cette décision, les CPF seront les intermédiaires privilégiés entre l'administration forestière, les autres acteurs de la gestion forestière (exploitants forestiers, concessionnaires, ONG, ...) et les populations. Ils sont des organes de consultation, de négociation et de participation des populations à la gestion des ressources. Au nombre des missions assignées aux CPF, on peut citer l'animation, la sensibilisation ; l'information des communautés en ce qui concerne la législation et les activités forestières dans la localité; la participation à l'élaboration des plans de gestion forestière ; la participation à l'exécution des travaux en forêt et la surveillance et le contrôle de l'exploitation illégale des ressources forestières.

Dans le cadre de cette dernière mission, les CPF :

- organisent des patrouilles de surveillance le long des limites du massif forestier ;
- rapportent au chef de poste forestier les coupes de bois illégales, le braconnage ou la chasse abusive, l'exploitation illégale des ressources minières, gravier ou sable et l'empiétement agricole à l'intérieur du massif ;
- accompagnent (sur demande) le chef de poste forestier lors de missions de répression.

Il ressort de cette décision que les CPF constituent un cadre spécifique pour l'implication des communautés riveraines des concessions forestières dans l'identification et la dénonciation des cas d'infraction présumée à la législation forestière, mais aussi environnementale et sociale. Ce qui est bien illustré dans la straté-

gie nationale de contrôle forestier et faunique. Mais, ***leur champ de compétence se limite aux forêts du domaine permanent, de plus les modalités pratiques de leur fonctionnement ne sont pas clairement définies.***

2. Mais ineffectives dans la pratique

Il ressort de l'analyse de l'effectivité des normes juridiques concernant l'engagement des communautés forestières qu'elle est limitée par la confusion entretenue entre contrôle forestier et observation indépendante en plus des difficultés de fonctionnement des CPF.

a. La confusion entretenue entre contrôle forestier et observation indépendante

D'après la décision 1354, les membres de CPF sont appelés à travailler en très étroite collaboration avec le chef de Poste Forestier en ce qui concerne la surveillance et le contrôle de l'exploitation illégale des ressources... Leur tâche sera d'informer immédiatement le chef de Poste Forestier de toute anomalie observée. Il faut souligner cependant que le rôle de policier et/ou du gendarme relève des chefs de Poste Forestier assermentés. C'est donc à eux seuls que reviennent les missions de contrôle des activités forestières et de répression des activités prosrites par la loi. Toutefois, les membres des CPF peuvent, si on le leur demande, accompagner les chefs de Poste Forestier lors de missions de contrôles ou de saisies.

On voit bien qu'au terme de cette décision, un rapport de collaboration est institué entre l'administration forestière en l'occurrence ici le chef de poste forestier et les communautés représentées par le CPF. De plus, la stratégie nationale de contrôle forestier et faunique de 2005 prévoit d'associer les partenaires concernés à toutes les opérations relatives au contrôle forestier et faunique notamment les communautés riveraines. Cette stratégie prévoit en plus que les chefs traditionnels et les membres des communautés riveraines des forêts peuvent

écrire des lettres de dénonciation ou d'information concernant l'exploitation illégale à l'endroit des différents niveaux de l'administration forestière depuis le checkpoint jusqu'au ministre.

Mais dans bien des cas, l'administration forestière soupçonne souvent les communautés lorsqu'elles remplissent leurs missions d'information et de dénonciation des activités forestières illégales de vouloir faire du contrôle forestier qui pourtant consiste en la constatation sanctionnée par un PV et à la sanction des infractions forestières, surtout lorsque les communautés travaillent en collaboration avec les organisations de la société civile.

b. Difficultés fonctionnement des CPF

Si la décision 1354 a clairement défini les missions des CPF, elle est presque muette en ce qui concerne les modalités de leur fonctionnement. Cette décision n'a presque rien prévu en ce qui concerne les ressources pour financer les activités des CPF. Dans une étude concernant deux départements de la région de l'Est-Cameroun (Boumba et Ngoko et Kadey), Kouedji Monthe et al. (2015) constatent que les CPF « ne disposent pas de ressources financières autonomes. Les quelques ressources enregistrées, orientées vers le fonctionnement des CPF, proviennent des activités génératrices de revenus telles que l'exécution des travaux d'aménagement (rafraîchissement et matérialisation des limites), la vente de plants, la vente des rebuts de bois et le financement direct par le concessionnaire d'UFA, soit en moyenne 50 000 francs CFA par an ».

Par conséquent, en général là où ils existent, les CPF sont trop dépendants financièrement et matériellement des compagnies forestières pour leur fonctionnement. En effet, ils tirent l'essentiel de leurs ressources soit des prestations faites pour le compte de ces sociétés, soit des dons de ces dernières. Ce qui a une incidence sur leur impartialité vis-à-vis des potentielles activités illégales se déroulant dans les



titres exploités par ces compagnies. De plus, en principe, les CPF doivent être mis en place dans le cadre de l'aménagement des forêts permanentes, or, dans la pratique, les CPF ne sont systématiquement mis en place autour des forêts permanentes. A titre d'illustration, dans la localité de Ngambè-Tikar, alors qu'on compte de nombreuses Unités Forestières d'Aménagement (UFA) (UFA 08003 attribuée à la SMK depuis 2005 et UFA 08004 attribuée à Miguel Khoury depuis 1971), au moment de la collecte des données de cette étude, il n'existait aucun CPF pour la surveillance de ces massifs forestiers. Par ailleurs, l'analyse à la fois des rapports d'observations indépendantes et du sommaire des infractions forestières permet de constater que les forêts du domaine national sont de véritables hotspots de l'exploitation illégale. Aussi, la plupart des membres des CPF ont des connaissances limitées en ce qui concerne la législation et la réglementation forestières et même les techniques d'observation indépendante. Ils ignorent parfois jusqu'à leurs rôles et responsabilités au sens de la décision 1345. Les mandats de certains CPF arrivent souvent à expiration sans être renouvelés.

Cette volonté d'impliquer les communautés forestières concernées est nécessairement le résultat de la prise de conscience que seule la puissance publique ne suffit plus pour lutter contre l'exploitation illégale et gérer durablement des forêts. Encore faudrait-il trouver les incitations de nature à engager les communautés à la gestion durable des forêts.

III. DE L'INEFFICIENCE DES INCITATIONS

Au cours de la décennie 1990, le gouvernement du Cameroun a adopté une politique forestière dont l'une des orientations majeures était d'améliorer l'intégration des ressources forestières dans le développement rural, afin de contribuer à élever le niveau de vie des populations et de les faire participer à la conservation des ressources (MINEF, 1995). C'est dans cette optique que la Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche a prévu des mécanismes permettant l'accès des communautés locales aux bénéfices tirés des ressources forestières, notamment à travers la gestion des forêts communautaires (art. 37, 38), l'allocation d'une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers aux communautés riveraines des forêts mises en exploitation (article 68 (2)⁸. Par ailleurs le Décret no 95/466/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune donne la possibilité aux communautés de gérer des zones de chasse.

C'est dans la continuité de la politique forestière⁹ et de la loi portant régime forestier que le document de stratégie nationale des contrôles forestier et faunique de 2005, se fixe comme objectif d'arriver, à travers le contrôle et l'amélioration de la gouvernance notamment : d'aug-

menter les revenus de l'Etat et des communautés locales ; de garantir le respect des droits des communautés locales.

1. Des mesures incitatives insuffisantes et non respectées

Afin d'inciter les communautés forestières à s'engager dans la gestion durable des forêts et la lutte contre l'EFI en particulier, l'Etat a pris un certain nombre de mesures incitatives dont la mise en œuvre reste largement déficiente du fait du détournement des revenus forestiers alloués aux communautés et du non-respect des obligations sociales ou leur réalisation insuffisante par les entreprises vis-à-vis des communautés.

a. Le détournement des revenus forestiers alloués aux communautés

Au terme de l'article 1er (2) de l'arrêté conjoint MINATD/ MINFI/ MINFOF n°076 du 26 juin 2012, les quotes-parts des revenus issus de l'exploitation forestière destinés aux communautés sont les suivants : la contribution à la réalisation des infrastructures sociales et éco-

9. L'article 68 (2) prévoit qu'« en vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises sous exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés selon les modalités fixées par décret ».

10. Le deuxième objectif de la politique forestière du Cameroun énoncée en 1995 est d'améliorer la participation des populations rurales à la conservation et à la gestion des ressources forestières afin que celles-ci contribuent à élever leur niveau de vie.

nomiques ; les revenus issus de l'exploitation des forêts communales (30%) ; la taxe sur les produits des autorisations de récupération de bois (30%) ; les revenus issus de l'exploitation des forêts communautaires (100%) ; la taxe d'affermage sur les zones de chasse assises sur les concessions forestières et/ou aires protégées (10%) ; et la quote-part du produit de la redevance forestière annuelle (RFA) qui représente le plus important de ces revenus. Après avoir été supprimée par la loi de finance du 23 décembre 2014, la quote-part des communautés forestières de la RFA a été restituée par la loi de finance de 2016, mais à hauteur de 6,75% au lieu de 10% comme c'était le cas jusque-là.

Ces revenus peuvent être considérés comme une compensation dévolue aux communautés dont les droits coutumiers sont restreints sur les espaces concédés par l'Etat aux exploitants forestiers. Dès lors, on aurait pu s'attendre à ce que la compensation soit proportionnelle au préjudice subi par les communautés riveraines du fait de l'exploitation forestière. La réduction de la quote-part de la RFA par exemple (6,75%) permet encore moins d'envisager une telle possibilité dans la mesure où elle ne procède pas d'une évaluation préalable du dommage subi par les communautés du fait de l'exploitation forestière. Pour les communautés locales, la répartition et l'utilisation de la RFA sont injustes, alors qu'elles constituent les principales victimes de l'exploitation des forêts, l'Etat et les communes se taillent la plus grosse part (Oyono et al. 2009).

Ces différents revenus sont alloués aux projets de développement portés par les communautés riveraines des titres forestiers en exploitation astreints à leur paiement. Si les communautés peuvent désormais se structurer en comité riverain de gestion de ces revenus afin d'identifier et d'adopter les projets à financer par leurs quotes-parts en fonction de leurs priorités, ce sont les communes (ordonnateur et agent financier) qui gèrent ces revenus. De ce fait, parfois, les communes décident de redistribuer la quote-part revenant aux communautés rive-

raines à l'ensemble des villages de la commune, alors que c'est la raison d'être de la quote-part communale. Ce qui prive les communautés riveraines d'une partie des ressources qui leur sont destinées.

Si le Maire et le Président du comité riverain sont tenus de produire annuellement des comptes administratifs retraçant toutes les opérations effectuées avec les fonds communautaires et d'élaborer tous les six mois des rapports sur l'utilisation des fonds. Dans la pratique, les communes entretiennent une opacité dans la gestion de ces fonds Ils s'arrangent parfois à ce que, non seulement, les communautés ne connaissent pas toujours le montant qui leur est alloué et en plus, elles ne sont très souvent pas impliquées dans la conception des projets à financer par ces revenus. Il ressort de différentes études que les dépenses effectuées sont souvent largement surestimées par les gestionnaires des fonds et la qualification légale de « denier public » (art. 25 Arrêté conjoint 076) de ces fonds est considérée comme un obstacle à ce que les communautés se constituent en partie civile pour porter plainte en cas de détournement des fonds qui leur sont destinés. Par ailleurs, la faible représentation des groupes spécifiques (populations autochtones, femmes, jeunes) au sein des comités riverains fait que leurs préoccupations ne sont pas suffisamment prises en compte dans l'utilisation de la redevance communautaire.

- ***Cas des 30% de revenus issus de l'exploitation des forêts communales***

Les 30% issus de revenus générés par l'exploitation des forêts communales destinés au développement des communautés riveraines, contribue très faiblement à cet objectif du fait de la transparence limitée dans la gestion de ces revenus et de la faible implication des populations. D'après une étude en cours menée sur le partage des revenus de la forêt communale d'Abong Mbang dans le cadre du projet RTM, les comités communaux attribuent des mon-

tants dérisoires qui doivent être répartis entre les différentes communautés riveraines. Ces montants ne permettent que résoudre des besoins ponctuels comme l'achat des chaises ou de tôles pour le foyer communautaire qui n'ont pas réellement d'impact sur le développement local. D'où la nécessité de revoir le mécanisme de partage afin que ces revenus puissent de manière tangible impacter le développement local ou de financer les projets de développement prévus dans l'arrêté conjoint 076.

- **Cas des revenus issus des forêts communautaires**

Pour ce qui est des forêts communautaires en particulier, d'après l'article 7 (1) de l'Arrêté-conjoint 0076/MINFOF/MINFI/MINATD, les revenus issus des forêts communautaires reviennent à 100% aux communautés concernées et sont gérés par le bureau de l'entité juridique gestionnaire conformément aux prescriptions des plans simples de gestion. La forte centralisation et le coût élevé des procédures d'obtention des forêts communautaires favorisent une forte dépendance technique et financière des communautés vis à vis des tiers (élites, opérateurs économiques, ONG...). Ainsi, ces derniers s'accaparent de la gestion et des revenus des forêts communautaires au détriment des communautés.

La faible représentativité des femmes des jeunes et des pygmées au sein des entités de gestion a pour conséquence la faible prise en compte de leurs intérêts stratégiques et besoins pratiques, notamment de l'exploitation des produits forestiers non ligneux (PFNL) dans les plans simples de gestion. En effet, la récolte de PFNL permet aux femmes de satisfaire les besoins nutritionnels (légumes, condiments, huiles, etc.), de santé (utilisation importante des plantes médicinales et autres besoins économiques quo-

tidiens (vente des PFNL comme le njansang, andock et l'okok, des feuilles de Maranthaceae utilisées comme emballage, etc.) de leurs familles (Cuny, 2011). Dans le département du Mbam et Kim, par exemple le njansang (*Riciodendron heudelotii*) est considéré comme le cacao des femmes, c'est-à-dire qu'autant le cacao est la première source de revenu des hommes¹⁰, autant le Njansang est la première source de revenu des femmes (Fandjo et Bélibi, 2020). Mais, l'exploitation des PNFL reste marginale dans la plupart des forêts communautaires, elle n'est en général pas prise en compte dans les PSG ce qui contribue au désintérêt de la majorité des membres des communautés car, 67 à 79% des villageois tirent des revenus financiers individuels de la forêt, hors gestion communautaire (PFNL, chasse, bois, agriculture, etc.) dans l'Est et le Sud Cameroun (Ducenne 2010). Ces FC préfèrent exploiter la ressource ligneuse pour laquelle elles n'ont pourtant aucunes capacités techniques, logistiques ou financières. Cela au détriment des autres ressources forestières pour lesquelles les communautés disposent de connaissances et de capacités ancestrales d'exploitation qui pourraient être optimisées pour un bien meilleur rendement.

- **Cas des revenus issus des ventes aux enchères des produits exploités saisis par l'administration forestière et de ceux issu des amendes et des transactions**

Pour ce qui est des revenus issus des ventes aux enchères des produits exploités saisis par l'administration forestière et de ceux issu des amendes et des transactions, de manière générale, à la suite de la dénonciation des activités illégales dans les forêts qui leur sont riveraines, l'administration forestière déclenche en général des missions de contrôle dites spéciales qui

^{11.} Le département du Mbam et Kim constitue l'un des premiers bassins de cacaoculture du pays.

aboutissent en général en cas de constatation des infractions à des sanctions administratives ou pénales en terme d'amendes, et à des saisies et ventes aux enchères publiques (VEP) de bois. Alors que les agents ayant effectués la mission étaient rémunérés à hauteur de 13% des revenus issus des ventes aux enchères (VEP) (avant la décision du MINFOF du 15 septembre 2017 portant suspension des VEP) pour leurs efforts dans la lutte contre l'exploitation illégale, les communautés qui sont à l'origine de la dénonciation des activités illégales présumées n'en perçoivent aucun bénéfice. Or il apparaît qu'un tel engagement communautaire n'est pas sans risque, car les dénonciateurs s'exposent souvent aux représailles des acteurs de la criminalité forestière¹¹. Mais encore, L'engagement communautaire à la lutte contre l'exploitation forestière illégale doit être encouragé, mais aussi, non seulement pour servir d'exemple auprès des autres membres de la communauté ou auprès des autres communautés et ainsi, construire une communauté de bonnes pratiques au niveau local et porter un coup décisif à l'exploitation illégale à la base.

Le Ministre des forêts est de la faune (MINFOF) du Cameroun, NGOLE Philip NGWESE, a signé le 15 septembre 2017 la Décision portant suspension des ventes aux enchères publiques (VEP) des bois saisis sur toute l'étendue du territoire national en vue de lutter contre le blanchiment du bois illégalement abattu à travers les VEP. Certaines propositions ont été faites d'allouer les bois saisis aux travaux d'intérêt public (construction d'école ou de centres de santé) ou d'intérêt communautaire (amélioration des

cases d'habitation par exemple...) au lieu de les vendre aux enchères¹². Mais le Ministre des forêts en exercice a pris les lettres circulaires du 30 mai 2018 et du 24 Octobre 2019 fixant respectivement les procédures de ventes aux enchères des bois saisis et régulant les VEP de bois et complétant la première circulaire. On constate à leur lecture, que les communautés forestières restent exclues du partage des revenus issus de ces VEP.

b. Le non-respect des obligations sociales des entreprises forestières (OSE)

Les obligations sociales sont des exigences prévues par le cadre juridique en vigueur auxquelles les entreprises forestières sont tenues de se conformer non seulement vis-à-vis des communautés riveraines (obligations sociales externes), mais aussi vis-à-vis de leurs employés (obligations sociales internes). Pour ce qui est des obligations sociales externes, on peut citer celles en rapport avec les droits procéduraux des communautés, c'est-à-dire le droit à l'information et à la consultation qui peuvent permettre aux communautés de suivre les activités d'exploitation dans les forêts qui leur sont riveraines et les droits substantiels qui sont notamment les droits d'usage, le droit aux bénéfices issus de l'exploitation forestière notamment la contribution à la réalisation des œuvres sociales. Cette dernière est négociée avec les membres des communautés riveraines lors des réunions d'information préalables à la réalisation des plans d'aménagement ou au démarrage des activités pour ce qui concerne

¹². Bien des cas de décès ou de meurtres de personnes dans les communautés forestières sont souvent selon les membres de communautés interrogées dans le cadre du projet RTM mis en œuvre au Cameroun par FODER, sont justifiées par leur implication de lutte contre l'exploitation forestière comme l'illustre bien le cas d'un observateur communautaire décédé en 2018 dans le village Oboul écrasé par la chute d'un arbre en forêt.

¹³. Cette proposition a été partiellement entérinée par la Lettre-circulaire 0211/LC/MINFOF/CAB du 24 Octobre 2019 relative à la régulation de la VEP des bois et complétant celle du 30 mai 2018, qui précise que pour certains cas d'infraction à loi forestière réputés graves, sensible ou impliquant des espèces forestières particulières (produits CITES par exemple), le Ministre en charge des forêts peut décider de leur destruction ou en faire don aux services sociaux notamment pour usage.

les ventes de coupe. On se rend compte de manière générale que les entreprises tendent à ne pas respecter ces obligations sociales ou à les respecter partiellement, ce qui constitue l'une des causes d'implication des membres des communautés dans l'EFI, au motif qu'elles ne voient pas les retombées de l'exploitation forestière. Le projet RTM qui accompagne les communautés au plaidoyer communautaire en vue du respect des obligations sociales des entreprises forestières a conduit à la réalisation des obligations sociales dans diverses localités comme l'illustre très bien ces propos de M. MOAMPI Joseph, Chef de village Djouyaya dans l'arrondissement de Dja, région de l'Est Cameroun : « La phase1 du projet RTM a aidé ma population l'an dernier. Il nous a permis de chasser certains voleurs de bois dans le village. Le projet a permis de mettre la pression pour obtenir la case de santé promise par » l'entreprise forestière.

D'autre part, l'exploitation des ressources forestières est supposée créer des emplois décents et un tissu économique au niveau local. Pour créer des emplois décents, les entreprises forestières ont le devoir de respecter ce qu'il est convenu d'appeler les « obligations sociales internes » qui impliquent que l'entreprise devrait garantir à ses employés « la santé et la sécurité au travail conformément aux dispositions du Code du travail et des conventions collectives en cours dans le secteur. Elle doit également garantir aux travailleurs le respect de leurs droits fondamentaux à savoir l'exercice du droit syndical, la sécurité sociale et la retraite, les congés et le repos, la sécurité et la santé au travail. Dans le cadre de la relation de travail l'entreprise est par ailleurs tenue de garantir au travailleur un contrat de travail, l'occupation effective, le paiement régulier de son salaire, un logement décent en cas de déplacement de son lieu de résidence habituelle pour des raisons de travail, la for-

mation professionnelle et la promotion dans le travail. L'entreprise a aussi l'obligation de veiller entre autres au respect de l'intégrité physique et morale de ses employés » (Wete Soh, 2016, 4).

Or la situation sur le terrain est aux antipodes de ces prévisions légales. On constate de manière générale que les membres des communautés riveraines des titres forestiers ont généralement des emplois précaires et saisonniers au sein des sociétés forestières (pisteurs, abatteurs...), sans aucune possibilité de mobilité sociale eu sein de l'entreprise du fait de l'absence de plans de formation et renforcement de capacités professionnelles. De plus, même lorsque les cotisations sociales sont déduites de leurs salaires, elles ne sont pas souvent reversées à l'agence de sécurité sociale (CNPS). Ce qui implique que dès qu'un employé approche déjà les 15 ans d'ancienneté, il est systématiquement et abusivement licencié pour qu'il ne puisse pas avoir droit à sa retraite car la cotisation sociale, pourtant prélevée sur son salaire mensuel, n'est pas souvent reversée par les entreprises. Par ailleurs, les accidents et maladies professionnelles¹³ ne sont pas systématiquement pris en charge par les entreprises et donnent même souvent lieu à des licenciements abusifs des victimes. De manière générale, le non-respect des obligations sociales des entreprises vis-à-vis de leurs employés implique qu'il est plus rentable pour les membres des communautés de s'engager dans la coupe illégale des arbres que d'être employé dans une société forestière, ce qui constitue une véritable incitation à la délinquance forestière et contribue par conséquent à remettre en question l'objet de la gestion durable des massifs forestiers. Chacun semblant donc y aller de son bon vouloir à partir du moment où il génère ses propres revenus.

14. Selon la FAO et l'OIT, l'exploitation industrielle de la forêt est une entreprise extrêmement dangereuse

3. Non-respect des OSE et incitations perverses

Malgré l'exploitation des forêts, les communautés forestières restent parmi les plus pauvres du fait qu'elles subissent plus les impacts négatifs de l'exploitation forestières qu'elles n'en tirent les bénéfices, de plus la corruption systémique dans le secteur forestier et leur faible niveau d'information en ce qui concerne la cadre juridique de la gestion forestière constituent des incitations à l'exploitation illégale des forêts par les communautés elles-mêmes.

a. Pauvreté galopante dans les zones d'exploitation forestière

D'après la politique forestière du Cameroun, la foresterie qu'elle soit concessionnaire, communale ou encore communautaire, devrait contribuer à faire des ressources forestières un facteur de développement en milieu rural à travers la création d'emplois et des revenus et la mise en place d'un tissu économique local. De toute évidence, elle n'a pas contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations forestières. En effet, les concessionnaires se sont contentés de réaliser « les investissements sociaux indispensables à leurs activités (infirmes, infrastructures routières notamment). De plus, l'utilisation des redevances forestières comme moyen de financement du développement local tarde à produire des résultats. Enfin, les perturbations écologiques dues à l'exploitation industrielle du bois ont un impact négatif sur les conditions de vie des populations de la forêt (disparition du gibier due à l'intensification du braconnage ; prélèvement d'essences à forte valeur culturelle, alimentaire ou thérapeutique ; destruction de cultures ; dissémination des maladies infectieuses ; etc.) » (Nguiffo, 2007).

Afin de favoriser l'amélioration du niveau de vie des populations rurales et de promouvoir le développement local, l'arrêté conjoint 076/12 prévoit que 80% des fonds soient alloués aux investissements et 20% au fonctionnement du comité riverain. Il dresse en plus une liste de domaines éligibles au financement par les revenus forestiers communautaires à savoir : l'hydraulique villageoise; l'électrification rurale ; la construction et l'entretien des routes, des ponts, des ouvrages d'art ou des équipements à caractère sportif ; la construction, l'entretien ou l'équipement des établissements scolaires, des formations sanitaires ; le reboisement et la protection faunique ; l'acquisition des médicaments ; toute autre réalisation d'intérêt communautaire décidée par la communauté elle-même. Malgré l'accent mis par les pouvoirs publics sur les services sociaux et les infrastructures de base, d'après une enquête réalisée en 2008-2009, 96% des villages des communes de Bibey (Boumba et Ngoko), Mindourou (Haut-Nyong) et Gari gombo (Boumba et Ngoko) qui ont reçu des revenus forestiers substantiels, manquent d'électricité, 82% n'ont pas de centre de santé ; 70% n'ont pas de puits aménagés, 30% n'ont pas d'école primaire à cycle complet (Morrison et al., 2009).

En outre, on constate que ces revenus ne sont en général pas alloués à des activités ayant un impact direct sur le niveau de vie des populations telles que l'agriculture, le petit commerce, la mise en place de systèmes de microcrédits et de subventions financières (Cerutti et al. 2011). Or, ce type d'investissement aurait un impact direct sur le niveau de vie des ménages ruraux. Les maires interrogés à cet effet affirment que la loi n'indique pas clairement si de telles activités peuvent être financées au moyen de la RFA (Oyono et al. 2009), les communes n'ont pas souvent de vision à long terme du développe-

15. Notamment du budget d'investissement public, des projets de développement communaux.

ment local, étant plus préoccupés par le cycle électoral et les activités d'ordre socio-culturel.

Par ailleurs, en plus de ne pas recevoir suffisamment de compensation pour l'exploitation forestière dont elles subissent les effets négatifs, les communautés riveraines des exploitations forestières sont souvent exclues du partage des autres fonds publics¹⁴, ce qui est de nature à renforcer leur précarité. La situation de pauvreté structurelle en milieu rural rend souvent les populations forestières vulnérables à l'exploitation illégale. Selon des témoignages de ces derniers, « des individus détenteurs de moyens financiers et logistiques débarquent souvent dans les villages pour négocier des pieds d'arbres avec les chefs de village, de famille ou les membres de la communauté. Au prix de 5000 à 10000FCFA au plus le pied de l'arbre, les membres des communautés bradent la forêt, ce qui fait que le sciage sauvage de bois prend de l'ampleur dans les zones forestières ». Aussi, « les communautés se trouvent souvent dans une situation de révolte où toute la forêt est exploitée et en retour elles ne reçoivent rien comme compensation. Et, fort de ce constat, les communautés se trouvent contraintes de se lancer dans les activités d'exploitation forestière illégale pour se venger et essayer de gagner quelque chose. Mais, il faut noter à ce moment que, cette activité profite à quelques individus courageux qui se connectent à la chaîne de l'illégalité »¹⁵.

b. Corruption et faible niveau d'information

Le 21 Mars 2019, le Ministre chargé de l'Administration territoriale a émis une note à l'attention des gouverneurs, préfets et sous-préfets afin de tirer la sonnette d'alarme sur l'implication des chefs traditionnels (auxiliaires d'admini-

stration), des élites, des autorités administratives dans les activités d'exploitation forestière illégale et de braconnage. Une telle note indique que la recrudescence de la corruption dans le secteur forestier est surtout entretenue par les acteurs cités plus haut qui sont d'ailleurs en général chargés de la combattre. Ce qui est une confirmation du constat fait par l'Évaluation de l'Indice de Perception de la Corruption (EIPC) dans le secteur forêt et faune au Cameroun, réalisée par l'association Forêts et Développement Rural (FODER), selon laquelle l'Indice de Perception de la Corruption a atteint une note de 7,25/10 en 2017. De plus, d'après cette évaluation, les principales victimes de la corruption sont les scieurs artisanaux, les gestionnaires des forêts communautaires, les transporteurs des produits issus des forêts communautaires, les vendeurs de planches des métropoles du Cameroun donc principalement les membres des communautés forestières. On peut donc comprendre que la corruption soit un facteur d'engagement des communautés dans l'exploitation illégale dans la mesure où d'une part, du fait des obstacles techniques et administratifs et de l'inadaptation du cadre juridique, les activités forestières des communautés (exploitation du bois et des PFNL dans les forêts communautaires) sont souvent reléguées dans l'informel et sujet à d'énormes tracasseries lors de leur transport, alors que paradoxalement, elles alimentent l'essentiel des besoins du marché intérieur et représentent une source capitale de revenus nécessaires à la satisfaction des besoins primaires des membres des communautés.

L'exploitation illégale des forêts communautaires amène les membres de la communauté à se révolter et à piller la ressource forestière au détriment de leur développement. L'analyse de la gestion des forêts communautaires permet de comprendre que, les revenus forestiers is-

^{16.} *Témoignage d'un acteur de terrain*



sus de ces titres forestiers, profitent seulement à quelques membres du bureau de gestion de l'entité juridique.

Le faible niveau d'information constitue l'un des leviers qui amène les communautés forestières à s'impliquer dans l'exploitation forestière illégale. En effet, plusieurs membres des communautés forestières ne sont pas informés des droits et obligations des populations dans l'exploitation forestière. Ces membres des communautés ignorent et ne perçoivent pas les enjeux, les défis et les risques liés à l'exploitation illégale des forêts. Dans leur conscience, ils savent que la forêt appartient à l'homme du village et du coup, il peut disposer des ressources forestières comme il veut pour son bien-être, même si cela doit nuire à la vie des autres. Pour le Chef d'un village de l'Arrondissement d'Akom2: « FO-

DER est comme une lumière qui brille dans le noir qui éclaire les gens qui sont dans l'obscurité. Les gens ont profité longtemps de notre ignorance, mais je pense que maintenant c'est fini, même avec le peu que nous avons suivi là, nous sommes bien sensibilisés et informés. Dans ce village, ce que vous dites est une réalité. Les gens viennent de partout et s'installent ici pour couper le bois n'importe comment pour aller vendre à Kribi. Les jeunes du village se précipitent de vendre le bois qui se trouve derrière leur maison, champs et plantations croyant que ces arbres les appartiennent et que c'est une activité normale. Moi-même, je suis souvent payé à raison de 50000 FCFA par chargement comme frais pour le chef de village. ».

IV. QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR LA DURABILITE DE L'ENGAGEMENT DES COMMUNAUTES CONTRE L'EFI

Au terme de cette étude, L'engagement durable des communautés forestières à la surveillance forestière passe nécessairement par une combinaison adéquate d'instruments répressifs, normatifs et incitatifs. Pour renforcer l'engagement des communautés en matière de surveillance forestière, il conviendrait de prendre un certain nombre d'actions des points de vue juridique et pratique.

A. CONCERNANT LES CPF :

Si leurs missions ont été suffisamment précisées par la décision 1354, aucune ressource, n'a été prévue pour leur fonctionnement. Afin de réduire leur dépendance des exploitants forestiers, il convient d'allouer légalement des ressources à leur fonctionnement. Ils peuvent à cet effet être bénéficiaires d'une :

- Partie des revenus attribuées aux communautés riveraines des exploitations forestières ;
- Quote-part des produits des amendes versées à la suite des transactions ou des sanctions pénales et des VEP des bois saisis du fait de leurs actions.

Pour améliorer la surveillance de l'ensemble du domaine forestier national contre les activités illégales forestières et qui proviennent d'autres modes d'utilisation des terres, les CPF ayant déjà des compétences prévues en matière de suivi des activités minières, des carrières, agri-

coles etc. dans les forêts dont ils sont riverains, et vue les pressions que subissent actuellement les écosystèmes forestiers du fait de ces activités, il conviendrait de :

- Prescrire l'installation systématique et régulière (élection des membres et installation par le Sous-Préfet) des CPF autour de tous les massifs forestiers attribués ou non ;
- Renforcer les capacités de suivi indépendant des CPF et des membres des communautés dans les processus d'acquisition des terres à des fins d'exploitation forestière, minières, agroindustrielles ou de projets d'infrastructures ;
- Consacrer juridiquement leur qualité et intérêt à ester en justice en cas d'EFI ou autres activités leur causant des dommages sociaux et environnementaux.

Au reste, vu que les membres des CPF ne sont pas choisis sur la base de critères de compétences particulières en matière de gestion durable des forêts, il convient de :

- Renforcer leurs capacités en matière de droit forestier, d'observation indépendante et de suivi des Obligations Sociales des Entreprises notamment ;
- Renforcer leurs capacités organisationnelles sur les questions de planification des activités, gestion financière, transparence et redevabilité vis-à-vis des communautés etc.

B. POUR CE QUI EST DES COMITÉS RIVERAINS :

- Renforcer leurs capacités en matière de planification et de suivi de l'exécution des projets financiers par les différents revenus forestiers alloués aux communautés ;
- Consacrer juridiquement leur qualité et intérêt à saisir le juge en cas de détournement des fonds alloués aux communautés ;
- Inclure dans le champ des projets éligibles au financement des revenus forestiers alloués aux communautés des activités génératrices des revenus ayant un impact direct sur le niveau de vie des membres des communautés, notamment des femmes, des populations autochtones et des jeunes.

C. POUR LES COMMUNES FORESTIÈRES :

En vue de renforcer le processus de décentralisation en cours dont le secteur forestier apparaît comme le véritable pionnier ; il est suggéré de renforcer les capacités des communes forestières en matière de :

- Suivi de la Responsabilité sociale des entre-

prises forestières et des réalisations sociales vis-à-vis des communautés

- Prise en charge et accompagnement des CPF, des comités riverains et des autres cadres de concertation au niveau local.

D. AU NIVEAU NATIONAL :

Clarifier la réglementation sur le respect des aspects sociaux des plans d'aménagement, notamment les obligations sociales des entreprises ; en ce qui concerne notamment en ce qui concerne non seulement les catégories d'action éligibles, mais aussi, les délais de réalisation des actions et les sanctions encourus en cas de non-respect des OSE.

Reformer le cadre juridique de la foresterie communautaire pour prendre en compte les usages forestiers autres que le bois (PFNL, autres services environnementaux, agriculture...) dans le modèle économique de la foresterie communautaire. Et sensibiliser les communautés détentrices de FC dans ce sens.

Transformer les infractions délictuelles en crimes forestiers et alourdir les amendes en vue de rendre les peines encourues par les délinquants forestiers plus dissuasives.



V. INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C., (1992), Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal, Paris, Economica.

Fandio M.C. et Bélibi C., (2020), Djansang : le cacao des femmes rurales du Mbam et Kim, ECODEV.

FODER, Augmentation de la note de perception de l'intensité de la corruption dans le secteur forestier et faunique. Echec des initiatives anti-corruption ou relâchement du MINFOF en matière de lutte contre la corruption?, Mai 2016.

Jégouzo, Y. (2008), « L'évolution des instruments du droit de l'environnement » in revue « Pouvoirs » 2008/4 n° 127, Le Seuil p.23-33

Le Tourneau, Ph., (2003), La responsabilité civile, Paris, PUF, Collection « Que sais-je ? ».

Morrison K. et al., (2009) "Broken Promises: Forest Revenue Sharing in Cameroon", WRI Forest Note.

Nguiffo S. (2007), "L'inefficacité des réformes et les méfaits du système de concessions au Cameroun" in Counsell S., Long C., et Wilson S. (ed), CONCESSIONS A LA PAUVRETE. Les impacts environnementaux, sociaux et économiques des concessions d'exploitation forestière industrielles sur les forêts tropicales africaines. Rainforest Foundation UK et Forests Monitor. Février 2007.

Nkoue E. M., (2019), La protection des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale à l'épreuve des nécessités de développement socio-économique: cas du Cameroun, Thèse de Doctorat en Droit international soutenue publiquement le 5 avril 2019

Kouedji Monthé J. F., Pial A. C., Nguenang G. M., Fomou Nyamsi G. A., (2015), « Gestion participative des forêts : évaluation de l'efficacité des Comités paysans-forêts dans l'Est-Cameroun » in BOIS ET FORÊTS DES TROPIQUES, 2015, N°324 (2).

WETE SOH L., Légalité forestière au Cameroun : A quel niveau se situe le respect des obligations sociales ? Projet LFR, FODER, Note d'information N°02 / Avril 2016.

TEXTES JURIDIQUES

Accord de Partenariat Volontaire (APV-FLEGT) entre le Cameroun et l'Union Européenne du 10 Octobre 2010.

Accord sous régional sur le contrôle forestier entre les pays du Bassin du Congo dans le cadre de la COMIFAC du 26 Octobre 2008.

Directives de la COMIFAC sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale

Loi constitutionnelle N°96/06 du 18 janvier 1996

Loi-cadre N°96/12 du 05 Août 1996 sur la gestion de l'environnement

Loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de Procédure Pénale

Loi N° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune de de l'eau

Décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts

Décret no 95/466/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune

Arrêté conjoint MINATD/ MINFI/ MINFOF n°076 du 26 juin 2012

Décisions N°0098/D/MINFOF/SG/DF/SDFC du 12 Février 2009 portant adoption du Document Intitulé « Manuel des Procédures d'Attribution et des Normes de Gestion des Forêts Communautaires ».

Décision N° 1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 – fixant les procédures de classement des forêts du domaine forestier permanent de la République du Cameroun

Lettre circulaire n°0081/LC/MINFOF/CAB du 30 mai 2018 fixant les procédures de ventes aux enchères des bois saisis et les taux planchés applicables

Lettre circulaire n°211/LC/MINFOF/CAB du 24 Octobre 2019 régulant les VEP de bois et complétant la première circulaire.









Tél. : 00 237 222 005 248
Po. Box. : 11417 Yaoundé, Cameroon
E-mail: forest4dev@gmail.com
www.forest4dev.org

