

Etat, Communautés Locales et Changement du Statut des Forêts. Dualisme Légal Exclusif dans le Littoral Camerounais : Note Stratégique

JANVIER | 09

Phil René Oyono, Martin Biyong, Iris Flore Bayang et Calvin Sahmo

La présente Note Stratégique est le résumé du Rapport issu d'un Diagnostic Rapide conduit sur la question de la tenure forestière dans le littoral camerounais [Edéa/Yabassi et Kribi]. Ce travail visait à faire un état des lieux du statut social, administratif et légal de trois Réserves Forestières de la forêt atlantique humide¹ et de leurs héritières [les UFA² 07002 (Edéa/Yabassi) et 09026 (Kribi)] et à explorer les problèmes de tenure existants. La finalité stratégique des investigations – encore en cours - est de développer, de façon participative, des options de négociation des alternatives de tenure dans ces massifs forestiers. Des enquêtes socio-économiques, des profils historiques, des entretiens semi-structurés ont été effectués dans 10 villages et du matériau cartographique simple assemblé. Des personnes-ressources, des professionnels et des experts de la question des droits aux terres forestières et aux ressources ont aussi été consultés. Dans sa substance, le Rapport Principal présente les arguments et les outils nécessaires pour la négociation et la demande sociale et politique de changement.

Mangombè et de Kienké-Sud [UFA 07002 et 09026]. Il convient cependant de revenir un peu en arrière. Ces UFA sont assises sur des réserves domaniales ou réserves forestières de l'Etat. La Réserve Forestière de Kienké-Sud [Kribi] et les Réserves Forestières Loungahé et Mangombè [Edéa] ont été délimitées et classées respectivement en 1947 et 1948. Ceux que l'on appelait alors les indigènes vivaient dans ces massifs forestiers depuis le 19^{ème} siècle et le début du 20^{ème} siècle. Ces populations considéraient ces espaces - à juste titre, à tout le moins du point de vue de leurs droits et des maîtrises foncières coutumières - comme leurs territoires claniques et lignagers. En dépit de cette antériorité historique et juridique, l'avis et le consentement des indigènes n'ont cependant pas été nécessaires dans le classement de leurs forêts en propriété privée de l'Etat colonial, puis de l'Etat post-colonial.

Après les indépendances, le statut légal de ces massifs n'a pas changé : ils sont restés des réserves domaniales toujours assignées à la régénération forestière à des fins de production du bois d'œuvre. La création du complexe industriel la Cellulose du Cameroun [CELLUCAM] à Edéa en 1981 apporté un élément de tenure nouveau dans le contexte local. C'est le classement, l'année précédente, d'une concession destinée à approvisionner le méga-complexe industriel en bois,² en vue de la production du papier kraft blanchi. Une fois de plus, les communautés locales ne sont pas consultées et la forêt est classée, toujours sans leur avis et consentement. Ce sont des opérations techniques imposées et non négociées. Mal conçue, la CELLUCAM échoue et est fermée en 1984.³ La concession



Nos partenaires

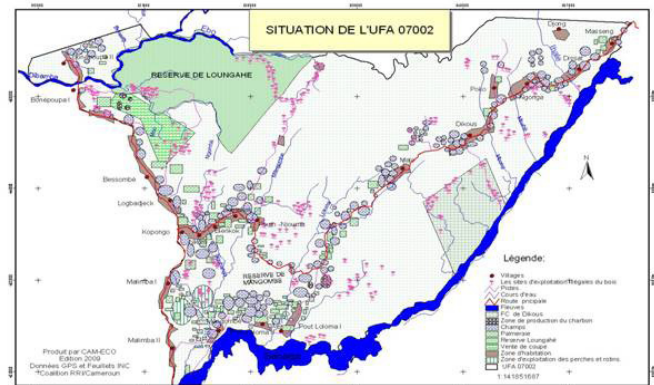
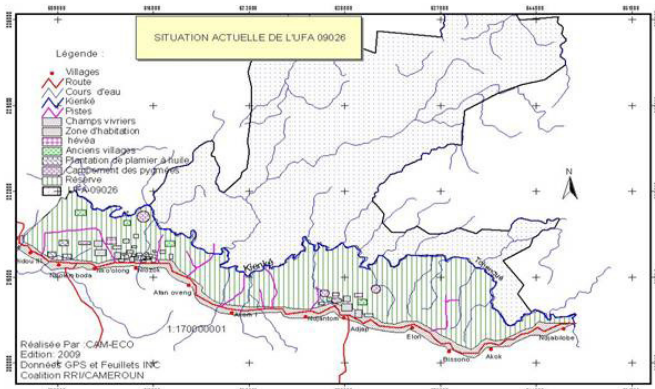


Les trois premières parties dudit Rapport sont descriptives et permettent de lire l'arrière-plan de la question de la tenure dans les terroirs villageois concernés, d'une part, et de comprendre les contextes [historiques, sociaux, écologiques, politiques] fondateurs de la situation actuelle, d'autre part. Ces parties descriptives mettent en lumière la profondeur des liens entre les hommes et la forêt et fournissent un début de réponse à la question du pourquoi des revendications historiques et actuelles des communautés locales. Elles aident aussi à capturer les logiques des administrations forestières coloniales et post-coloniales dans la construction et la reproduction du régime forestier imposé localement. Les deux parties qui suivent, plus analytiques, portent sur le présent de la situation de tenure dans les massifs forestiers de Loungahé/

1. Le sigle UFA signifie 'unité forestière d'aménagement'.

2. Voir ainsi G. Petroff, "Inauguration de la Cellulose du Cameroun. Première Grande Usine à Papier en Afrique Tropicale," *Revue Bois et Forêts des Tropiques* 194, 1980, pp. 64-73.

3. Consulter J-C. Willame, "Cameroun: Les avatars d'un libéralisme planifié," *Politique Africaine* 18, 1985, pp. 44-70.



en question entre alors dans une période d'errance administrative en dépit de son statut légal de forêt de production. Cette période de transition – ou de recul administratif - incite les communautés locales à exiger sa rétrocession. Pour illustrer leur détermination à rentrer dans leurs droits claniques et lignagers, et à la faveur de la loi forestière de 1994 et son décret d'application de 1995, trois communautés riveraines de l'UFA 07002 s'engagent dans le processus d'obtention des forêts communautaires. Malheureusement, elles verront leurs demandes d'obtention des forêts communautaires rejetées par l'administration forestière. Loin de désarmer et tenant compte du fait que les forêts sont le seul réservoir de production des moyens d'existence au niveau local, ces populations ont adressé une requête au Premier Ministre, Chef du Gouvernement, en 2005, dans le but de se voir accorder les enclaves forestières conformément à la loi et au plan de zonage. Cette requête n'a pas encore eu de suite.

Il convient de souligner que les mutations structurelles des agences étatiques chargées de la régénération forestière [le Fonds Spécial Forestier, puis le Fonds National Forestier et Piscicole, puis l'Office National de Régénération des Forêts, et, enfin, l'Office National de Développement des Forêts (ONADEF)]⁴, sur près de 30 ans [1970-1990], n'ont pas débouché sur le changement du statut légal et

administratif des Réserves Forestières de Loungahé/ Mangombè et de Kienké-Sud, ou sur leur déclassement partiel, comme les communautés locales l'ont toujours souhaité et demandé. Des enclaves leur ont été promises à la création de ces réserves. Ces promesses, malheureusement non codifiées, sont restées lettre-morte. Aux revendications verbales des dites communautés, se sont, régulièrement, ajoutés des comportements de violence et de délinquance écologique, comme l'abattage des arbres plantés et les empiètements agricoles.

Les évolutions institutionnelles intervenues dans le secteur forestier camerounais au milieu des années 1990 [le développement d'un plan de zonage provisoire du Sud-Cameroun et la promulgation de la législation forestière de 1994] sont des paramètres décisifs dans le redéploiement de la question de la tenure forestière dans les massifs de Loungahé/Mangombè et de Kienké-Sud. Le plan de zonage procède à une affectation des terres, avec la délimitation, dans les terroirs villageois, d'une zone agro-forestière [domaine non permanent], qui précède le domaine forestier permanent. C'est dans ce dernier que se trouvent les forêts protégées et les forêts de production. Lorsque ces instruments légaux sont développés, les Réserves Forestières de Loungahé/Mangombè et de Kienké-Sud sont pourtant déjà classées depuis près d'un demi siècle, sans zone agro-forestière. Par ailleurs, la législation forestière de 1994 et son décret d'application institutionnalisent la création et l'établissement des forêts communautaires. L'espace

4. Lire à ce sujet République du Cameroun. 'Etude des Plantations de l'Ex-ONADEF sur l'Ensemble du Territoire National'. MINEF/ECOR, Yaoundé, Cameroun. 2004.

dévolu à la mise en place des forêts communautaires est le domaine forestier non permanent [avec la zone agro-forestière], dont ne disposent pas les riverains des deux réserves et des deux UFA.

La dissolution de l'ONADEF – le dernier gestionnaire en date des réserves domaniales⁵ – en 2002 et son remplacement par une nouvelle agence ayant une toute autre mission, l'Agence Nationale d'Appui au Développement Forestier [ANAFOR], posent fait localement remonter à la re-émerger le problème de la rétrocession des réserves et de leur nouveau statut administratif en de termes plus robustes, mais aussi, peut-être moins complexes. Dans les mécanismes de rétrocession mis en œuvre par le décideur, les Réserves de Loungahé/Mangombè et de Kienké-Sud sont transformées en UFA. Les deux UFA sont concédées à Edéa Technopole Services [UFA 07002] et la Cameroon United Forests [UFA 09026]. Dans le fond, cette conversion statutaire ne concerne que la Réserve Forestière de Kienké-Sud, puisque les Réserves Forestières de Loungahé/Mangombè sont, de facto comme de jure, reversées dans l'UFA 07002, autrement dit la concession classée pour l'approvisionnement de la CELLUCAM en 1980. Cette forme de rétroaction et le décalage induit sont la force motrice d'un mouvement de revendications des communautés locales, en quête de la reconnaissance de leurs droits. Les communautés locales - qui attendaient que leurs forêts leur soient rétrocédées pour y créer des forêts communautaires - estiment aujourd'hui que pour la troisième fois dans l'histoire environnementale de leurs terroirs, leurs droits forestiers les plus substantifs sont déniés. Cette situation ne laisse pas indifférents les chefs traditionnels des villages riverains de l'UFA 07002, qui ont adressé un autre mémorandum au Premier Ministre, Chef du Gouvernement, le 13 Août 2008.

L'histoire des réserves considérées dans cette Note et des deux UFA qui en sont associées est de plus en plus marquée par des manifestations communautaires de

5. Voir Note 3 supra.

6. Lire à ce titre P.R. Oyono. "The Foundations of the *Conflit de Langage* over Land and Forests in Southern Cameroon," *African Study Monographs* 26(3), 2005, pp.115-144.

rejet et de contestation.⁶ L'Etat, en tant que puissance publique, a toujours mis de l'ordre dans les relations entre les communautés locales et ces massifs forestiers. Depuis la moitié des années 1990, les revendications semblent se structurer de manière plus stratégique et quitter le champ de ce que l'administration forestière a souvent taxé de délinquance écologique. C'est pour cela que des pétitions et des mémorandums communautaires plus constructifs sont signés et envoyés aux décideurs. Des demandes de négociation et des agendas sont aussi formulées par les communautés riveraines. La partie 4 du Rapport porte sur ces revendications et leurs fondements. La partie 5 dépoussière ces revendications communautaires et les transforme en alternatives et options de négociation et de changement. Certaines des options suivantes – émanant pour l'essentiel des communautés locales - peuvent être mises dans les stratégies de négociation et de demande du changement contenues dans le Rapport Principal :

- Massif forestier de Loungahé/Mangombè [UFA et réserves]
 - Déclassement Partiel de l'UFA et Rétrocession et Matérialisation d'une Bande Forestière d'une Profondeur de quatre (4) kilomètres aux Communautés Villageoises.
 - Une plus Grande Implication des Communautés dans le Processus de Création et de Délimitation des Enclaves.
 - Création des Forêts Communautaires dans les Espaces Réclamés et Rétrocédés.
 - Signature Définitive des Conventions de Gestion des forêts communautaires au Profit des Communautés villageoises.
 - Respect des Sites Sacrés dans la Réserve de Loungahé (vestiges et arbres).
 - Création des Forêts Communales pour les 3 Arrondissements qui partagent le Massif Forestier.

- Massif forestier de Kienké-Sud [UFA et réserve]
 - Déclassement Partiel de l'UFA et Rétrocession d'une Bande Forestière d'une Profondeur de 1,8 kilomètres aux Communautés Villageoises.
 - Immatriculation des Nouveaux Espaces au Profit des Communautés Locales.

- Non Reconduction de la Convention Provisoire avec CUF au Terme de la Troisième année (2009) et Rétrocession Totale de la Forêt aux Villages Riverains.
- Non Renouveau de la Première Convention de 15 ans et Rétrocession Totale de la Forêt aux Communautés Locales.
- Etablissement des Forêts Communautaires dans les Espaces Rétrocédés aux Communautés Locales (soit la Bande de 1,8 kilomètre soit toute l'UFA)
- Etablissement de 3 Forêts Communales au Profit de 3 communes Riveraines du Massif Forestier.

La partie terminale du Rapport esquisse des scénarii, pour le futur. Grosso-modo, il peut advenir ce qui suit : [a] des réformes de tenure négociées sont conduites et des pans des massifs forestiers sont rétrocédés aux communautés locales, qui y établissent des forêts communautaires, comme revendiqué. Le législateur peut même aller plus loin en institutionnalisant l'immatriculation, sous forme de propriété, de ces terres forestières communautaires ; [b] le statut quo est maintenu. Les tentatives de négociation sont infructueuses. Les revendications se durcissent et se transforment en mouvement environnemental. Des dérapages surviennent et l'Etat met de l'ordre. La question des droits s'installe dans une longue et

conflictuelle durée, à l'issue incertaine dans des dizaines d'années.

La souveraineté de l'Etat sur les ressources naturelles est incontestable. Et l'administration forestière a consenti des coûts [financiers, humains et techniques] énormes dans les efforts de régénération des réserves domaniales comme Loungahé/Mangombé et Kienké-Sud. A l'avenant, des innovations ne pourraient être introduites dans l'infrastructure administrative et légale des droits aux forêts au cas par cas. Les réserves forestières et domaniales du même type couvrent tout le territoire national et des UFA ont été classées dans tout le Cameroun forestier. Le processus de négociation doit donc tenir des aspects tant locaux que nationaux [globaux] de la question.

En d'autres termes, la présente Note est une contribution initiale à une stratégie nationale et un instrument en support à la volonté de l'Etat camerounais de reconnaissance des droits des communautés locales. Dans une telle stratégie, le matériau de cette Note est d'un apport considérable. Avoir des preuves, argumenter et négocier sont les clefs de toute démarche de plaidoyer. Il convient donc, pour les communautés locales, les leaders d'opinion et les plaideurs, de négocier avec l'Etat, qui a les cartes décisionnelles dans sa manche –, et non de conduire une confrontation au demeurant déséquilibrée et coûteuse.

Oyono, P. R., M. Biyong, I. F. Bayang, and C. Sahmo. *Etat, Communautés Locales et Changement du Statut des Forêts. Dualisme Légal Exclusif dans le Littoral Camerounais : Note Stratégique*. Washington : Rights and Resources Initiative, 2009.

L'initiative pour les Droits et Ressources (RRI) est une coalition globale engagée à promouvoir les réformes de la tenure, de la politique et des marchés forestiers. RRI est composée de nombreuses organisations internationales, régionales et communautaires impliquées dans la recherche, le développement et la conservation naturelle. Pour en savoir plus, visitez www.rightsandresources.org.

La publication de ce rapport a été possible grâce au soutien des organisations suivantes : le Ministère du Royaume-Uni pour le développement international, la Fondation de Ford, le Centre de recherches pour le développement international, l'Agence norvégienne pour la coopération en développement, l'Agence suédoise pour la coopération en développement international, et l'Agence suisse pour la direction du développement et de la coopération. Les avis ici présentés sont ceux des auteurs et ne sont pas forcément partagés par les agences ci-citées qui ont généreusement soutenu ce projet, ni par les Partenaires de la coalition.