

Forêts communautaires camerounaises et Plan d'action « Forest Law Enforcement, Governance and Trade » (FLEGT) : quel prix pour la légalité ?

Cecilia JULVE LARRUBIA¹
Paule Pamela TABI ECKEBIL^{2, 3}
Nadège NZOYEM SAHA⁴
Jean Claude TCHANTCHOUANG⁵
Benoit KERKHOFS¹
Antoine BEAUQUIN⁶
Jean Paul MBARGA MBARGA¹
Cédric VERMEULEN⁶
Paolo Omar CERUTTI^{2, 7}
Guillaume LESCUYER^{2, 8}

¹ Nature+ asbl
Laboratoire de foresterie des régions
tropicales et subtropicales
Passage des Déportés, 2
BP 5030, Gembloux
Belgique

² Cifor
Bureau régional pour l'Afrique
centrale
BP 2008, Yaoundé
Cameroun

³ Université de Yaoundé 1
BP 812, Yaoundé
Cameroun

⁴ Organisation néerlandaise
de développement (Snv)
BP 1239, Yaoundé
Cameroun

⁵ Centre africain de recherches
forestières appliquées et
de développement (Carfad)
BP 885, Yaoundé
Cameroun

⁶ Gembloux Agro-Bio Tech –
Université de Liège
Unité de gestion des ressources
forestières et des milieux naturels
Laboratoire de foresterie des régions
tropicales et subtropicales
Passage des Déportés, 2
BP 5030, Gembloux
Belgique

⁷ Australian National University
Canberra
Australie

⁸ Cirad
UR B&Sef
BP 2572, Yaoundé
Cameroun



Photo 1.
Exploitation d'une forêt communautaire à l'aide d'une scie mobile.
Photo Q. Verstappen.

C. JULVE LARRUBIA, P. P. TABI ECKEBIL,
N. NZOYEM SAHA, J. C. TCHANTCHOUANG,
B. KERKHOFS, A. BEAUQUIN,
J. P. MBARGA MBARGA, C. VERMEULEN,
P. O. CERUTTI, G. LESCUYER

RÉSUMÉ

FORÊTS COMMUNAUTAIRES CAMEROUNAISES ET PLAN D'ACTION « FOREST LAW ENFORCEMENT, GOVERNANCE AND TRADE » (FLEGT) : QUEL PRIX POUR LA LÉGALITÉ ?

L'exploitation illégale des forêts est une menace importante pour la plupart des grands massifs forestiers tropicaux. Afin de lutter contre l'exploitation et le commerce illégaux du bois, l'Union européenne a mis en place le Plan d'action « Forest Law Enforcement, Governance and Trade » (FLEGT) qui a ouvert la négociation de l'Accord de partenariat volontaire avec le Cameroun. En 2010, les deux parties ont signé cet accord qui engage le Cameroun à assurer la légalité du bois à destination des marchés extérieurs et intérieurs pour tous les titres forestiers. Les forêts communautaires ont de ce fait été incluses dans cet accord et devront assurer la légalité de leur production de bois. Pour ce faire, une grille de légalité spécifique a été élaborée. Cette grille de légalité a été testée au sein de la moitié des forêts communautaires actives afin d'analyser les écarts existant entre les activités telles qu'elles sont conduites sur le terrain et les indicateurs de légalité inclus dans la grille. Les résultats montrent qu'aucune des forêts échantillonnées ne respecte entièrement les exigences de cette grille. Cette étude a permis d'identifier les goulets d'étranglement qui s'avèrent liés à des procédures complexes et au coût excessif qu'impose le respect de la légalité. Certains vérificateurs actuellement non conformes pourraient le devenir en renforçant les capacités des communautés et aussi en modifiant diverses réglementations. C'est à ces conditions que ces forêts pourront constituer une source d'approvisionnement légal du marché national du bois.

Mots-clés : forêts communautaires, accord, FLEGT, grille de légalité, législation, Union européenne, Cameroun.

SUMMARY

CAMEROONIAN COMMUNITY FORESTS AND FOREST LAW ENFORCEMENT, GOVERNANCE AND TRADE ACTION PLAN (FLEGT): LEGALITY AT WHAT PRICE?

Illegal logging is a threat to the world's tropical forests. To act against over-exploitation of timber, the European Union has set up the Forest Law Enforcement, Governance and Trade action plan (FLEGT), which opened the Voluntary Partnership Agreement (VPA) negotiating agenda with Cameroon. In 2010, the two parties signed the VPA, committing Cameroon to ensure the legality of timber from all logging concessions sold on external and domestic markets. Community forests (CF) were included in the agreement and must therefore ensure the legality of their timber production. To do that, a specific legality grid has been developed. This was tested in half of active community forests in Cameroon to analyse any gaps between activities as practiced in the field and the legality criteria set out in the legality grid. The result show that no CF fully complied with this grid. The study identified obstacles due to complex procedures and to the excessive costs of compliance. Some criteria not currently met could be complied with through community capacity-building and by amending certain regulations. Under these conditions, community forests could become a source of legal supplies at least for the domestic timber market.

Keywords: community forests, agreement, FLEGT, legality grid, legislation, European Union, Cameroon.

RESUMEN

BOSQUES COMUNITARIOS DE CAMERÚN Y PLAN DE ACCIÓN « FOREST LAW ENFORCEMENT, GOVERNANCE AND TRADE » (FLEGT): ¿CÚAL ES EL PRECIO DE LA LEGALIDAD?

La tala ilegal de los bosques tropicales es una de las amenazas que pesan sobre las grandes masas forestales. Para luchar contra la explotación maderera abusiva, la Unión Europea ha puesto en marcha un plan de acción aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (« Forest Law Enforcement, Governance and Trade », FLEGT), que abrió la negociación del Acuerdo de Asociación Voluntaria (AAV) con Camerún. En 2010, ambas partes firmaron el acuerdo por el que Camerún se compromete a garantizar la legalidad de la madera destinada a mercados externos e internos de todos los permisos de aprovechamiento forestal. Por esta razón, los bosques comunitarios (BC) fueron incluidos en el acuerdo y se tendrá que garantizar la legalidad de su producción maderera. Para lograrlo, se desarrolló una tabla específica de legalidad. Dicha tabla fue probada en la mitad de los bosques comunitarios de Camerún para analizar las divergencias existentes entre las actividades ejecutadas sobre el terreno y los indicadores de legalidad incluidos en la tabla. El resultado muestra que ningún bosque cumple plenamente con los requisitos de la tabla. El estudio comprobó que los cuellos de botella están asociados a la complejidad de los trámites y al excesivo costo del respeto de la legalidad. Algunos de los verificadores que actualmente no cumplen los requisitos podrían hacerlo si se reforzase la capacidad de las comunidades y se modificaran algunas disposiciones reglamentarias. Con estas condiciones, los bosques comunitarios constituirán una fuente de abastecimiento legal, al menos para el mercado maderero nacional.

Palabras clave: bosques comunitarios, acuerdo, FLEGT, tabla de legalidad, legislación, Unión Europea, Camerún.

Introduction

Afin de lutter contre l'exploitation et le commerce illégaux de bois mettant en péril la durabilité des ressources forestières mondiales, l'Union européenne a adopté en 2003 le Plan d'action « *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* » (FLEGT). Ce plan a instauré une approche novatrice de lutte contre l'exploitation abusive des forêts, en établissant un lien entre l'amélioration de la gouvernance dans les pays producteurs et l'accès aux marchés rémunérateurs européens (BROWN *et al.*, 2009). C'est dans ce cadre que, le 6 octobre 2010, le gouvernement camerounais a signé l'Accord de partenariat volontaire (Apv), qui a été ratifié le 9 août 2011. Cet accord engage légalement et mutuellement le Cameroun et l'Union européenne à ne commercialiser que du bois et des produits dérivés dont la légalité est effectivement vérifiée. Le Cameroun s'est ainsi engagé dans un processus de renforcement du cadre juridique qui doit donner lieu à la mise à jour du cadre législatif, à une meilleure application de la loi, à l'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier, à la mise en place d'un Système de vérification de la légalité (Sv) et à la traçabilité du bois à l'échelle nationale. En plus d'assurer le respect de la légalité pour tout bois à destination du marché export, le Cameroun a choisi d'étendre le Sv à la production artisanale qui alimente le marché intérieur du pays. Hormis la production et la commercialisation de bois exploité sans titre officiel, qui représente une grande partie du marché intérieur (CERUTTI, LESCUYER, 2011), une des sources « légales » d'approvisionnement de ce marché est constituée des forêts communautaires (Fc).

Les Fc ont été mises en place au Cameroun par la loi forestière de 1994 et son décret d'application de 1995. Pour la mise en œuvre des forêts communautaires, un « Manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires » fut élaboré en 1998 et révisé en 2009, en intégrant plusieurs aspects qui favorisent le développement de la foresterie communautaire (MINFOF, 2009). Ces forêts ayant chacune une superficie maximale de cinq mille hectares se situent dans le domaine forestier non permanent. Afin de pouvoir exploiter la forêt communautaire, les parties prenantes doivent établir un document dénommé « Plan simple de gestion » (Psg) décrivant l'ensemble des activités à entreprendre en fonction des intentions et souhaits des membres de la communauté ; ce plan de gestion est révisé tous les cinq ans. Après élaboration et approbation du Psg, les Fc font l'objet d'une convention « définitive » de gestion signée entre la communauté et l'administration. Cette convention a une durée de vingt-cinq ans renouvelable (MINFOF, 2009). Les communautés ont aussi la possibilité de signer une convention « provisoire » de gestion, d'une durée de deux ans, période pendant laquelle elles peuvent exploiter la forêt avant d'élaborer le Psg.



Photo 2.

Exploitation du bois avec la tronçonneuse.
Photo P. P. Tabi Ekebil.

Quatre types d'exploitation du bois sont autorisés dans les forêts communautaires : en régie (par la communauté elle-même), par vente de coupe, par permis d'exploitation ou par autorisation personnelle de coupe (MINFOF, 2009). Cependant, l'Apv ne prévoit qu'une seule grille pour les Fc exploitées en régie. Le plus souvent, par manque de moyens, les communautés sous-traitent l'activité à un opérateur économique, qui généralement finance tout le processus (EZZINE DE BLAS *et al.*, 2008 ; CUNY, 2011). Des études menées dans les régions du Sud et de l'Est du Cameroun montrent que l'exploitation en régie n'est effective que dans seulement 13 % des Fc (NZOYEM MAFFO *et al.*, 2010) (photo 1). Le type d'exploitation par « sous-traitance » ou « en partenariat » avec un opérateur privé n'est pas légalement défini, bien qu'il existe dans la grille de légalité pour les Fc (indicateur 1.3, cf. tableau I). Ce type d'accord génère de nombreux conflits (EZZINE DE BLAS *et al.*, 2011), qui devront être assumés par les communautés, seules responsables de la gestion de leurs Fc aux yeux de l'administration (BEAUQUIN *et al.*, 2011 ; CUNY, 2011).

Quinze ans après la mise en place des premières Fc, les impacts écologiques, économiques et sociaux de la foresterie communautaire sont mitigés (TABI, 2012 ; CUNY, 2011 ; NZOYEM MAFFO *et al.*, 2010 ; JULVE *et al.*, 2007 ; VERMEULEN *et al.*, 2006). Les causes en sont les difficultés de commercialisation du bois, un faible taux d'exploitation et la concurrence déloyale avec le bois informel.

Tableau I.**Grille de légalité pour l'exploitation en régie d'une forêt communautaire (grille n° 6 de l'Accord de partenariat volontaire).****Critère 1 : L'entité forestière exploitante est juridiquement habilitée**

Indicateur 1.1 : La communauté est organisée sous la forme d'une entité juridique légalement reconnue

Vérificateurs

- 1.1.1 Récépissé de déclaration (association)
- 1.1.2 Certificat d'enregistrement (Gic)
- 1.1.3 Acte du greffier (Gie)

Indicateur 1.2 : La communauté est bénéficiaire d'une forêt communautaire légalement attribuée et d'une convention de gestion signée par l'administration

A- Convention provisoire de gestion

- 1.2.1 Récépissé de dépôt d'un dossier complet de demande d'attribution d'une forêt communautaire
- 1.2.2 Convention provisoire de gestion signée entre la communauté et l'autorité administrative compétente

B- Convention définitive de gestion

- 1.2.3 Récépissé de dépôt d'un dossier complet de soumission du Plan simple de gestion pour la convention définitive
- 1.2.4 Acte d'approbation du Plan simple de gestion signé par le ministre des forêts et de la faune
- 1.2.5 Convention définitive de gestion signée par l'autorité compétente

Indicateur 1.3 : En cas de sous-traitance de l'activité, l'entité forestière sous-traitante dispose des documents qui attestent la régularité de cette situation

- 1.3.1 Contrat de sous-traitance / partenariat
- 1.3.2 Lettre d'approbation du contrat de sous-traitance, délivrée par le ministère en charge des forêts
- 1.3.3 Registre du commerce établi au greffe compétent
- 1.3.4 Agrément à la profession forestière accordé par l'autorité compétente
- 1.3.5 Extrait de dépôt des empreintes du marteau forestier au greffe de la Cour d'appel compétente

Indicateur 1.4 : La communauté ne fait pas l'objet d'une mesure de retrait ou de suspension de la convention de gestion en cours par l'administration en charge des forêts

- 1.4.1 Sommier des infractions publié par le ministère en charge des forêts ou procès-verbal de constatation d'infraction(s) dressé par l'agent assermenté du ministère en charge des forêts
- 1.4.2 Décision de suspension du ministre en charge des forêts, le cas échéant
- 1.4.3 Registre des contentieux des services locaux compétents

Critère 2 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière d'exploitation et d'aménagement forestier

Indicateur 2.1 : L'entité forestière dispose des ressources professionnelles compétentes et suffisantes, soit en interne, soit par l'intermédiaire d'une personne physique ou morale, pour l'exécution des travaux d'inventaire prévus dans le Plan simple de gestion

- 2.1.1 Agrément des différents sous-traitants ayant participé à certaines activités de l'aménagement (inventaires)
- 2.1.2 Contrats de prestations de services avec une (des) structure(s) agréée(s) ou un organisme public
- 2.1.3 Attestation de conformité des travaux d'inventaire

Indicateur 2.2 : L'entité forestière dispose d'une autorisation légale de coupe

- 2.2.1 Lettre d'approbation des termes de référence de l'étude d'impact/audit environnemental
- 2.2.2 Attestation de conformité environnementale
- 2.2.3 Certificat annuel d'exploitation (Cae)
- 2.2.4 Notification de démarrage des activités

Indicateur 2.3 : L'entité forestière respecte les normes d'exploitation forestière dans les parcelles

- 2.3.1 Certificat de recollement
- 2.3.2 Rapport annuel d'activité

Indicateur 2.4 : L'entité forestière respecte les quantités autorisées (nombre de tiges/ volume), conformément aux prescriptions du certificat annuel d'exploitation

- 2.4.1 Carnet de chantier (DF10) ou déclaration Sigif et lettres de voiture
- 2.4.2 Certificat de recollement
- 2.4.3 Rapport annuel d'activité

Critère 3 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière de transport des bois

Indicateur 3.1 : L'entité forestière s'assure que les produits bois sont transformés en toute légalité et sont accompagnés de tous les documents nécessaires et marques réglementaires pour attester leurs origines légales

- 3.1.1 Lettre de voiture sécurisée et paraphée par l'autorité compétente du ministère en charge des forêts pour le transport des grumes et débités par route
- 3.1.2 Déclaration spéciale sur bordereau visé par le responsable compétent en cas de transport par train
- 3.1.3 Certificat d'emportage du service des douanes compétent (transport par containers) assorti du rapport d'emportage du service forestier du lieu d'enlèvement

Critère 4 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière sociale

Indicateur 4.1 : L'entité forestière respecte les dispositions du Plan simple de gestion à l'égard des communautés locales de sa (ses) zone(s) d'intervention

- 4.1.1 Plan simple de gestion

Critère 5 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière de protection de la biodiversité et de l'environnement

Indicateur 5.1 : L'entité forestière a pris les dispositions nécessaires pour interdire la participation de la population au braconnage, à la chasse commerciale ainsi qu'au transport ou au commerce des produits et des moyens de chasse. Elle encourage, appuie et/ou initie toute(s) action(s) visant à faire appliquer la réglementation en matière de protection de la biodiversité dans la forêt communautaire

- 5.1.1 Supports d'information et de sensibilisation (affiches, rapports, vidéos, cassettes, etc.) et/ou règlement intérieur
- 5.1.2 Plan simple de gestion

Indicateur 5.2 : L'entité forestière s'est conformée à la législation environnementale et met en œuvre les mesures d'atténuation identifiées

- 5.2.1 Plan simple de gestion
- 5.2.2 Attestation de respect des clauses environnementales
- 5.2.3 Sommier des infractions environnementales



Photo 3.

Le débardage du bois des forêts communautaires se fait le plus souvent à tête d'homme.
Photo P. P. Tabi Eckebil.

Le marché export, techniquement très contraignant, est mal connu par les gestionnaires des Fc, qui n'ont pas les capacités techniques et financières pour fournir du bois de qualité et en quantité suffisante dans les délais raisonnables. Le marché intérieur est largement dominé par les sciages illégitimes : CERUTTI et LESCUYER (2011) estiment qu'environ 73 % du bois vendu dans les grands marchés provient de sources inconnues (photos 2 et 3). Une quantité non négligeable de ce bois emprunte la route du Nord-Cameroun à destination du Tchad (CERUTTI, LESCUYER, 2011 ; TABI, 2012).

Dans ce contexte, les Fc représentent l'une des principales opportunités pour un approvisionnement légal du marché local et sous-régional, mais n'alimentent le marché national qu'à hauteur de 2 à 4 % (INGRAM *et al.*, 2010). La cause principale de ce phénomène est que l'exploitation légale du bois est plus contraignante en termes techniques et financiers – et donc moins concurrentielle – que l'exploitation par la voie illégale (JULVE *et al.*, 2007 ; NZOYEM MAFFO *et al.*, 2010). Par ailleurs, plusieurs formes d'illégalité sont pratiquées dans les Fc, depuis l'exploitation sans respect des normes (exploitation hors limites, en dessous du diamètre minimum d'exploitation, dépassement des quotas, etc.) jusqu'au trafic de documents sécurisés pour le transport de

débités (lettres de voiture) (TABI, 2012 ; TROPENBOS, 2012 ; CUNY, 2011 ; NDUME-ENGONE, 2010). Ces irrégularités sont facilitées, d'une part, par l'inexistence ou le manque d'efficacité des mécanismes de suivi-contrôle mis en œuvre par l'administration en charge des forêts ou par les communautés elles-mêmes et, d'autre part, par la faible gouvernance et la rareté des sanctions (CERUTTI *et al.*, 2013).

Dans ce contexte, l'Apv, en luttant contre le bois illégal sur le marché national, peut se présenter comme une opportunité pour faciliter la commercialisation des produits des Fc dont la légalité serait avérée. Cependant, il peut aussi être un véritable obstacle à leur développement si les règles « légales » ne sont pas adaptées à un fonctionnement optimal des Fc (e.g. BEAUQUIN *et al.*, 2011) ; si les Fc n'arrivent pas à respecter les critères de légalité, elles seront encore plus vulnérables à la corruption dans le contexte de l'Apv (CERUTTI *et al.*, 2013). Pour éclaircir la situation, la présente étude s'est attachée à identifier les goulets d'étranglement qui empêchent de respecter les exigences de la grille de légalité ainsi que leurs causes, afin de proposer des politiques réalistes et adaptées au contexte de la foresterie communautaire camerounaise.

Méthodes

La grille de légalité numéro 6 en annexe de l'Apv signé par le Cameroun concerne l'exploitation en régie des Fc. Cette grille comporte 5 critères, 12 indicateurs et 37 vérificateurs (tableau I).

L'application des 37 vérificateurs a été testée dans 76 Fc, d'une part en interrogeant les gestionnaires de Fc, d'autre part en vérifiant les documents disponibles sur le site d'exploitation.

Chaque vérificateur a été rempli par un code variant de 0 à 2 :

0 = non conforme ;

1 = conforme (le document – ou son substitut crédible – est disponible) ;

2 = sans objet.

Un vérificateur a été considéré non conforme quand il n'était pas disponible ou pas observé dans le(s) village(s) détenant la Fc. Par exemple, même si les gestionnaires affirmaient avoir un contrat de partenariat/sous-traitance (vérificateur 1.3.1), si le contrat n'était pas constaté en main par l'enquêteur, ce vérificateur était non conforme.

Un vérificateur est conforme dès que le document nécessaire est présenté. Il est cependant possible que le document n'ait pas été obtenu en suivant la procédure légale, ou qu'il ne reflète pas la réalité de terrain. L'étude s'est limitée à noter la conformité du vérificateur, et non sa véracité. Par exemple, pour le vérificateur 2.2.3, si le document de Certificat annuel

d'exploitation (Cae) était observé, il était considéré « conforme », indépendamment de la procédure suivie pour l'obtenir ou de son respect dans les opérations de terrain.

La mention « sans objet » a été attribuée aux vérificateurs qui n'étaient pas applicables dans certaines Fc. Par exemple, pour les Fc exploitant en régie, les cinq vérificateurs de l'indicateur 1.3 portant sur la sous-traitance étaient considérés comme « sans objet ».

La prise des données a eu lieu entre février 2011 et juillet 2012. Au cas où la Fc n'était pas en activité lors de l'enquête, le test de la grille a été effectué à partir de la dernière année d'exploitation entre 2009 et 2011.

L'échantillonnage s'est fait de manière aléatoire dans la mesure des contraintes logistiques sur 76 Fc de trois régions forestières du Cameroun (tableau II). Des 76 Fc échantillonnées, 5 sont sous convention provisoire de gestion (7 %) et le reste sous convention définitive. Sept Fc exploitent en régie (9 %) et le reste par sous-traitance.

Pour 3 Fc, les données sur la superficie n'étaient pas disponibles, et nous avons donc utilisé la superficie moyenne de 3 208 ha établie à l'échelle nationale en 2010 (CUNY, 2011).

Les statistiques de 2011 du ministère en charge des forêts montrent que 184 conventions de gestion étaient signées, pour une superficie de 684 167 ha (WRI, 2012). Avec 76 Fc et une superficie totale de l'échantillon de 251 288 ha, cette étude couvre 41 % du nombre de Fc ayant

Tableau II.
Localisation des forêts communautaires échantillonnées.

Région	Département	Nombre de forêts communautaires			Superficie (ha)
		Sous-traitance	Régie	Total	
Centre	Mbam et Kim	5		5	24 688
	Nyong et So'o	1		1	5 000
	Sous-total Centre	6		6	29 688
Est	Haut-Nyong	35	3	38	116 170
	Kadey	14	1	15	31 267
	Lom et Djerem		3	3	14 088
	Mboumba et Ngoko	5		5	24 380
Sous-total Est		54	7	61	185 905
Sud	Dja et Lobo	2		2	4 017
	Mvila	6		6	27 341
	Océan	1		1	4 337
Sous-total Sud		9		9	35 695
Total général		69	7	76	251 288

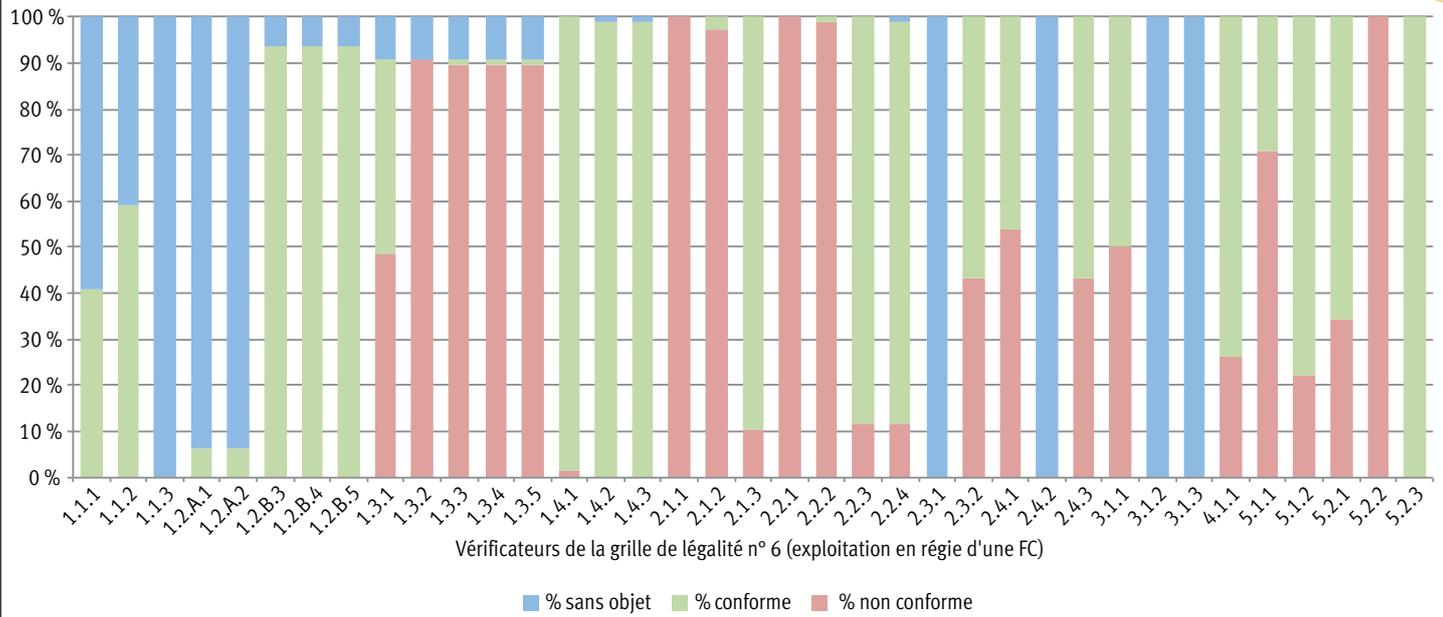


Figure 1.
Application des vérificateurs dans les forêts communautaires échantillonnées.

la possibilité d'exploiter légalement et 37 % de leur superficie. Le nombre de Fc actives est considéré comme le nombre de Fc ayant obtenu leur Cae. Étant donné que les Fc échantillonnées ont exploité dans des années différentes, le nombre de Cae considéré a été le maximum entre 2009 et 2012, soit 145 (année 2012). Cette étude a échantillonné 52 % du nombre des Fc actives.

Cet échantillon est représentatif, non seulement en raison de sa taille (52 %) mais aussi par sa distribution géographique homogène et le nombre d'exploitations en régie faisant partie de l'étude.

Résultats

Aucune des forêts communautaires enquêtées ne s'est révélée entièrement conforme à la grille de légalité n° 6 (figure 1).

Un examen détaillé montre bien que trois vérificateurs sont non conformes pour toutes les Fc échantillonnées. Il s'agit des vérificateurs 2.1.1 « Agrément des différents sous-traitants ayant participé à certaines activités de l'aménagement (inventaires) », 2.2.1 « Lettre d'approbation des Tdr de l'étude d'impact/audit environnemental » et 5.2.2 « Attestation de respect des clauses environnementales ».

En outre, huit vérificateurs ne sont pas conformes pour plus de la moitié de l'échantillonnage. Il s'agit des indicateurs 1.3.2 « Lettre d'approbation du contrat de sous-traitance, délivrée par le ministère en charge des forêts », 1.3.3 « Registre du commerce établi au greffe compétent », 1.3.4 « Agrément à la profession forestière accordé par l'autorité compétente », 1.3.5 « Extrait de dépôt des empreintes du marteau forestier au greffe de la Cour d'appel compétente »

(photo 4), 2.1.2 « Contrats de prestations de services avec une (des) structure(s) agréée(s) ou un organisme public », 2.2.2 « Attestation de conformité environnementale », 2.4.1 « Carnet de chantier (DF10) ou déclaration Sigif et lettres de voiture » et 5.1.1 « Supports d'information et de sensibilisation (affiches, rapports, vidéos, cassettes, etc.) et/ou règlement intérieur ».

Et enfin, vingt-six vérificateurs (70 %) sont respectés par la moitié des forêts étudiées.

Par rapport à des études plus restreintes (TABI, 2012 ; BEAUQUIN *et al.*, 2011), les résultats confirment qu'il existe un écart important entre les opérations conduites avec un échantillon significatif de Fc et le cadre de « légalité » établi par la grille. En particulier, trois vérificateurs ne sont pas conformes pour aucune des Fc échantillonnées et huit autres ne sont pas conformes pour plus de la moitié de l'échantillonnage. Les raisons de non-conformité sont liées à un ou plusieurs des aspects ci-après.

Procédures complexes

Elles entraînent des blocages administratifs difficilement surmontables. Il s'agit notamment des vérificateurs liés à l'agrément du sous-traitant de l'activité d'exploitation forestière et à la lettre d'approbation du contrat de sous-traitance de l'activité d'exploitation (1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5). La réalité observée sur le terrain est que de nombreux exploitants travaillant avec les Fc ne sont pas agréés. Deux explications sont avancées, la première étant qu'il existe un seul type d'agrément à l'exploitation au Cameroun, avec une même procédure (et donc les mêmes contraintes) qui s'applique autant aux exploitants industriels qu'aux exploitants particuliers et artisanaux. Pour ces derniers, la procédure



Photo 4.
Sceau du marteau forestier.
Photo P. Cerutti.

actuelle représente un coût supplémentaire insurmontable, car elle suit une démarche administrative lourde en temps et en argent. Il est donc urgent de développer un agrément adapté à l'exploitation artisanale. La seconde explication est que, en raison du nombre excessif d'agréments délivrés pendant la dernière décennie, le gouvernement a mis un frein à leur signature, en rendant leur obtention encore plus difficile. Dans ce contexte, la perception des exploitants sur le terrain, surtout les artisans, est qu'il est improbable d'obtenir un agrément. Sans agrément, il est évident que la lettre d'approbation des contrats de sous-traitance ne peut pas être signée par l'administration compétente. Trois solutions sont envisageables à court et à moyen terme : inciter les exploitants locaux à s'associer pour diminuer les coûts liés à l'obtention de l'agrément ; promouvoir l'exploitation des Fc en régie, avec lesquelles seraient établis, d'une part, un contrat pour la location du matériel d'exploitation et, d'autre part, un contrat de vente/achat du bois. En fait, il s'agit d'établir une typologie d'agréments en fonction de la nature des activités et de l'investissement tout en responsabilisant l'administration locale directement impliquée pour octroyer aux divers exploitants des agréments pragmatiques et contrôlables *a posteriori*.

Exigences légales onéreuses

Il s'agit des vérificateurs liés à l'agrément des structures faisant les inventaires forestiers (2.1.1 et 2.1.2) et à l'étude d'impact environnemental (2.2.1, 2.2.2 et 5.2.2). Ces exigences légales ont un coût insurmontable pour les communautés, ce qui augmente la dépendance des Fc vis-à-vis des acteurs extérieurs tout en diminuant l'appropriation du processus de foresterie communautaire. Depuis la sim-

plification de la procédure d'inventaire forestier pour les Fc en 2009, le recours à une structure spécialisée disposant d'un agrément officiel pour réaliser cette tâche peut être mis en question. Une approche alternative serait de s'appuyer sur les capacités disponibles dans les communautés pour réaliser cet inventaire simplifié, dont la qualité serait *a posteriori* vérifiée par l'administration forestière.

L'obligation de procéder à une étude d'impact environnemental fait également peser un coût insupportable sur les communautés : le coût administratif d'une étude d'impact sommaire est de l'ordre de 7 600 €, qui s'ajoutent au coût de réalisation de l'étude en tant que telle. Cette contrainte administrative paraît d'autant plus surprenante que les Fc peuvent seulement faire l'objet d'une exploitation artisanale ou semi-industrielle et qu'elles sont situées dans le domaine forestier non permanent (JULVE *et al.*, 2007).

L'agrément pour l'inventaire forestier comme la réalisation de l'étude d'impact environnemental sont aujourd'hui des obstacles à la légalisation des bois extraits des Fc. De telles contraintes, peu compréhensibles au regard de la vocation initiale des Fc, nuisent fortement à la diffusion du modèle et pourraient même aboutir à l'exclusion du bois des Fc du marché « légal » (dans le sens de l'Apv), les communautés préférant rester dans l'illégalité face à des contraintes légales trop rigoureuses. En fait, la création ou le maintien de ces exigences légales refléteraient davantage une volonté de la part de l'administration de complexifier le processus de foresterie communautaire afin de décourager les communautés de s'y engager, comme le soupçonnent certains auteurs (VERMEULEN, 2000 ; EZZINE DE BLAS *et al.*, 2008). Il est aussi possible d'interpréter de telles exigences réglementaires en tant que volonté de l'administration de se détacher de son rôle régalién de gestionnaire et aménageur du territoire, comme c'est le cas pour les concessions forestières industrielles. Cependant, cette approche ne se justifie guère si les impacts négatifs vis-à-vis des populations sont supérieurs aux bénéfiques que ces mêmes populations tirent des Fc, avec le risque de dénaturer non seulement les objectifs et le concept de foresterie communautaire, mais aussi le fondement de l'Apv.

Manque de connaissances ou compétences au sein des communautés

Les vérificateurs 2.4.1 « Carnet de chantier (DF10) ou déclaration Sigif et lettres de voiture » et 5.1.1 « Supports d'information et de sensibilisation et/ou règlement intérieur » sont non conformes pour 54 % et 71 % de l'échantillonnage, respectivement. Il s'agit du facteur de blocage qui est le plus facilement surmontable par des formations dans les Fc. En effet, l'exigence relative aux supports d'information et de sensibilisation pourrait être aisément respectée si les affiches et les rapports étaient réalisés par les structures d'accompagnement des Fc. Le remplissage cor-

rect des carnets de chantier et des lettres de voiture pourrait également faire l'objet d'une formation complète, ce qui limiterait le trafic dont font l'objet ces documents au sein et surtout en dehors des communautés concernées.

La révision de la loi forestière et environnementale en cours au Cameroun devrait tenir compte de ces contraintes procédurales et économiques, et adapter les exigences légales aux réalités des communautés. Cependant, le changement du cadre légal ne peut guère suffire, d'autres solutions de lutte contre la corruption, passant notamment par des incitations économiques, sont à proposer (CERUTTI *et al.*, 2013). En l'absence de telles mesures, les Fc pourraient continuer à être exploitées en situation illégale au regard du Flegt, avec la conséquence plausible que l'administration pourrait opter pour leur élimination pure et simple, en marginalisant le seul permis qui accorde des droits aux communautés dans la gestion de ressources naturelles et en décrédibilisant une des rares possibilités d'alimenter légalement le marché national camerounais.

Conclusion

Au terme de cette étude menée au sein de la moitié de forêts communautaires en activité au Cameroun (soit 76 forêts, ratio 52 %) et dont l'objectif était de tester la grille de légalité relative à ces forêts, un certain nombre de non-conformités aux exigences de la grille du Plan d'action « *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* » (Flegt) ont été observées. Certains des vérificateurs de la grille constituent des goulets d'étranglement et de véritables blocages pour l'obtention d'un certificat de légalité de gestion d'une Fc.

Ainsi, les documents relatifs à la sous-traitance de l'activité d'exploitation forestière et de la réalisation des travaux d'inventaire sont, dans la plupart des cas, inexistants. La cause principale provient du fait que les prestataires de services ne sont pas (ou rarement) agréés ; il en est de même pour la profession liée à l'exploitation forestière ou aux travaux d'inventaire. Aussi, la grille de légalité proposée par le Plan d'action Flegt aboutirait-elle à pénaliser les détenteurs/gestionnaire de la forêt au lieu de sanctionner les sous-traitants.

Les documents relatifs à la conformité environnementale de la Fc sont également inexistants. Cependant, compte tenu de l'appartenance des Fc au domaine forestier non permanent, de l'existence d'un Plan simple de gestion et de l'exploitation de type artisanal qui se déroule dans les Fc, la pertinence et l'existence même de ces évaluations environnementales doivent être remises en question, et cela sachant que l'esprit de la loi de 1994 était bien celui de placer ces forêts dans un contexte de foresterie sociale pour le développement.

Les résultats de cette étude montrent un des avantages indirects que les négociations et la mise en œuvre de l'Accord de partenariat volontaire (Apv) apportent en cas de défaillance en matière de gouvernance, qui a été de faire apparaître les différents blocages qui seraient restés sous-estimés ou occultés en l'absence de négociations. La grille de légalité utilisée pour l'Apv a permis de faire le bilan exhaustif des contraintes réglementaires s'appliquant aux différents modes d'exploitation du bois. Pour ce modèle de gestion forestière, les résultats montrent que la grille de légalité est partiellement inapplicable et/ou grève substantiellement les coûts de création et de fonctionnement. Sans modification des réglementations les plus contraignantes, l'Apv pourrait mener à exclure les petits exploitants du secteur forestier légal sous prétexte de ne pas respecter la loi. L'effet pervers serait que, faute de promouvoir la production légale de bois, l'Apv ne ferait que déclencher l'intensification de la production illégale, dont les principaux bénéficiaires sont très rarement les populations locales. Il est indispensable que des formations à destination des communautés locales soient consenties pour bien appréhender les critères et modalités de bonne gestion, mais en outre que des mesures légales soient prises par les administrations compétentes impliquées dans la mise en œuvre de l'Apv, afin de ne pas mettre ce modèle de foresterie à l'écart du processus et de répondre à l'objectif de départ qui lui a été conféré : il s'agit du bien-être des communautés riveraines des forêts et aussi de la survie du secteur en ce qui concerne le marché intérieur du bois (photo 5) ; sachant que celui-ci n'est que faiblement approvisionné par les produits issus de ces forêts communautaires, mais qu'il est très largement par les sciages illégaux.

Une formalisation de ce secteur d'activité serait, certes, souhaitable pour affronter le problème d'illégalité du bois consommé au Cameroun, mais surtout pour surmonter les écueils de gouvernance en matière forestière.



Photo 5.

Chargement de bois à destination de l'Extrême-Nord du Cameroun.
Photo E. Danboya.

Références bibliographiques

- BEAUQUIN A., VERMEULEN C., JULVE C., DOUCET J.-L., 2011. Les forêts communautaires vont-elles sonner le glas du FLEGT au Cameroun ? Lettre de l'ATIBT, 34 : 34-37.
- BROWN D., SCHRECKENBERG K., BIRD N., CERUTTI P., DEL GATTO F., DIAW C., FOMÉTÉ T., LUTTRELL C., NAVARRO G., OBERNDORF R., THIEL H., WELLS A., 2009. Bois légal : vérification et gouvernance dans le secteur forestier. Bogor, Indonésie, Cifor et Odi, 331 p.
- CERUTTI P. O., TACCONI L., LESCUYER G., NASI R., 2013. Cameroon's Hidden Harvest: Commercial Chainsaw Logging, Corruption, and Livelihoods. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 26 (5): 539-553.
- CERUTTI P. O., LESCUYER G., 2011. Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun : état des lieux, opportunités et défis. Bogor, Indonésie, Cifor, Document occasionnel, 59, 56 p.
- CUNY P., 2011. État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun. Wageningen, Pays-Bas, Tropenbos International, 79 p. + annexes.
- EZZINE DE BLAS D., RUIZ PÉREZ M., SAYER J. A., LESCUYER G., NASI R., KARSENTY A., 2008. External Influences on and Conditions for Community Logging Management in Cameroon. *World Development*, 37 (2): 445-456.
- EZZINE DE BLAS D., RUIZ PÉREZ M., VERMEULEN C., 2011. Management Conflicts in Cameroonian Community Forests. *Ecology and Society*, 16 (1): 8.
- INGRAM V., BEAUCHAMP E., LESCUYER G., PARREN M., NJOMGANG C., AWONO A., 2010. Costs, benefits and impacts of community forests on livelihoods in Cameroon. *In: Taking stock of smallholder and community forestry: Where do we go from here?* Montpellier, France, 24-26 mars 2010.
- JULVE C., VANDENHAUTE M., VERMEULEN C., CASTADOT B., EKODECK H., DELVINGT W., 2007. Séduisante théorie, douloureuse pratique : la foresterie communautaire camerounaise en butte à sa propre législation. *Parcs et Réserves*, 62 (2) : 18-24.
- MINFOF, 2009. Manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires. Yaoundé, Cameroun, Ministère des Forêts et de la Faune.
- NDUME-ENGONE H.-C., 2010. Analyse financière des impacts de l'exploitation du bois d'œuvre dans les économies villageoises du Sud-Cameroun. Mémoire, Université de Montpellier, France, 70 p.
- NZOYEM MAFFO H. N., VABI M., KOUOKAM R., AZANGA C., 2010. Forêts communautaires contre la pauvreté, la déforestation et la dégradation des forêts : en faire une réalité au Cameroun. *In: Taking stock of smallholder and community forestry: Where do we go from here?* Montpellier, France, 24-26 mars 2010.
- TABI E. P. P., 2012. Grille de légalité de l'APV-FLEGT dans quelques forêts communautaires de l'Est-Cameroun et impacts sur le marché intérieur du bois. Mémoire, Université de Yaoundé I, Cameroun, 79 p.
- TROPENBOS, 2012. Community forestry in Cameroon: how it can contribute more effectively to FLEGT. Policy Brief, Tropenbos International, septembre 2012.
- VERMEULEN C., 2000. Le facteur humain dans l'aménagement des espaces-ressources en Afrique centrale forestière : Application aux Badjoué de l'Est Cameroun. Thèse de doctorat en agronomie et ingénierie biologique, Université de Liège, Faculté des sciences agronomiques de Gembloux, Belgique, 385 p.
- VERMEULEN C., VANDENHAUTE M., DETHIER M., EKODECK H., NGUENANG G.-M., DELVINGT W., 2006. De Kompia à Djolempoum : sur les sentiers tortueux de l'aménagement et de l'exploitation des forêts communautaires au Cameroun. *Vertigo*, 7 (1) : 1-8.
- WRI, 2012. Atlas forestier interactif du Cameroun. Version 3.0. Document de synthèse. Washington, DC, États-Unis, World Resources Institute, 43 p. + annexes.