

Fiscalité forestière décentralisée et développement local au Cameroun méridional forestier: leçons apprises des expériences récentes et proposition d'un processus de renforcement des capacités locales

par **Patrice Bigombé Logo**

Directeur, Centre de recherche et d'action pour le développement durable en Afrique Centrale (CERAD), Cameroun

RÉSUMÉ

La performance actuelle de la fiscalité forestière décentralisée sur les dynamiques de développement local au sud et à l'est du Cameroun reste encore très faible. La décentralisation mise en œuvre dans ce cadre est une *décentralisation autoritaire*. Construite par le haut, en marge des besoins réels et des attentes des acteurs locaux, elle préserve encore largement les pouvoirs de l'Etat central et de ses excroissances locales, à savoir les communes rurales et les comités de gestion des redevances forestières, dans la gestion locale des revenus forestiers. Elle met davantage en scène une *alliance stratégique de prédation de la rente forestière* entre l'Etat central, les collectivités territoriales décentralisées et les comités de gestion des redevances forestières, entre le pouvoir, les autorités administratives locales et les notables politiques locaux. La garantie d'une gestion efficace et transparente des revenus forestiers, devant avoir un impact réel sur l'amélioration des conditions de vie des populations locales et la réduction de la pauvreté en milieu rural repose sur la construction d'une dynamique de *décentralisation démocratique* de la gestion locale des revenus forestiers et de renforcement des capacités des acteurs locaux. Cette décentralisation démocratique devrait conduire à une dévolution effective des pouvoirs à des institutions et des acteurs locaux qui rendent compte de l'exercice de leurs pouvoirs aux populations locales; et permettre d'inscrire la décentralisation de la gestion forestière en général, et la gestion locale des revenus forestiers, en particulier, dans une perspective globale de décentralisation politique et administrative de la société camerounaise.



La fiscalité forestière décentralisée au Cameroun: vue d'ensemble

Ancrage juridique

Politique, législation et réglementation forestières: art. 68 de la loi de 1994; art. 112 du décret de 1995; art. 10 du décret de 1998; arrêté conjoint de 1998; lettre circulaire du Ministère de l'environnement et des forêts (MINEF) de février 1996 et lettre circulaire d'octobre 1999. Lois de finances de 1995 à 2001.

Portée historique

La décentralisation de la fiscalité forestière est une innovation majeure de la gestion forestière au Cameroun (acquis de la réforme de 1994). Les politique et législation forestières des années 80 prévoyaient une simple répartition des taxes forestières entre l'Etat et les communes (conflits entre l'Etat, les exploitants et les populations). La réforme forestière de 1994 et les lois de finances consacrent la répartition des redevances entre l'Etat, les communes et les communautés villageoises riveraines (50 pour cent et 50 pour cent; soit 40 pour cent et 10 pour cent).

Finalité

La triple finalité de la fiscalité forestière décentralisée: politique, socio-économique et écologique:

- *Une finalité politique*
 - Contribuer à la construction de la démocratie locale dans la gestion des revenus forestiers et accroître la participation des populations à la prise de décisions sur la gestion des revenus forestiers.



- Asseoir une dynamique de débat, de discussion et de dialogue autour de la gestion des revenus forestiers.
- *Une finalité économique et sociale*
 - Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des communautés villageoises (réalisation des œuvres sociales: adduction d'eau, construction et entretien des routes, écoles, cases de santé, médicaments, projets, etc.). Voir. art. 3 et 7 (2) de l'arrêté conjoint du 29/04/98 fixant les modalités d'emploi des revenus de l'exploitation forestière destinés aux populations villageoises.
- *Une finalité écologique*
 - Accroître et garantir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières.

Sur tous les plans, il s'agit de construire le développement local envisagé comme un processus dynamique de construction du mieux-être des populations basé sur la gestion des ressources locales dans une démarche où les acteurs se rencontrent, échangent, développent et mettent en œuvre un projet de société.

Aujourd'hui, près de sept ans après la réforme, quel impact la fiscalité forestière décentralisée a-t-elle eu sur le développement local au Cameroun forestier?

Esquisse de bilan de l'impact de la fiscalité décentralisée sur le développement local

Un bilan mitigé et contrasté: des acquis appréciables dans un contexte de foisonnement de problèmes.

Des acquis appréciables dans l'ensemble

- *Les acquis institutionnels*
 - Réglementation en la matière, mise en place des comités de gestion des redevances, début de fonctionnement des comités, amorce des échanges et du dialogue avec les populations.
- *Les acquis opérationnels*
 - Réalisation des infrastructures et des œuvres sociales: construction ou réfection de salles de classes, de cases de santé, de cases communautaires, réfection des églises, paiement des enseignants, forage de puits, équipements scolaires et hospitaliers, acquisition de tronçonneuses, de téléviseurs, de presses à briques, aides universitaires, plans simples de gestion des forêts communautaires, etc.

Un foisonnement de problèmes

Les problèmes réduisent l'impact de la fiscalité décentralisée sur le développement local: problèmes techniques, relationnels, communicationnels et opérationnels.

■ *Les problèmes techniques*

- Faiblesse des connaissances partagées des acteurs locaux (élus, administrations et populations, etc.) sur les aspects fondamentaux de la gestion locale des revenus forestiers (législation et réglementation sur la fiscalité forestière décentralisée, les procédures de recouvrement, de distribution, d'affectation, d'utilisation et de gestion des revenus forestiers, etc.).

■ *Les problèmes relationnels et communicationnels*

- Multiplicité et diversité de conflits latents et apparents entre les familles au sein des communautés, entre les populations villageoises et les mairies, entre les mairies et les préfectures ou sous-préfectures et les postes forestiers, et parfois encore avec les exploitants forestiers.
- Faiblesse de concertation, de discussion et de dialogue entre toutes les parties prenantes (populations, mairies, administrations, exploitants et ONG); crise de confiance et suspicions entre les populations, les mairies, les administrations locales.
- Déficit d'information et de communication entre les acteurs centraux et locaux du processus: les informations sur les sommes financières versées et effectivement perçues par les mairies ne circulent pas; les représentants des populations au sein des comités n'informent pas la base; les réunions des comités ne sont pas tenues régulièrement; les receveurs et les maires ne sont pas régulièrement informés de la disponibilité des chèques au niveau du PSRF à Yaoundé, etc.).

■ *Les problèmes opérationnels*

- Faible lisibilité et divergence des statistiques au niveau des administrations centrales, et entre elles et les acteurs locaux, difficulté de spécification des fonds forestiers à l'intérieur des comptes communaux; manque de transparence dans la gestion des fonds; comptabilités communales non outillées; déficit de fonctionnement régulier et démocratique des comités de gestion des redevances, les infrastructures et les œuvres sociales réalisées sont insuffisantes par rapport aux attentes et

aux fonds versés, et restent parfois inachevées; les populations et leurs représentants ne participent pas suffisamment à la prise de décisions sur les réalisations à effectuer, etc.

Les déterminants majeurs de la faiblesse d'impact de la fiscalité forestière décentralisée sur le développement local

La décentralisation de la fiscalité forestière a précédé la décentralisation administrative prévue par la Constitution du 18 janvier 1996 (articles 55 à 62) toujours attendue. Elle se réalise encore dans le contexte de l'organisation communale de 1974: tutelle administrative et politique, etc.

Les gestionnaires locaux des revenus forestiers ne rendent pas encore suffisamment compte de leur gestion à l'Etat et aux communautés villageoises riveraines: les processus et mécanismes effectifs de reddition des comptes sont faibles et rarement mis en fonction (art. 10, 11 et 12 de l'arrêté conjoint).

A peine 20 pour cent des revenus forestiers locaux sont investis dans le développement local.

La faiblesse des capacités techniques, institutionnelles et opérationnelles locales (communautés villageoises riveraines, mairies, administrations publiques locales, ONG locales, etc.): les acteurs locaux ne se sont pas encore appropriés la réforme et manquent des capacités requises pour assumer les responsabilités qui leur sont dévolues par la réforme forestière de 1994; faire une réforme ne suffit pas; elle doit être suivie d'un processus de renforcement des capacités et d'appui-accompagnement.



Les axes possibles d'un processus de renforcement des capacités locales et d'appui-accompagnement

L'hypothèse de base

La prise de responsabilité effective et efficace des acteurs locaux dans la gestion des revenus forestiers en vue du développement local est liée à leur capacité à jouer leurs rôles dans le processus et exige de nouvelles approches de gestion des affaires locales basées sur le dialogue, la transparence, la participation, la démocratie, la gouvernance et le partenariat.

Axe 1: Développement des connaissances et des compétences

Développement des connaissances et des compétences des acteurs locaux sur la gestion des revenus forestiers en vue du développement local et de la réduction de la pauvreté.

Dans ce cadre, le programme réalisera essentiellement les activités d'information, de sensibilisation, d'éducation et de formation: ateliers de réflexion, voyages d'échanges, sessions de formation modulaires (vulgarisation de la législation et de la réglementation forestière, négociation et gestion des partenariats, gestion financière et comptable, gestion des conflits, planification pour le développement local, etc.).

Axe 2: Renforcement institutionnel et organisationnel

Appui institutionnel et organisationnel des acteurs locaux pour la gestion des revenus forestiers en vue du développement local et de la réduction de la pauvreté.

Les activités suivantes seraient menées: appui à la mise en place et au fonctionnement régulier des comités de gestion des redevances, facilitation des réunions de concertation et d'échange entre acteurs locaux, interface entre les acteurs locaux et les

acteurs centraux, conception et utilisation des outils techniques (programmes informatisés de gestion des fonds, des informations et de suivi des réalisations); accompagnement des dynamiques de négociation des partenariats et de gestion des conflits; suivi de la mise en œuvre de la décentralisation administrative, etc.

Axe 3: Appui-accompagnement des acteurs sur le terrain

Appui-accompagnement des acteurs locaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de développement local.

Les activités suivantes pourraient être menées: conception participative des plans de développement local des communes concernées; présentation, discussion et validation des plans de développement local; accompagnement dans les négociations avec le Fonds de péréquation, le FEICOM et la recherche de fonds auprès des autres bailleurs de fonds; appui-accompagnement à la mise en œuvre des plans de développement local.

Références

Ahouansou, L. 1997. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles par les populations locales: quel espoir pour les générations africaines? *Dans* Bulletin FTTP, n°10, p.28-32.

Bigombe Logo, P. "Démocratisation et participation des ruraux à la gestion des ressources forestières au Cameroun. Etat des lieux et perspectives", Communication au colloque régional de Mbalmayo du 20 au 23 novembre 1995;

- "Contestation de l'Etat et construction d'une identité spatiale au Cameroun méridional forestier", Polis, Revue camerounaise de science politique, Volume I, Numéro spécial, février 1996, p. 129-139;

- "Contextes, enjeux et dynamiques de gestion des conflits entre populations, Etat et exploitants forestiers au Cameroun méridional forestier", Bulletin Arbres, Forêts et Communautés Rurales n° 9, avril 1997, p. 4-10;

- En collaboration avec Louis-Marie Nkoum-Me-Ntseny; Vers la décentralisation forestière au Cameroun? Dynamiques de contestation de l'Etat forestier et de construction de la gestion participative des ressources forestières, *dans* Bulletin FTTP, n° 15-16, Spécial Cameroun, 1998, p.6-19; (éd.);

- La décentralisation de la gestion des ressources forestières au Cameroun: Situation actuelle et



perspectives, Yaoundé, FTTP-CERAD, 2000 (à paraître);

- Décentralisation de la gestion forestière et développement local: économie politique réflexive des initiatives de gestion décentralisée des ressources forestières au Cameroun, Yaoundé, Projet de recherche pour l'Institut mondial pour les ressources (WRI), janvier 2000, 17 p.

Blair, H. 1997. Spreading Power to the Periphery: An Assessment of Democratic Local Governance, Bucknell University, 68 p.

Bomba, C.M. 1996. "Législation forestière et protection des intérêts des populations locales au Cameroun", Communication au colloque régional de Mbalmayo; "La protection de l'environnement dans la nouvelle législation forestière camerounaise", Le Flamboyant n° 39, p. 27-31.

Brown, D. 1999. Principes et pratique de cogestion forestière: témoignages de l'Afrique de l'Ouest, Londres, ODI, 37 p.

Brown, K. et Ekoko, F. 1999. Forest Encounters: Searching for Synergy between Agents of Forest Change in Southern Cameroon, Yaoundé, 22 p.

Diaw, C., Assoumou Mekoulou, H. et Dikongue, E. 1997. Community Management of forest resources. Conceptual developments and institutional change in the humid forest zone of Cameroon. A contribution to the launching of the EPHTA Ecoregional Program in Cameroon, and Prospects for Research and Development, Avant-projet, Yaoundé, 19 p.

Dubois, O. Decentralisation and Local Management of Forest Resources in Sub-saharan Africa: Let it go or let it be (laissez faire?): A Comparative Analysis, Londres, IIED, 1997, 42 p.; En collaboration avec J. Lowore; The "Journey" towards Collaborative Forest Management in Africa: Lessons Learned and some "Navigational Aids". An Overview, Etude pour la FAO et la Banque mondiale, premier projet, Londres, 2000.

Ferral, F. 1997. L'Etat en développement et les décentralisations: typologie des décentralisations dans les pays de tradition administrative française, Centre d'analyse politique, Université de Perpignan, 21 p.

Litvack, J., Ahmad, J. et Bird, R. 2000. Rethinking Decentralization at the World Bank. Document de synthèse.

Manor, J. 1997. Political Economy of Decentralization, Washington, Banque mondiale, 1996; The Promise

and Limitations of Decentralization, Document présenté à la Consultation technique sur la décentralisation, FAO, Rome, 70 p.

Mendouga Mebenga, L. Que font les populations forestières des revenus tirés de l'exploitation des forêts du domaine national?, dans Bulletin FTTP, n° 15 et 16, p.56-57.

Milol, A., Karsenty, A. et Pierre, J.-M. 2000. Impact de la fiscalité décentralisée sur le développement local et les pratiques d'utilisation des ressources forestières au Cameroun, Rapport de consultation pour la Banque mondiale, 48 p.

Muam Chi, A. 1999. Co-management of Forest in Cameroon. The Compatibility of Government Policies with Indigenous Practices, Bamenda, 198 p.

Ndinga Assitou et Nguinguiri, J.-C. (éd.). La gouvernance environnementale dans les institutions gestionnaires d'écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale, Rapport de l'atelier de Kinshasa, 11-13 juin 1999, 84 p.

Nguiffo, S.-A. "Le conflit du global et du local dans la gestion des ressources forestières", Communication à l'atelier national de Mbalmayo du 31 juillet au 02 août 1995, 3 p. "La nouvelle législation forestière au Cameroun", Yaoundé, Friedrich-Ebert, 1994; en collaboration avec Djeukam; Gestion des ressources forestières au Cameroun: une décentralisation inachevée, Yaoundé, CED, 1999.

Nguinguiri, J.-C. 2000. Faciliter un processus d'apprentissage en cogestion: L'expérience du projet de cogestion pour la conservation de la nature dans le Bassin du Congo, avant-projet, UICN, Yaoundé, 2000; De l'usage de l'information à l'appui aux politiques de gestion des ressources naturelles au Cameroun, Wageningen, CTA, 53 p.

Onibon, A., Dabire, B. et Ferroukhi, L. 1999. Pratiques locales et processus de décentralisation et de transfert de la gestion des ressources naturelles dans les Pays d'Afrique de l'Ouest francophone, dans Unasylva, n° 199, volume 50, p. 23-27.

Onibon, A. et Bigombe Logo, P. 2000. Les expériences de décentralisation du secteur forestier en Afrique: analyse générale à la lumière des principes de gouvernance et pistes d'action pour le futur, Etude FAO-Banque mondiale, Rome. 63 p.

Oyono, R. "Les usages culturels de la forêt", Mbalmayo, 1996, 9 p.; "Les acteurs de l'exploitation forestière industrielle au Cameroun", Yaoundé, IITA, 1997, 24 p; Institutional Disorders and the Social

Feasibility of Community Forests in Rural Cameroon: An Overview and some field lessons, avant-projet, Yaoundé, juillet 1999, 21 p.

Ribot, J.C. Participation without Representation: Chiefs, Councils and Forestry Law in the West African Sahel, *Cultural Survival Quarterly*, 1996, p.40-44; Decentralisation, Participation and Accountability in Sahalian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control, *Africa*, n° 69, 1999, p.23-65; Making Decentralisation Accountable: A framework for Analysis and Empirical Studies from South and West Africa, avant-projet, WRI, 1999, 38 p.; Responsabilité et pouvoirs dans les décentralisations environnementales: lier la démocratie locale aux résultats environnementaux en Afrique subsaharienne, Document conceptuel de recherche conjointe, avant-projet, WRI, 1999, 22 p.; Introduction à la compréhension de la décentralisation, dans *CARPE-Infos*, n° 3, p.5-6.

Sindjoun, L. Existe-t-il une forme adaptée d'Etat? Gouvernance démocratique et formation de la

problématique locale légitime et du régime international de la décentralisation, Yaoundé, GRAP, 1996, 35 p. (dir.) *La révolution passive au Cameroun: état, société et changement*, Dakar, CODESRIA, 1999; *Science politique et savoirs sur les pratiques politiques en Afrique noire*, Dakar, CODESRIA, 1999, 45 p.

Tole, D. 2000. Décentralisation de la gestion des ressources forestières et conflits sociaux au Cameroun méridional forestier: Le cas de l'Arrondissement d'Oveng, Yaoundé, FFTP-LARADEF, 19 p.

Vabi, M. et alii; 2000. Dévolution des responsabilités de la gestion forestière aux communautés locales: contexte et obstacles de mise en œuvre au Cameroun, Yaoundé, WWF, 22 p.

Wily, L. 1996. Villagers as Forest Managers and Governments learning to let go: The Case of Dhuru-Haitemba and Mgori Forests in Tanzania, Communication, Africa Forestry Policy Forum, Nairobi.