

L'amélioration des recettes municipales à travers les ressources des forêts communales : Cas de la commune de Gari-Gombo

Par Paul Gbalène
Conseiller SNV-Cameroun

Introduction

La Commune de Gari-Gombo est située dans la province de l'Est, Département de Boumba et Ngoko en zone de forêt dense humide. Ses principales ressources financières proviennent des redevances forestières et des centimes additionnels communaux reversés par le FEICOM¹. Elle mène des activités de développement liées à l'amélioration des conditions de vie de ses populations. Dans cette optique elle a obtenu du MINFOF et dans le cadre de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles l'opportunité de gérer une forêt communale susceptible de générer plus de revenus. Ces revenus doivent faciliter à la collectivité d'investir plus dans les services de base.

Cette commune est constituée de 41 villages et 05 quartiers pour une population totale de 12.868 habitants. En termes d'infrastructures de services de base, l'on y retrouve 10 puits, 14 écoles et 04 Centres de Santé. Pour fonctionner, la commune a un budget annuel de 270.000.000 FCFA.

Le recouvrement de l'impôt local reste très faible (10%), la commune ne disposant pas d'infrastructures et d'opérateurs économiques qui peuvent renflouer ses caisses. Par ailleurs, le montant des redevances forestières devra diminuer avec l'application imminente du principe de péréquation nationale. le budget de la commune va donc considérablement diminuer et atteindra à peine 150.000.000 FCFA. Cette commune ne pourra plus compter uniquement sur les redevances forestières pour fournir des services sociaux de base aux populations. Tous ces éléments ont amené la commune de Gari Gombo à rechercher d'autres sources de financement à partir du potentiel économique local. Avec la collaboration de la SNV, une analyse du potentiel économique de la commune a été effectuée et au terme de laquelle la forêt communale est apparue comme la meilleure opportunité à la mobilisation des fonds.

La problématique de la commune se résume par l'Insuffisance des ressources financières propres et la mauvaise gestion des ressources existantes. Cette situation se matérialise par l'accès difficile des communautés aux services de base de qualité.

1. Problématique de la mobilisation des ressources dans la commune

1.1. Etat des lieux

La commune dispose d'un riche potentiel économique en ressources naturelles qui ne sont pas pour l'instant exploitées. Il s'agit de :

- Impôts indirects : Taxes sur l'activité commerciale. La commune regorge d'une cinquantaine de boutiques qui ne payent pas normalement les impôts. En plus il ya des commerçants ambulants qui se présentent au marché périodique qui ne contribuent pas au paiement des impôts. Ces deux acteurs peuvent contribuer au budget de la commune à concurrence de 6.000.000 FCFA par an.
- Impôt libératoire pour les petits métiers. Bien que peu florissants, les petits métiers représentent environ 40 personnes qui pourraient contribuer de 500.000 FCFA par au budget communal
- Exploitation des carrières de sable et de gravier : le territoire communal fait ressortir quinze carrières de sable en exploitation. La contribution de leur exploitation pourrait représenter 1.000.000.FCFA par an.

¹ Fonds spécial d'équipement et d'investissement intercommunal

- Exploitation artisanale de l'or : l'orpaillage traditionnel représente une activité de grande envergure dans la commune. L'on dénombre plus d'une centaine d'orpailleurs dans la région. Leur contribution au budget communal devrait être calculée en fonction des quantités extraites dont 15% reviendrait à la commune d'après le code minier. Cela pourrait représenter au moins 5.000.000.FCFA.
- Droits de stationnement des gros porteurs : les camions gros porteurs de bois encombrant régulièrement la chaussée. La réglementation prévoit la construction des parcs automobiles spéciaux payants pour eux ou alors le paiement d'une taxe spéciale chaque fois qu'un gros porteur stationne dans l'agglomération. Les statistiques actuelles montrent que près de 60 grumiers stationnent chaque jour à Gari-Gombo. Il est envisageable que leurs frais de stationnement fixés à 100 FCFA par jour et par véhicule représentent environs 2.000.000 FCFA par an.
- L'exploitation de la forêt communale : Il s'agit ici des revenus qui proviennent de l'exploitation d'un espace de forêt attribué à la commune par l'Etat. Il revient à la commune de mettre en valeur cet espace par le truchement de l'exploitation forestière. Le revenu de cette exploitation forestière est la propriété de la commune. La forêt actuelle produira en moyenne 200.000.000 FCFA par an et ceci pendant 30 ans.

1.2. Situation du transfert des compétences et des ressources

La nouvelle loi communale de 2004 a transféré plusieurs compétences de l'état aux communes. Ce transfert n'a pas été accompagné par celui des ressources financières nécessaires. Il est simplement signalé que le transfert des ressources se fera de manière progressive. Ce qui fait que la décentralisation au Cameroun se limite sur les textes car elle n'est pas effective dans les faits.

Toutefois, il faudrait reconnaître qu'il est transféré à la commune la compétence de mobiliser des fonds nécessaires pour son fonctionnement et ses investissements. Cette compétence s'exerce à travers l'adaptation au contexte local des montants proposés par la loi de finance dans la définition de l'assiette fiscale.

Il n'existe pas de fonds provenant du budget en faveur des communes. Toutefois, le FEICOM reverse des Centimes Additionnels Communaux aux communes proportionnellement au chiffre de la population. Il s'agit d'une forme de subvention que l'Etat octroie aux municipalités. Il est à noter que le chiffre de la population utilisé à cet effet est celui du recensement de 1987, donc loin de la réalité.

1.3. Potentiels exploités par les collectivités

Actuellement, les communes ont une assiette fiscale définie par la loi des finances. Il revient à chaque commune d'adapter cette assiette fiscale à son contexte. C'est ainsi que des délibérations des conseils municipaux fixent les taux des divers impôts et taxes à payer par les contribuables.

Il est à noter pour le déplorer que la commune de Gari-Gombo n'a pas adopté de délibération au conseil municipal pour fixer les taux des divers impôts et taxes. La commune se contente uniquement de la rente forestière pour assurer son fonctionnement.

1.4. Difficultés de mobilisation identifiées

Gari-Gombo est une commune qui ne dispose pas de compétences en matière de mobilisation des ressources. Elle ne fait montre d'aucune volonté pour mobiliser les ressources internes. Les principales difficultés rencontrées à ce niveau sont :

- Méconnaissance des mécanismes de mobilisation des ressources internes. Le percepteur nommé dans cette commune n'est pas fiscaliste et n'a pas dans son équipe une personne ressource capable de monter et de mettre en œuvre des mécanismes de mobilisation des ressources internes ;
- Assiette fiscale non définie par manque de volonté politique et la peur d'affronter les électeurs sur le domaine fiscal ;
- Mise en œuvre de la délibération de l'impôt libératoire non effective qui se traduit par l'absence de fichier des contribuables et le non recouvrement des taxes au marché frontalier.

1.5. Potentiels financiers recouvrables et non mobilisés

La commune détient cinq grands potentiels prévus par la loi mais non mobilisés. Il s'agit des potentiels avec une grande ampleur comme présentés plus haut. Néanmoins, leur manque de mobilisation est inhérent au manque de volonté de l'exécutif communal et à l'absence des compétences techniques des responsables financiers de cette commune. Il s'agit :

- Des impôts indirects : Taxes sur l'activité commerciale
- De l'impôt libératoire pour les petits métiers
- De l'exploitation des carrières de sable et de gravier
- De l'exploitation artisanale de l'or;
- et des droits de stationnement des gros porteurs.

Au cours de l'analyse du contexte pour l'élaboration et la mise en œuvre du PDC², les axes prioritaires en vue de la mobilisation des ressources financières portent sur :

- Maitrise de l'assiette fiscale ;
- Elaboration du fichier des contribuables (anciens, nouveaux et potentiels) ;
- Détermination des taux des nouveaux impôts et taxes ;
- Recherche et établissement des partenariats avec d'autres acteurs aussi bien au niveau interne qu'externe. Il s'agira d'impliquer des hommes d'affaires dans la gestion de la commune au travers de la sous-traitance de certaines activités jugées sensibles comme les taxes de marché et des mines.

2. Démarche méthodologique

Les principales actions menées par la SNV sont :

- Appui/accompagnement de l'élaboration d'un PDC ;
- Appui/accompagnement du montage du dossier de classement de la forêt communale ;
- Suivi du dossier de classement et lobbying auprès des ministères impliqués ;

² PDC: Plan de développement communal

- Renforcement des capacités de négociation pour la fixation des prix de vente du bois aux exploitants forestiers. L'information de la commune sur les mécanismes de fixation de ces prix à partir de la mercuriale constituait la principale action.
- Mise sur pied des mécanismes de gestion des ressources issues de l'exploitation de la forêt communale. Cela se fait par la détermination des modalités de décaissement des fonds en fonction d'un plan de gestion et le contrôle à effectuer par le comité de suivi.

Pour mener ces actions, la SNV a suivi les étapes suivantes :

- Analyse des besoins prioritaires exprimés par les populations. Ceux-ci s'expriment en terme d'accès à l'eau potable, acquisition des infrastructures scolaires et des services de santé, accès au microcrédit, électrification villageoise et accès au téléphone ;
- Analyse de la capacité d'autofinancement de la commune. En plus des revenus issus des redevances forestières (270.000.000 FCFA), la commune peut encore mobiliser : 200 millions de la forêt communale et 14 millions des impôts et taxes diverses. Ce qui fait un budget moyen annuel de 484 millions de FCFA.
- Identification opportunités à saisir pour augmenter la capacité d'autofinancement de la commune. La forêt communale et les impôts indirectes et taxes pourraient permettre à la commune d'augmenter les ressources financières ;
- Définition et mise en œuvre d'un plan de travail pour la mobilisation des ressources.

Les bénéficiaires directs étaient l'exécutif communal (le Maire, ses deux adjoints, le Secrétaire général et le Receveur municipal) et le conseil municipal (25 conseillers municipaux). La commune a joué un important rôle dans la mobilisation des populations pendant la phase de collecte des données socioéconomiques, l'organisation des ateliers de planification ainsi que les travaux d'inventaire forestier. Elle a aussi contribué dans la désignation d'un comité de suivi de l'exploitation et de la gestion de la FCL³.

3. Présentation des résultats obtenus

3.1. Résultats globaux

Les principaux résultats obtenus pendant cette collaboration entre la SNV et la commune de Gari-Gombo portent sur :

- Le changement positif observé est l'implication des populations dans le suivi de la gestion des revenus. Les populations sont désormais impliquées dans la définition des priorités des investissements en leur faveur. Elles décident des calendriers de réalisation ainsi que des montants à utiliser ;
- La planification des investissements en faveur des populations. Les populations riveraines de la forêt communale devront bénéficier de 16 points d'eau, d'une salle de classe et d'un centre de santé ;
- La commune est actuellement tenue de rendre compte de la gestion des revenus aux populations à travers le comité de suivi.

Le budget de la commune a augmenté de 142.985.500 FCFA (environ 53% des 270.000.000 FCFA du budget annuel initial). Ce qui fait que le budget annuel actuel est de 412.985.500 FCFA.

³ Forêt communale

3.2. Utilisation des ressources financières mobilisées

Les ressources financières mobilisées dans le cadre de la forêt communale seront utilisées de la manière suivante :

- a. Contribution à la réalisation des œuvres socioéconomiques (1 000 FCFA/m³)
= 21.566.000 FCFA
- b. Renforcement des capacités des populations riveraines : (2% du reste)
= 2.428.390 FCFA
- c. Fonctionnement de la commune (22% du reste) = 26.712.290 FCFA
- d. Investissement dans les services de base (eau, éducation, santé), (68,3% du reste) = 82.565.260 FCFA
- e. Ritualisation ou organisation des fêtes de fin d'année dans les villages (06% du reste)
= 9.713.560 FCFA

3.3. Participation des bénéficiaires

La contribution des bénéficiaires dans la gestion des ressources financières est visible au niveau de :

- L'élaboration d'un PDC pendant laquelle les contribuables ont définis les options des investissements à réaliser;
- L'élaboration d'un cahier des charges pour la gestion des revenus issus de la forêt communale. Ce cahier de charges oblige la commune à investir dans les services de base dans des villages biens précis ;
- La mise en place d'un comité de suivi de l'exploitation et de la gestion de la FCL. Le comité de suivi rend régulièrement compte de l'état d'avancement de l'exploitation et de la gestion des revenus aux populations pendant les réunions mensuelles de restitution. Ces réunions sont tenues au chef lieu du canton qui regroupe tous les responsables des villages riverains de la forêt communale. La réunion est supervisée par le Préfet du département assisté du responsable départemental chargé des forêts.

3.4. Amélioration de la performance de la commune

Au cours de la gestion des ressources financières mobilisées, il a pu être observé l'amélioration des performances de la commune dans les domaines suivants :

- Implication dans la fourniture des services de base : eau potable (16 puits) et santé (médicaments essentiels dans 02 centres de santé communautaires). Ceci est une innovation parce que depuis sa création la commune n'avait pas encore investi dans ces deux domaines.
- Contrôle de la gestion par des personnalités indépendantes provenant de la société civile : représentants d'ONG, des confessions religieuses, des élites extérieures et intérieures et de quelques conseillers municipaux. Leur mandat est de contrôler l'exploitation de la forêt, suivre le respect des contrats signés avec les exploitants forestiers et rendre compte aux populations des modalités de gestion des revenus.
- Communication avec les populations bénéficiaires (redevabilité).
- La FCL sera exploitée pour 30 ans ;
- L'existence d'un cahier des charges sous la supervision de l'autorité administrative ;
- Existence d'un plan de développement communal ;
- Contrôle du comité de suivi ;

- Renforcement des capacités de gestion des communautés par les organismes d'appui au développement.

Pour le moment, la population commence à observer les réalisations de la commune qui tiennent compte de ses besoins prioritaires. Elles participent aussi au processus d'amélioration de la performance de la commune à travers le comité de suivi qui lui fournit les informations nécessaires au moment des restitutions trimestrielles.

Les ressources financières mobilisées ont permis aux populations d'améliorer leurs conditions de vie dans les domaines ci-après :

- Accès facilité à l'eau potable et aux soins de santé pour 18 villages ayant une population totale de 6 898 habitants. Cette population représente 53% de la population totale de la commune ;
- Création d'emplois pour 50 personnes pour une masse salariale mensuelle de 4.000.000 FCFA. Il s'agit des techniciens et manoeuvres de l'exploitation forestière. La commune a ainsi augmenté le nombre de ses employés, ce qui a des répercussions positives sur le plan social pendant les 30 ans de l'exploitation de la forêt communale ;
- Recrutement de 100 élèves en stage de vacances en vue de préparer les rentrées scolaires. Les parents d'élèves n'ayant pas assez de revenus pour envoyer leurs enfants à l'école, les populations ont émis le vœu de voir leurs enfants travailler dans l'exploitation de la forêt communale pendant les vacances. Ce qui leur procurera de l'argent devant assurer leur inscription pendant les rentrées scolaires. Ces stagiaires sont employés dans les travaux d'aménagement de la forêt communale.

4. Valeur ajoutée de la contribution de la SNV

L'appui de la SNV a permis d'améliorer la performance de la Commune à travers l'atteinte des résultats concrets relevés plus haut. Les principaux éléments ci-après peuvent être cités :

- Recherche et analyse des potentielles sources de revenus par et pour la commune. La commune a entamé la réflexion sur l'établissement de l'assiette fiscale et l'adoption d'une délibération municipale à cet effet ;
- Modération des négociations du prix de vente du bois avec l'exploitant forestier. A la fin de ces négociations, le montant global de la vente du bois a augmenté de 14.000.000 FCFA ;
- Facilitation de la communication avec les populations et l'administration à travers l'appui à la mise sur pied d'un cahier des charges de l'exploitation de la FCL. Par les dispositions de ce cahier des charges, l'administration forestière devra suivre auprès des populations les réalisations effectuées par la commune ;
- Développement des mécanismes de transparence sur la gestion des revenus de cette FCL à travers l'institution d'un comité de suivi de l'exploitation et de la gestion de la FCL ;
- Plaidoyer auprès de l'administration des forêts pour intensifier la vulgarisation de la foresterie communale et l'allègement des procédures d'obtention des forêts communales. Actuellement la condition sur l'obtention préalable du titre foncier avant l'exploitation a été suspendue ;
- Communication de l'expérience de l'exploitation de la forêt communale de Gari-Gombo au niveau national. Quatre communes ont alors effectué des voyages d'échanges afin de bénéficier des résultats de cette expérience ;

5. Difficultés rencontrées

Les difficultés suivantes ont été rencontrées tout au long du processus :

- Les lenteurs des procédures administratives. Elles se manifestent par la multitude de pièces administratives à fournir pour l'élaboration du dossier technique de la FCL (délimitation et plan d'aménagement). Les prix pour mener ces activités sont assez onéreux ;
- L'absence de ressources financières pour conduire toutes les activités techniques de classement
- L'implication de l'autorité de tutelle qui ne défend pas toujours la cause des populations. La tutelle de la commune a souvent tendance à préserver les intérêts des exploitants forestiers au détriment de ceux des populations alors qu'il revient à la tutelle de s'assurer que les populations tirent grand parti des relations avec l'extérieur ;
- Les incompréhensions avec les populations riveraines qui confondent l'exploitation de la FCL avec l'exploitation classique de la forêt. Ces populations multiplient des chapelets de doléances à soumettre à la commune alors que la commune ne fait que les représenter.
- Signature d'un contrat exclusif d'exploitation avec un partenaire financier. Le contrat exclusif d'exploitation donne le droit à un seul partenaire d'exploiter la forêt en fonction de ses besoins. Il arrive que ses besoins ne permettent pas d'exploiter toutes les essences présentes dans la forêt. Cela a pour effet qu'une bonne partie de la ressources est abandonnée pendant une durée de 30 ans car le système d'exploitation prévoit une rotation annuelle des parcelles. Ceci constitue un manque à gagner élevé pour la commune.

6. Leçons tirées :

Le présent cas nous a permis de tirer les leçons suivantes :

- L'absence de personnes qualifiées en matière de mobilisation des ressources dans les communes devrait inciter à la recherche de collaboration et de partenariat avec d'autres acteurs mieux outillés et qualifiés ;
- La collaboration avec ces autres acteurs hors de la commune devrait permettre d'augmenter les capacités techniques des communes ;
- La volonté et l'action de l'exécutif communal sont primordiales dans le partenariat à engager. Cette volonté est en même de sensibiliser et mobiliser d'autres intervenants comme le percepteur et les contribuables
- Il est aussi important pour les populations et l'exécutif communal de prévoir des mécanismes de suivi pour assurer la transparence dans la gestion des fonds mobilisés. Il serait dans ce cas envisagé des séances d'audition publique où l'exécutif municipal devra discuter face à face avec les populations et leur rendre compte de sa gestion ;
- Dans le cadre de l'exploitation, les contrats avec les partenaires doivent se limiter aux essences à exploiter et non sur une parcelle d'exploitation.

7. Perspectives

Quelques perspectives pour l'évolution de la situation ou pas, liées au changement positif ou négatif :

- Capitaliser et Vulgariser l'expérience auprès d'autres communes ;
- Suivre la réalisation des services de base retenus pour l'année 2007 ;
- Faciliter l'élaboration d'un plan de développement communal devant harmoniser l'utilisation des revenus issus de la FCL ;
- Renforcer les capacités du nouvel exécutif communal sur la gestion des revenus de la FCL ;
- Faciliter l'amendement du contrat d'exploitation afin de faciliter l'exploitation d'autres essences par d'autres exploitants forestiers ;
- Continuer l'identification et l'analyse du potentiel mobilisable afin de définir une assiette fiscale pour la commune.

Conclusion

L'appui de la SNV-Est a été déterminant pour l'atteinte des résultats ci-dessus relevés. La collaboration avec la commune de Gari-Gombo a permis d'ouvrir la brèche sur la réflexion sur l'identification, l'analyse et la mise en œuvre des mécanismes de mobilisation des fonds. La planification des actions de développement a poussé la population à faire état de ses besoins fondamentaux qui devraient être satisfaits par la commune. Cette action aura entraîné que la commune sorte de la position attentiste dans laquelle elle se trouvait. L'augmentation substantielle des revenus a aussi entraîné l'augmentation des investissements en faveur des populations.

La commune et ses habitants éprouvent un sentiment de satisfaction par rapport aux résultats obtenus de la collaboration avec la SNV-Est. Il reste à consolider ces résultats à travers le suivi de leur mise en œuvre et la détermination des mécanismes définitifs qui pourraient assurer un développement durable de la commune.

Bibliographie

- Commune de Gari-Gombo : «Cahier des charges de l'exploitation de la forêt communale » ; Document de travail ;
- Commune de Gari-Gombo : « Contrat de partenariat avec la STBK⁴ » ; Document de travail ;
- . MESS et al: «Plan d'aménagement de la forêt communale de Gari-Gombo» ; Document de travail ;
- République du Cameroun : « Loi No 94/01 du 20 janvier 1994 portant sur l'exploitation des forêts et de la faune au Cameroun » ; Document de travail.

⁴ STBK : Société de Transformation du Bois de la Kadey