



Governance Brief

Correctifs pour la Gestion Décentralisée des Forêts au Cameroun: Options et Opportunités de Dix Ans d'Expérience

Phil René Oyono*, Jesse C. Ribot**, Samuel Assembe* & Patrice Bigombé Logo***

* Forests and Governance Program, Center for International Forestry Research (CIFOR), Central Africa Regional Office, Yaoundé, Cameroon

** Institutions and Governance Program, World Resources Institute (WRI), Washington, D.C., USA

*** Centre de Recherche et d'Action pour le Développement Durable en Afrique Centrale, Yaoundé, Cameroon

Le présent Document :

- (1) présente les recommandations pour des correctifs et le changement ;
- (2) explore l'infrastructure légale et institutionnelle de la gestion décentralisée des forêts au Cameroun ;
- (3) décrit la manière dont les mécanismes de base de la gestion décentralisée des forêts camerounaises opèrent en pratique ;
- (4) résume les résultats de cinq années de recherche menée par l'Institut des Ressources Mondiales (WRI, sigle anglais) et le Centre pour la Recherche Forestière Internationale (CIFOR, sigle anglais) sur les politiques et les pratiques de gestion décentralisée des forêts au Cameroun.

La décentralisation de la gestion des forêts camerounaises a pu procurer un certain nombre de pouvoirs aux acteurs locaux et les a habilité à établir des forêts communautaires, des forêts communales et des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGCs) et à avoir accès à la redevance forestière annuelle. L'impact de ce transfert des pouvoirs sur la démocratie locale, l'équité, le niveau de vie, la réduction de la pauvreté, la vulnérabilité sociale et la durabilité environnementale est, cependant, faible. Il y a donc énormément de place pour des correctifs. Ce Document formule des recommandations en vue de transformer la promesse induite par la gestion décentralisée des forêts en action et en effets positifs, notamment l'allègement de la pauvreté.

Recommandations

- ◆ **Pour augmenter la redevabilité dans la gestion et l'utilisation des revenus de forêts communautaires et des ZICGCs, des indicateurs de suivi-évaluation doivent être développés et appliqués.** De tels indicateurs sont entrain d'être développés.
 - Les chercheurs, les ONGs/projets, les réseaux, les décideurs, les élus locaux et les communautés locales.
- ◆ **Pour maîtriser la corruption et les détournements de fonds dans la redistribution et l'utilisation des revenus forestiers, des poursuites judiciaires tangibles et des sanctions légales sont nécessaires.** Ceci peut être fait à travers : (i) la signature, au niveau départemental, d'arrêtés préfectoraux définissant des sanctions contre les détournements dans la gestion locale des revenus forestiers et des revenus fauniques ; (ii) la révocation des autorités administratives impliquées dans les malversations et les détournements ; (iii) l'implication totale des tribunaux, afin que des poursuites légales et des sanctions soient appliquées.

- Les décideurs, les parlementaires (en tant que groupe de pression), les magistrats et les communautés locales.
- ◆ **Pour maîtriser la corruption et les détournements de fonds dans la gestion des revenus forestiers et des revenus fauniques, des codes de conduite pour les membres des comités de gestion doivent être développés au niveau des villages et des communes rurales.**
 - Les ONGs/projets, les réseaux, les communautés locales, les autorités municipales.
- ◆ **Pour favoriser la discrétion locale sur la gestion des revenus forestiers, des mécanismes doivent être érigés pour le transfert direct, en espèces, des 10% de la redevance forestière annuelle aux communautés locales concernées.** *Ceci peut être fait à travers une série de réunions avec les formulateurs des politiques et les preneurs de décisions, en vue de la signature d'un nouvel arrêté conjoint MINEFI (Ministère des Finances)/MINADT (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation) portant sur le transfert en espèces des 10% et la signature d'arrêtés municipaux sur la gestion des revenus des forêts communales.*
 - Les décideurs, les maires, les conseillers municipaux, les parlementaires et les bailleurs de fonds.
- ◆ **Pour promouvoir la redevabilité descendante et la démocratie locale, des méthodologies sociales appropriées et des procédures démocratiques sont nécessaires pour présider, de manière effective, au choix et à la constitution des divers comités de gestion.**
 - La recherche sociale/politique et les ONGs/projets.
- ◆ **Pour améliorer l'utilisation locale et équitable des revenus fauniques, les comités de gestion doivent bénéficier de pouvoirs totaux et indépendants pour la gestion et l'utilisation locales desdits revenus.** *Ceci peut être fait grâce à la signature d'un arrêté ministériel conjoint (Ministère des Forêts et de la Faune – MINFOF)/MINEFI) allouant des pouvoirs complets aux COVAREFs (Comités de Valorisation des Ressources Fauniques) pour la gestion desdits revenus sans interférence des responsables régionaux/locaux du MINFOF, des autorités administratives et des autorités municipales.*
 - Les décideurs, les bailleurs de fonds et les parlementaires (comme groupe de pression).
- ◆ **Pour renforcer les pouvoirs des communautés locales de la zone forestière du Cameroun, le principe d'un Fonds de Péréquation de la redevance forestière annuelle – destiné à en faire une redistribution nationale – doit être revu, du moment où il est rejeté par les populations forestières et par les communes rurales de la zone forestière.**
- ◆ **Pour promouvoir des réformes dans la prise de décision, l'implication totale des groupes de pression, des groupes de plaidoyer et des bailleurs de fonds est exigée.**
 - Les chercheurs, les ONGs/projets et les parlementaires.

Introduction

C'est en 1994, à la faveur de la promulgation d'une nouvelle Législation Forestière, que le Cameroun a pris l'option de décentraliser la gestion de ses forêts. Bien avant cette période charnière, la gestion des forêts était, dans l'ensemble, basée sur des lois introduites en France en 1830, avec le Code Civil (Le Roy 1982). Entre la période coloniale et 1994, les arrangements légaux de tenure plaçaient les forêts sous la responsabilité exclusive de l'Etat. Un Plan de Zonage provisoire, développé en 1993, définit les différents usages 'publics' des espaces forestiers et agro-forestiers et introduit des changements significatifs dans la tenure forestière. De même, la Législation Forestière de 1994 (RoC 1994) et les instruments légaux et administratifs subséquents ont constitué une rupture politique majeure

Le Cameroun est un pays à fort potentiel forestier. Sur une superficie de 475.000 km², la forêt dense humide y occupe une superficie de 23,9 millions d'hectares, dont 17 millions d'hectares sont



Un faciès de la forêt dense humide camerounaise.
Photo Patrick Nyemeck.

exploitables. A la fin des années 90, le pays est entré dans une profonde spirale récessionniste traduite par l'affaiblissement des classes moyennes urbaines, le retour au village des 'exclus des villes' et la dislocation des économies rurales. Sur les 15,8 millions d'habitants que compte le pays, environ 49,6 pour cent habitent le milieu rural, où le pouvoir d'achat avait dramatiquement baissé et les moyens d'existence avaient été sévèrement perturbés (RoC 2003). Dans ces conditions, les demandes de bien-être des communautés rurales se sont reportées, de manière récurrente, sur l'exploitation des ressources naturelles, les bois notamment, du fait des revenus qu'ils génèrent.

ENCADRE 1 : Qu'est ce que la décentralisation démocratique dans le domaine de la gestion des forêts?

La décentralisation démocratique, encore appelée décentralisation politique, apparaît lorsque des pouvoirs, des droits, des responsabilités et des ressources sont transférés à des autorités subnationales ou locales représentatives [de] et redevables vis-à-vis des populations locales. Ici, les autorités représentatives des populations locales – et agissant au nom de ces dernières – sont élues démocratiquement. Dans un 'contrat social', ces autorités sont obligées de rendre compte de leurs actions aux populations qui les ont élues. Dans le cas de la gestion des forêts camerounaises, les maires, les conseillers municipaux et les responsables des différents comités de gestion villageois sont les autorités en question et doivent, pour cela, assurer une représentation responsable, et rendre compte de leurs actions vers le bas, vers les citoyens.

Dans les réformes de décentralisation démocratique de la gestion des forêts, des pouvoirs sont transférés à des autorités locales. Ces pouvoirs sont exercés dans le cadre d'un paquet de règles développées pour garantir la durabilité forestière tout en maximisant la discrétion locale. De tels arrangements – impliquant des standards minimums et la discrétion au niveau local – habilitent les autorités locales à répondre aux besoins locaux sans menacer les valeurs sociales et économiques des niveaux plus élevés. Aucun défenseur de la décentralisation ne plaide pour un transfert de tous les pouvoirs sur les ressources naturelles. Il y a néanmoins plusieurs pouvoirs qui sont significatifs pour les populations locales et qui peuvent être transférés tout en protégeant la base des ressources.

Sources : Ribot (2003) ; Oyono (2004).

Des théoriciens estiment que pour aboutir à des résultats politiques, socio-économiques et environnementaux positifs et durables, la décentralisation dans le domaine de la gestion des ressources naturelles doit être *démocratique* et *substantive* (Manor 1999; Ribot 2003). La décentralisation est censée comporter les avantages suivants: (i) une fourniture plus efficace des services; (ii) la réduction des coûts de transaction administrative; (iii) l'augmentation de la participation populaire; (iv) la consolidation du pouvoir des autorités locales, des élus locaux et des communautés locales; (v) l'accroissement du sens des responsabilités au niveau local; (vi) l'équité dans l'accès aux ressources et aux bénéfices financiers, et l'équité distributive; et (vii) la durabilité environnementale. (Voir Encadré 1).

Le reste de ce document décrit les mécanismes de la gestion décentralisée des forêts camerounaises, leur mise en oeuvre et leurs effets. Le matériau présenté dans les lignes qui suivent provient d'un travail de recherche effectué lors des cinq dernières années par une équipe conjointe CIFOR-WRI. Ces observations et ce travail empirique constituent la fondation des recommandations présentées plus haut.

La Structure de la Gestion Décentralisée des Forêts au Cameroun

Les différentes dispositions de la Législation Forestière de 1994 portent le Régime des Forêts, de la Faune et de la Pêche. Son Décret d'Application posent les bases de sa mise en oeuvre (RoC 1995). Ces instruments, tout comme les arrêtés et les lettres-circulaires ultérieurs, sont les bases légales de la décentralisation de la gestion des forêts camerounaises. Dans l'ensemble, ces réformes ont trois objectifs: (i) promouvoir la participation des communautés locales dans la gestion des forêts; (ii) contribuer à la lutte contre la pauvreté; (iii) contribuer à la gestion durable des ressources forestières. Quatre mécanismes constituent les fondations desdites réformes: (i) les forêts communales; (ii) les forêts communautaires; (iii) la redevance forestière annuelle; (iv) les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire.

Les Forêts Communales

Une forêt communale se définit comme: «Toute forêt ayant fait l'objet d'un acte de classement pour le compte de la commune concernée ou qui a été plantée par celle-ci sur un terrain communal». (RoC 1995). La Réforme Constitutionnelle de 1996 définit la 'commune' comme étant la collectivité

territoriale décentralisée de base. La Législation Forestière de 1994 et son Décret d'Application de 1995 transfèrent à la commune rurale des droits de propriété sur l'espace forestier (la forêt communale) et sur les bénéfices financiers découlant de l'exploitation commerciale des produits forestiers, y compris les bois (RoC 1994, 1995). Présentement, seules cinq communes rurales (Dimako, Moloundou et Yokadouma, dans la province de l'Est, et Djoum et Sangmélina, dans la province du Sud) ont des forêts 'classifiées'. La forêt communale de Dimako, la plus avancée, a fait l'objet d'une étude dans ce travail de recherche.

Les Forêts Communautaires

La Législation Forestière de 1994 habilite les communautés villageoises du Cameroun à créer des forêts communautaires. Une forêt communautaire se définit comme : *«Une forêt du domaine non permanent, faisant l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et l'Administration chargée des forêts. La gestion de cette forêt relève de la communauté villageoise concernée, avec le concours ou l'assistance technique de l'Administration chargée des forêts.»* (RoC 1995). Une forêt communautaire est une forêt non plantée ne pouvant être mise en place que dans l'espace sur lequel une communauté villageoise a des droits coutumiers. La loi indique que la communauté villageoise désirant créer une forêt communautaire doit être organisée en une entité légale. Cette entité légale peut être un groupe d'initiative commune, une association, un groupement d'intérêt économique ou une coopérative.

Une innovation significative en faveur des populations locales est apparue dans la même foulée en vue de faire avancer le processus de création des forêts communautaires. Il s'agit de la reconnaissance d'un 'droit de préemption' en faveur des populations villageoises riveraines d'un espace forestier du domaine non permanent susceptible d'être érigé en 'vente de coupe' – une unité forestière ne dépassant pas 2.500 ha (MINEF 2001).

La Redevance Forestière Annuelle

Prévue dans Législation Forestière de 1994, cette redevance n'a cependant été aménagée que dans la Loi des Finances du Cameroun pour l'exercice 1996/1997. La redevance forestière annuelle *«comprend deux éléments, un droit d'accès calculé à partir d'un taux plancher annuel à 300 francs CFA par hectare et par an, et un droit d'exploitation calculé par assiette de coupe pour la durée de celle-ci [...] Le produit de cette redevance est reparti de la manière suivante: Etat 50%; communes 50%, dont 10% pour les communautés villageoises riveraines.»* (RoC 1995).

Cet Article de la Loi des Finances sera modifié lors de l'exercice budgétaire 1997/1998, qui fixe la redevance forestière annuelle ainsi qu'il suit : ventes de coupe, 2.500 francs CFA par hectare; concessions, 1.500 francs CFA par hectare; licences, 1.500 francs CFA par hectare. Le paiement de la redevance forestière est fait par chèque certifié. La redevance forestière annuelle apparaît comme, entre autres, une 'éco-taxe' dérivée du principe du 'pollueur-payeur'. Elle est une sorte de compensation financière allouée aux communautés locales pour réparer les dégâts causés par l'exploitation forestière industrielle.

Les Zones d'Intérêt Cynégétique à Gestion Communautaire

La Législation Forestière en vigueur fait – succinctement – référence aux territoires de chasse communautaires. Cette disposition n'a pas eu de suite opérationnelle. Mais, il a été testé par les ONGs et certains projets de conservation dans la région du Sud-Est du pays des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGCs). Les ZICGCs sont des espaces de chasse alloués aux communautés villageoises. Une autre sorte de zone de chasse, connue sous le nom de zones d'intérêt cynégétique (ZICs), est destinée aux concessionnaires de chasse. Les ZICGCs et les ZICs découlent, d'une part, d'une interprétation assez large des dispositions légales relatives à l'allocation des ressources forestières (et donc fauniques) aux communautaires locales et, d'autre part, des préoccupations de conservation des aires protégées du Sud-Ouest Cameroun (MINEF 2000). Ces deux instruments permettent aux populations riveraines des zones riches en ressources fauniques de mener leurs activités traditionnelles de chasse et d'avoir accès à des portions de taxes fauniques.

L'accès des communautés villageoises aux bénéfices financiers liés à l'exploitation des ressources fauniques est défini par la Note du Ministre de l'Environnement et des Forêts No 2978/MINEF/DFAP/AC du 14 octobre 1999. S'agissant des ZICs, la taxe clef payée par les guides de chasse est redistribuée selon le schéma de la redevance forestière annuelle, à savoir 50% pour l'Etat, 40% pour les communes concernées et 10% pour les communautés villageoises riveraines. Lorsque les ZICGCs sont données en affermage à des concessionnaires de chasse, des compensations directes sont allouées aux communautés locales et 10% de la taxe d'affermage annuelle leur sont rétrocédés. L'affermage est actuellement le mode prédominant d'exploitation des ZICGCs. Selon Ontcha Mpele *et al.* (2005), seize ZICGCs existent pour l'heure dans le Sud-Est du Cameroun. La gestion locale des ZICGCs incombe aux comités de valorisation des ressources fauniques (COVAREFs).



Le Secrétaire Général du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature recevant une délégation du CIFOR conduite par Doris Capistrano durant la visite de cette dernière au Cameroun.
 Photo Patrick Nyemeck

Opérationnalisation du Processus de Décentralisation de la Gestion des Forêts Camerounaises

La section ci-après fait une esquisse générale de la configuration de la mise en œuvre des quatre 'options politiques' de la gestion décentralisée des forêts camerounaises. Alors que l'exploitation des forêts communautaires et la redistribution de la redevance forestière annuelle semblent faire figure d'options les plus avancées en pratique et les plus généralisées, l'exploitation des ZICGCs, limitée à la zone du Sud-Est, et des forêts communales – qui ne sont qu'à cinq – demeure marginale.

Etablissement des Forêts Communales

Dans le cas pionnier de Dimako, qui devra inspirer les expériences ultérieures, la mise en œuvre de la forêt communale s'est articulée autour des étapes clés suivantes :

- ◆ les opérations de classement de la forêt, avec la consultation des communautés locales ;
- ◆ les arrangements organisationnels, qui ont abouti à la mise sur pied du Comité Consultatif de Gestion, avec un représentant de chacun des 17 villages constitutifs de la commune rurale de Dimako et des membres statutaires, et du Comité de Suivi;
- ◆ l'élaboration du plan d'aménagement, par un projet conjoint France-Cameroun, à partir des données socio-économiques et des inventaires ;

- ◆ Les procédures légales et administratives, avec: (i) le décret du Premier Ministre pour le classement officiel de la forêt au profit de la commune en juin 2001 ; (ii) l'approbation du plan d'aménagement par le Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) – aujourd'hui MINFOF (Ministère des Forêts et de la Faune) ; (iii) l'autorisation de la première assiette de coupe en vue du début d'exploitation de l'espace destiné à cet effet.

Les opérations d'exploitation commerciale du bois de la Forêt Communale de Dimako ont démarré en 2005. Les revenus générés depuis sont estimés à 72. 210. 000 francs CFA.

La Mise en Oeuvre des Forêts Communaires

Le Manuel des Normes et Procédures d'Attribution et de Gestion des Forêts Communaires – un guide méthodologique produit par l'Unité de Foresterie Communautaire du MINFOF – propose la trajectoire de constitution et de mise en place d'une forêt communautaire. Les étapes de ce cheminement sont les suivantes :

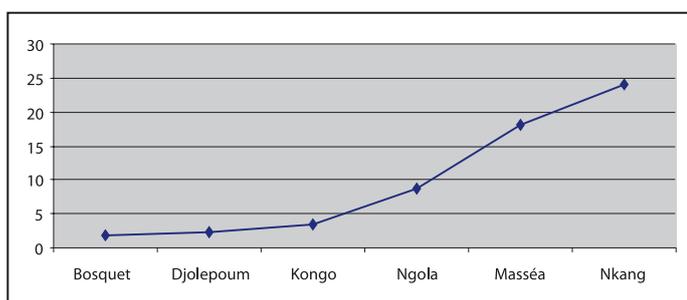
- ◆ la sensibilisation/information de la communauté villageoise sollicitant la forêt ;
- ◆ la mise sur pied d'une entité de gestion ;
- ◆ la délimitation de la future forêt communautaire ;
- ◆ la réservation de la forêt communautaire ;
- ◆ l'élaboration du plan simple de gestion par les services du MINFOF ;
- ◆ l'approbation du plan simple de gestion par les services du ministère en charge des forêts ;
- ◆ la signature de la convention de gestion entre le MINFOF et la communauté villageoise concernée.

Une fois la convention de gestion signée, la communauté villageoise peut exploiter sa forêt. Trois formes d'exploitation sont valorisées: (i) l'exploitation artisanale en régie par la communauté elle-même; (ii) l'exploitation artisanale en partenariat avec un opérateur économique; (iii) l'exploitation industrielle. Cette dernière forme d'exploitation fut au centre de la Circulaire No 677/2001 signée en 2001 par le Ministre des Forêts, abordant la question de l'exploitation illégale des forêts communautaires et s'intéressant plus particulièrement à l'exploitation industrielle.

Des statistiques publiées par la Cellule de Foresterie Communautaire du Ministère des Forêts, datant de décembre 2003, indiquent que 326 dossiers de demande d'attribution des forêts communautaires avaient déjà été examinés, avec 76 cas d'attribution. Au jour d'aujourd'hui, il existerait, selon les estimations officielles, autour de 167

forêts communautaires attribuées au Cameroun. Des comités villageois – appelés ‘structures de gestion’ – sont chargés de la gestion des forêts communautaires au niveau local. Il ressort d’une appréciation globale fondée sur des sources variées que les écarts dans les revenus annuels générés par les forêts communautaires en exploitation vont de 1.480. 000 francs CFA – pour la forêt à plus faible revenu – à 23.800.000 francs CFA – pour la forêt à plus fort revenu. Le diagramme ci-après reproduit les revenus annuels de quelques forêts communautaires entre 2003 et 2004.

Diagramme 1 : Revenus annuels de quelques forêts communautaires (mi-2003 à mi-2004)

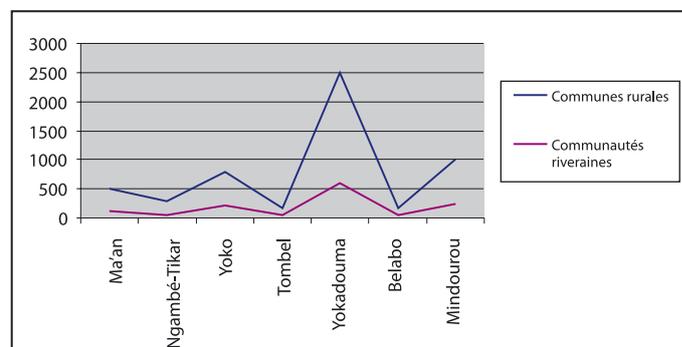


Allocation de la Redevance Forestière Annuelle

La Direction des Impôts remet des chèques représentant les 50% de la redevance forestière annuelle aux maires et percepteurs du trésor public des localités concernées. Dans chaque commune rurale bénéficiaire de la redevance forestière, il existe un comité de gestion présidé par l’administrateur municipal. Ledit comité est composé des représentants locaux du Ministère de l’Administration Territoriale et de la Décentralisation et du MINFOF, du Percepteur des Finances de la localité et des représentants des comités villageois.

Les comités villageois de gestion de la redevance forestière ont donc été créés dans les villages riverains MINEFI/MINAT 1998). Les 10% de la redevance destinés aux communautés villageoises ne leur sont pas donnés en espèces: les comités villageois sont chargés de soumettre des projets d’infrastructures communautaires au comité de gestion créé au niveau communal. Selon le Programme de Sécurisation des Recettes Forestières, pour les années budgétaires 2002/2003 et 2004, les montants de la redevance forestière annuelle versés respectivement à l’Etat central et aux communes/communautés ont été de 9. 200.000.000 francs CFA et 10.100.000.000 francs CFA. Dans l’ensemble, les communautés riveraines ont eu droit à 1.900.000.000 francs CFA. Le diagramme suivant quantifie les montants de la redevance forestière annuelle de quelques communes rurales et des villages riverains au cours des exercices budgétaires 2002/2003 et 2004.

Diagramme 2 : Redevance forestière annuelle de sept communes rurales et les villages riverains (années budgétaires 2002/3 et 2004)



Les Zones d’Intérêt Cynégétique à Gestion Communautaire

Les COVAREFs sont chargés d’identifier les problèmes de développement, de rechercher les solutions appropriées et de faire exécuter tous les projets d’intérêt collectif dans les villages. Un COVAREF peut couvrir un ou plusieurs villages (Ontcha Mpele *et al.* 2005). Les revenus des COVAREFs proviennent principalement de la mise en affermage des ZICGCs au profit des concessionnaires professionnels de chasse. Ces derniers payent des droits de location ou d’accès au territoire pour la période d’affermage. D’autres ressources financières des COVAREFs proviennent aussi d’une somme d’argent prélevée sur la mise en affermage des ZICs professionnelles riveraines, des taxes d’abattage, et de capture y relatives, des ventes aux enchères et des dommages et intérêts payés par les braconniers.

Les ressources financières des COVAREFs sont déposées dans des Comptes Postaux, et sont accessibles aux présidents et aux trésoriers de ces structures. L’argent ne peut cependant être retiré qu’avec l’aval d’un responsable de la Section Départementale de la Faune. De 2000 à 2004, l’échelle des revenus fauniques dans les COVAREFs du Sud-Est est allé de 1.900.000 francs CFA (Njombi-Lobo) à 17.300.000 francs CFA (Salokomo). Etant donné que notre travail sur les ZICGCs n’est encore qu’à son étape initiale, les informations disponibles émanent pour l’essentiel du Projet WWW-Jengui et des services du MINFOF dans le Sud-Est.

La Trame de la Recherche

Le projet de recherche sur les décentralisations environnementales et la gouvernance environnementale au Cameroun, mené conjointement par le CIFOR et le WRI, a démarré en 2000. Ce travail avait comme objectifs: (i) générer la connaissance et l’information publique



Les bois camerounais sont une importante source de revenus.
 Photo Paolo Cerutti

et stratégique sur la gestion décentralisée des forêts et la gouvernance des forêts; (ii) contribuer à l'amélioration des politiques et du cadre légal liés à la gestion décentralisée des forêts, aux bénéfices y afférents et à la gouvernance des forêts; (iii) contribuer à l'amélioration des pratiques dans la gestion et l'exploitation des forêts communautaires, et des revenus y afférents, des forêts communales, de la redevance forestière annuelle et d'autres formes de revenus et de compensation; et (iv) disséminer les résultats, les leçons politiques et les recommandations dans les autres pays du Bassin du Congo, en vue d'apporter un appui aux réformes en cours dans la sous-région.

Les études de cas ont démarré dans les provinces de l'Est et du Sud, avec des extensions dans les provinces du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Cinq questions fondamentales ont guidé la première génération de cette recherche: (i) quels sont les acteurs locaux/périphériques en contexte de décentralisation de la gestion des forêts camerounaises ? (ii) quels sont les pouvoirs transférés auxdits acteurs ? (iii) quels sont les mécanismes tenus à rendre les nouveaux acteurs [détenteurs de pouvoirs] redevables à l'égard des populations? (iv) quels sont les arrangements institutionnels mis en place pour la gouvernance et la participation populaire à la prise de décision environnementale? (v) quels sont les résultats sociaux, économiques, politiques et écologiques?

Au total, 15 comités de gestion des forêts communautaires, une commune rurale (pour la Forêt Communale de Dimako), un comité consultatif de gestion de forêt communale, 4 communes rurales (pour la redevance forestière annuelle), 15 comités villageois de gestion de la redevance forestière annuelle et 10 comités villageois de gestion de la compensation de 1.000 francs CFA par mètre cube de bois extrait dans les ventes de coupe

ont été identifiés et suivis. Cette échelle numérique a souvent été élargie par des visites informelles dans certains autres villages. De nombreuses composantes des communautés villageoises concernées ont été consultées de façon itérative. Des décideurs, des responsables de projets, des élus locaux, des praticiens de terrain, des chercheurs, des informateurs clefs et stratégiques, des exploitants forestiers, et des groupes stratégiques ont été interviewés aux niveaux central, régional et local. La Législation Forestière et les instruments qui en sont liés ont été revus et analysés.

Résultats

Sécurité du Transfert des Pouvoirs

La Législation Forestière transfère, à des entités locales et régionales, des droits de propriété sur des unités forestières du domaine permanent et non permanent de l'Etat et des droits pour la gestion autonome des bénéfices financiers associés à leur exploitation. Tous les transferts ne sont cependant pas sécurisés.

- ◆ Sur les quatre mécanismes abordés par ce travail de recherche, le transfert des droits et des pouvoirs est effectif et permanent dans le seul cas des forêts communales. Ces pouvoirs – les pouvoirs de posséder une forêt communale, de l'exploiter et de gérer les revenus – sont discrétionnaires et reposent sur le principe de la subsidiarité.
- ◆ Des pouvoirs ont été *délégués* aux communautés villageoises en vue de la création des forêts communautaires et de la gestion autonome des bénéfices financiers pouvant découler de son exploitation. Dans le présent cas, des pouvoirs sont seulement *délégués*, parce que la Législation Forestière de 1994 dit que si une forêt

ENCADRE 2: La forêt communautaire est-elle un prêt ?

Les dispositions légales énoncent que les conventions de gestion des forêts communautaires doivent être signées pour une période de 5 ans renouvelables, pour un total de 25 ans. Si la forêt est mal gérée – parfois dans l'entendement exclusif des experts – la convention de gestion est suspendue. C'est ce qui s'est passé avec de nombreuses forêts communautaires – dont celle de Kongo – en 2002 et 2003. Il y a donc lieu de se demander s'il est vraiment question d'un transfert de pouvoirs, d'une délégation de pouvoirs, ou d'un prêt sous condition.

Source : Oyono (2004)

communautaire est 'mal gérée', les pouvoirs de gestion lui sont retirés par l'administration en charge des forêts. Ce processus de transfert des pouvoirs est conditionnel et rend les gestionnaires locaux redevables de façon ascendante aux responsables régionaux du MINFOF, réduisant ainsi la marge de manœuvre locale dans la prise de décision (voir Encadré 2).

- ◆ La fiscalité forestière décentralisée est révélatrice d'une logique de double standard. 10% de la redevance forestière annuelle sont destinés aux villages riverains. Mais cet argent n'est pas donné en espèces. Les communautés villageoises ont donc un très faible pouvoir sur la gestion de la redevance forestière annuelle. Plutôt dans le processus de redistribution, cet argent est retenu au niveau des autorités municipales (les maires) et administratives. Dans la plupart des cas, les communautés locales sont des parties prenantes subordonnées : la prise de décision sur les réalisations socio-économiques à mettre en place au niveau villageois est confisquée par les autorités municipales et administratives (voir Encadré 3).

ENCADRE 3 : Le faible pouvoir des acteurs locaux dans la gestion de la redevance forestière annuelle

Dans le fonctionnement actuel des comités de gestion, présidés par les maires ou leurs représentants ayant la qualité de conseillers municipaux, les représentants des communautés villageoises riveraines sont des figurants. Ils ne participent pas de manière fondamentale à la prise des décisions sur la gestion locale des revenus forestiers. Il en est ainsi de la prise des décisions sur la réalisation des œuvres économiques, sociales et culturelles dans les villages riverains. La plupart des décisions (nature des projets et des réalisations à effectuer, entrepreneurs chargés de réaliser les travaux, répartition géographique des réalisations socio-économiques, montant à affecter aux projets, etc.) sont prises par les maires.

Source : Bigombé Logo (2003)

Les Questions de Choix Institutionnels et de Montage Organisationnel

Dans l'ensemble, le choix des comités de gestion en tant qu'institutions locales recevant les pouvoirs, et la manière dont ces comités locaux sont créés, a débouché sur la capture par l'élite, les conflits et la corruption.



Exploitation d'une forêt communautaire.
Photo Veille & Jum

- ◆ Bien que créés pour conduire la gestion décentralisée des forêts et des bénéfices au nom des communautés, les différents comités de gestion sont gouvernés par une forte empreinte des intervenants extérieurs (maires, autorités administratives, ONGs et projets, services régionaux du MINFOF, exploitants forestiers, élite extérieure, etc.).
- ◆ C'est le cas des organisations villageoises qualifiées de comités de gestion de la redevance forestière annuelle, montés à la hâte par des autorités administratives régionales et des exploitants forestiers, sans faire recours à des méthodologies appropriées pouvant servir de support au développement d'une action collective locale et aux principes de micro-gouvernance dans la gestion des revenus forestiers. Ainsi mis en place, ces comités n'ont pas de fondation locale et de légitimité sociale.
- ◆ Le montage des différents comités ne s'est pas fait sur le mode de la compétition électorale et de la démocratie locale, mais par des mécanismes peu démocratiques comme la cooptation et l'auto-désignation. Ainsi, dans le cas de 15 comités villageois de gestion de la redevance forestière annuelle visités, 40% de membres se sont 'auto-désignés' (l'élite locale notamment) et 27% ont été cooptés. Il s'en est suivi un manque de légitimité sociale.
- ◆ Comme de nombreux comités de gestion ont été dans l'ensemble mis en place de manière peu démocratique, leurs membres utilisent aussi leurs pouvoirs de façon non démocratique. Ce mauvais exercice local des pouvoirs – mauvaise gouvernance – est caractérisé par : (i) la confiscation, par les responsables des comités de gestion, de la prise de décision au sujet de la gestion des revenus des forêts communautaires ; (ii) l'institutionnalisation consécutive des détournements de fonds et de la corruption ; (iii) l'absence de redevabilité descendante de la part de ces responsables

de comité qui se sont 'désignés' eux-mêmes ; (iv) l'absence de sanctions 'modernes' ou 'traditionnelles' ; (v) l'autoritarisme à travers la substitution des comités de gestion aux communautés villageoises ; (vi) la capture des comités de gestion par l'élite. L'existence de ces pratiques implique que les institutions locales ne sont pas démocratiques et qu'il y a absence de démocratie locale.

- ◆ L'émergence de 'nouvelles autorités locales' - les responsables des comités de gestion - à travers une dynamique institutionnelle impulsée par la décentralisation a été vécue par les autorités traditionnelles (chefs de familles et autres notables locaux) comme un coup d'état. Ceci débouche sur un schisme dans les villages, ou un dualisme institutionnel, et des conflits croissants (conflits de pouvoir, de prééminence, et d'autres types de conflit) mettent aux prises des groupes opposés et impactent négativement sur les dynamiques de gestion locale et sur l'amélioration des moyens d'existence.

La Représentation Responsable et Redevable

En partie du fait de la manière dont ils ont été montés, le fonctionnement des comités villageois de gestion est souvent gouverné par des préoccupations de redevabilité ascendante - vers les autorités municipales, les autorités administratives régionales, les ONGs, les représentants du MINFOF, les compagnies forestières, etc., et non vers les communautés villageoises (voir Encadré 4).

- ◆ La gestion locale des forêts et des bénéfices est caractérisée par l'émergence, à travers les comités de gestion, d'une 'élite environnementale' locale - nouveaux riches - coupée des populations locales. Cette élite locale est, cependant, liée à l'élite extérieure attelée à la capture des comités de gestion - comme les corporatismes administratifs régionaux, les autorités municipales et les compagnies forestières - à travers une combinaison d'intérêts financiers, sociaux et politiques. Ceci conduit à des comités 'extravertis'.
- ◆ Les arrangements institutionnels initiés pour la mise en œuvre de la forêt communale de Dimako - le Comité Consultatif de Gestion et le Comité de Suivi - n'induisent pas une implication significative des communautés riveraines dans la prise de décision sur la gestion de ladite forêt.
- ◆ Dans certains cas cependant, la gestion décentralisée des forêts et des bénéfices a induit une dynamique de responsabilisation des communautés locales et de mobilisation autour des préoccupations quotidiennes.

ENCADRE 4 : Le dirigisme des responsables des comités de gestion

Plusieurs responsables des comités rencontrés dans l'arrondissement de Messamena n'ont pas d'expérience de leadership, et n'ont jamais eu à parler au nom de leur communauté. Ils sont devenus des leaders à cause de la Loi Forestière de 1994 et des ONGs. Ceci est démontré par de nombreux facteurs. Par exemple, le mandat des responsables du GIC de la forêt communautaire de Kompia est fini en 2000. La communauté villageoise demanda une assemblée générale pour faire le bilan et élire un nouveau bureau - l'entité de gestion - du GIC. Non seulement il n'y a pas eu d'assemblée générale, mais aucune réunion ne s'y était plus tenue depuis plus de sept mois. Pendant plus de deux ans, le bureau exécutif n'avait présenté aucun rapport. Ce bureau est accusé de dirigisme et de détournement de fonds.

Source : Etoungou (2003)

Effets et Impact

Certains villages ont déjà enregistré quelques résultats socio-économiques tangibles dans la gestion décentralisée des forêts ; ceci est plus visible dans les mécanismes qui génèrent des bénéfices financiers en espèces pour les communautés. Une portion substantielle des revenus forestiers est détournée par les responsables municipaux et par les comités de gestion. La gestion décentralisée des forêts et des bénéfices ne conduit pas encore à l'équité distributionnelle ou à la durabilité écologique, et dans certains villages, augmente la vulnérabilité au niveau des catégories sociales comme les femmes et les Pygmées, généralement exclues du 'jeu forestier'.

- ◆ La redistribution de la redevance forestière annuelle a généré des effets socio-économiques bénéfiques dans des villages de certaines communes rurales visitées, comme, par exemple, Yokadouma (financement de 3 dossiers de forêts communautaires, construction de 10 salles de classe, paiement des salaires de 6 instituteurs vacataires, achat de 7 tronçonneuses, achat de téléviseurs communautaires, etc.), Lomié (financement de 3 dossiers de forêts communautaires, réfection de 5 salles de classe, construction de 2 foyers culturels, etc.), Dimako (construction de 4 salles de classe), Ebolowa (construction de 3 salles de classe, construction du toit d'une chapelle, construction de 3 cases santé, etc.). En dépit de ces réalisations, dont l'impact économique est du reste faible, et qui ont une forte orientation

socio-culturelle, ce mécanisme ne se singularise pas comme un instrument de gouvernance locale, de transformation socio-économique ou de changement positif dans plusieurs villages.

- ◆ Quelques unes des 16 ZICGCs exploitées en affermage dans le Sud-Est génèrent des revenus financiers convertis ensuite en réalisations socio-économiques. De 2000 à 2004, les ZICGCs en question ont généré environ 43.000.000 francs CFA. Les experts du Fonds Mondial pour la Nature (Projet WWF-Jengi) ont, par type de réalisation, constitué les pourcentages suivants (Bigombé Logo *et al.* 2005): 33,27% pour le fonctionnement organes des COVAREFs; 18,90% pour la construction des sièges des COVAREFs; 14,40% pour les œuvres éducatives; 8,31% pour la mise en place des champs communautaires; 5,18% pour l'hydraulique villageoise; 6,62% pour l'achat du matériel roulant; 3,13% pour l'appui matériel aux Pygmées Baka; 0,80% pour l'électrification villageoise; 3,10 pour l'amélioration de l'habitat; 6,25% pour la sécurisation de quelques ZICGCs.
- ◆ La redistribution de la redevance forestière et sa conversion, au niveau des mairies, en projets socio-économiques dans les villages riverains est marquée par des pratiques de surfacturation, de déclaration de projets fictifs et de détournement de fonds (Kouna 2001; Bigombé Logo 2003). Des villages entiers sont exclus du processus de redistribution depuis des années; des projets sont facturés au triple de leur coût réel; les receveurs municipaux et les percepteurs imposent des taxes imaginaires aux entrepreneurs et opèrent des retenues abusives (parfois de l'ordre de 20% à 30%) sur les montants à payer et en font une conditionnalité (voir Encadré 5). L'idée d'un Fonds de Péréquation national, qui devrait - selon les experts du Premier Ministère - recentraliser la redevance forestière, pour la redistribuer à l'échelle nationale, pourrait tout simplement accroître les pratiques de corruption et décroître les bénéfices des communautés riveraines des concessions forestières.
- ◆ Les revenus financiers générés par l'exploitation des forêts communautaires sont palpables, puisqu'il s'agit de vendre des planches et d'en retirer de l'argent en espèces. La fourchette des revenus annuels des forêts communautaires en exploitation va d'environ 1.500.000 francs CFA à environ 25.000.000 francs CFA. Ces disparités s'expliquent par une série de facteurs: (i) le mode d'exploitation (exploitation artisanale ou exploitation industrielle, exploitation artisanale en régie par la communauté elle-même ou par un opérateur économique); (ii) la capture ou non de la forêt communautaire par une élite ou par un exploitant forestier; (iii) les stratégies de négociation; (iv) la structure du marché; etc.

ENCADRE 5 : Des malversations dans la gestion des bénéfices forestiers

Le village de Kongo (région de Lomié, province de l'Est) a reçu environ 12.8 millions francs CFA au titre de la compensation de 1000 francs CFA mètre cube de bois collecté dans la vente de coupe locale entre 1997 et 2000. Une partie de cet argent, soit 6.8 millions francs CFA, est allée dans les caisses de la commune rurale de Lomié. Le reste, soit 6 millions francs CFA, a été remis au comité villageois de développement. Le comité a utilisé 1.9 millions francs CFA pour construire deux puits encore inachevés en décembre 2003, financer une partie du dossier de la forêt communautaire, et aider financièrement quelques élèves et quelques veuves et veufs du village en 1999. Nos sources d'information montrent que le reste de cette somme d'argent (4.1 millions francs CFA) a été utilisé à des fins personnelles par les responsables du comité et leurs complices extérieurs.

Source : Assembe (2004)

- ◆ Malgré la disponibilité d'importants bénéfices financiers, il y a une disproportion entre les revenus générés par les forêts communautaires et la quantité et la qualité des effets socio-économiques dans les villages concernés. Au contraire, la gestion des revenus financiers issus des forêts communautaires est marquée par la systématisation des détournements de fonds par les responsables des comités de gestion et des stratégies d'enrichissement individuel.
- ◆ La mise en place des forêts communautaires nécessite des coûts financiers assez élevés pour les communautés locales et les institutions locales, ce qui constitue un des nombreux obstacles d'appropriation du processus et du 'détournement' de plusieurs de ces forêts par l'élite et les exploitants forestiers.
- ◆ Sur le plan écologique, les modes opératoires d'exploitation et de gestion des forêts communautaires ne sont pas durables (voir Encadré 6), et se traduisent par la dégradation des écosystèmes sous la conjugaison de la faiblesse des arrangements institutionnels, les trajectoires d'accumulation individuelle tracées par les responsables des comités de gestion, la maximisation des profits par les entrepreneurs et le manque de contrôle par l'administration forestière.
- ◆ Les revenus générés par l'exploitation forestière dans la Forêt Communale de Dimako ont été, depuis 2005, investis dans le renforcement du budget communal (13.240.050 francs CFA), les priorités socio-économiques au niveau des

villages (41. 461.820 francs CFA), des aides directes en espèces aux villageois (16.508.000 francs CFA). Cependant, les priorités socio-économiques villageoises semblent être une catégorie vague, avec des éléments comme les bourses aux élèves, l'achat des livres, le support financier aux familles, le recrutement de maîtres temporaires, assez difficiles à évaluer.

ENCADRE 6 : Risques de dégradation des forêts communautaires

Les villageois évoquent, avec inquiétude, le recul considérable de la forêt du fait de la coupe désordonnée des arbres par l'opérateur économique Likeng et Cie, favorisée par la complicité des responsables du comité de gestion. De ce point de vue, il est évident que les arrangements construits autour de la gestion de la forêt communautaire de Mboké – trop favorables au chef de village/président –, l'absence de reddition de comptes descendante et le faible niveau de contrôle des responsables du comité de gestion par la communauté villageoise n'ont pas conduit à l'obtention de résultats écologiques positifs après deux ans seulement. La forêt communautaire de Mboké – que le chef de village/président appelle souvent 'ma forêt' – est en fait l'une des plus menacées du Sud- Cameroun, en raison, principalement, de la confiscation de la prise de décision et des 'pulsions' d'enrichissement personnel.

Source: Oyono (2006)

Perspectives

Des aspects de la politique forestière et de l'arsenal légal et administratif qui l'accompagne doivent être révisés (voir recommandations). Ceci implique qu'il faut faciliter l'innovation de la politique et de la Législation Forestière et les instruments qui en sont liés, au regards des résultats, des succès et des échecs *sur [le] et autour [du] terrain* de la gestion décentralisée des forêts et des bénéficiaires associés à leur exploitation. Des recherches complémentaires sur la politique forestière camerounaise et sa mise en œuvre devraient chercher à identifier les voies et moyens destinés à mettre en chantier un mode d'influence de la prise de décision, et des pratiques sur le terrain, à travers des recommandations concrètes, le plaidoyer, le réseautage et le suivi des processus.

Remerciements

Nous remercions aussi bien le CIFOR (Bureau Régional de l'Afrique Centrale, Yaoundé, Cameroun), l'Institut International d'Agriculture Tropicale (Centre Ecoregional de la Forêt Humide, Yaoundé) - pour leur rôle de support à la mise en œuvre de la première génération de cette recherche - que le WRI, pour son rôle de concepteur et de catalyseur de cette recherche. Nos remerciements vont également à nos collègues Kouna Charlotte, Samuel Efoou, Patrice Etoungou et Chimère Diaw, dont l'apport a été déterminant dans la réalisation de ce travail. La relecture de ce document a été opérée par Paolo Cerutti du CIFOR et Peter Mbile du World Agro-Forestry Centre (ICRAF, Yaoundé), et l'édition par Anne Larson (Chercheuse Associée, CIFOR, Nicaragua). Nous ne saurions omettre la contribution du Projet WWF-Jengui (Yokadouma, Sud-Est Cameroun), qui a facilité notre insertion dans l'étude des ZICGC et qui nous a fourni des données préliminaires sur les revenus fauniques notamment. Enfin, Notre gratitude va à l'USAID/CARPE et à la Fondation MacArthur, qui ont financé les différents segments de cette recherche.

Références

- Assembe, M.S. 2004 Décentralisation des Ressources Forestières et Justice Environnementale : Analyse des Evidences Empiriques du Sud-Cameroun. Document en vue de l'obtention du Diplôme de Droit International de l'Environnement, United Nations Institute of Training and Research, Genève, Suisse.
- Bigombé Logo, P. 2003 The decentralized forestry taxation system in Cameroon. Local management and State Logic. Document 10, Série sur la Gouvernance Environnementale en Afrique. Institut des Ressources Mondiales, Washington, D.C.
- Bigombé Logo, P., Abbé Abessolo, J. et Koulbout, D. 2005 Vers une conservation bénéficiaire aux pauvres au Cameroun ? La gestion participative et le développement intégré des aires protégées de Lobéké, Boumba-bek et Nki au Sud-Est du Cameroun. Working Paper Series. IUCN/IUED/ RUIG-GIAN, Gland et Genève.
- Etoungou, P. 2003 Decentralization viewed from inside: The implementation of community forests in East Cameroon. Document 12, Série sur la Gouvernance Environnementale en Afrique. Institut des Ressources Mondiales, Washington, D.C.

- Kouna, C. 2001 Performance et *accountabilité* dans la Gestion Locale des Revenus Forestiers. Rapport de Recherche non publié. CIFOR, Yaoundé.
- Le Roy, E. 1982 Les objectifs de la colonisation française ou belge. *In*: G.A. Kouassigan (ed.). Encyclopédie Juridique de L'Afrique (Tome Cinquième: Droit des Biens), 82-83. Les Nouvelles Editions Africaines: Abidjan-Dakar-Lomé.
- MINEF (Ministère de l'Environnement et des Forêts). 2000 Order No. 465/MINEF/DFAP/CEP/FB to set up community-managed hunting zones at the periphery of the Lobeké National Park. Yaoundé, Cameroon.
- MINEF (Ministère de l'Environnement et des Forêts). 2001 Order No. 518/MINEF/CAB of 21 December 2001. Yaoundé, Cameroon.
- MINEFI/MINAT (Ministère des Finances/Ministère de l'Administration Territoriale) 1998 Joint Order No 00122/MINEFI/MINAT of April 28, laying down the procedure for the use of the revenue from logging intended for neighboring village communities. Yaoundé, Cameroon.
- Manor, J. 1999 *The Political Economy of Democratic Democratization*. World Bank, Washington, D.C.
- Ontcha Mpele, T.A., Mboh, D., Ngono, L. and Moaza, M. 2005 Evaluation des comités de valorisation Des ressources fauniques au Sud-Est Cameroun. Aspects structurels et institutionnels, impacts sur la conservation et adhésion des communautés, partage des retombées et contribution au développement. Unpublished Report, Yokadouma, Unité Technique Opérationnelle/Sud-Est.
- Oyono, P.R. 2004 Institutional Deficit, Representation, and Decentralized Forest management in Cameroon. Elements of Natural Resource Sociology for Social Theory and Public Policy. Working Paper 15, Environmental Governance in Africa Series, Institut des Ressources Mondiales, Washington, D.C.
- Oyono, P.R., Ribot, J.C. and Larson, A.M. 2006. Green and Black Gold in Rural Cameroon: Natural Resources for Local Governance, Justice and Sustainability. Policy Research Paper 22, Institut des Ressources Mondiales, Washington, D.C.
- Ribot, J.C. 2003 Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation. Policy Research Paper, World Resources Institute, Washington, D.C.
- Ribot, J.C. 2005 Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization. Policy Research Paper, World Resources Institute, Washington, D.C.
- RoC (Republic of Cameroon). 1994 Law No 94/01 of 20 January 1994 establishing forestry, wildlife and fisheries regulations. Presidency of the Republic, Yaoundé, Cameroon.
- RoC (Republic of Cameroon). 1995 Decree No. 95/531/PM of 23 August 1995 establishing the modalities for the implementation of forestry regulations. Prime Ministry, Yaoundé, Cameroon.
- RoC (Republic of Cameroon). 1996 Law No. 96/8 of 1 July 1996 establishing the Finance Law of Cameroon for 1996/1997. National Assembly, Yaoundé, Cameroon.
- RoC (Republic of Cameroon). 2003 Poverty Reduction Strategy Paper. Prime Ministry, Yaoundé, Cameroon.



Center for International Forestry Research, CIFOR
Office Address: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang Bogor Barat 16680, Indonesia
Mailing Address: P.O. Box. 6596 JKPWB Jakarta 10065, Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100
E-mail: cifor@cgiar.org
Website: www.cifor.cgiar.org

Cover photos by Edmond Dounias and Ousseynou Ndoye

CIFOR's Forests and Governance Programme examines how decisions about forests and forest-dependent people are made and implemented in order to promote the participation and empowerment of disadvantaged groups; the accountability and transparency of decision-makers and more powerful groups; and democratic, inclusive processes that support fair representation and decision making among all groups.