



Réseau de
foresterie pour le
développement
rural

document du réseau
25e
juillet 2001

DFID



Réseau de Foresterie pour le Développement Rural

Le droit, les communautés et l'aménagement de la faune au Cameroun

Samuel E. Egbe

Modèle de gestion communautaire de la faune sauvage pour la région du Mont Cameroun

Kristin B. Olsen, Henry Ekwoge, Rose M. Ongie, James
Acworth, Ebwekoh M. O'kah et Charles Tako

Le tourisme basé sur les gorilles: est-ce une source réaliste de revenus communautaires au Cameroun? Etude de cas des villages de Koungoulou et Karagoua

Elias Djoh et Mark van der Wal

Territoires de chasse communautaires: vers la décentralisation de la gestion cynégétique

Mark van der Wal et Elias Djoh

TABLE DES MATIERES		PAGE
25e(i)	Le droit, les communautés et l'aménagement de la faune au Cameroun <i>Samuel Egbe Egbe</i>	1
25e(ii)	Modèle de gestion communautaire de la faune sauvage pour la région du Mont Cameroun <i>Kristin B. Olsen, Henry Ekwoke, Rose M. Ongie, James Acworth, Ebwekoh M. O'kah et Charles Tako</i>	14
25e(iii)	Le tourisme basé sur les gorilles : est-ce une source réaliste de revenus communautaires au Cameroun ? Etude de cas des villages de Kougoulou et de Karagoua <i>Elias Djoh et Mark van der Wal</i>	35
25e(iv)	Territoires de chasse communautaires : vers la décentralisation de la gestion cynégétique. Observations relatives au village de Djaposten (Cameroun) <i>Mark van der Wal et Elias Djoh</i>	51

A PROPOS DES AUTEURS

Samuel Egbe Egbe est Assistant en Droit à la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Yaoundé II – Soa, ainsi que chercheur et consultant en droit de l'environnement. Il peut être contacté aux coordonnées suivantes : egbee@yahoo.com

Kristin Olsen, cadre associé du Ministère britannique du développement international (DFID), spécialiste de la gestion communautaire des ressources, a pour objectif d'intégrer le suivi et l'évaluation participative au cadre fixé pour les projets de gestion communautaire. **Henry Ekwoke**, directeur régional pour la région d'Onge Mokoko, est chargé de l'élaboration d'un plan de gestion participative pour une forêt classée et les forêts limitrophes. **Rose Ongie**, directrice régionale pour la Côte Ouest, est chargée de l'élaboration et de l'application de méthodes participatives de gestion durable des espèces sauvages. **James Acworth**, conseiller du Ministère britannique du développement international (DFID) en gestion et préservation des forêts, axe ses actions sur les processus de mise au point de modèles communautaires durables de gestion des ressources, de systèmes plus généraux de gestion forestière, de stratégies d'utilisation des terres garantissant l'entretien à long terme de la biodiversité et de soutien aux modes de subsistance ruraux. **Ebwekoh M. O'kah**, du service de la faune GEF-Projet Mont Cameroun, est responsable de la collecte des données de base (sur toutes les formes de faune et de flore) sur lesquelles sont fondées les décisions relatives à la gestion. Il est également conseiller en matière de méthodes de gestion participative des faunes et de formation visant à renforcer les capacités locales. **Charles Tako** est ancien directeur régional pour la Côte Ouest. Les auteurs œuvrent au sein du Projet Mont Cameroun (Limbé). Relevant du Ministère de l'Environnement et des forêts, ce projet est financé par le Département britannique du développement international (DFID) et mis en œuvre, par contrat, par LTS International (Ecosse). Les auteurs peuvent être contactés aux adresses suivantes : mcplbg@iccnet.cm et OLSEN927@aol.com.

Elias Djoh est directeur du CIAD (Centre international d'appui au développement), organisation non gouvernementale basée à Lomié, et peut être contacté à : CIAD, B.P. 24 Lomié, Cameroun. Email: vso@camnet.cm. **Mark van der Wal** est un consultant pour le projet SNV-SDDL. Il peut être contacté à : SNV Cameroon, B.P.1239, Yaoundé, Cameroun. Email: snvcmpose@gcnet.cm

ISBN 0 85003 550 3

LE DROIT, LES COMMUNAUTÉS ET L'AMÉNAGEMENT DE LA FAUNE AU CAMEROUN

Samuel E. Egbe

RESUME

Plusieurs pays ont œuvré en faveur d'une administration plus équitable de leurs ressources naturelles, en transmettant la prise de décision ainsi que le contrôle des ressources aux populations locales. En 1994, le Cameroun a adopté une nouvelle loi accordant aux communautés locales la possibilité d'un contrôle accru sur les forêts et la faune, principalement en réponse aux conditions imposées par les bailleurs de fonds concernant les Prêts d'ajustement structurel (PAS).

La promulgation de cette loi a toutefois pâti d'un manque de soutien considérable au niveau national. Les rivalités d'intérêts, conjuguées à la forte centralisation de l'appareil administratif camerounais, ont empêché une réelle transmission de pouvoirs en matière d'aménagement de la faune. Le présent document examine les opportunités et les contraintes que présente le processus de réforme du Cameroun, dans le but d'encourager l'établissement d'une politique plus clairvoyante et mieux intégrée en matière d'aménagement de la faune.

INTRODUCTION

La Loi camerounaise de 1994 sur les forêts et la faune a été promulguée dans le but d'impliquer les communautés dans l'aménagement et la protection des ressources forestières. Elle constitue un aspect important du processus de démocratisation et de libéralisation lancé par l'État au début des années 90. La Loi de 1994, ainsi que son Décret d'application sur la faune (Décret sur la faune) de 1995 reconnaissent le rôle des gardiens traditionnels des ressources en faune, en tant que partenaires à l'exercice d'aménagement des ressources. Cette loi et ce décret ont été promulgués sur le principe que les ressources sont mieux aménagées si leurs gardiens locaux ont des droits collectifs ou exclusifs à décider de leur exploitation et à en tirer profit.

Le fait de rapprocher le plus possible les citoyens de la prise de décisions rend l'aménagement des ressources indissociable de la « bonne gouvernance » (Brown, 1999). Pour réussir, ce rapprochement exige des processus permettant de négocier et de partager les droits

et les privilèges (y compris les pouvoirs en matière de régime foncier et de prise de décisions) entre les diverses parties prenantes, ainsi que la reconnaissance de ces droits et privilèges par les pouvoirs publics et un vaste éventail d'exploitants des ressources (Ingles *et al.*, 1999). Les lois et politiques d'habilitation sont susceptibles de transmettre les responsabilités en matière d'aménagement, d'encourager les réformes institutionnelles, d'accroître les flux de ressources en faveur des populations tributaires des forêts, et de créer de nouveaux partenariats impliquant des changements en matière de propriété et d'accès (Brown, 1999).

De nombreux pays ont cherché à « restituer » les droits de propriété et de contrôle aux exploitants traditionnels, bien qu'à des degrés divers. En Tanzanie, en dépit de l'absence de législation-cadre, les régimes d'aménagement collectif de la faune avec les communautés locales, dans les forêts Duru-Haitemba et Mgori (régions d'Arusha et de Singida), ont réduit le rôle du gouvernement à celui de conseiller technique et d'observateur. Des actes de propriété ont été accordés à certaines communautés (Wily, 1997). Ces expériences démontrent que les populations locales qui jouissent de droits libres en matière de propriété et de contrôle des ressources en faune sont susceptibles de mieux aménager ces dernières que les services publics, qui ne disposent pas des ressources nécessaires et souffrent de conflits constants.

L'expérience du Zimbabwe démontre qu'une loi judicieuse peut améliorer aussi bien la conservation que la vie des populations rurales, si elle met en place les mesures d'encouragement qui s'imposent (FAO/PNUE, 1999). La Loi de 1975 sur les parcs et la faune a offert

aux propriétaires terriens la possibilité d'aménager la faune à leur propre profit, sur le principe que (traduction approximative) les « propriétaires locaux des ressources en faune étaient susceptibles de favoriser un investissement (en terre, argent et temps) permettant un aménagement efficace et durable de ces ressources » (FAO/PNUE, 1999). Au titre de cette loi, les conseils de districts ont été désignés « autorités appropriées » pour l'aménagement de la faune sur les terres communales, avec l'accord du gouvernement et l'entière participation des communautés. Le Projet Windfall (*Wildlife Industries New Development for All – Nouveau développement pour tous des industries de la faune*), ainsi que le désormais célèbre programme CAMPFIRE (*Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources – Programme d'aménagement des zones communales pour les ressources autochtones*), ont prêté un appui non négligeable au processus de réforme et ont largement bénéficié à la population rurale du Zimbabwe.

Afin de mieux comprendre l'état actuel de l'aménagement décentralisé de la faune au Cameroun, la partie qui suit aborde les circonstances dans lesquelles la Loi de 1994 sur les forêts et la faune, ainsi que son Décret d'application sur la faune (Décret sur la faune), ont été rédigés.

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA FAUNE

Le processus de réforme entamé par le gouvernement camerounais en 1994 s'est révélé complexe et difficile, impliquant différentes parties prenantes à divers stades de l'exercice de décentralisation. Après la dévaluation du franc CFA de 1994, il était urgent que le

gouvernement reçoive des devises étrangères en accroissant son exploitation forestière, ainsi que ses exportations de bois. En outre, du fait de la réintroduction du multipartisme, les concessions de bois risquaient de servir à perpétuer l'ingérence politique en faveur des groupes de pression nationaux et étrangers. Les faits suggèrent que la Loi de 1994 (ou tout au moins ses dispositions concernant la décentralisation, ainsi qu'un aménagement transparent et équitable) a été établie sous la pression des bailleurs de fonds extérieurs, principalement la Banque mondiale – organisme chargé du PAS du Cameroun (Nguiffo, 1994 ; Ekoko, 1999 ; Fombad, 1997). Cette loi a donc été promulguée sans l'appui d'un solide contingent intérieur, rassemblant des organisations de la société civile, des hommes politiques, ainsi que du personnel plus jeune et à l'esprit réformateur en matière de foresterie et de faune.

La communauté des bailleurs de fonds a surveillé de près la préparation de la Loi de 1994, en particulier les dispositions de cette dernière concernant l'exploitation forestière. Cela explique la célérité inhabituelle avec laquelle cette loi a été introduite, de même que l'accent mis sur l'exploitation forestière durable grâce à des concessions à long terme, à des mécanismes transparents destinés à remettre les titres d'exploitation par enchères, à l'introduction des forêts communautaires, ainsi qu'à des mécanismes permettant le partage équitable des gains avec la participation des conseils et des communautés.

On a néanmoins trop mis l'accent sur un aménagement transparent et équitable des ressources en bois, au détriment des réformes en matière d'aménagement de la faune, perdant

ainsi une opportunité unique de formuler une législation susceptible de traiter forêts et faune dans leur ensemble. Outre les prétendus droits de « chasse traditionnels » ainsi que le mode d'exploitation de la faune dans les forêts relevant des communes et des communautés, les dispositions sur la faune de la Loi de 1994 évoquent peu les intérêts des communes et des communautés au niveau local. Ces dispositions se limitent à reproduire quelques-unes des stipulations rétrospectives des lois précédentes, telles que des interdictions de chasse analogues dans les zones tampons et les aires protégées.

En revanche, le Décret de 1995 sur la faune a introduit de tout nouveaux concepts liés à l'aménagement participatif de la faune, malgré le fait que ce décret ne visait qu'à mettre en œuvre les dispositions sur la faune prévues par la Loi de 1994. Ces concepts englobent les territoires de chasse communautaires, le partage équitable des gains issus de l'exploitation de la faune, la possibilité de communes aménageant les zones de chasse, ainsi qu'une définition prospective des zones tampons. Pourquoi le Décret de 1995 sur la faune s'éloigne-t-il du texte de la Loi de 1994 ?

La division opérationnelle entre le Département forestier et le Département de la faune et des aires protégées (DFAP) impliquait que les dispositions sur la faune prévues par la Loi de 1994 soient rédigées par le DFAP. Cette tâche a été entreprise par des membres supérieurs du personnel du DFAP, dont la plupart provenaient de l'école coloniale en matière d'aménagement de la faune et préféraient préserver le système d'administration camerounais déjà en place dans ce domaine. En revanche, le Décret de 1995 sur la faune a été rédigé par une génération plus jeune de spécialistes de la faune.

En dépit des nombreuses dispositions nouvelles prévues par le Décret de 1995, ce dernier n'est pas parvenu à apporter un cadre législatif global en faveur de la participation locale à l'aménagement de la faune. Cela reflète en partie le fait que cette nouvelle génération de personnel chargé de rédiger le décret n'a bénéficié que d'un appui et d'un encouragement limités de la part des acteurs extérieurs, notamment des bailleurs de fonds (Ekoko, 1999).

Les conséquences de ce manque de soutien sont déjà discernables. Certaines dispositions du Décret de 1995 sur la faune (telles que celles concernant les territoires de chasse communautaires ainsi que les redevances communautaires issues des zones de chasse louées) sont restées inactives pendant plus de quatre ans. En vue de les mettre en œuvre, les pouvoirs publics risquent de recourir à des mesures administratives supplémentaires. Il est pourtant peu probable que compliquer davantage le cadre réglementaire de l'aménagement communautaire de la faune débouche sur une mise en œuvre efficace (Ngwasiri, 1998). Tout au plus, cela ne ferait qu'accentuer davantage le risque d'interprétations arbitraires et conflictuelles par les membres de la communauté alphabétisés, les élites locales et les bureaucrates publics. Ce genre de « d'inflation législative » ne fait qu'accroître l'incertitude (Fisiy, 1992) et, selon une étude de la Banque mondiale consacrée au processus législatif camerounais, ne fait que rendre (traduction approximative) les « agents économiques [incertains] de la portée exacte, la signification précise ou l'impact réel de la nouvelle législation » (cité dans Ngwasiri, 1998).

LE CONCEPT DE "COMMUNAUTÉ" EN AMÉNAGEMENT DE LA FAUNE

Aux fins de la Loi de 1994 et du Décret de 1995 sur la faune, une communauté doit être une entité reconnue légalement. Pour obtenir ce statut, elle doit prouver son existence aux pouvoirs publics. En soi, les conseils villageois ainsi que les institutions traditionnelles *de facto* ne sont reconnus comme entités légales ni au titre de la loi de 1974 sur l'organisation des conseils, ni au titre de la loi de 1977 sur l'organisation des chefferies, ni au titre de l'Article 55(2) de la Constitution de 1996. Ces institutions doivent donc également prouver leur existence afin d'obtenir le statut de personnes morales de droit public, à des fins d'aménagement de la faune (Diaw, 1997 ; Ngwasiri, 1998 ; Brown, 1999).

Bien qu'on exige des communautés (traditionnelles ou autres) qu'elles obtiennent une reconnaissance légale, il n'existe aucune définition claire de la « communauté ». Les législateurs camerounais ont péché par manque de conseil (Brown, 1999). Tant dans la loi de 1994 que dans le Décret de 1995 sur la faune, les termes « communauté(s) villageoise(s) », « communauté », « communauté riveraine », « une ou plusieurs communautés » et « les membres de ladite communauté » sont utilisés indifféremment. Une « communauté » englobe-t-elle les étrangers (non autochtones), les femmes, les jeunes ou les groupes socialement stigmatisés, tels que les Pygmées Bakas ? Ce terme désigne-t-il un village, une tribu, un groupe ou un clan ethnique ? Implique-t-il une dimension traditionnelle, politico-administrative ou géographique ?

Le fait que la Réglementation sur la foresterie et la faune ait été promulguée dans le climat d'instabilité politique du milieu des années 90 peut expliquer pourquoi les législateurs ont choisi les expressions « tous les éléments constitutifs de la communauté » ou « tous les membres de la communauté », plutôt que des définitions fondées sur l'exclusion de type social, ethnique ou tribal. Une définition basée sur l'exclusion aurait risqué de compromettre les tentatives de forger l'intégration nationale des deux cent cinquante tribus du Cameroun. Les instances administratives locales (Préfets et Sous-préfets) ont été chargées de s'assurer que les communautés sont suffisamment ouvertes en vue de l'aménagement des forêts et de la faune. Les préfets locaux, en qualité de dirigeants du Conseil consultatif foncier, qui gère les terres nationales, sont habilités à régler les différends concernant la composition ainsi que le découpage d'une communauté.

Le Ministre de l'environnement et des forêts a récemment assimilé l'absence de définition claire à un obstacle à la mise en œuvre de la Loi de 1994 (MINEF, 1999). Certains projets et organisations non gouvernementales (ONG) ont également imputé à l'absence de définition les difficultés rencontrées pour constituer des groupes de parties prenantes à l'aménagement des ressources.

La loi offre pourtant une orientation minimale sur ce que constitue une communauté. Tout d'abord, les zones forestières et fauniques susceptibles de faire l'objet d'un accord d'aménagement doivent se situer en périphérie d'une ou de plusieurs communautés et elles doivent être des zones où la population a exercé quelques activités. Deuxièmement, tous les éléments constitutifs de la communauté doivent

être consultés dans le cadre de ce projet. Troisièmement, un territoire de chasse communautaire est attribué prioritairement à la communauté locale la plus proche, en dépit des problèmes que cela risque de soulever ; les régimes fonciers traditionnels ne dépendant pas forcément des emplacements géographiques ni de la proximité, l'application de ce critère risque en effet de passer totalement outre aux perceptions locales des droits aux ressources.

Cependant, l'absence de définition claire du terme « communauté », ainsi que l'exigence imposée aux groupes de parties prenantes d'apporter la preuve de leur existence ne constitueront peut-être pas des obstacles majeurs à l'aménagement participatif des ressources au Cameroun. Après tout, la Namibie est parvenue à mettre en œuvre un aménagement collectif de la faune, sans définir la notion de communauté et en exigeant aux groupes d'intéressés locaux la constitution d'associations désignées « zones de conservation », à des fins de reconnaissance légale (Jones, 1999). En Tanzanie, la reconnaissance légale n'a pas constitué une condition préalable à l'aménagement participatif des ressources, bien que le Conseil des districts de la forêt Duru-Haitemba ait néanmoins adopté une réglementation villageoise reconnaissant légalement les communautés concernées (Wily, 1997).

Au Cameroun, le problème ne réside pas forcément dans la définition, mais dans l'influence des puissants groupes d'intérêts, notamment les exploitants forestiers commerciaux, les pratiques administratives centralisées, ainsi que les projets « avides de résultats » qui laissent au gouvernement la responsabilité des activités de promotion en milieu rural et de gestion des conflits.

DROITS DES COMMUNAUTÉS AUX RESSOURCES FAUNIQUES

Le Cameroun possède une riche diversité de ressources fauniques, populairement connues sous le nom pidgin de « beef ». La faune est très importante pour les populations locales. Outre le fait qu'elle couvre la majeure partie des besoins en protéines des communautés, la faune constitue une source importante de revenus complémentaires. La présente partie du document se penche sur le cadre institutionnel de cette dépendance, puis rapporte les réalités pratiques telles qu'observées sur le terrain. En dernier lieu, elle offre des suggestions en vue d'une réforme législative.

Conception théorique des droits de chasse traditionnels

La façon dont les communautés perçoivent et exercent leurs droits de chasse traditionnels se répercute fortement sur la manière dont la faune peut être aménagée durablement. La chasse traditionnelle est autorisée sur l'ensemble du territoire national, sauf dans les forêts domaniales protégées en vue de la conservation de la faune ou sur la propriété de tierces parties. Selon sa définition juridique, cette chasse implique l'utilisation de matériaux d'origine végétale et ne peut être entreprise qu'à des fins de consommation de subsistance – jamais en vue de transactions commerciales. La chasse traditionnelle peut être interdite ou réglementée là où elle compromet la conservation de certaines espèces, ainsi que dans les aires protégées où elle est soumise au plan d'aménagement de la zone. Cette chasse concerne les petits reptiles, oiseaux et autres animaux relevant de la catégorie C¹. Les listes et quotas des espèces sont fixés par le Ministre de l'environnement et des forêts.

Application pratique des droits de chasse traditionnels

Nombre de commentateurs ont affirmé que le concept des droits de chasse traditionnels, tels que conçus par les législateurs camerounais, ne reflète pas la réalité (Kamto, 1996 ; van der Wal *et al.*, 1999). Du fait qu'elle manque de légitimité, la réglementation actuelle est respectée davantage pour son infraction que pour son observation et ne bénéficie ni à l'État, ni aux communautés locales, ni aux objectifs d'exploitation durable.

L'utilisation du « fusil danois » et du câble métallique de confection artisanale, pratiquement universelle chez les chasseurs, est pourtant interdite par la loi. L'État embrouille la situation en taxant ces fusils (semblant ainsi les légitimer), même s'il n'est pas en mesure de remettre à leurs propriétaires l'autorisation nécessaire pour acquérir des cartouches. Parallèlement, les démarches nécessaires à l'obtention du permis de port d'armes sont trop laborieuses et coûteuses pour le villageois moyen, alors que le coût d'un fusil importé est prohibitif (le moins cher coûtant environ 700 000 francs CFA). Les démarches d'acquisition d'un permis de port d'armes favorisent donc les habitants alphabétisés, riches et puissants – principalement des résidents en milieu urbain ou bien des officiers militaires et des fonctionnaires à la retraite.

¹ La Loi sur la foresterie et la faune classe les animaux en trois catégories – A, B et C. Les animaux de la catégorie A sont totalement protégés, alors que ceux de la catégorie B le sont partiellement. La chasse aux animaux de la catégorie C est soumise aux conditions établies par le Ministre chargé de la faune.

La prohibition légale de la vente commerciale du gibier ou « beef » par les membres de la communauté qui exercent leurs droits de chasse traditionnels est clairement irréaliste. Par exemple, qu'est-ce qui constitue la consommation personnelle lorsqu'un chasseur vend quelques porcs-épics fumés afin d'acheter des médicaments ? La vente de gibier est en fait largement répandue, que ce soit directement par les chasseurs eux-mêmes ou indirectement par le biais des élites urbaines, des vendeurs de « pepper soup » et des *buyam-sellams* (marchands, principalement des femmes), qui fournissent parfois les moyens nécessaires, tels que fusils et cartouches. Parmi les espèces vendues, on trouve des animaux chassés comme les éléphants, buffles, cerfs, antilopes, panthères, chimpanzés, gorilles, civettes, porcs-épics, et singes, ainsi que des produits de la cueillette tels que champignons, miel, chenilles et escargots. La vente de ces espèces, dont certaines sont protégées par la loi, sévit désormais dans les centres urbains, y compris dans la capitale, Yaoundé. Alors que ces activités commerciales sont manifestement illégales aux yeux de la loi, l'État les rend partiellement légitimes en percevant des taxes professionnelles (*Impôt libérateur*) auprès des *buyam-sellams* qui commercialisent le gibier.

La politique actuelle du Cameroun en matière de chasse traditionnelle suscite une profonde défiance entre les communautés d'une part, ainsi que l'administration chargée de la faune, les ONG et les projets en faveur de la conservation d'autre part. La saisie de gibier et d'armes constitue le principal moyen de faire appliquer la réglementation actuelle. Non seulement cela encourage une évasion plus sophistiquée de la part des chasseurs présumés illégaux, mais ces derniers sont à peine

poursuivis pour ces délits. Un Comité national pour la lutte contre le braconnage a été établi fin 1999 afin de renforcer les saisies. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette institution, créée sur l'invitation des bailleurs de fonds. On peut toutefois affirmer que ce comité s'attaque aux symptômes plutôt qu'aux causes sous-jacentes, et qu'il ne favorise pas une attitude responsable envers la faune au sein des communautés.

À la lumière de ces expériences, il convient de redéfinir les droits de chasse traditionnels. Cela implique de légaliser le matériel ainsi que les techniques de chasse couramment utilisés dans une zone particulière, par exemple le câble métallique et les fusils danois, tout en maintenant les pratiques destructives (telles que l'empoisonnement des poissons et des animaux) dans la catégorie des délits punissables. Il convient également d'envisager des permis d'accès limités pouvant être obtenus sur versement d'une redevance abordable. La gestion de ces permis serait alors à confier au service de la faune le plus proche.

L'objectif à long terme doit consister à regrouper les titulaires de permis limités en associations autonomes, au sein desquelles les communautés fixent et appliquent le règlement avec l'appui du service local chargé de la faune. Étant donné que ce dernier souffre d'une grave pénurie de personnel et de ressources pour surveiller les activités des chasseurs, il est probable que la double mise en application en partenariat avec les communautés locales constitue un processus de renforcement mutuel – tant pour le signalement des infractions que pour l'établissement de sanctions. Les associations de chasse locales peuvent également s'avérer utiles en identifiant et

signalant la présence de « chasseurs étrangers » au sein de leurs limites territoriales.

GAINS COMMUNAUTAIRES DERIVES DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES EN FAUNE

Le terme « gains » désigne ici tout profit que les communautés locales sont susceptibles de tirer, tant de la chasse commerciale que des aires protégées. Il convient d'aborder les gains issus des aires protégées, car celles-ci placent une quantité non négligeable de ressources disponibles et de valeur hors de portée des communautés locales. Les aires protégées risquent de devenir plus controversées du fait que la Loi de 1994 ait affecté trente pour cent (30 %) du territoire national, en vue de sa classification en domaine forestier permanent (à ne destiner qu'à la foresterie et/ou à l'habitat faunique).

Gains dérivés de la chasse commerciale

Le Décret de 1995 sur la faune a introduit le concept du partage équitable des recettes de l'exploitation commerciale de la faune, mais les contributions à la mise en valeur de l'infrastructure socioéconomique locale se limitent actuellement aux circonstances où l'exploitation est entreprise à l'aide d'une licence de guide-chasse. Plus de quatre ans après la promulgation du Décret sur la faune, le Ministre de l'environnement et des forêts a fixé les redevances dues aux communautés à dix pour cent (10 %) de la taxe perçue sur les zones de chasse louées aux guides-chasse professionnels², les communes percevant 40 % supplémentaires.

² Cette taxe est appelée *taxe d'affermage des zones cynégétiques*.

Il semble pourtant que les communautés ne perçoivent aucune redevance et il convient de résoudre certains problèmes. Tout d'abord, il reste à approuver officiellement un nouveau cahier des charges destiné à la chasse commerciale et définissant les modalités de paiement. Deuxièmement, on ne sait pas bien qui percevra et gèrera ces sommes pour le compte des communautés (le décret n'indique rien à ce sujet) (Egbe, 1998 ; Milol, 2000). Troisièmement, les dispositions légales actuelles concernant la gestion des redevances communautaires prévoient les sommes issues de l'exploitation du bois, mais pas de la faune.

Il convient donc de modifier la réglementation camerounaise sur la faune, afin d'instaurer un mécanisme équitable de partage des gains. Il convient de rendre obligatoire le versement de redevances aux populations locales dès lors que la faune est exploitée commercialement. On pourrait obliger les communautés à consacrer un pourcentage de ces redevances à la rémunération de gardes recrutés localement, afin de surveiller et de signaler au service local de la faune la présence de braconniers «étrangers». Il convient de reconsidérer la désignation du maire à la tête du comité responsable de gérer les redevances. Les maires étant issus d'un système de liste électorale qui reflète la hiérarchie nationale du parti, ils ne peuvent être identifiés par l'électorat dès le début d'une élection (voir Momo, 1995).

GAINS DERIVES DES AIRES PROTEGEES

La réglementation camerounaise sur la faune exige que les populations locales soient compensées³ pour la suspension temporaire ou permanente de leurs droits⁴ due à la création ou à l'extension d'une aire protégée. La section

5(2) du Décret de 1995 sur la faune prévoit qu'une aire protégée ne peut être établie qu'après avoir indemnisé les individus dont les droits ont été lésés. Dans la pratique, ce principe a néanmoins à peine été appliqué. Tout d'abord, cela risque d'être difficile, si ce n'est impossible, de quantifier la compensation à la place des droits coutumiers des communautés. Deuxièmement, la loi de 1985 sur l'expropriation régit actuellement les conditions et procédures de compensation, ce qui signifie, en association avec les Ordonnances foncières de 1974 et 1976, que les communautés ne peuvent être indemnisées que pour la perte de leurs investissements sur les terres expropriées, par exemple les récoltes. Toute indemnisation pour la valeur de la parcelle elle-même n'est possible que si cette dernière est inscrite au cadastre. Or, l'obtention d'un certificat foncier constitue une démarche coûteuse, longue et laborieuse. En milieu rural, environ 3 % seulement de la terre est inscrite, contre 80 % dans certaines villes (Ngwasiri, 1995). De surcroît, le barème qui guide actuellement l'établissement de compensations pour la perte de récoltes remonte à 1982 et ne correspond plus à la réalité du marché.

³ Le Projet controversé de pipeline entre le Tchad et le Cameroun se trouve actuellement confronté à des problèmes de compensation. Les ONG ont très activement contesté les paiements ainsi que la bureaucratie impliqués.

⁴ Un droit d'exploitation ou coutumier est défini par la loi comme « le droit qui est reconnu comme étant celui de la population locale à récolter tous les produits forestiers, fauniques et halieutiques librement pour leur usage personnel, à l'exception des espèces protégées ».

Les conflits qui opposent les autorités chargées des aires protégées et les communautés sont exacerbés par le fait que pratiquement aucune limite de démarcation et aucun plan d'aménagement ne tient compte des intérêts des communautés, contrairement aux dispositions de la réglementation sur la faune (voir également Parren, 1997). En outre, le cadre juridique actuel ne prévoit pas d'injecter dans l'économie locale un pourcentage des droits d'accès à une aire protégée et interdit la chasse dans les zones tampons de la même manière que dans les aires protégées.

Le fait qu'on n'ait pas adopté de politique intégrée en matière d'aires protégées, qui implique les communautés ainsi que leur environnement socio-économique, n'encourage ni l'exploitation durable de la faune, ni la coopération locale au contrôle des aires protégées. Il convient d'envisager la possibilité de transmettre l'aménagement des aires protégées aux régions et communes, en vue d'en améliorer l'efficacité. Légaliser la chasse n'encouragerait toutefois l'exploitation durable que si les gains en dérivant excédaient la valeur du gibier acquis de manière prétendument « illégale ».

TERRITOIRES DE CHASSE COMMUNAUTAIRES

Les Territoires de chasse communautaires (TCC) constituent la plus grande innovation introduite par le Décret de 1995 sur la faune. Par rapport aux réformes concernant le secteur du bois-d'oeuvre introduites par la Loi de 1994 sur les forêts et la faune, ces territoires ont toutefois suscité considérablement moins d'intérêt au niveau du parlement et des bailleurs de fonds. L'exploitation du bois-d'oeuvre suscite toujours davantage l'attention que la

faune, notamment en raison de la forte visibilité de ses activités, des grosses sommes d'argent impliquées et, désormais, du versement de redevances pour le bois aux communautés et communes. En effet, le premier acte d'harmonisation législative après l'unification du Cameroun anglophone et francophone a concerné le bois-d'oeuvre⁵ et, selon Pénelon (1997), « même les populations rurales peu ou mal informées sont conscientes de [son] importance économique ».

Cela ne veut pas dire qu'on n'ait pas tenu compte des TCC. Dans les régions de Yokadouma et de Lomié (Djaposten) dans l'Est⁶ et la Subdivision Poli du Nord, des projets aident actuellement les communautés à acquérir des territoires de chasse. Cela dit, qu'est-ce qui a enrayé la mise en œuvre pratique des TCC, plus de quatre ans après leur naissance légale ? Les rubriques qui suivent décrivent brièvement ces territoires et examinent si le cadre juridique actuel en permet l'établissement.

DESCRIPTION DES TERRITOIRES DE CHASSE COMMUNAUTAIRES

Selon le Décret sur la faune, un Territoire de chasse communautaire est une zone de chasse concédée à une communauté locale au sein du domaine forestier non permanent. Ce territoire est soumis à un accord d'aménagement entre la communauté et le service chargé de la faune,

⁵ La première Loi forestière de la République unifiée du Cameroun a été promulguée le 22 mai 1973.

⁶ Voir les dossiers 25e(iii) (par Djoh et Van der Wal) et 25e(iv) (par Van der Wal et Djoh), de la présente série.

en vue de la conservation et de l'exploitation durable de la faune du territoire, dans l'intérêt de cette communauté. L'accord stipule le découpage du territoire, les droits et obligations de chaque partie, les lois et réglementations applicables, les méthodes pratiques d'exploitation durable, ainsi que la destination finale des produits fauniques. Les communautés ont le droit de recevoir une assistance technique gratuite du service chargé de la faune concernant la définition ainsi que la mise en œuvre de l'accord.

Les forêts soumises à un tel accord doivent être situées en périphérie d'une ou de plusieurs communautés qui les exploitent pour l'agriculture et la chasse. La priorité d'acquisition d'une zone de ce type revient à la communauté adjacente la plus proche. L'accord d'aménagement d'un TCC est approuvé par le Préfet local si la zone se situe dans les limites d'une Division, par le Gouverneur si elle s'étend sur deux Divisions et par le Ministre des forêts si elle s'étend sur deux Provinces. La superficie d'un TCC ne doit pas excéder 5 000 hectares et la zone doit être exempte de tout titre ou concession d'exploitation.

Lors de la préparation d'un accord d'aménagement, la communauté doit désigner un représentant, au terme d'une réunion consultative présidée par l'instance administrative locale et réunissant des représentants du service de la faune. Lors de cette réunion, le but ainsi que le découpage du TCC doivent être clairement définis. Afin de postuler à un TCC, les documents suivants sont nécessaires :

- le nom de la communauté et des copies certifiées conforme de l'acte de légalisation de la communauté incluant une copie des

- statuts et règlements intérieure;
- une carte du territoire et les objectifs lui étant attribués ;
- une copie des comptes rendus de la réunion consultative, signée par tous les participants ; et
- une copie des documents certifiant l'aptitude du représentant désigné par la communauté.

EVALUATION DU CADRE JURIDIQUE

Bien que ces impératifs reflètent les dispositions du décret sur les forêts communautaires, désormais amendé, les diverses étapes de la démarche de candidature, ainsi que les autorités chargées de recevoir, approuver et signer un accord de TCC restent floues. Il n'est toujours pas précisé dans quelle mesure le service de la faune doit offrir une assistance technique gratuite. Ses responsabilités comprennent-elles un inventaire de la faune en collaboration avec la communauté ? En outre, la superficie maximale de 5 000 hectares prescrite pour les TCC est-elle indiquée pour l'aménagement durable de la faune ? L'expérience pratique sur le terrain met en lumière la nécessité de réexaminer les dispositions du Décret sur la faune concernant ces territoires, afin de mettre au point un cadre législatif plus global.

En résumé, il convient de revoir sérieusement la tentative du Cameroun d'impliquer les communautés dans l'aménagement de la faune. Comme dans la plupart des autres pays africains francophones, la décentralisation s'est révélée majoritairement « cosmétique » (Gueye, 1999). L'État reste le propriétaire *de jure* des ressources en faune et est chargé d'établir le mode d'exploitation ainsi que la résolution des conflits (y compris la poursuite des contrevenants). Il conserve également le pouvoir de

suspendre ou d'annuler les accords d'aménagement avec les communautés. Un certain nombre de raisons explique ce phénomène. Premièrement, l'aménagement participatif constitue un concept récent au Cameroun, qui a été institué largement sur l'ordre des bailleurs de fonds étrangers. Deuxièmement, le Cameroun s'étant fortement centralisé après son unification en 1972, le personnel gouvernemental s'est habitué à la centralisation des mesures en matière d'aménagement des ressources. La décentralisation a donc pris la fonction publique au dépourvu et cette dernière s'est heurtée à des conflits d'intérêts considérables après la réduction des salaires publics en 1993, accompagnée de la dévaluation du franc CFA un an plus tard. En conséquence, la décentralisation en matière d'aménagement de la faune, telle qu'elle existe au Cameroun, ne ressemble en rien aux expériences de pays comme le Zimbabwe, la Tanzanie et la Namibie.

CONCLUSION : LE ROLE DES INSTANCES ADMINISTRATIVES DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Les instances administratives, spécialement au niveau local, ont un rôle pivot à jouer dans la mise en œuvre de nouvelles lois et politiques visant à décentraliser l'aménagement des forêts et de la faune. Dans la pratique toutefois, les pénuries de ressources humaines et matérielles ont rendu nombre de ces instances superflues, confinant certaines au rôle de spectateurs passifs. La formation de ces instances ne les a pas préparées à répondre aux conditions nécessaires à l'aménagement décentralisé des ressources naturelles, tandis que les projets et ONG ont tendu à les reléguer au second plan, et même à ne pas du tout tenir compte d'elles

lors des tentatives d'encourager de nouveaux partenariats avec les communautés. Contrairement aux projets et aux ONG, les instances administratives ont pourtant un intérêt permanent dans le processus.

Les répercussions de cette tendance sont nombreuses et diverses. Premièrement, l'État camerounais perd ainsi une occasion unique d'occuper le devant de la scène dans le processus de décentralisation et de se réconcilier avec les communautés forestières marginalisées. Certaines communautés risquent en effet de penser que les nouvelles lois et politiques de décentralisation émanent, non du gouvernement, mais des projets et des ONG. Deuxièmement, le personnel administratif reçoit une formation sur le terrain insuffisante en matière d'aménagement participatif des ressources, ce qui explique en partie son incapacité à participer activement. Même si leurs conflits d'intérêts risquent d'engendrer une certaine résistance au changement, cela ne justifie pas les tentatives de reléguer ces instances au second plan. L'aménagement participatif des ressources exige que les parties prenantes travaillent ensemble, afin d'établir des objectifs et de mettre au point des programmes dans ce but. En tant que membres du Conseil consultatif foncier (qui gère les terres nationales) et médiateurs dans les conflits locaux, les Chefs de districts, Fonctionnaires de sous-divisions et Préfets constituent des intervenants décisifs dans le processus participatif. Cultiver le dialogue et la confiance entre les fonctionnaires administratifs ainsi que les gardiens traditionnels des ressources forestières et fauniques pourrait contribuer à réduire la course actuelle à l'exploitation immédiate et non durable des ressources.

ACRONYMES

DFAP	Département de la faune et des aires protégées
FCFA	Francs CFA, utilisés en Afrique occidentale et centrale. Taux d'échange: 100 FCFA = 1 FRF 750 FCFA = 1 USD
MINEF	Ministère de l'environnement et des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Prêts d'ajustement structurel
TCC	Territoires de chasse communautaires

BIBLIOGRAPHIE

- Brown, D. (1999) *Principles and Practice of Forest Co-Management: Evidence from West-Central Africa*, Dossier 2 de l'Union européenne sur la Foresterie tropicale, ODI, Londres.
- Diaw, M.C. (1997) Institutions anthropologiques et aménagement forestier, rapport sur l'aménagement forestier fondé sur la communauté, Nkongsamba. WWF, Cameroun.
- Egbe, S.E. (1998) The Range of Possibilities for Community Forestry Permitted within the Framework of Current Cameroonian Legislation. Consultancy report for the Community Forestry Development Project, Yaoundé, Cameroon.
- Ekoko, F. (1999) *Environmental Adjustment in Cameroon: Challenges and Opportunities for Policy Reform in the Forest Sector*, available at <http://www.wri/iffcforest.html>
- FAO/PNUE (1999) *Protected Area Management and Sustainable Rural Development: The Role of Policies, Laws and Institutions*. Consultation technique internationale,

Harare, Zimbabwe, 26-29 octobre.

- Fisiy, F.C. (1992) *Power and Privilege in the Administration of Law: Land Law Reforms and Social Differentiation in Cameroon*, Centre d'études africaines, Pays-Bas.
- Fombad, C.M. (1997) The Effectiveness of Environmental Protection Measures in Cameroon's 1994 Law Laying Down Forestry, Wildlife and Fisheries Regulations. *Journal of Environmental Law* 9(7): 57.
- Gueye, B. (1999) *Où va la participation? Expérience de l'Afrique de l'Ouest Francophone*. Dossier N° 87 de l'IIED sur les terres sèches, IIED, Londres.
- Ingles, A.W. et al. (1999) *The Participatory Process for Supporting Collaborative Management of Natural Resources: An Overview*, FAO, Rome.
- Jones, B. (1999) *La gestion communautaire des ressources naturelles en Namibie*. Dossier N° 90 de l'IIED sur les terres sèches, Londres.
- Kamto, M. (1996) *Droit de l'Environnement en Afrique*. EDICEF, Paris.
- Milol, C.A. (2000) *Impact de la fiscalité décentralisée sur le développement local et les pratiques d'utilisation des ressources forestières au Cameroun*, rapport définitif, Yaoundé, Cameroun.
- Ministère de l'environnement et des forêts (1999) *Report of the National Seminar on Community Forestry* (Rapport du Séminaire national sur la foresterie communautaire), Yaoundé, 29-30 novembre 1999.
- Momo, B. (1995) Réflexions sur le système communal camerounais : contribution à l'étude de la décentralisation territoriale au Cameroun. *Juridis Info* 24 : 81-92.
- Nguiffo, S.A. (1994) *La Nouvelle législation forestière au Cameroun*. Rapport destiné à la Fondation Friedrich-Ebert, Yaoundé,

Cameroun.

- Ngwasiri, C.N. (1995) *Advocacy for separate land legislation for the rural areas of Cameroon*, PVO-NGO/NRMS Cameroon Publication, Yaoundé.
- Ngwasiri, C.N. (1998) *Land tenure and resource access within some WWF-CPO conservation sites: An analysis of the legal context and traditional tenure systems*. Rapport consultatif destiné au WWF-Cameroun, Yaoundé.
- Parren, M. (1997) *Review of Nature Conservation Projects in Cameroon during the last Decade: Nature Conservation Projects in Perspective*. Wageningen, Pays-Bas.
- Pénelon, A. (1997) *Community forestry: It may be indeed a new management tool, but is it accessible? Two case studies in Eastern Cameroon*. Série N° 8 de l'IIED sur la participation forestière, Londres.
- Van Der Wal, M. et al. (1999). *Large mammals of the Dja Reserve: Conservation status and threats*. The Golden Ark Foundation/IUCN, Yaoundé, Cameroun.
- Wily, L. (1997) *Villagers as Forest Managers and Governments "Learning to Let Go": The case of Duru-Haitemba and Mgori Forests in Tanzania*, Série N° 9 de l'IIED sur la participation forestière, Londres.

Prière d'envoyer tous commentaires au sujet de ce document à l'adresse suivante :

Réseau foresterie pour le développement rural
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres SE1 7JD
Royaume-Uni

Les commentaires qui parviendront seront transmis aux auteurs et pourront éventuellement figurer dans des publications ultérieures. Certaines ou toutes les parties de cette publication peuvent être photocopiées, à condition que leur source soit mentionnée. La Coordinatrice du Réseau remercie d'avance ceux qui voudront bien lui donner des précisions sur toute utilisation éventuelle de ce document à des fins de formation, de recherche ou de conception, exécution ou évaluation de programmes. Les points de vue exprimés dans les documents sont ceux de leurs auteurs et des membres du réseau. Ils ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ODI.

Rédacteurs:	Kate Schreckenber et David Brown
Mise en page:	Rebecca Lovelace
Administratrice:	Vicky Pett
Traduction:	Claude Karnif (25e(i)), Valérie Pousee (25e(ii) et (iv)), Annie Charrondière (25e(iii))
Imprimé par:	Russell Press Ltd, Nottingham sur papier recyclé

Logo du RDFN conçu par Redesign

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London
SE1 7JD
UK

Téléphone : +44 (0) 20 7922 0300
Télécopie : +44 (0) 20 7922 0399
Courrier électronique : forestry@odi.org.uk
Site Internet : <http://www.odifpeg.org.uk>

Cette série du Réseau de foresterie pour le développement rural est financé
par le Département pour le développement international (DFID)
du Royaume-Uni