

UNIVERSITE CATHOLIQUE D'AFRIQUE CENTRALE
FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET DE GESTION
MASTER - GOUVERNANCE ET POLITIQUES PUBLIQUES



18

MEMOIRE

GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE ET DEVELOPPEMENT LOCAL AU CAMEROUN : CAS DE LA COMMUNE DE LOMIE

Présenté en vue de l'obtention du Master II en Sciences Sociales
Option : Gouvernance et Politiques Publiques

Par :

LOND MIASSE Daniel

Conseiller Principal de Jeunesse et Animation
Maîtrise en Droit Public

Sous la direction de :

Dr Claude-Ernest KIAMBA

Docteur es Sciences Politiques
Chargé de cours à l'UCAC

Année académique 2009-2010

PARTIE
1

UNIVERSITE CATHOLIQUE D'AFRIQUE CENTRALE
FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET DE GESTION
MASTER - GOUVERNANCE ET POLITIQUES PUBLIQUES



MEMOIRE

GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE ET DEVELOPPEMENT LOCAL AU CAMEROUN : CAS DE LA COMMUNE DE LOMIE

Présenté en vue de l'obtention du Master II en Sciences Sociales
Option : Gouvernance et Politiques Publiques

Par :

LOND MIASSE Daniel

Conseiller Principal de Jeunesse et Animation
Maîtrise en Droit Public

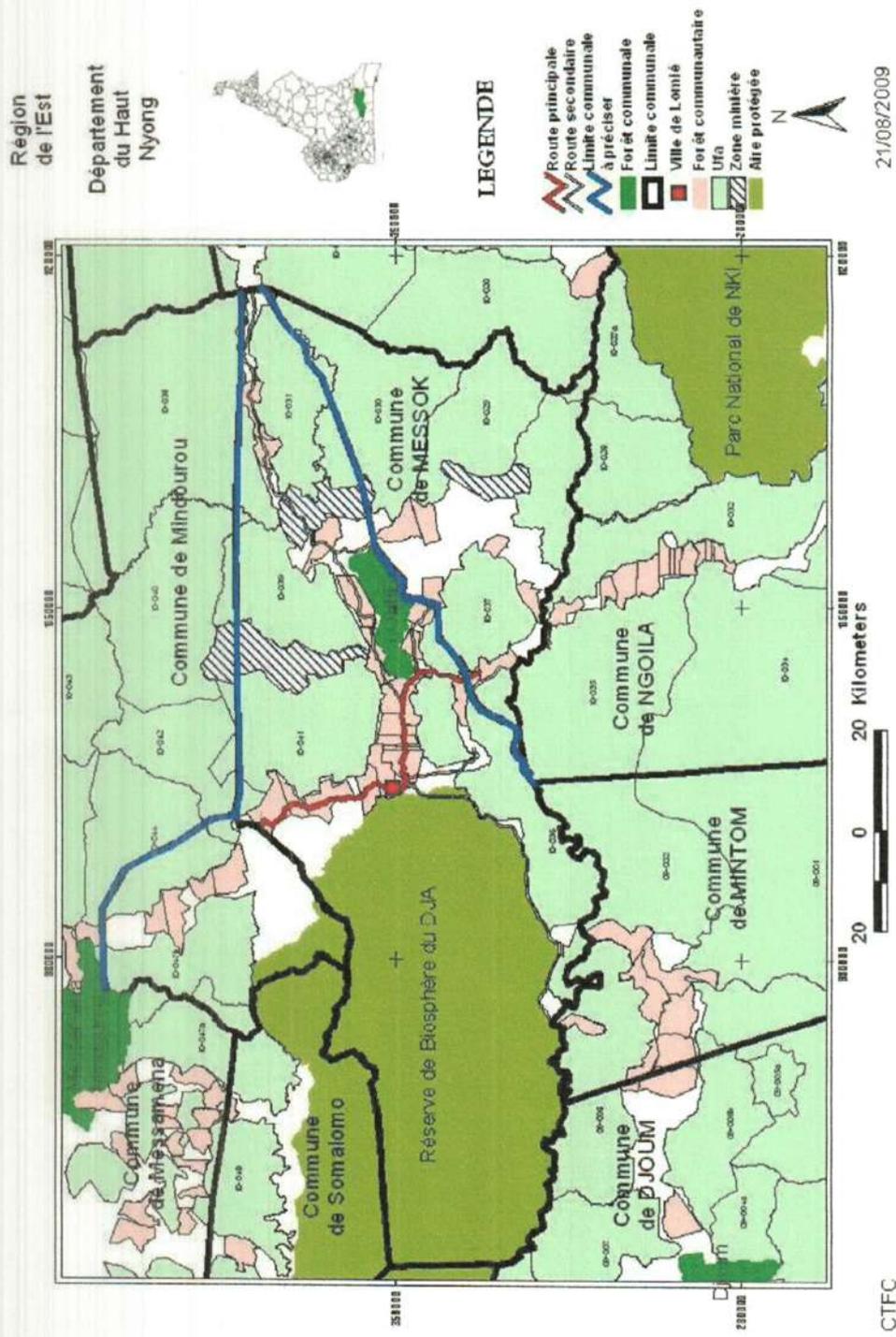
Sous la direction de :

Dr Claude-Ernest KIAMBA

Docteur es Sciences Politiques
Chargé de cours à l'UCAC

Année académique 2009-2010

Figure 1 : Carte de localisation de la commune de Lomié¹



¹ Plan de développement de la commune de Lomé 2010-2014, p.18.

Au Père Très Haut, par la Volonté de qui toute Grâce est possible

A mon père, MIASSE LONO Basile et son épouse, MISSINGA Marie

A Mon épouse, Mme LONO MIASSE, née BIKOM Arlette Suzy

A Aurélie, Patrick, Guy, Flora, Yannick, Serena, Loïc, Cassandra, mes enfants.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma gratitude à tous ceux et toutes celles qui m'ont accompagné dans la réalisation de ce projet. Sans être exhaustif, je pense spécialement à :

Dr. Claude-Ernest KIAMBA, Coordonnateur du Master Gouvernance et Politiques Publiques à l'UCAC durant nos deux années de formation et Directeur de ce mémoire, pour sa patience et la richesse de ses inestimables observations dont s'est nourrie cette étude ;

Tous les enseignants du Master Gouvernance et Politiques Publiques pour leur disponibilité ;

Tous mes camarades de promotion qui ont été pour moi un nouveau monde relationnel marqué par la bienveillance, la disponibilité et la courtoisie. J'en garde un très bon souvenir ;

Enfin, à tous ceux qui, de près ou de loin, auront d'une manière ou d'une autre contribué à rendre possible un rêve.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADELOM : Association pour le Développement de Lomié
AEB : Autorisation d'Enlèvement de Bois
AFD : Agence Française de Développement
Al., Alii : et tous les autres
API-DIMAKO : Projet d'Aménagement Pilote Intégré de Dimako
ARB : Autorisation de Récupération de Bois
ARMP : Agence de Régulation des Marchés Publics
ASBAK-Cameroon : Cameroon Baka Association
AVILSO : Association des Villages Solidaires
BM : Banque mondiale
CA : Commune(s) d'Arrondissement(s)
CAB : Cabinet
CAC : Centimes additionnels communaux
CADEFE : Centre d'appui pour le développement de la femme
CCCC : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB : Convention sur la diversité biologique
CEFDHAC : Conférence sur les Ecosystèmes de Forêts Denses et Humides d'Afrique Centrale
CGFC : Comité de Gestion des Forêts Communautaires
CGRF : Comité de Gestion de la Redevances Forestière
CISL : Comité Interministériel des Services Locaux
CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CLD : Convention sur la lutte contre la désertification
CND : Conseil National de la Décentralisation
CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CODEDEM : Comité de développement du Dja et Mpomo
COMIFAC : Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CTD : Collectivité(s) Territoriale(s) Décentralisée(s)
CU : Communauté(s) Urbaine(s)
CVUC : Communes et Villes Unies du Cameroun
DCTD : Direction des Collectivités Territoriales Décentralisées

DED : Service Allemand de Développement
DG : Délégué du Gouvernement
DGCU : Délégués du Gouvernement auprès des Communautés Urbaines
DGD : Dotation Générale de la Décentralisation
DGF : Dotation Générale de Fonctionnement
Dr : Docteur
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FED : Fonds européen de développement
FEICOM : Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunal
FMI : Fonds Monétaire International
GIC : Groupe d'Initiative Commune
GIE : Groupement d'Intérêt Économique
GTZ : Coopération Technique Allemande
JMN : Jean Marie Noiraud
KM : Kilomètre
KfW : Coopération Financière Allemande
MINAGRI : Ministère de l'Agriculture
MINATD : Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MINDUH : Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat
MINEF : Ministère de l'Environnement et des Forêts
MINEFI : Ministère de l'Économie et des Finances
MINEP : Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature
MINEPAT : Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MINFOF : Ministère des Forêts et de la Faune
MINTOUR : Ministère du Tourisme
Mme : Madame
ONADEF : Office National de Développement Forestier
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PAFT : Plan d'Action sur les Forêts Tropicales
PAS : Programme d'Ajustement Structurel
PED : Pays en Voie de Développement
PIB : Produit Intérieur Brut
PM : Premier Ministre
PNDP : Programme National de développement Participatif

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RDPC : Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais
RFA : Redevance Forestière Annuelle
ROLD : Réseau des Organisations Locales du Dja
SG : Secrétaire Général
UCAC : Université Catholique d'Afrique Centrale
UFA : Unité Forestière d'Aménagement
ZICGC : Zone d'Intérêt Cynégétique à Gestion Communautaire

LISTES DES FIGURES

Figure n°1 : Carte de localisation de la commune de Lomié

Figure n°2 : Carte de Localisation de la forêt communale de Lomié

Figure n°3 : Répartition des infrastructures scolaires dans la commune de Lomié

**Figure n°4 : Répartition des infrastructures socio-économiques dans la commune de
Lomié**

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Arrêté conjoint n°0520/MINATD/MINFI/MINFOF du 03 juin 2010 fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux Communes et Communautés villageoises riveraines.

Annexe 2 : Fiches d'enquête

Annexe 3 : le décret n°2010/1742/PM du 8 juin 2010 portant incorporation au domaine privé de la Commune de Lomié d'une parcelle du domaine forestier national située dans le département du Haut-Nyong.

Annexe 4 : Quote-part de la RFA (UFA&VC) recouvrée et virée aux communes et aux populations riveraines pour les exercices 2000 à 2009.



LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Quote-part de la RFA de 2000 à 2009

Graphique n°2 : Quote-part des CAC de 2005 à 2007

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Répartition de l'échantillon selon la qualité des acteurs enquêtés

Tableau n°2 : Quote-part de la RFA reversée à la Commune de Lomié sur une période de dix ans

RESUME

Le présent travail porte sur l'analyse d'une politique publique qu'est la gouvernance forestière décentralisée et le développement local au Cameroun. Il s'appuie sur le cas de la Commune de Lomié pour illustrer l'étude et répondre à la question principale de savoir quel est l'impact de cette approche sur le développement des communautés locales riveraines et des collectivités territoriales décentralisées à l'instar de celle de Lomié. Cet exemple permet de vérifier l'hypothèse générale de travail selon laquelle pour favoriser le développement local des populations riveraines des forêts exploitées, l'Etat, à travers la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun, a consacré le principe de la gestion participative traduite par une gouvernance décentralisée des ressources et de la fiscalité forestières.

La première partie de ce travail présente la gouvernance forestière décentralisée comme un outil de développement. L'analyse des fondements théoriques de cette nouvelle politique qui y est faite relève une évolution en trois temps à savoir la gestion traditionnelle, la gestion centralisée de l'Etat et la gestion participative qui intéresse cette étude. Elle relève l'importance de la décentralisation de la fiscalité forestière dans le budget de la commune de Lomié et des revenus des communautés villageoises riveraines.

La deuxième partie, quant à elle, présente cet outil de développement local comme étant dévoyé et galvaudé dans sa mise en œuvre, appelant des réaménagements nécessaires. Après plus d'une décennie d'application de cette approche, il convient de s'interroger sur son impact concernant le développement des communes et communautés riveraines bénéficiaires. Le contexte sociopolitique, culturel et administratif qui influence cette approche de gestion est examiné dans cette partie pour en dégager des recommandations dans le sens des aménagements souhaités. Ce travail s'appuie, non seulement sur une approche juridique qui fait l'exégèse des textes applicables à l'activité d'exploitation forestière, mais également sur l'approche stratégique qui étudie les interactions entre les acteurs impliqués dans ce système et l'approche du néo institutionnalisme historique qui permet de relever l'influence des institutions sur les différents acteurs et l'organisation sociale.

Mots clés

Gouvernance forestière, développement local, décentralisation, politiques publiques.

ABSTRACT

This work is an analysis of public policy on decentralized forest governance and local development in Cameroon. It uses the case of the Lomié Council to illustrate the study and answer the main question of understanding the impact of this approach on the development of local riparian communities and decentralized local governments like that of Lomié. This example verifies the general assumption that in order to promote local development of people living close to logged forests, the State, through Law No. 94/01 of 20 January 1994 to lay down forestry, wildlife and fisheries regulations in Cameroon, has enshrined the principle of participatory management concretized by decentralized governance of forest resources and taxes.

The first part of this work presents decentralized forest governance as a development tool. The analysis of the theoretical foundation of this new policy shows that change is made in three stages, namely traditional management, centralized State management and participatory management that is the focus of this study. It highlights the significant contribution of decentralized forest taxes in the budget of the Lomie Council and the revenues of local riparian communities.

The second part presents this local development tool as being perverted and misused during implementation and thus the need for necessary changes. After more than a decade of implementation of this approach, we have to consider its impact on the development of beneficiary councils and local communities. The socio-political, cultural and administrative context that influences this management approach is discussed in this section to come up with recommendations towards desired adjustments. This work is based on a legal approach that makes an exegesis of applicable regulatory instruments on logging activities, a strategic approach that examines the interactions between actors involved in this system and a neo-institutionalism historic approach that allows for the influence of institutions on the various actors and social organizations to be highlighted.

Keywords

Forest, Forest governance, local development, decentralization, public policy.

DEDICACE	I
REMERCIEMENTS	II
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	III
LISTES DES FIGURES	VI
LISTE DES ANNEXES.....	VII
LISTE DES GRAPHIQUES.....	VIII
ABSTRACT.....	XI
SOMMAIRE	XII
INTRODUCTION GENERALE	1
I – CONTEXTE DE L’ETUDE	2
II – DELIMITATION DU SUJET.....	4
III – DEFINITION DES CONCEPTS.....	5
IV – INTERET DU SUJET.....	11
V – REVUE DE LITTERATURE	13
VI - PROBLEMATIQUE	17
VII – HYPOTHESES.....	17
VIII – CADRE METHODOLOGIQUE	18
IX – ARTICULATION ET JUSTIFICATION DU PLAN.....	21
PREMIERE PARTIE : LA GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE : UN OUTIL AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT LOCAL	23
CHAPITRE I.....	25
LES FONDEMENTS THEORIQUES DE LA NOUVELLE POLITIQUE.....	25
FORESTIERE : MONTAGE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	25
CHAPITRE II	43
DEUXIEME PARTIE : LA GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE : UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT NECESSITANT DES REAMENAGEMENTS	54
CHAPITRE IV	75
VERS UNE VERITABLE GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE DE LOMIE	75
CONCLUSION GENERALE.....	94
TABLE DES MATIERES	98
BIBLIOGRAPHIE.....	102

INTRODUCTION GENERALE

La politique forestière du Cameroun, comme toute politique publique, peut être appréhendée comme un ensemble d'actions coordonnées, mises en œuvre avec pour objectif d'obtenir une modification ou une évolution sectorielle, locale ou générale. Elle est mise en œuvre par les institutions publiques locales et les administrations publiques. Elle procède par les interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique, en l'occurrence le secteur forestier. Ces interventions peuvent prendre trois formes principales reconnues à toutes les politiques publiques comme le soulignent Yves MENY et Jean Claude THOENIG² : elles véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations, et génèrent des effets. Elles mobilisent des activités et des processus de travail. Elles se déploient à travers des relations avec d'autres acteurs sociaux, collectifs ou individuels.

Dans cette perspective, le déclin de la prise de conscience collective d'une meilleure gestion des ressources naturelles dans de nombreux pays comme le Cameroun, est la Conférence de Rio de Janeiro de 1992 encore appelée sommet « Planète terre » qu'a précédé la Conférence des Nations unies sur l'environnement de Stockholm, du 5 au 16 juin 1972. La Conférence de Rio a abouti à une déclaration sur l'environnement et le développement qui témoigne de deux grandes préoccupations apparues pendant l'intervalle de 20 années séparant ces deux conférences : la détérioration de l'environnement, de sa capacité à entretenir la vie et l'interdépendance de plus en plus manifeste entre le progrès économique à long terme et la nécessité d'une protection de l'environnement. Le préambule de cette déclaration a ainsi relevé la nécessité « d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples »³.

Le Cameroun, dans cette mouvance, a introduit des réformes dans son secteur forestier à partir de 1992, date de création d'un ministère en charge de l'environnement et des forêts⁴ ;

² MENY (Y.) et THOENIG (J.-C.), *Politiques Publiques*, Coll. « Thémis, science politiques », Paris, P.U.F, 1989. Cité par Hugues DRAELANTS et Christian MAROY, in « L'analyse des politiques publiques : Un panorama », http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Draelants_maroy_FR.pdf Site et document consultés le 15 mars 2010 à 15h 35'.

³ « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Rio de Janeiro, en 1992.

⁴ Voir décret n°98/345 du 21 décembre 1998 portant organisation du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF).

une politique nationale s'en est suivie en 1993 et un code forestier a été adopté en 1994⁵. Ces réformes ont consacré la gestion participative des ressources forestières à travers l'implication des populations riveraines des forêts à sa gestion et à celle des revenus qui en découlent. Le présent travail a pour ambition d'évaluer l'impact de cette implication des populations riveraines à la gestion des ressources forestières au Cameroun, plus de quinze ans après. Cette approche de gouvernance décentralisée des ressources forestières, qui se démarque de la gestion centralisée, a été introduite par la nouvelle politique forestière de 1993 codifiée par la loi du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

En effet, plus que par le passé, la nouvelle politique forestière ci-dessus indiquée consacre l'implication des populations locales dans la gestion des forêts à travers plusieurs approches que sont : les forêts communautaires qui sont exploitées au bénéfice des villages et communautés riveraines, les forêts communales dont les revenus reviennent à la collectivité territoriale décentralisée, les territoires de chasse communautaires et la redistribution de la Redevance Forestière Annuelle (RFA) aux communes et communautés riveraines. L'utilisation de ces opportunités pour le développement local, à travers une gouvernance décentralisée, fera l'objet de plus amples analyses dans la suite de notre travail.

Après plusieurs années de mise en œuvre de cette politique, il se pose, aujourd'hui, la question de la pertinence de cette approche de gouvernance au regard de son impact sur le développement local. Il s'agit du rapport entre les retombées de la gouvernance forestière décentralisée prise comme outil de développement local, d'une part, et l'utilisation de cet outil, d'autre part.

I – CONTEXTE DE L'ETUDE

Le secteur forestier apparaît comme l'un des principaux supports du développement économique national. Il représente, à ce jour, 11% du PIB et 20% des contributions en devises, occupant le deuxième rang après le pétrole⁶. Faute de moyens logistiques adéquats et de personnel en qualité et en quantité suffisante, donnant lieu à une surexploitation, la forêt camerounaise, dont celle de la Commune de Lomié, est de plus en plus menacée. D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en 1990, la superficie totale des forêts du Cameroun était de 46,5 millions d'hectares. Mais, au milieu des

⁵ Loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des Forêts de la Faune et de la pêche.

⁶ « Stratégie nationale des contrôles forestiers et fauniques au Cameroun », MINEF, 1995.

années 1990, une étude utilisait l'analyse de l'imagerie satellitaire qui estimait que la Forêt recouvrait une superficie de 22,8 millions d'hectares⁷.

La commune de Lomié est située à 126 km d'Abong-Mbang, chef-lieu du Département du Haut-Nyong, à 230 km de Bertoua, chef-lieu de la région de l'Est et à 375 km de Yaoundé⁸. Cette commune se trouve dans le vaste massif forestier du Bassin du Congo, deuxième grand poumon de l'humanité après l'Amazonie. Cette situation géographique fait de la commune de Lomié le cadre par excellence d'expérimentation et d'évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle politique forestière camerounaise plus de 15 ans après sa codification.

Ces forêts camerounaises font partie de vastes et riches massifs forestiers du Bassin du Congo, objet d'une attention particulière des pays membres de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et de la communauté internationale du fait de leur diversité biologique et de leur impact sur le climat planétaire. La flore et la faune camerounaises jouent, par ailleurs, un rôle important pour la survie des populations tant au niveau rural qu'urbain.

Le secteur forestier a connu de profondes mutations depuis 1992, année de la création du Ministère de l'Environnement et des Forêts. Depuis cette date, le rôle de l'Etat a profondément évolué au Cameroun avec son recentrage sur les missions essentielles du service public, tandis qu'il se désengageait des fonctions de type productif ou commercial mieux assurées par le secteur privé. C'est une option de mise en œuvre de la politique forestière qui fait la part belle aux populations locales par leur participation multiforme à la gestion et à la gouvernance des ressources forestières et, partant, au développement local, les deux concepts entretenant des rapports de cause à effet lorsqu'ils sont analysés sous le prisme de la décentralisation.

La recherche du lien entre la gouvernance forestière décentralisée et le développement local passe par l'observation et l'évaluation des résultats au regard des ressources générées et des opportunités de développement offertes dans ce secteur. Cette évaluation fournira à la science des matériaux pertinents de la connaissance de ce secteur d'activité et son impact réel sur le développement économique et social du Cameroun. Tels sont les principaux champs qui amènent à réfléchir sur « la gouvernance forestière décentralisée et le développement local au Cameroun ».

⁷ « Les forêts du Cameroun », article consulté sur le site www.globalforestwatch.org, le 15 mars 2010 à 15h 45'.

⁸ Plan de Développement de la Commune de Lomié, 2010-2014, pp.19-20.

II – DELIMITATION DU SUJET

Dans le cadre de la politique forestière au Cameroun, la recherche sur la gouvernance forestière décentralisée et le développement local est une étude limitée à un secteur bien précis d'une politique publique qui se déploie sur un territoire déterminé, qui doit être bien spécifié pour une analyse profonde.

Délimitation spatiale

Cette étude se déroule dans la région de l'Est Cameroun et, plus précisément, dans la Commune de Lomié. Créée depuis le 06 juin 1955, elle a une superficie de 13 000 Km² pour une population d'environ 12 000 habitants. C'est une commune dite forestière faisant partie intégrante du bassin du Congo qui est une vaste région forestière compacte et d'un seul tenant d'environ 230 millions d'hectares, caractérisée par une riche diversité floristique et faunique.

Les communes forestières sont celles qui reçoivent la Redevance forestière annuelle (RFA) et d'autres taxes, dont la gestion constitue la préoccupation majeure de ce travail. La Commune de Lomié bénéficie également des forêts communautaires et d'une forêt communale, dont la contribution des bénéfices intéresse aussi nos recherches.

Délimitation temporelle

La présente étude vise la période comprise entre l'année 2000, date à laquelle la Redevance Forestière Annuelle (RFA) a commencé à être versée aux communes forestières, notamment, à la commune de Lomié et l'année 2009, date qui correspond à l'année de la crise financière mondiale dont les premiers impacts ont touché le secteur forestier avec pour conséquence la diminution très remarquable non seulement du paiement de la redevance forestière par les opérateurs économiques de ce secteur mais également de la RFA reversée aux communes et communautés riveraines des sites d'exploitation forestière.

Délimitation matérielle

Ce thème sera d'abord abordé sous l'angle des sciences politiques, pour observer les effets du transfert de compétences de gestion (des administrations centrales, aux collectivités territoriales décentralisées) sur le développement local au Cameroun. Nous ferons, ensuite, recours aux notions de droit public afin de nous appuyer sur les différents textes législatifs et réglementaires qui régissent la gouvernance forestière et la décentralisation.

Nous ferons, enfin, une analyse socio-économique des relations de cause à effets qui existent entre la gouvernance décentralisée de la rente forestière et le développement local pendant la période ciblée par notre étude.

III – DEFINITION DES CONCEPTS

Les concepts ont un caractère polysémique. Un mot peut revêtir des sens multiples et différents selon le contexte dans lequel il est utilisé. Pour éviter ces confusions de sens liées à ce caractère, Madeleine GRAWITZ a conseillé aux chercheurs d'indiquer soi-même la définition adoptée pour les concepts utilisés⁹. Ainsi, dans le cadre de ce travail, nous clarifierons les deux concepts essentiels sur lesquels le est assis thème de la présente recherche, afin d'avoir une meilleure compréhension du sujet. Il s'agit des concepts de gouvernance forestière décentralisée d'une part et de développement local d'autre part.

a)- *La gouvernance forestière décentralisée*

Analyser la gouvernance forestière décentralisée renvoie à une étude d'un mode de gestion particulier des ressources forestières et, surtout, des revenus locaux issus des activités d'exploitation forestières locales. Seulement, ce concept pour être bien compris, mérite d'être analysé sous différents angles et de façon séquencée à partir des termes qui le composent.

- **La gouvernance**

« (...) La gouvernance concerne un champ très large, celui des modes d'organisation et de régulation du vivre ensemble des sociétés, du niveau local au niveau mondial, ainsi que la production de règles du jeu communes. Les questions qu'elle aborde, dès lors, sont très diverses : modes de gestion et de régulation collectives, légitimité et responsabilité des acteurs et des institutions, participation au pouvoir, articulation des échelles de gouvernance (...) »¹⁰. La gouvernance peut ainsi se laisser appréhender comme étant l'art de trouver la traduction, adaptée à chaque réalité spécifique, de principes communs qui guident le vivre-ensemble au quotidien. Que l'on se place au niveau de la gestion de la biosphère, de l'encadrement de l'économie ou de l'organisation de la société dans sa globalité, l'art de la gouvernance consiste à atteindre le maximum de cohésion avec la plus grande liberté d'initiative, la plus grande unité avec la plus grande diversité. Toute sorte d'innovation locale qui s'avère mieux

⁹ GRAWITZ (M.), *Les techniques de recherche en sciences sociales*, Paris, Précis Dalloz, 9^e édition, 1993.

¹⁰ Cf. Actes du colloque de Bamako, « *Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ?* », 23-25 janvier 2007, pp.9-10.

adaptée, qui accroît le capital social, qui élargit en définitive la palette des réponses tout en respectant un certain nombre de principes communs est un progrès pour tous¹¹.

Face à ces multiples approches, nous dirons avec l'Institut sur la Gouvernance que « la gouvernance se définit comme l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leur voix »¹². De cette façon, la gouvernance n'est pas juste une question reliée au gouvernement, mais également à tous ceux qui participent à la prise de décision. Autrement dit, la gouvernance est l'ensemble des différents moyens par lesquels les individus et les institutions publiques et privées gèrent les affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodements entre les intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires, tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt.

La gouvernance concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au delà des organes classiques du gouvernement. Cette notion émerge face au diagnostic d'une « *incapacité* » des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique comme l'indique Patrick le GALES¹³.

De ce fait, la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. Elle renvoie, alors, à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité. Pour Olivier BORRAZ et Patrick Le GALES, la question de la gouvernance apparaît à une période précise, et constitue une piste à explorer pour expliquer, notamment, les formes contemporaines de l'Etat et de l'action publique¹⁴.

¹¹ KIAMBA (C.-E.), « Introduction à la gouvernance », Cours Master 1 GAP, UCAC, Année académique 2010-2011.

¹² JOHNSON (I.), « La gouvernance: vers une redéfinition du concept », Agence canadienne de développement international, Québec, Mars 1997, p.3.

¹³ LE GALES (P.), « Gouvernance », in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.) et RAVINET (P.) (sous la dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2^e édition revue et corrigée, Presses de la Fondation nationale de science politique, Paris, 2006.

¹⁴ BORRAZ (O.) et Le GALES (P.), « Gouvernement et gouvernance des villes », in Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *La Gouvernance des villes Suisses*, Paris, Pedone, 2001.

L'émergence des discours sur la gouvernance est notoire de par le monde, marquant ainsi son attrait et son intérêt. Les crises financières des Etats, le changement idéologique du politique vers la sphère marchande, comme espace de régulation, la globalisation avec le développement d'institutions transnationales et la montée en puissance d'acteurs non étatiques, les critiques envers l'Etat, et ses échecs dans la gestion des problèmes collectifs, l'émergence d'une nouvelle gestion de l'action publique, le changement social et les complexités croissantes, l'importance grandissante accordée aux modes de régulation, à l'échelon local et international, sont autant d'éléments qui justifient l'engouement actuel pour l'étude de « nouvelles » formes de gouvernance dans lesquelles l'Etat n'aurait plus le monopole de l'expertise, ni des ressources économiques et institutionnelles nécessaires pour gouverner¹⁵.

Cette nuance sur l'efficacité de la gouvernance met en exergue le problème de la signification et l'ambiguïté de ce concept dans le champ du développement local. Ainsi, parler de gouvernance revient à se pencher sur la gestion locale des affaires publiques et d'intérêt général avec la participation de tous tel que souhaité dans un contexte de gestion décentralisée. Avant de définir le concept de gouvernance forestière décentralisée, il convient, tout d'abord, de s'interroger sur la définition du terme « décentralisation » dans le cadre de notre travail pour rechercher le contexte de son émergence dans le champ de la gouvernance.

- La forêt

Au sens de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche en son article 2, « sont considérées comme forêts, les terrains comportant une couverture végétale dans laquelle prédomine les arbres, les arbustes et autres espèces susceptibles de fournir des produits autre qu'agricole ». Par ailleurs, l'article 20 dispose que le domaine forestier national est constitué des domaines forestiers permanents qui constituent les terres définitivement affectées à la forêt ou à l'habitat de la faune, et le domaine non permanent qui est constitué des terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières.

- La décentralisation

Le *lexique des termes juridiques*¹⁶ définit la décentralisation comme étant un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation

¹⁵ PIERRE (J.) et PETERS (B.G.), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press, 2000.

¹⁶ GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *lexique des termes juridiques*, 13^e édition, Dalloz, Paris, 2001, p.177.

territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique, de compétences propres et de ressources. Cette définition s'applique convenablement dans le cadre de notre travail qui s'intéresse à la gouvernance décentralisée et au développement local. Les communes sont, en effet, des collectivités territoriales décentralisées qui s'administrent librement par des conseils élus¹⁷. Ces conseils ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif des collectivités. La loi stipule, dans ce sens, que le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune et, à cet effet, il règle par délibérations les affaires de la commune¹⁸.

Le concept de décentralisation, en matière de gestion forestière, renvoie aux relations entre l'Etat central et les entités locales. C'est tout le transfert de responsabilités et de ressources du haut vers le bas. L'attrait de la décentralisation dans ce secteur réside dans l'hypothèse scientifique qu'elle serait le moyen par excellence de gérer de manière efficiente les affaires publiques, en répondant à la diversité des attentes et demandes locales, à la soif de participation démocratique, au développement local et au jeu politique au niveau local¹⁹.

- L'émergence du concept de décentralisation dans la gouvernance des ressources naturelles

La gouvernance, comme l'affirme Géraldine FROGER, recouvre une réalité différente dans les pays en développement, car l'élaboration des politiques publiques est soumise à des mécanismes de conditionnalité en matière d'aide au développement. Ainsi, explique-t-elle, la crise de la gouvernance d'autorité s'explique, non seulement par la remise en cause d'un Etat omniprésent et d'une centralisation de la gestion des affaires publiques, mais également et surtout par la remise en cause des politiques d'ajustement structurel (PAS) promues par les organismes de Breton Woods (FMI, BM) dont la légitimité a été fortement contestée dans les années 1980-1990²⁰.

En effet, dès le début des années 1990, on assiste à une multiplication des programmes nationaux de conservation de l'environnement dans les pays en voie de développement (PED). Ces programmes étaient financés par la Banque mondiale et diverses autres

¹⁷ Art 4 de la loi 2004 /017 d'orientation de la décentralisation.

¹⁸ Art. 26 de la loi 2004 /18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

¹⁹ Cette idée a été tirée du site suivant : www.Forêts_communales-cameroun.Org, consulté le 27/04/2010.

²⁰ WOODS (N.), « The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves », in *World Development*, Vol. 28, n°5, 2000, pp. 823-841.

organisations. La philosophie de ces organisations²¹ s'oppose à la gouvernance d'autorité caractérisée par la centralisation²², l'interventionnisme²³ et l'exclusion²⁴. Ce mode de gouvernance s'est heurté aux dysfonctionnements de l'administration en raison de la dégradation des structures de surveillance et des mécanismes tant de contrôle que de sanction. Il a rapidement conduit à « une situation d'impasse caractérisée par le libre accès aux ressources à travers le non respect des réglementations en vigueur, la déresponsabilisation des communautés locales et des populations vis-à-vis de l'environnement naturel, et enfin, le conflit entre les logiques et pratiques locales, avec les logiques de l'administration »²⁵.

Face à ce constat, plusieurs organisations internationales, bailleurs de fonds, grandes ONGs ont envisagé la mise en place des modes de gouvernance décentralisée et de processus participatifs pour amener les communautés locales à s'investir dans la conservation des espaces et des espèces²⁶. Ces derniers prévoient la mise en place des approches participatives de gestion des ressources naturelles impliquant l'ensemble des acteurs de la société dans l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté pour un véritable développement local qu'il conviendrait de mieux appréhender dans le cadre du présent travail.

Au regard de ce qui précède, la gouvernance forestière décentralisée peut se définir comme le processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions impliqués dans la gestion du secteur forestier, en vue d'atteindre des objectifs de développement local définis et discutés collectivement dans une approche participative. Elle renvoie, alors, à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes nationale et des conventions internationales ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité du secteur forestier en général. Les actions conjuguées de ces institutions et acteurs tant locaux dans le cadre de la mise en œuvre de la politique forestière que nationaux dans le cadre de la définition des stratégies et de son orientation, participent de ce que nous entendons par gouvernance décentralisée.

²¹ FROGER (G.), ANDRIAMAHAFAZAFY (F.), « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les Pays en Développement : continuité ou rupture ? », in *Monde en Développement*, vol. 7, n° 124, 2003, pp. 49-73.

²² La gestion des ressources naturelles étant alors un monopole de l'Etat.

²³ Surveillance et contrôle de l'administration sur toute action des communautés et des individus en matière d'usage des ressources naturelles, avec application des sanctions.

²⁴ Communautés et individus ne prenant pas part aux processus décisionnels.

²⁵ FROGER (G.), MERAL (Ph.), HERIMANDIMBY (V.), « The expansion of the participatory governance in the environmental policies of developing countries: The example of Madagascar », in *International journal of sustainable development*, Vol. 7, n°2, 2004, pp.164-184.

²⁶ FROGER (G.), « Signification et Ambiguïté de la Gouvernance dans le Champ du Développement Durable », in *Monde en développement*, 2006, n° 136, pp.11- 28.

Le terme gouvernance est préféré ici à celui de gestion parce qu'il vient corriger les carences d'un monopole où d'une exclusion des populations riveraines des forêts dans leur exploitation et même l'utilisation des bénéfices qui en découlent. Impliquer ces populations légitime l'action du gouvernement qui, in fine, tire bénéfice de toute activité de développement qu'elle soit d'envergure locale ou nationale. En d'autres termes, la gouvernance forestière décentralisée peut être appréhendée comme l'ensemble des règles, des principes et des interactions entre les différents acteurs agissant dans le secteur forestier et participant, par leurs implications dans la gestion des revenus issus de l'exploitation de la forêt, à l'amélioration des conditions de fonctionnement et de vie des collectivités territoriales et des populations à la base.

b)- Le Développement local

Comme l'affirment Laval DOUCET et Louis FAVREAU, il n'existe pas de typologie et de définition arrêtée du développement local bien que certains insistent sur le développement économique²⁷. Le concept de développement local est pris ici dans le sens de la contribution concertée des collectivités locales décentralisées et des communautés riveraines des forêts exploitées dans la dynamique d'amélioration des conditions de vie. Il s'agit, en effet, d'une approche qui, tout en étant locale, se veut "globale, intersectorielle et participative"²⁸. Elle veut : favoriser la résolution des problèmes sociaux par un auto-développement économique et social des communautés locales ; faire porter l'attention des autorités locales, régionales et nationales sur les problèmes les plus criards liés à l'emploi, au manque d'infrastructures économiques et de services de base ; soutenir la mise sur pied, sur le plan organisationnel, d'entreprises communautaires de services ou de production de biens, de coopératives et de groupes d'entraide dans les principaux secteurs de la vie des communautés concernées (logement, emploi, services sociaux, environnement, etc.) ; travailler en partenariat avec les principaux acteurs de la communauté locale, c'est-à-dire les organisations associatives et communautaires de même que les syndicats, mais aussi les paroisses et l'élite locale, le secteur informel et construire des structures autonomes à partir d'un effort local soutenu financièrement, au moins en partie, par l'État et par des sources privées ou volontaires.

²⁷ FAVREAU (L.) et LEVESQUE (B.), *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Presses de l'Université du Québec, Collection Pratiques et politiques sociales et économiques, 1996, pp. xviii et xix.

²⁸ DOUCET (L.) et FAVREAU (L.) (Sous la dir.), *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Presses de l'Université du Québec, 1997.

La stratégie de développement local mise donc sur une approche consensuelle, prise ici dans le sens d'additionner et de multiplier les revenus locaux²⁹. Cela n'empêche pas les groupes initiant une telle stratégie d'entrer régulièrement en conflit avec des pouvoirs extérieurs, en premier lieu le gouvernement central lorsque celui-ci ne soutient pas concrètement ces dynamiques locales et régionales. Le développement local est une stratégie d'organisation communautaire qui s'appuie sur un travail au sein des populations partageant un même espace géographique. Enfin, il n'échappera à personne ici qu'une certaine volonté d'agir collectivement pour résoudre les problèmes doit se manifester.

Selon certains auteurs, le développement local découle directement du concept du développement endogène. Michel BOISVERT assimile le développement endogène et le développement local et il affirme à cet effet que « ce courant, mieux connu sous le nom de développement local, est le seul qui mette autant d'accent sur le milieu comme facteur de développement, opposant une planification ascendante - par le bas - aux stratégies habituelles de type descendant - par le haut ». Dans cette conceptualisation, le développement local semble provenir du développement endogène, mais il a subi une formalisation encore plus grande, ce qui a engendré plusieurs approches de développement local dont nous pourrions en dégager deux avec Suzanne TREMBLAY³⁰. Il y a, d'abord, dans ce sens l'approche du développement économique local axé sur la mise sur pied d'initiatives concertées par des partenaires œuvrant au niveau du territoire local. La deuxième approche de développement local est celle du développement communautaire que nous développerons dans la suite de notre travail.

IV – INTERET DU SUJET

L'intérêt d'une étude sur la gestion décentralisée de la redevance forestière et le développement local au Cameroun est multiple. Toutefois, dans le cadre de notre travail, nous nous limiterons à l'intérêt social et l'intérêt scientifique.

²⁹ Nous empruntons l'idée de la multiplication à la théorie du multiplicateur de KEYNES (J. M.) en l'appliquant à l'idée de la gestion concertée des revenus qui agirait comme un effet multiplicateur de la richesse et du bien-être des bénéficiaires de l'exploitation forestière. Pour KEYNES, en effet : « dès que l'on connaît la propension à consommer et à épargner (comme nous l'appellerons), c'est-à-dire la résultante pour la communauté entière des penchants psychologiques individuels concernant la manière d'employer des revenus d'un certain montant, on peut calculer le niveau des revenus et partant le niveau de la production et de l'emploi qui assurent l'équilibre du profit lorsque l'investissement nouveau est d'un montant donné ; et ceci sert de point de départ à la doctrine du Multiplicateur. Ou encore il devient évident que, toutes choses étant égales d'ailleurs, un renforcement de la propension à épargner contracte les revenus et la production, tandis qu'un accroissement de l'incitation à investir les développe », in *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Éditions Payot, 1942, p.7.

³⁰ TREMBLAY (S.), *Du concept de développement au concept de l'après développement : trajectoire et repères théoriques*, Collection « Travaux et études en développement régional », Université du Québec à Chicoutimi, Décembre 1999.

Intérêt social

La présente étude est d'un intérêt social certain. En effet, la gestion durable des forêts, corollaire de la bonne gouvernance forestière, « vise à garantir que les biens et services procurés par les forêts répondent aux besoins sociaux d'aujourd'hui, tout en assurant la continuité de leur disponibilité et de leur contribution au développement à long terme »³¹. La durabilité des ressources forestières assure la durabilité sociale car les fonctions écologiques et socioéconomiques seront garanties.

Une analyse des interactions entre les acteurs sociaux dans le domaine de la gestion des forêts amène à comprendre les interventions humaines délibérées ou non à divers niveaux de la chaîne, depuis les actions visant l'entretien et la sauvegarde de l'écosystème forestier jusqu'au développement préférentiel d'essences spécifiques présentant un intérêt économique, social ou culturel particulier.

En effet, notre attention a été attirée par le contraste qui existe entre le volume des revenus issus de l'exploitation des ressources forestières et le malaise social que traduit le niveau de développement très bas des communautés riveraines caractérisé par le manque d'infrastructures sociales telles que les écoles, les centres de santé, l'adduction d'eau, les foyers culturels ou encore les marchés. La présente étude pourra permettre de mettre en évidence les goulots d'étranglement du développement social par l'exploitation des ressources forestières, malgré la décentralisation de la gestion des revenus au niveau local.

Intérêt scientifique

La gestion des forêts au Cameroun est une préoccupation sectorielle qui, sur le plan scientifique, intéresse les différents intervenants dans la gestion durable des écosystèmes (écologistes, aménagistes, botanistes, sylviculteurs, sociologues et juristes). C'est le terrain d'expression et de mise en œuvre d'une politique publique qui fait appel à d'autres disciplines telles que la fiscalité, le droit, les sciences politiques, la sociologie, l'économie et le management.

En effet, l'ambition de cette étude est de s'intéresser à un domaine qui n'a pas encore fait l'objet d'amples recherches, à savoir celui de la gestion conjointe des revenus de l'exploitation forestière par les collectivités décentralisées et les communautés locales. Il s'agit, en bref, de la gouvernance forestière au Cameroun qui est sujette à de multiples

³¹ Cette définition est tirée du site [http : www.fao.org/forestry/sfm /fr](http://www.fao.org/forestry/sfm/fr), consulté le 22 novembre 2009.

interventions qui rendent, parfois, l'image d'un conflit d'intérêts à peine voilé et souvent inavoué entre les partenaires sociaux locaux.

Pour ce faire, il nous faudra élaborer une revue de littérature tant sur les œuvres qui traitent de la gouvernance forestière, la gestion durable des forêts du Bassin du Congo, que sur celles qui analysent la gestion décentralisée et le développement local.

V – REVUE DE LITTÉRATURE

D'après Baudouin-Gilbert AKPOKI MONGENZO, au cours des dix dernières années, le secteur forestier mondial s'est tourné de manière croissante vers des formes plus sophistiquées de planification de la gestion³². Dans le Bassin du Congo, les codes forestiers du Cameroun et de la République du Congo exigent maintenant l'élaboration et l'application de plans d'aménagement forestier. L'amélioration de la capacité de gestion de beaucoup de grandes entreprises indique, toutefois, une évolution positive en direction d'une utilisation plus rationnelle et plus saine des forêts qui pourra être étendue à l'intérieur du bassin.

En effet, la question de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles, notamment, forestières, a déjà fait couler beaucoup d'encre et de salive, eu égard au rôle régulateur du climat que joue la forêt sur le plan planétaire. Seulement, elle ne saurait être épuisée compte tenu de l'impact de la gouvernance décentralisée de ces ressources sur le développement local.

Certains chercheurs estiment qu'en l'état actuel des choses, les politiques forestières élaborées dans la plupart des Etats de l'Afrique centrale paraissent désuètes et inadaptées pour impulser le développement local. Ceci explique « la difficulté qu'éprouvent les décideurs à concevoir et à mettre en œuvre des politiques de développement rural qui soient à la fois cohérentes c'est-à-dire propres à satisfaire les besoins locaux actuels et futurs, mais aussi compatibles avec les capacités de production et de régénération des ressources forestières »³³.

Ainsi, est mise en cause par Géraldine FROGER, la gouvernance d'autorité caractérisée par la centralisation, l'interventionnisme et l'exclusion empêchant aux communautés et individus de prendre part à la gestion des ressources naturelles et à l'élaboration des politiques de développement local. Elle suggère une approche ascendante ou

³² AKPOKI MONGENZO (B.-G.), « Exploitation et développement durable de l'écosystème forestier. Analyse critique du code forestier de la République Démocratique du Congo », Mémoire de Licence en Droit, Université protestante au Congo, 2000.

³³ KAYO (J.P.), « Politiques forestières des pays d'Afrique centrale : le levain de l'espoir », in *Revue Zamba*, n°0001, 2001, p. 6.

« bottom-up » à travers une appropriation et une association de la société civile dans les processus consultatifs, à la définition et au suivi des politiques de développement local. Cette approche traduit la volonté de prendre en compte les aspirations de la population avec la création d'espaces publics dans lesquels les différentes composantes de la société pourraient débattre³⁴.

Cette approche dite participative de gestion des ressources naturelles, très partagée aujourd'hui, s'oppose à l'ancien modèle de décision qualifié par Michèle CALLON de « gouvernance d'autorité » pour le cas de la France³⁵. Ce modèle organise le processus décisionnel autour de l'Etat, garant de l'intérêt général et instance légitime de production de normes. Dans le même sens, Pierre LASCOUMES trouve que la légitimité des décisions provient « des systèmes de représentation politiques classiques chargés en principe du bien commun et de l'expertise scientifique et technique à laquelle ont été pendant longtemps déléguées l'analyse des données d'un problème et la sélection des décisions »³⁶. Or, les deux piliers de la gouvernance d'autorité que sont l'Etat et l'expertise unilatérale ont été soumis à de vives critiques dans le domaine environnemental ou sanitaire, dès la fin des années 1980.

Ainsi, Patrice BIGOMBE LOGO³⁷ pense que la réconciliation entre les politiques forestières des pays du Bassin du Congo et leurs populations est nécessaire pour assurer la protection des écosystèmes forestiers. L'objectif de cette réconciliation est de tenir compte, dès la conception de ces politiques, des mentalités, possibilités technologiques nationales, capacités institutionnelles réelles, conditions socio-économiques et politiques de chaque pays.

Par contre, pour Maurice KAMTO³⁸, la protection des écosystèmes forestiers du bassin du Congo passe nécessairement par l'adoption, l'application et l'aménagement adéquat des moyens juridiques et institutionnels nationaux et internationaux existants. Jean Didier BOUKONGOU³⁹ estime, pour sa part, que la protection des écosystèmes forestiers du bassin du Congo ne pourra être efficace que si les pays parviennent à relever les défis de la bonne gouvernance : l'amélioration souhaitée du cadre juridique et institutionnel de l'accès à l'exploitation, de commercialisation ou de la conservation des écosystèmes dans le bassin du

³⁴ FROGER (G.), *op. cit.*, p. 190.

³⁵ CALLON (M.), « Des différentes formes de démocratie technique », in *Annales des mines. Responsabilité et Environnement*, n°9, 1998, pp. 63-73.

³⁶ LASCOUMES (P.), « La productivité sociale des controverses », Communication au séminaire « Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui », EHESS, Paris, 2000.

³⁷ BIGOMBE LOGO (P.), *Le retournement de l'Etat forestier : l'endroit et l'envers des processus de gestion forestière au Cameroun*, Yaoundé, Presses de l'Université catholique d'Afrique centrale, 2004, p.332.

³⁸ KAMTO (M.), (sous la dir.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, 1996, p.110.

³⁹ BOUKONGOU (J.-D.), « La protection du bassin du Congo, un enjeu multilatéral », in *Géopolitique Africaine*, n° 17, janvier 2005.

Congo par les différents acteurs, la mise en route effective et transparente du processus de certification des produits de l'économie de la nature (bois, produits végétaux et autres minerais), la « traçabilité budgétaire » des ressources issues de la gestion des forêts. Il faudra aussi souligner, ici, les lacunes observées dans la plupart des politiques forestières élaborées par les pays du bassin du Congo. Ces lacunes sont d'ordre juridique, mais aussi pratique.

Dans le cadre juridique, on observe par exemple un vide en ce qui concerne l'institution d'un plan d'aménagement forestier qui devra définir la politique forestière nationale⁴⁰. La plupart des textes se contentent d'en affirmer le principe, sans en déterminer le contenu. Seules les lois congolaises et camerounaises vont plus loin en instituant, non seulement un « *plan d'aménagement forestier* », mais aussi en annonçant le contenu minimal des plans d'aménagement dont elles imposent l'élaboration pour chacune des forêts domaniales. Le vide juridique s'observe aussi en ce qui concerne les forêts communautaires.

Sur le plan pratique, plusieurs législations forestières de la sous région ne traitent que partiellement de certains aspects liés à la protection de leurs écosystèmes forestiers. Ces aspects sont restés une préoccupation secondaire des législateurs. C'est le cas en ce qui concerne la protection des forêts contre les facteurs de déboisement et de dégradation tels que les défrichements, l'exploitation des ressources minières et les feux de brousse. Sur ce dernier aspect, les codes forestiers camerounais et centrafricain constituent des exceptions, car ils apportent des précisions quant à la prévention des incendies en énonçant les règles de prudence que l'on doit observer dans l'utilisation du feu, et rappelant les moyens classiques de le contenir. Le Cameroun va plus loin en édictant les sanctions pénales applicables en cas de manquement aux obligations légales en la matière.

S'il faut noter, au vu des positions et propositions ci-dessus synthétisées, que beaucoup a déjà été dit sur les questions relatives à la gouvernance forestières décentralisée et le développement local, nous pouvons affirmer que la question n'est pas épuisée. En effet, la décentralisation et le développement local mettent en jeu plusieurs acteurs et intérêts qui tantôt s'imbriquent ou s'opposent. Partageant dans le présent travail le souci d'adoption, d'application et d'aménagement adéquat des moyens juridiques et institutionnels nationaux et internationaux existants exprimé par le Maurice KAMTO⁴¹, convenons dans ce travail avec

⁴⁰ Loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune et de la pêche.

⁴¹ KAMTO M., *op. cit.*, p.110.

Jean-Didier BOUKONGOU⁴² que les défis de la bonne gouvernance doivent être relevés pour parvenir au développement local escompté à travers les ressources forestières.

Fort de la proposition de Patrice BIGOMBE LOGO qui recommande la prise en compte des populations dès la conception des politiques nationales en matière de gestion forestière, nous pensons qu'il est temps de revoir les principes même de gestion des bénéfices issus de l'exploitation forestière en termes de Forêts communautaire, Forêts communales, territoires de chasse communautaire et redevance forestière et faunique. Stéphane Hervé ABESSOLO, allant dans le même sens dans un mémoire sur la « Gestion décentralisée des forêts au Cameroun: cas de la forêt communale de Moloundou », s'est interrogé sur l'opportunité réelle de développement endogène à l'échelle locale que peut offrir la Forêt communale. Il s'est également préoccupé de l'implication des populations locales dans la gestion durable des forêts communales en s'appuyant sur l'exemple de la forêt communale de Moloundou. Pour lui, La mise en œuvre de la forêt communale traduit dans les faits les principes de la gouvernance, de la participation et de la responsabilisation des populations villageoises dans la gestion des ressources forestières. Il fait reposer cette affirmation sur deux hypothèses dont la première pose que la non-maîtrise des connaissances relatives à l'exploitation forestière et des outils de management constituent une entrave à la bonne gouvernance de la forêt communale, et la deuxième constate que les populations locales ne sont pas intégrées dans le processus de gestion du massif forestier communal⁴³. Si l'on peut être amené à penser que l'objectif de la décentralisation de la gouvernance forestière est dévoyé, c'est au vu de l'utilisation qui est faite de cet outil de développement local par les acteurs bénéficiaires qui ne permet pas d'atteindre les résultats escomptés.

Plusieurs réaménagements peuvent, cependant, être proposés pour chacune des opportunités offertes aux communautés locales par la nouvelle politique forestière en termes de gouvernance décentralisée, qu'il s'agisse de la foresterie communautaire, des forêts communales, des territoires de chasse communautaires ou de la redevance forestière et faunique octroyé aux populations et communes riveraines des sites d'exploitation forestière ou faunique.

⁴² BOUKONGOU J.-D., *op. cit.*.

⁴³ ABESSOLO S. H., « Gestion décentralisée des forêts au Cameroun: cas de la forêt communale de Moloundou », Mémoire de Master Management et Développement des Projets en Afrique, Université d'Afrique Centrale, décembre 2009, www.memoireonline.com. Site consulté le 1^{er} juillet 2010.

VI - PROBLEMATIQUE

Jusqu'à une époque récente, à l'aube des années 90, les politiques publiques constituaient le domaine réservé de l'Etat. Elles se définissaient alors comme « l'expression de la puissance publique » caractérisée par le monopole par l'Etat de la gestion des questions politiques, économiques, sociales et culturelles. On est dans la logique de la déconcentration où l'Etat fabrique sans partage les politiques publiques. Aujourd'hui, la décentralisation est consacrée dans la réforme de la politique forestière. En effet, depuis les années 90, les populations locales veulent s'exprimer et prendre une part active à l'élaboration et à la gestion des politiques publiques dans le secteur des forêts et de la faune autant au Cameroun que dans l'ensemble des pays du Bassin du Congo. C'est la démocratisation de la vie publique, la démocratie politique allant avec la démocratie sociale. C'est ce qui a attiré notre attention, car ce secteur n'est pas resté en marge de cette évolution. Dans cette dynamique, nous voulons savoir quel est l'impact de la gouvernance forestière décentralisée sur le développement local des populations des communes forestières, à l'instar de celles de Lomié ?

VII – HYPOTHESES

Deux hypothèses peuvent être formulées dans le cadre de ce travail de recherche. Ainsi, nos analyses tourneront autour d'une hypothèse principale et deux hypothèses secondaires.

Hypothèse principale

Pour favoriser le développement local des populations riveraines des forêts, l'Etat à travers la loi forestière de 1994, a consacré le principe de la gestion décentralisée et participative des ressources et de la fiscalité forestière.

Hypothèses secondaires

L'hypothèse principale est précisée par les hypothèses secondaires suivantes :

- (1) La gouvernance décentralisée et la fiscalité forestière constituent des outils de développement efficaces favorables à l'épanouissement des communes et communautés villageoises.
- (2) La gouvernance forestière décentralisée est un dispositif en proie à des pesanteurs qui appellent un réaménagement nécessaire.

VIII – CADRE METHODOLOGIQUE

La méthodologie est l'ensemble des opérations intellectuelles permettant d'analyser et de comprendre la réalité étudiée. Le cadre méthodologique de ce travail sera déterminé par des méthodes et des techniques de recherche.

Méthode d'analyse

Eu égard à nos différentes hypothèses, nous adopterons comme méthodes d'explication et d'interprétation de notre étude la méthode juridique qui va nous emmener à questionner les textes régissant les activités du secteur visé, la méthode stratégique qui nous permettra de rechercher les stratégies mises en œuvre pour le développement local à travers une gouvernance forestière décentralisée et la méthode du néo institutionnalisme historique qui nous permettra d'analyser le rôle des différentes institutions concourant à la gouvernance forestière décentralisée.

La méthode stratégique nous est recommandée par Philippe BERNOUX qui pose l'option de l'analyse stratégique comme la plus performante à analyser les crises et les dysfonctionnements qui sont la base de la problématique de cette étude⁴⁴. Cette méthode nous permettra d'analyser les rapports d'intérêts qui s'imbriquent et s'opposent entre les différents acteurs impliqués dans la gouvernance forestière décentralisée au Cameroun tels que les communautés, les collectivités territoriales, les ONG, les opérateurs économiques et l'administration.

La littérature distingue généralement trois types de néo-institutionnalismes⁴⁵ : sociologique, du choix rationnel et le néo-institutionnalisme historique⁴⁶ qui nous intéresse dans le cadre de ce travail. Ce dernier se distingue par quatre caractéristiques : la tendance à conceptualiser la relation entre les institutions et le comportement individuel en des termes assez généraux ; l'accent mis sur l'importance du pouvoir et en particulier aux relations de pouvoir asymétriques ; une conception particulière du développement historique selon laquelle la causalité sociale serait « dépendante du trajet parcouru » ; enfin, l'affirmation que les institutions ne sont pas l'unique facteur qui influence la vie politique. Les théoriciens de

⁴⁴ BERNOUX (P.), *Sociologie des organisations : initiation*, Paris, éditions Seuil, 1990.

⁴⁵ Le néo-institutionnalisme s'est développé aux Etats-Unis au début des années 1980, porté par des auteurs aux orientations différentes allant du marxisme de SKOCPOL (T.) à la perspective stratégique de SHEPSLE (K.) et WEINGAST (B.). Il a émergé simultanément dans des domaines divers, mais c'est en politique comparée et en politiques publiques, notamment dans les travaux sur l'Etat-providence, qu'il s'est imposé.

⁴⁶ Annoncé par le travail de SKOCPOL (T.) sur les révolutions et formellement articulé plus de dix ans plus tard par STEINMO (S.), THELEN (K.) et LONGSTRETH (F.), l'institutionnalisme historique s'est manifesté principalement dans l'étude des politiques publiques. Il s'est développé en réaction contre l'analyse de la vie politique en termes de groupes et contre le structuro-fonctionnalisme des années 60 et 70.

cette école cherchent à situer les institutions dans une chaîne causale qui laissent une place à d'autres facteurs, en particulier les développements socio-économiques et la diffusion des idées⁴⁷. La méthode du néo institutionnalisme historique permet ainsi d'étudier le rôle des institutions et leur influence sur les acteurs⁴⁸ qui concourent à la gouvernance forestière décentralisée et leurs interrelations. Le néo-institutionnalisme historique veut saisir les logiques et les dynamiques institutionnelles pour analyser comment elles naissent, subsistent, influencent le comportement des acteurs et structurent l'action publique et politique⁴⁹. Cette approche suggère que l'analyse politique gagne à débiter avec les institutions plutôt qu'avec les acteurs⁵⁰ car bien que l'action ne soit pas totalement évacuée du cadre de la recherche néo-institutionnaliste, elle est fortement conditionnée par le contexte institutionnel. Il confère donc aux institutions la primauté théorique et analytique. L'accent est ainsi mis sur les processus de diffusion et de continuité institutionnelle, les innovations institutionnelles, les procédures juridiques, etc. Au cœur de cette perspective se trouve l'idée que les institutions ne sont pas de simples variables intervenantes, mais des arènes qui, bien qu'étant des construits, façonnent considérablement le procès politique⁵¹.

Techniques de recherche

Des procédés plus pratiques seront mis à contribution dans le but de vérifier nos hypothèses. Une étude documentaire nous permettra de recueillir autant d'informations que possible sur la gouvernance forestière pour pouvoir aborder la problématique sous l'angle que nous avons choisi d'explorer, celui de l'évaluation de l'impact de la réforme forestière sur le développement local.

Nous aurons des entretiens avec des personnes ressources des différents groupes d'intervenants identifiés. Cette phase est pratique, car elle nous a permis de descendre sur le terrain où des entretiens ont été menés avec une population-cible composée de conseillers municipaux, exécutif communal, responsables des comités de développement, responsables

⁴⁷ HALL (A. P.) et TAYLOR ROSEMARY (C.R.), « La science politique et les trios néo-institutionnalisme », in *Revue française de science politique*, Vol.47, n°3, 1997, p.471-473.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ THOENIG (J.-C.), DURAN (P.), « L'État et la gestion publique territoriale », in *Revue française de science politique*, 46^e année, n°4, 1996.

⁵⁰ D'où notre réserve pour une analyse reposant sur la théorie de l'action publique bien que les politiques publiques se déploient également par le jeu des acteurs. Cette théorie ne peut donc pas être centrale ici mais accessoire, parce que partant de la réflexion sur les choix et les modes opératoires institutionnels, nous insistons sur le fait que les choix institutionnels configurent et structurent l'action publique. D'où le dévolu que nous jetons sur les objets analytiques du formalisme et du mimétisme institutionnel.

⁵¹ GAZIBO (M.), « La force des institutions : La commission électorale nationale indépendante comme site d'institutionnalisation au Niger », in *Gouverner les sociétés africaines : Acteurs et institutions*, QUANTIN P., (sous la dir. de), Paris, Karthala et CEAN, 2005, pp.65-84.

des ONGs locales, autorités traditionnelles et religieuses, leaders politiques et organisations paysannes. Les réponses nous conduit à confirmer ou infirmer nos hypothèses selon une organisation et un plan donné.

Présentation du terrain de l'étude

Comme évoqué dans la délimitation du sujet, nous avons mené cette étude dans la commune de Lomié. L'accent a été mis, sur les villages engagés dans la gestion communautaire des forêts, les villages ayant des composantes sociales diverses et bénéficiant de la RFA et la ville de Lomié. Pour ce qui est du premier champ d'enquête, nous avons interrogé les populations locales représentées par les gestionnaires es forêt communautaires qui, en fait, sont membres du bureau de l'entité juridique constituée à cet effet. Le second champ d'enquête concerne les villages recevant la quote-part de la Redevance Forestière annuelle du fait de leur proximité avec les UFA en exploitation à hauteur de 10% selon une répartition instituée par la loi des finances de l'année budgétaire 1999-2000 et qui prévoyait un reversement de 40% de la RFA aux communes, 10% aux communautés riveraines et 50% au trésor public. Cette répartition est certes aujourd'hui revue par 'arrêté conjoint n°520/MINATDF/MINFI/MINFOF⁵² et fixe les quotes-parts respectivement à 20%, 10% et 50% puis 20% pour le reste de communes du pays dans un souci de péréquation et de solidarité nationale. Enfin, le troisième champ a été la commune en elle-même à travers le conseil municipal et l'exécutif.

Présentation de l'échantillon⁵³

Notre échantillon est composé de 65 individus représentatifs du champ d'étude. Ces individus sont répartis selon le tableau suivant :

Tableau n°1 : Répartition de l'échantillon selon la qualité de l'acteur enquêté

Qualité des personnes interrogées	Nombre de personnes interrogées
Exécutif communal	2
Conseillers municipaux	5
Comités de développement	2
ONG locale	5
Autorités traditionnelles	5

⁵² Voir arrêté en annexe 1.

⁵³ Voir Fiches d'enquête en annexe 2.

Comité de gestion	5
Populations riveraines bénéficiaires des RFA	40
Autorités administratives	1

Source : Notre enquête réalisée du 4 avril au 15 juin 2010.

Les villages enquêtés et ici comptés sont ceux qui sont représentatifs des différentes composantes sociales et où la répartition des revenus de l'exploitation forestière peut permettre de mieux cerner le problème de l'efficacité de l'outil de développement qu'est la gouvernance décentralisée. Il s'agit des villages tels que Bosquet, Maléne, Eschiambor, Ngola Baka ou Zoulabot 1 Baka. Dans ces villages, on retrouve à la fois les Zimé, les Baka et d'autres tribus. La ville de Lomié a présenté le contraste de la concentration des investissements communaux avec la rareté des infrastructures de développement en zone rurale. La principale difficulté, au cours de ces enquêtes, a été l'extrême prudence des conseillers municipaux et des membres de l'exécutif communal qui, tout en requérant l'anonymat, ont refusé de répondre à certaines questions relatives aux relations entre l'exécutif et l'autorité administrative, au montant des revenus de la parafiscalité (contribution des opérateurs ou réalisation des œuvres sociales prévues par les cahiers de charge) et au choix des projets de développement des localités et des prestataires.

Ce travail se subdivise en quatre (04) chapitres. Le premier chapitre nous permet de faire une présentation géographique et institutionnelle de la commune et un état des lieux du développement au niveau local. Le deuxième chapitre présente la procédure de mise en œuvre de la forêt communale. En ce qui concerne le troisième chapitre, il analyse la portée sociale de la gestion de la forêt communale de Moloundou. Enfin, le dernier chapitre aborde l'implication des populations locales dans la gestion de la forêt communale.

IX – ARTICULATION ET JUSTIFICATION DU PLAN

Afin d'ordonner cette étude, nous articulons notre plan en deux parties : la première partie traite de la gouvernance forestière décentralisée comme un outil au service du développement. Deux éléments sont mis en exergue dans cette partie, notamment, les fondements théoriques de la nouvelle politique forestière focalisée sur la promotion et la structuration de la gouvernance forestière locale et le rapport entre la fiscalité forestière et le développement local au Cameroun, en général, et dans la Commune de Lomié, en particulier. Cette séquence descriptive, en nous permettant d'avoir une vue synoptique de la politique

telle qu'elle est élaborée, projetée et mise en œuvre par les pouvoirs publics, s'impose comme un masque de beauté dont l'éclat temporaire qu'il donne au visage s'estompe inexorablement face à une observation plus approfondie et une analyse critique de la quotidienneté tant des communautés locale que du déploiement des administrations et structures impliquées dans la gestion des revenus forestiers. D'où la seconde partie qui se veut plus analytique et discursive.

C'est, en effet, une évaluation de ce principe, une épistémologie de la nouvelle politique forestière et ses implications que nous allons essayer d'interroger, autant dans son fondement global que dans sa manifestation sectorielle, au moment où le formalisme des textes rencontre la réalité des faits et les objectifs inavoués des divers acteurs sociaux qui s'opposent sur le terrain. En somme, il sera ici question d'établir le lien causale nécessaire qui fait qu'une politique publique est effectivement « un phénomène social et politique spécifique, empiriquement fondé et analytiquement construit⁵⁴ ». Il nous est ainsi apparu que la gouvernance forestière décentralisée est un outil en proie à des pesanteurs appelant des réaménagements nécessaires, Ainsi, la Commune de Lomié en l'état actuel des textes réglementaires et des habitudes sociales présente un contexte peu propice à l'efficienne de la gouvernance décentralisée pour le développement local, malgré des nombreux et d'importants revenus issus de l'exploitation de ses ressources naturelles.

⁵⁴ THOENIG (J.-C.), « Politiques publiques », in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (sous la dir. de), *op. cit.*, p.328.

PREMIERE PARTIE

**LA GOUVERNANCE FORESTIERE
DECENTRALISEE : UN OUTIL AU SERVICE DU
DEVELOPPEMENT LOCAL**

L'historique de la gouvernance forestière au Cameroun est marqué par des facteurs traditionnels, économiques, politiques, sociologiques et environnementaux qui ne sauraient être tous analysés dans le cadre du présent travail. Seulement, il convient de relever que le mode de gestion des ressources forestières au Cameroun a connu à ce jour trois grands moments : une gestion traditionnelle pendant la période précoloniale où toutes les populations riveraines avaient accès aux produits forestiers, tandis que les étrangers devaient requérir l'autorisation du chef de villages ; une seconde phase pendant laquelle ces populations ont été exclues de la gestion forestière tout au long de la période coloniale et post coloniale. Cette étape se caractérise par la super puissance de l'administration coloniale et même post coloniale ; une période de la gestion dite centralisée où la forêt, comme toutes les ressources naturelles, est la propriété exclusive de l'administration⁵⁵ qui en dispose à sa guise⁵⁶. En effet, il n'existait pas ici une politique de gestion des ressources forestières. Elles étaient vendues à la tête du client et au bénéfice de la seule administration. Dans ce sens, la loi n°81-13 du 27 novembre 1981 consacrant ce mode de gestion, dispose en ses articles 26, 27, 29 et 30 que l'exploitation des forêts domaniales s'effectue en régie par les soins de l'administration chargée des forêts ou par des ventes de coupes. Elle prévoit, toutefois, qu'une forêt du domaine national peut être concédée en exploitation à une société d'Etat ou à une société au sein de laquelle l'Etat détient au moins 51% du capital⁵⁷.

Ce mode de gestion centralisé des ressources publiques caractérise les jeunes Etats africains. Les rapports de la société civile et de l'Etat sont marqués par une contradiction. D'un côté, l'Etat intervient dans la vie de la société bien au-delà de ce qu'impliquait l'« Etat gendarme ». De l'autre, la société tend à renforcer son autonomie par rapport à un Etat dont la souveraineté est contestée sur deux fronts : à l'intérieur avec la revendication d'autonomie de structures régionales décentralisées ; à l'extérieur, avec les contraintes qu'exercent sur lui la mondialisation de l'économie et la tutelle revendiquée par les instances supra étatiques. C'est entre ces deux tendances que le citoyen des Etats modernes est appelé à arbitrer les

⁵⁵ Voir la loi n°81/13 du 27 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun qui consacre ce mode de gestion en ses articles 26, 27, 29 et 30.

⁵⁶ TOPA, KARSENTY et al, « Forêt tropicale humide du Cameroun, une décennie de réformes », in *Banque Mondiale*, 2009.

⁵⁷ Loi n° 81- 13 du 27 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun.

contradictions. Il s'agit de savoir si le gouvernement devrait faire, ou donner les moyens de faire quelque chose pour leur bien, au lieu de laisser les individus s'en occuper seuls, ou en s'associant librement⁵⁸.

Le rôle central de l'Etat dans la gestion des ressources forestières consacré par la loi de 1981 lui conférait ainsi le monopole de la gestion de toutes les taxes et impôts divers issus de l'exploitation des ressources forestières. L'utilisation de ces ressources incombait à la fois au Fonds Spécial d'Equipeement et d'Intervention Intercommunal (FEICOM), à l'organisme d'Etat chargé des inventaires et de la régénération forestière (l'Office National de Régénération des Forêts devenu, aujourd'hui, Agence Nationale d'Appui au Développement des Forestier) autant que ces ressources servaient pour l'équipement et le contrôle forestier, l'aménagement des forêts, la promotion du bois, la réalisation d'infrastructures socio-économiques répondant à des critères qui ne mettent pas toujours au centre des préoccupations le développement des communautés villageoises riveraines des forêts exploitées dont elles sont les gardiennes. C'est ce centralisme exacerbé qu'est venu corriger la nouvelle politique forestière qui, dès 1994, intègre et place les principes de gouvernance, tels la gestion participative et le développement local au centre de la réforme.

La troisième phase en vigueur jusqu'à ce jour est celle de la consécration de la gestion participative qui date de la nouvelle politique forestière de 1993 codifiée par la loi de 1994. Cette phase est celle de la décentralisation politique de la gestion forestière marquée par l'instauration des forêts communales, des forêts communautaires et des territoires de chasse communautaire accordés aux communes et communautés. Cette décentralisation est également fiscale car les lois des finances à partir de 1999 ont également traduit cette politique de gestion participative par le reversement de certaines taxes fiscales aux communes et communautés riveraines des forêts exploitées en vue de leur propre développement. C'est de la gestion de ces revenus forestiers décentralisés dont il sera question dans ce travail.

Cette première partie de notre travail se propose, d'une part, d'analyser les fondements théoriques de la nouvelle politique forestière à travers le dispositif juridique et institutionnel qu'il prévoit en matière de gouvernance forestière décentralisée (Chapitre1), d'autre part, nous ferons un aperçu de la fiscalité forestière décentralisée et quelques acquis de l'utilisation des revenus forestiers, notamment, dans la Commune de Lomié (Chapitre 2).

⁵⁸ MILL (J. S.), *De la liberté*, 1859, Presses-Pocket, 1990, pp. 180-182.

CHAPITRE I

LES FONDEMENTS THEORIQUES DE LA NOUVELLE POLITIQUE FORESTIERE : MONTAGE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Analyser les fondements théoriques de la nouvelle politique forestière au Cameroun, au regard de l'expérience de la Commune de Lomié, revient à s'interroger sur les principes et les valeurs de base qui ont présidé aux réformes ainsi que les objectifs poursuivis. La période de gestion centralisée a vu l'affrontement de deux grands courants de pensées⁵⁹ : les conservationnistes⁶⁰ et les utilitaristes⁶¹.

C'est au prix de rudes négociations que les tenants du courant utilitariste ont pu faire admettre l'idée que l'on pouvait exploiter la nature rationnellement et améliorer le niveau de vie des populations qui y habitent. Ce compromis est le point de départ de l'expansion internationale de l'idée de gestion participative⁶² et, notamment, au Cameroun qui dispose depuis 1993 d'une législation avant-gardiste consacrant l'implication de tous les partenaires sociaux à la gestion forestière. Le gouvernement camerounais a ainsi entrepris de réformer sa politique forestière pour passer d'une gestion centralisée à une gestion décentralisée des ressources forestières et des revenus forestiers en vue d'un développement local durable. C'est la réaction camerounaise à la notion émergente de gestion durable des ressources naturelles.

L'idée ici est que la forêt ne peut être gérée au dépend des populations qui y vivent ni en l'absence de leur participation et implication⁶³, la mise en avant de l'échelon local dans la gestion des ressources naturelles engendrant de nouvelles pratiques et rapports sociaux.⁶⁴ Ce consensus de l'opinion nationale et internationale autour des droits des communautés locales forestières a été à la base des mutations profondes qui ont consacré la gestion participative

⁵⁹ AUBERTIN (C.), BOISVERT (V.), VIVIEN (D.), « La construction sociale de la question de la Biodiversité », in *Nature, Sciences, Sociétés*, Vol. 6, n° 1, 1998, pp. 7-19.

⁶⁰ Qui soutiennent la théorie de la nature sauvage prônait la protection de la nature contre l'homme considéré comme son principal prédateur.

⁶¹ Qui défendent l'utilisation rationnelle de la nature tout en la préservant pour les générations présentes et futures.

⁶² MILOL (C.), « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : Impact inattendu sur les pratiques foncières », Paru dans Christophe Eberhard, *Enjeux fonciers et environnementaux, Dialogues afro indiens*, Pondichéry, Institut français de Pondichéry, 2008, pp. 233-255.

⁶³ BAHUCHET (S.) et MARRET (P.) de, *Forêts des tropiques, Forêts anthropiques*, Rapport final, APFT, Vol. I, UE, Bruxelles, 2000.

⁶⁴ KARSENTY (A.), « Vers la fin de l'Etat forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », in *Politique Africaine*, n°75, 1999, pp. 147-161.

dans la nouvelle loi forestière de 1994 (section 1), ainsi que la mise en place d'un cadre institutionnel de la gouvernance forestière décentralisée (section 2).

SECTION 1 : LA CONSECRATION DE LA GESTION PARTICIPATIVE DES RESSOURCES FORESTIERES PAR LA LOI DE 1994

Après la crise économique de 1985, les limites du courant conservacionniste entretenu par une administration centralisée sont devenues patentes, notamment, une efficacité relative sur la contribution du secteur forestier à l'économie nationale, à la promotion des spécificités locales et à l'implication des populations vers les années 1990. En réponse à ces préoccupations, et se fondant sur le compromis international, le gouvernement du Cameroun a entrepris avec l'aide de la communauté internationale de réformer sa politique forestière, pour passer d'une gestion centralisée à une gestion décentralisée des ressources forestières et des revenus forestiers en vue d'un développement local durable.

A cet effet, le Cameroun a sollicité d'urgence le soutien de la communauté internationale, afin de restaurer son équilibre macroéconomique, ses secteurs productifs et sa croissance. Une évaluation réalisée, en 1988, par le Plan d'Action sur les Forêts Tropicales (PAFT) a révélé que la contribution du secteur forestier à l'économie nationale estimée à moins de 2% du produit intérieur brut (PIB), était largement inférieure à son potentiel, et que l'industrie forestière était obsolète, peu rentable et préjudiciable à l'environnement.⁶⁵ Partant du vent de modernisation qui suivait la démocratisation de la gestion des affaires publiques, le Cameroun a entrepris dès 1994 un vaste programme de réforme de sa politique forestière et de gestion durable de ses ressources forestières. C'est dans cette conjoncture que la notion de gouvernance s'appliquera à la gestion forestière d'après réforme.

Pour mieux implémenter et canaliser la participation des populations, des opérateurs économiques et des espaces réservés pour des usages permanents, l'article 20 de la loi forestière de 1994 stipule que « le domaine forestier national est constitué des domaines forestiers permanents et non permanents », le premier étant constitué des terres définitivement affectées à la forêt et/ou à l'habitat de la faune, alors que le second est constitué des terres susceptibles d'être affectées à des utilisations multiples et autres que forestières. C'est dans cette dernière catégorie que se déploient, à ce jour, la gestion participative et la gouvernance forestière décentralisée qui se traduit dans les faits et la réglementation par l'exploitation des forêts communautaires et des territoires de chasse communautaire par les communautés

⁶⁵ TOPA, KARSENTY, MEGEVAND et al. *op. cit.*, p.55.

locales (A) et l'exploitation des forêts communales par les collectivités territoriales décentralisées (B).

A- L'exploitation des forêts et des territoires de chasses communautaires : socle de la gestion participative dans la commune de Lomié

La communauté scientifique et les grandes organisations internationales reconnaissent de façon unanime et convergente qu'une partie des piètres résultats de la gestion forestière classique peut être attribuée au manque de reconnaissance des droits des populations forestières⁶⁶. Ainsi, l'idée qui se dégage et s'impose est qu'une reconnaissance formelle de la légitimité des communautés forestières et leur implication dans la gestion pourrait inverser les dynamiques de destruction des forêts.⁶⁷ La mise en avant de l'échelon local dans la gestion des ressources naturelles engendre de nouvelles pratiques et rapports sociaux autant que ce changement affecte la biodiversité et les sociétés.⁶⁸

Les forêts communautaires et les territoires de chasse communautaires sont deux nouveaux outils de gestion participative offerts aux populations locales suivant des procédures simplifiées pour le développement local. Ils constituent les innovations majeures de la nouvelle politique forestière par lesquelles les populations, ainsi que leur développement autocentré se retrouvent au cœur des préoccupations nationales.

1 - L'exploitation des forêts communautaires

Annoncée par l'article 34 de la loi de 1994⁶⁹, la forêt communautaire est définie par l'article 3(11) du décret d'application de 1995 comme « une forêt du domaine forestier non permanent faisant l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et l'administration chargée des forêts »⁷⁰. Les articles 37 et 38 de ladite loi fixent les conditions d'exploitation et de gestion des ressources forestières par les communautés villageoises. L'administration chargée des forêts apporte aux communautés villageoises une assistance technique gratuite. Conscient de la complexité des procédures, même simplifiées d'obtention et de gestion des forêts communautaires par des communautés non formées à cet effet, le législateur a voulu encadrer cette activité pour qu'elle atteigne effectivement les objectifs de

⁶⁶ BAHUCHET (S.) et MARRET (P.) de, 2000, *Forêts des tropiques, Forêts anthropiques*, Rapport final, APFT, Vol. I, UE, Bruxelles.

⁶⁷ COLFER (C.) et RESOSUDARMO (A.), 2001, *Which Way Forward, People, Forest, and Policymaking in Indonesia*, Bogor, Indonesia, CIFOR'S Publication.

⁶⁸ KARSENTY (A.), 1999, « Vers la fin de l'Etat forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », in *Politique Africaine*, n°75, 147- 161.

⁶⁹ Loi n°94/01 du 20 Janvier 1994 portant régime des Forêts, de la Faune et de la Pêche.

⁷⁰ Décret n° 95/531 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

développement local. De même, l'exigence d'un plan simple de gestion qui comprend deux grandes parties techniques (outre la cartographie de la forêt) que sont l'enquête socioéconomique et le plan de développement local traduit la volonté de tenir compte de toutes les composantes de la communauté avec leurs sensibilités et leurs aspirations profondes, si l'on s'en tient à leur mode d'élaboration qui est très participatif. En effet, les forêts communautaires constituent la concrétisation de l'implication des populations à la gouvernance forestière décentralisée, car l'Etat transfère (selon la définition de la décentralisation) la gestion de la ressource forestière à une communauté locale pour une durée de 25 ans renouvelables. Ce transfert est matérialisé par la signature d'une convention de gestion entre l'administration et la communauté concernée. Cette convention est soutenue par un plan simple de gestion lui-même assorti d'un plan de développement élaboré de manière participative, présentant les priorités de développement qui devront être financées par les bénéfices tirés de l'exploitation de la forêt.

Cependant, l'administration jouit d'un pouvoir de contrôle de la gestion des forêts communautaires et de sanctions des communautés pouvant aller jusqu'à la résiliation de la convention de gestion. Ce contrôle est basé sur le respect du plan simple de gestion et sur les modalités d'exploitation. En somme, les forêts communautaires ne constituent pas la propriété des communautés villageoises, l'Etat ne leur transfère que la gestion des ressources pour un temps bien limité et il continue de garder le contrôle de la forêt. Les superficies occupées par la forêt communautaire continuent à relever de la propriété de l'Etat.⁷¹

Par ailleurs, la nouvelle loi attribue prioritairement les forêts en exploitation aux populations riveraines les plus proches qui en font la demande par une simple lettre de réservation adressée à l'administration forestière. Cette primauté de la foresterie communautaire par rapport à toute autre forme d'exploitation (vente de coupe, forêt communale ou UFA) a été renforcée par l'institution du droit de préemption, un élément qui vient renforcer la gouvernance décentralisée des ressources forestières. Le droit de préemption est une création récente du droit forestier camerounais⁷². Il a été institué par l'arrêté n°0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001 fixant les modalités d'attribution en priorité aux communautés villageoises riveraines de toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire. Cet arrêté protège les communautés locales contre la force financière et

⁷¹ Article 27 du décret n°95-531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

⁷² BIGOMBE LOGO (P.), « Foresterie communautaire et réduction de la pauvreté rurale au Cameroun, Bilan et tendance de la première décennie », in *World Rainforest Movement*, Maldonado, 1858-11200, Montevideo-Uruguay.

les influences de toutes sortes que pourraient exercer les adjudicataires de l'exploitation des forêts par ventes de coupes au détriment des populations locales. En effet, cet arrêté recommande qu'après la publication des forêts ouvertes à l'exploitation par vente de coupe dans les forêts du domaine forestier non permanent, les populations et les communautés riveraines soient informées⁷³ afin de leur donner l'opportunité de choisir celles dans lesquelles elles veulent créer leurs forêts communautaires.

Ces mesures incitatives à la création des forêts communautaires ont amené les populations de la Commune de Lomié à s'investir dans la foresterie communautaire. Il existe à Lomié 8 forêts communautaires, dont 3 sont en exploitation (Kongo, Mayang, Ngola), 3 en arrêt d'activité (Bosquet et Eschiambor) et 2 en cours de processus (Mingongol et Doumzok II). La forêt communautaire de Koungoulou qui n'est pas directement limitrophe à la forêt communale de Lomié, localisée sur la route de Ngoyla, est également en arrêt d'exploitation. Le principal motif de l'arrêt des activités d'exploitation dans ces forêts est lié à l'absence de révision de leur Plan Simple de Gestion. En effet, la loi impose la révision des Plans Simples de Gestion tous les 5 ans pour s'adapter aux changements imprévus. Cette étape suppose des investissements conséquents de la part des communautés, car elle nécessite de recommencer les inventaires.

2 - Les territoires de chasse communautaires

Les territoires de chasse communautaires constituent la consécration de l'approche de gestion participative appliquée aux produits de la faune. En référence aux forêts communautaires, le législateur a instauré dans la loi de 1994 les territoires de chasse communautaires dans les mêmes superficies que les forêts communautaires. Les articles 86 et 87 de la loi prévoient, cependant, que la chasse traditionnelle est autorisée sur toute l'étendue du territoire, sauf dans les propriétés des tiers et les Aires Protégées. Dans ces espaces, la chasse n'est autorisée que par un permis spécial ou une licence délivrée par l'administration chargée de la faune. Ces permis et licences donnent lieu à l'abattage et la capture de certains animaux et à la perception de certaines taxes prévues par les lois de finances en vigueur.

Pour rester cohérent avec l'optique de la gestion participative, la nouvelle loi forestière a prévu de définir les zones où la chasse donne lieu au paiement des taxes. Dans ce sens, l'article 91 de la loi stipule que « Des zones de forêt du domaine national (ou territoire de

⁷³ Par voie d'affichage dans les préfectures, les sous-préfectures, les mairies et services techniques de l'administration chargées des forêts des régions concernées.

chasse), peuvent être déclarées zones cynégétiques et exploitées à ce titre en régie ou en affermage par toute personne physique ou morale ». Dans ce dernier cas, la loi précise en son article 92, que l'activité est assujettie à un cahier de charge. Selon la même loi, en son article 95, l'exploitation de la faune est soumise à un plan d'aménagement élaboré, conjointement, par les administrations chargées de la faune et des forêts.

Cet encadrement de l'activité de chasse par la loi a permis de classer les types de chasse en indiquant les modalités de son exercice, ainsi que les taxes y afférentes. L'introduction de la notion de territoire de chasse communautaire consacre l'implication des populations dans la gestion de la faune. L'article 92 de la loi ayant annoncé que les zones de forêt du domaine national peuvent être déclarées comme zones cynégétiques ou zones de chasse, le législateur a prévu dans le décret de 1995, en son article 25, que l'administration chargée de la faune peut accorder aux communautés des territoires de chasse communautaire et leur apporter une assistance technique gratuite pour la définition et la mise en œuvre des conventions de gestion y afférentes.

Comme dans les forêts communautaires, toute forêt susceptible d'être érigée en territoire de chasse communautaire, est attribuée en priorité à la communauté riveraine la plus proche. En effet, le souci d'offrir aux populations riveraines des forêts les ressources leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie est ici avéré. Il apparaît, de toute évidence, que les populations locales ont la priorité, les faveurs et l'encadrement des pouvoirs publics pour l'exploitation de la faune. Ce privilège va au-delà du simple droit d'usage qu'ont les populations sur les ressources forestières et fauniques définies par l'article 8 de la loi comme un droit coutumier, reconnu aux populations riveraines d'exploiter tous les produits forestiers, fauniques et halieutiques à l'exception des espèces protégées, en vue d'une utilisation personnelle. En d'autres termes, les produits issus de l'exercice du droit d'usage répondent uniquement aux besoins domestiques. Il reste vrai que la question s'est toujours posée quant à la définition du droit d'usage et de la vente des produits. Les besoins domestiques ne couvrent-ils pas la nécessité de disposer de quelques produits de première nécessité (sapon, pétrole, sel, textiles, etc.) ? Faut-il, nécessairement, avoir une licence ou un permis pour vendre à son voisin un gibier (rongeur) que l'on ramène de son champ ? Ces interrogations ont reçu un début de solution par une décision récente du Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) organisant le commerce de la viande de brousse⁷⁴.

⁷⁴ Décision n°000857/D/MINFOF du 10 novembre 2009 organisant le commerce de la viande de brousse qui autorise la commercialisation des produits issus de la jouissance du droit d'usage sous certaines conditions.

Par ailleurs, dans le souci du développement local, à travers l'exploitation de la faune, des zones d'intérêt cynégétique ont été instaurées pour palier au problème de superficie réduites (5000) prévue pour les forêts communautaires ne pouvant pas permettre la pratique de la chasse telle que définie ci-dessus. Ces ZICGC procèdent de la double nécessité de déterminer les zones viables pour une exploitation rationnelle de la faune sauvage, tenant compte du potentiel existant et de la possibilité de mettre en location une partie ou toute la zone pour la chasse sportive et d'intégrer les pratiques traditionnelles d'exploitation des ressources biologiques. Ces ZICGC permettent d'opérationnaliser le concept de territoires de chasse communautaire et visent à accroître l'emprise des communautés riveraines sur la gestion de la faune. Les bénéfices tirés de l'affermage desdites zones ou de l'exploitation en régie par les populations elles-mêmes constituées en entité juridique peuvent induire le développement.

Dans la commune de Lomié, le potentiel pour développer ce type d'exploitation des ressources fauniques existe, mais il n'est pas encore assez développé pour contribuer au développement local par une gestion décentralisée des bénéfices y afférents.

B. L'exploitation des forêts communales au Cameroun

Les forêts communales constituent la deuxième opportunité offerte par la loi de 94 pour une plus grande implication des populations à la gouvernance forestière. Cette implication passe par l'institution communale. En effet, le Cameroun depuis plusieurs années s'est engagé dans le processus de décentralisation qui consiste, pour le pouvoir central, au transfert de la mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et conditions de vie des populations aux collectivités territoriales décentralisées que sont les communes et les régions. La décentralisation constitue en elle-même l'axe fondamental de la promotion du développement local, de la démocratie participative et de la bonne gouvernance au niveau local. En revisitant le cadre juridique de la foresterie communale au Cameroun, nous nous intéresserons par la suite au cas spécifique de la forêt communale de Lomié.

1- Cadre juridique des forêts communales au Cameroun

A la faveur de la loi d'orientation sur la décentralisation, les communes possèdent la capacité de se constituer un patrimoine domaniale propre, notamment, au travers des forêts communales qui, selon la loi forestière, relèvent du domaine privé de la commune dès la signature de l'acte de classement. La loi leur reconnaît également la possibilité d'obtenir un titre foncier sur ces massifs forestiers ou les terres attribuées pour les plantations forestières.

La décentralisation permet ainsi de passer de l'étape de la démocratie représentative où les citoyens se considèrent plus comme sujets pour l'étape de la démocratie participative où les citoyens sont de véritables acteurs et participent effectivement à la prise de décision⁷⁵.

La forêt communale est définie par la loi de 94 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 ». L'acte de classement fixe les limites et les objectifs de gestion de ladite forêt, ainsi que l'exercice du droit d'usage des populations autochtones et ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier au nom de la commune concernée⁷⁶. Ces dispositions traduisent le statut d'une forêt communale comme étant du domaine privé de la commune. Elle y détient tous les droits en ce qui concerne l'exploitation de toutes les ressources. Pour ce faire, il est exigé que chaque forêt communale, pour entrer en exploitation après son acte de classement par décret du Premier Ministre dispose d'un plan d'aménagement⁷⁷. En réalité, la forêt communale est un espace forestier du domaine national que les populations riveraines acceptent de céder à la commune tout en y gardant leur droit d'usage. Tous les revenus issus de son exploitation renforcent les capacités d'intervention de la commune concernée. L'exigence d'un titre foncier et d'un acte de classement permet à l'administration forestière de s'assurer de l'unanimité autour du projet de création. Ces précautions réglementaires traduisent le souci d'une gestion durable de la forêt communale sans conflits, car il est unanimement accepté que les ressources forestières sont l'objet d'une compétition ardue entre ses multiples utilisateurs⁷⁸.

S'il est vrai que le classement de la forêt et son bornage confèrent le bénéfice des ressources à la commune concernée, il est également prévu à l'article 31 de la loi l'obligation du respect du plan d'aménagement qui doit préalablement être validé par l'administration chargée des forêts. Celle-ci se réserve le droit de tenir la commune à l'écart et se substituer à elle pour réaliser aux frais de celle-ci certaines opérations prévues dans le plan d'aménagement en cas de défaillance de la commune (art 32 al (2)). Cette substitution ne détourne pas le bénéfice des produits de toute nature résultant de l'exploitation de cette forêt à la commune (al 3). C'est tout le sens de la décentralisation de la gestion des ressources forestières introduites par la loi de 94 car, ici, dans ce contexte, les communes sont perçues

⁷⁵ NGUENANG (G. M.), DELVIENNE (Q.), BELIGNE (V.), MBOLO (M.), « La gestion décentralisée des ressources forestières au Cameroun : Les forêts communales après les forêts communautaires », 6^e CEFDIAC, Libreville 20 – 23 Novembre 2007, p.2.

⁷⁶ Article 30 loi de 1994.

⁷⁷ Article 31 de la loi de 1994.

⁷⁸ BIGOMBE LOGO (P.) et DABIDE (B.), *Gérer autrement les conflits forestiers au Cameroun*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2002, p 23.

« non comme des pouvoirs politiques locaux pouvant entrer en conflit avec le pouvoir central au nom de la défense des intérêts locaux, mais principalement comme des administrations destinées à servir les intérêts nationaux à l'échelon local »⁷⁹. En effet, les ressources issues de l'exploitation de la forêt communale sont gérées librement par la commune. C'est du moins ce que prescrit la loi d'orientation de la décentralisation en son article 4 avec pour principales missions de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités⁸⁰.

Les premières expériences d'appui à la mise en place de forêts communales ont été menées dès 1992 dans le cadre du projet d'Aménagement Pilote Intégré de Dimako (API-DIMAKO). La commune de Dimako a bénéficié de l'appui technique et financier de ce projet pour le classement de sa forêt communale. Elle est la première forêt communale opérationnelle au Cameroun. Quelques communes se sont par la suite engagées dans des expériences plus ou moins réussies, sur fond propre, tel est le cas de la forêt communale de Lomié, ou/et surtout avec l'appui financier des sociétés d'exploitation forestière partenaires⁸¹.

2- L'exploitation de la forêt communale à Lomié

De l'exploitation du Plan de développement de la commune de Lomié, l'on retient, de prime abord, que la forêt communale de Lomié n'est pas encore en exploitation à ce jour. Jadis, Forêt communale de Lomié et Messok, l'histoire de la forêt communale de Lomié commence en 1997. Sur la demande de la Commune de Lomié, et après préparation de la note technique, le Ministre en charge des forêts a signé un avis au public le 29 mars 2007 qui va consacrer l'émancipation d'une superficie de 15 690 hectares qui sera incorporée au domaine privé de la Commune de Lomié par le décret n°2010/1742/PM du 8 juin 2010 portant incorporation au domaine privé de la Commune de Lomié d'une parcelle du domaine forestier national située dans le département du Haut-Nyong. Cette forêt communale est située entre trois axes routiers formant un triangle : l'axe Eschiambor-Messok ou Zwadiba-Lomié ; L'axe Eschiambor-Zoulabot I ou Mpan-Lomié et L'axe Zoulabot I-Messok ou Zwadiba-Mpan. Il faut noter que la Forêt Communale de Lomié est entourée par 07 forêts communautaires, dont 03 sont en exploitation (Kongo, Ngola et Mayang), 03 en arrêt d'activité (Bosquet, Eschiambor et Koungoulou) et 01 en cours de processus (Mingongol). La plupart de ces forêts

⁷⁹ MINGASSON (C.), « la restructuration communale et le système politico-administratif français », in *Aménagement du territoire et développement régional*, Revue de l'IEP de Grenoble, Vol. 3, 1995, p 139. La décentralisation territoriale au Cameroun, *juris info*, n° 24, octobre – décembre 1995, p. 84.

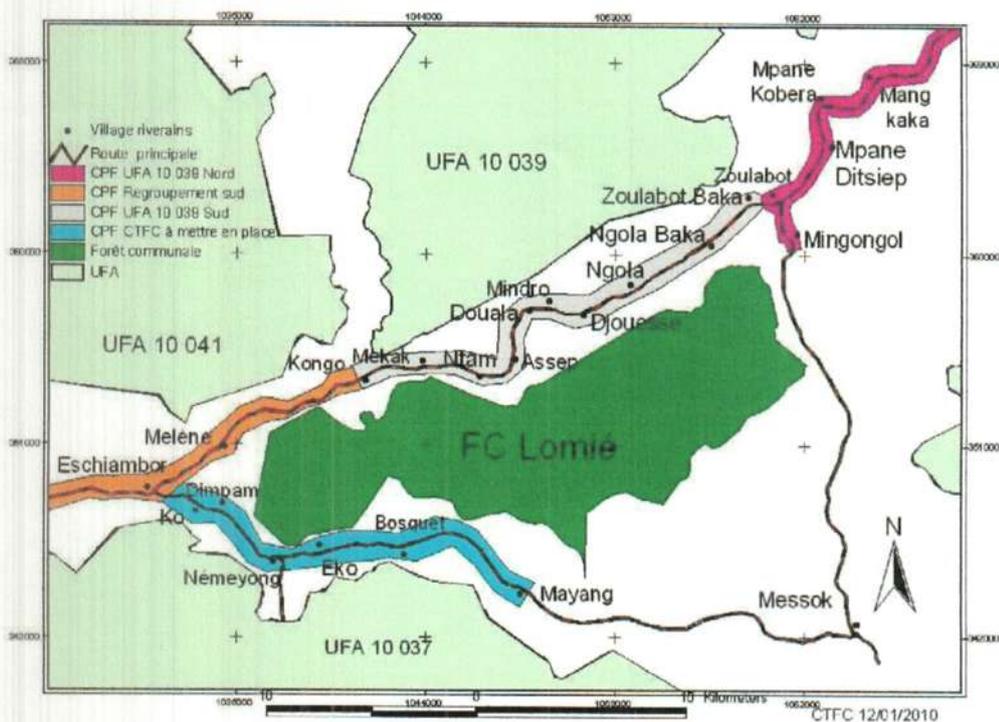
⁸⁰ Art 26 de la loi 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

⁸¹ NGUENANG (G. M.), DELVIENNE (Q.), BELIGNE (V.), MBOLO (M.), *op. cit.*, p.3.

communautaires situées de part et d'autre des axes routiers sont elles-mêmes voisines avec des UFA en cours d'exploitation. Le Sud-Est de la Forêt Communale de Lomié correspond à la limite entre les communes de Lomié et de Messok. Il ya lieu de signaler la présence de la réserve de biosphère du Dja classée patrimoine mondial. La Forêt Communale de Lomié est localisée à 22 km à vol d'oiseau à l'Est de la réserve du Dja, limitrophe à la ville de Lomié.

La forêt communale de Lomié a pour objectifs spécifiques de gérer et conserver durablement les ressources naturelles de ladite forêt, participer à la lutte contre l'exploitation illicite du bois et le braconnage et contribuer au renforcement des revenus de la Commune en vue de la réalisation des actions économiques et sociales, afin d'améliorer les conditions de vie des populations locales⁸². La forêt communale de Lomié est exploitée par les populations riveraines pour des besoins de cultures et par des exploitants forestiers qui coupent des essences destinées à la commercialisation. A ce jour, les données sur l'exploitation de la forêt communale de Lomié classée, en 2010 par le décret ci-dessus cité, ne sont pas encore disponibles, la forêt étant entrée à peine en exploitation.

Figure 2 : Carte de Localisation de la forêt communale de Lomié



⁸² Voir en annexe 3 le décret n°2010/1742/PM du 8 juin 2010 portant incorporation au domaine privé de la Commune de Lomié d'une parcelle du domaine forestier national située dans le département du Haut-Nyong.

SECTION 2 : LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE

La nouvelle gouvernance forestière introduite à partir de 1993, en plus de consacrer la gestion participative et la gouvernance comme ses fondements théoriques, ainsi que déployer à travers des outils tels les forêts communautaires, les zones cynégétiques ou encore la foresterie communale, repose sur un socle juridique (A) et institutionnel (B) qui en garantit la légalité et la légitimité.

A- Le cadre juridique de la gouvernance forestière décentralisée

Le cadre juridique de la gouvernance forestière décentralisée au Cameroun peut être présenté, d'une part, à travers les grands axes qui inspirent et orientent la politique forestière et, d'autre part, à travers le dispositif réglementaire qui, bien que prioritairement sectoriel, s'appuie également sur des instruments intersectoriels.

1- Les grands axes de la nouvelle politique forestière de 1993

La loi de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche consacre une inflexion décisive dans l'optique gouvernementale de mettre en place un cadre juridique favorable à l'intégration des principes et valeurs de la bonne gouvernance et de la gestion décentralisée des forêts. La gouvernance forestière décentralisée s'articule, désormais, autour des axes suivants : la gestion durable des forêts par l'exploitation des forêts productives dans le cadre de plans d'aménagement, la contribution à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté à travers la rétrocession d'une partie des recettes fiscales aux collectivités, la création d'emplois et la création de forêts communautaires, la gestion participative eu égard à la concertation avec la société civile et le secteur privé, la responsabilisation des populations rurales et le dialogue permanent avec la communauté internationale, la conservation de la biodiversité à la faveur d'un réseau national d'aires protégées, le renforcement du secteur public sur ses fonctions essentielles et la délégation des fonctions productives au secteur privé, la mise en place d'un cadre réglementaire favorable au développement du secteur privé, la mise en cohérence du système foncier par des plans de zonage et l'amélioration de la gouvernance avec l'augmentation de la transparence⁸³.

⁸³ EBIA NDONGO (S.), « Contribution du Cameroun à l'élaboration d'un mécanisme mondial de financement de la gestion durable des forêts », communication présentée lors de la 8^e session du Forum des Nations Unies sur les forêts (New-York, 24 avril - 1^{er} mai 2009), p.2.

Cette option est réaffirmée et précisée dans le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi. En effet, la stratégie du gouvernement va consister, à l'horizon 2035, dans le sous-secteur forestier, en l'aménagement et la régénération des forêts du domaine permanent et la valorisation des ressources forestières et fauniques. Cette action vise, entre autres, le développement des produits forestiers non ligneux, la promotion de la conversion énergétique des déchets forestiers et de l'utilisation des modèles et des technologies d'utilisation efficiente du bois de feu, le développement des zones d'intérêt cynégétique et gestion communautaire (ZICGC) et du « game ranching ». En matière de productions forestières, les efforts seront axés sur une stabilisation des volumes exploités de grumes, autour de 2 millions de m³, une meilleure valorisation de ces grumes, ainsi que celle des produits forestiers non ligneux. Une option stratégique de base du gouvernement dans ce secteur sera, conformément aux orientations internationales en matière de développement durable, de promouvoir l'émergence et l'exploitation des plantations forestières au détriment des forêts naturelles⁸⁴.

2- Les textes législatifs et réglementaires

Le vent de démocratisation de la société politique des années 1990 n'a pas épargné le secteur forestier. Bien au contraire, les réformes démocratiques ont rendu encore plus complexe la gestion des forêts en y impliquant nombre d'acteurs divers aux intérêts tant conflictuels qu'imbriqués⁸⁵. Le mouvement de réformes et de décentralisation s'est amorcé au Cameroun au début des années 90, sous la pression conjointe de la baisse des revenus d'exportation du pétrole, du café et du cacao, d'une crise économique émergente, d'exigences politiques nouvelles et d'un programme d'ajustement structurel. Ces réformes et la décentralisation se sont traduites par un certain nombre de mesures parmi lesquelles le vote d'un ensemble de lois sur les libertés publiques à l'instar de la loi sur la liberté d'association (1990), de la loi sur les coopératives et les groupes d'initiative commune (1992), de la loi sur les groupements d'intérêt économique (1993) et de la modification de la constitution en 1996⁸⁶. Dans ce contexte de marasme économique et des revendications de la fin du centralisme étatique caractérisé par la faible contribution du secteur forestier au PIB au regard

⁸⁴ Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi : Cadre de référence pour l'action gouvernementale pour la période 2010-2020, p.67.

⁸⁵ TOPA, KARSENTY, MEGEVAND, DEBROUX, « Forêts tropicales humides du Cameroun, une décennie des réformes », Banque Mondiale, Washington, DC, 2010, p.21.

⁸⁶ KEMAJOU SYAPZE (J.), « La durabilité sociale dans la gestion communautaire des ressources forestières : le cas du Cameroun », <http://cfs.unipv.it/scn/papers/Kemajou.pdf>. Site consulté le 1er octobre 2010 à 16h 20'.

de son importance, les pouvoirs publics et la communauté internationale ont décidé de réformer et de définir une politique claire et transparente de gestion forestière au Cameroun⁸⁷.

Ainsi, le cadre législatif et réglementaire a été significativement modifié. Face aux logiques d'exploitation illégale des forêts, de gestion anarchique des redevances forestières, de corruption, des conflits récurrents dans les zones d'exploitation forestière, ainsi que des pressions exercées par les populations locales et les organisations de la société civile, l'Etat camerounais a senti la nécessité de promouvoir une gestion durable et participative desdites ressources en prenant d'importantes mesures politiques, législatives et réglementaires parmi lesquelles : la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la chasse et de la pêche, le décret n°95/531 PM du 23 août 1995 portant modalités d'application du régime des forêts, le décret n°95/466 PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la Faune, la nouvelle politique forestière adoptée en 1995, la loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement et de plusieurs autres textes subséquents. Cet arsenal politique, législatif et réglementaire constitue aujourd'hui le fondement d'un changement de vision et de stratégie d'approche visant à favoriser une gestion durable des ressources forestières et fauniques et à impliquer les populations locales et les organisations de la société civile.

Ces orientations données par le gouvernement pour la définition d'une politique forestière et constituant le socle de la nouvelle loi forestière du 20 janvier 1994 ont introduit entre autres cinq réformes fondamentales, à savoir la répartition du domaine foncier en zones distincts selon les types d'utilisations prioritaires : les Forêts permanentes, les Aires Protégées, et les forêts non permanentes ; l'attribution par adjudication publique des titres d'exploitation forestière fondée sur les critères techniques et financiers ; la réorganisation entre fonctions régaliennes (régulation et contrôle), les fonctions partageables entre la société civile, l'administration et les opérateurs économiques et les fonctions transférables aux concessionnaires et aux communautés et collectivités territoriales décentralisées ; l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement forestiers par les sociétés privées sous la supervision de l'administration et, enfin, l'implication des communautés locales et des communes à gérer les Redevances forestières annuelles et les forêts dans le cadre d'une convention définitive signée avec l'administration.

Ces grandes orientations, pour être appliquées, ont nécessité l'adoption de la loi n°94/20 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche et ses deux principaux textes d'application de 1995. C'est la consécration de la gestion participative qui a

⁸⁷ World Resource Institute WRI, 2010. The Right conditions: the World Bank, Structural adjustment and Forest policy reform, DC.

été renforcée par une série de textes réglementaires sur des aspects spécifiques et les lois de finances permettant la fixation des différentes taxes et impôts sur l'activité forestière. A ce jour, plusieurs autres textes réglementaires ont été pris par les administrations compétentes de l'économie et de l'aménagement du territoire, de l'administration territoriale et de la décentralisation, de l'urbanisme, etc. Ces évolutions juridiques ont été également couplées de la transformation du cadre institutionnel de la Gouvernance forestière au Cameroun.

B - Le cadre institutionnel de la Gouvernance Forestière

Le cheminement institutionnel de la gouvernance forestière décentralisée au Cameroun respecte le triptyque global-national local. Toutefois, nous envisageons une présentation de ce dispositif en deux séquences, le global/international agissant simultanément avec le national et le local.

1)- Le dispositif institutionnel global et international

À ce jour, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui eut lieu à Rio de Janeiro en 1992 reste l'événement le plus important dans l'histoire du débat forestier. La CNUED a donné naissance à trois conventions d'importance fondamentale à la politique internationale sur les forêts : la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCCC). D'autres conventions internationales concernent également les forêts, en particulier la Convention de Ramsar sur les zones humides et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

Bien qu'aucune ne concerne spécifiquement les forêts, ces conventions forment l'architecture législative du régime forestier international et définissent des paradigmes auxquels se rattachent de nombreux acteurs et institutions des débats forestiers internationaux (participation, gestion durable, gestion des écosystèmes fragiles etc.). Aussi, parmi les acteurs influents des bailleurs de fonds, la Banque mondiale émerge comme le plus grand bailleur de fonds du secteur forestier, avec 27% du budget total de la coopération au développement dédiée aux forêts, suivie de la Commission européenne (14%). L'Union européenne joue, cependant, un rôle prépondérant sur la scène internationale : à eux seuls, les pays membres de l'Union, ainsi que la Commission détiennent 40% du budget pour le secteur. Les pays non européens ne représentent que 20%. La Commission européenne, quant à elle, est le deuxième

plus grand bailleur de fonds au monde du secteur. Elle a une double fonction. D'une part, elle agit comme bailleur de fonds – tantôt considérée comme bilatéral, tantôt comme multilatéral. La Commission dispose du Fonds européen de développement (FED), ainsi que d'un document de stratégie forestière tropicale révisé en août 2003. Le régime forestier international se caractérise donc par de nombreux acteurs au sein d'un cadre institutionnel complexe qui évolue sans cesse. Face à une telle pluralité, les bailleurs de fonds s'emploient, néanmoins, à harmoniser leurs approches et leur discours à l'échelle internationale vis-à-vis, des pays en voie de développement en matière de gestion des ressources naturelles. Les politiques forestières tropicales des pays européens tels que l'Allemagne, la Finlande et le Royaume-Uni en sont témoins⁸⁸.

Suite à la tenue du sommet de la terre de Rio en 1992, sus-évoqué, le gouvernement camerounais a créé tout un département ministériel en charge de l'environnement et des forêts (MINEF) par décret n°92/069 du 9 avril 1992 pour marquer tout l'intérêt qu'il accorde à la gestion des Forêts et de l'Environnement. Cette nouvelle administration a repris respectivement le capital et les acquis institutionnels de la Direction des Forêts venant du Ministère de l'Agriculture (MINAGRI), de la Direction de la Faune et des Parcs nationaux extraite du Ministère du Tourisme (MINTOUR) et, enfin, de la Direction de l'Environnement issue de l'organisation du Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT). En décembre 2004, le MINEF va éclater en deux Ministères à savoir : le Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) avec sensiblement les mêmes missions que l'ex MINEF, à l'exception des missions de protection de la nature dévolues, désormais, au Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature (MINEP).

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre des missions organiques, plusieurs plates formes de concertation ont été créés avec le Ministère des Finances responsables des lois de finances qui régissent le secteur Forestier ; le Ministère de la Justice qui reçoit les procès verbaux des constats d'infraction des officiers de Police judiciaire à compétence spéciale que sont les agents assermentés du MINFOF ; le MINTOUR qui gère les parcs nationaux aux fins d'écotourisme avec le MINFOF, et le MINEP qui se prononce sur l'impact environnemental des activités Forestières, le Ministère des transports qui assure le Transport des Grumes et des débités, des points d'exploitation vers le port ou les unités de transformation.

⁸⁸ SINGER (B.), « Analyse comparative des politiques forestières tropicales en Europe : Allemagne, Finlande et Royaume-Uni », in *Cahier du GEMDEV*, n°30, pp.193-217.

2)- Les institutions de proximité

Dans les pays en développement, l'importante crise économique des années 1980 - 90 a érodé le pouvoir d'achat des populations et diminué les capacités d'intervention des pouvoirs publics dans les secteurs économiques et sociaux. Cette crise a également révélé que les institutions publiques de même que les forces du marché ne peuvent seules subvenir au bien-être économique des populations marginales. Suite à l'incapacité des pouvoirs étatiques à satisfaire les desiderata des populations pauvres, l'activité des organisations volontaires et non gouvernementales a connu un certain épanouissement⁸⁹. Selon leur origine et leur influence sociale, les ONG présentes au Cameroun peuvent être regroupées en quatre classes : les ONG internationales d'origine laïque qui ont une expérience de terrain relativement longue, les ONG nationales qui ont pu s'implanter ou perdurer malgré des lois restrictives et le système de parti unique, les ONG religieuses, surtout catholique et protestante, qui sont relativement bien implantées dans le sud du pays et qui ont une influence déterminante dans l'éveil de la conscience civique des populations, enfin, un foisonnement d'ONG nationales qui se sont constituées à la faveur du processus démocratique dès le début de la décennie 1990.

Au Cameroun, de nombreuses ONG ont proliféré à la faveur de la loi de 1990 sur les libertés d'associations. L'on remarque également qu'elles manquent de structures efficaces, de personnel qualifié, de fonds adéquats et de systèmes d'évaluation performants. Dans une étude sur le mouvement associatif au Cameroun, NGWAMBE M.-F a pu écrire: «Il semble en effet que la création d'une association est souvent plus liée à la recherche de financement qu'aux activités à entreprendre. Ces organisations sollicitent auprès des structures qu'elles jugent capables de les soutenir, aide, assistance, appui, partenariat, collaboration et financement, parfois même avant d'être opérationnelles »⁹⁰.

Ces difficultés constituent un handicap majeur au bon fonctionnement de leurs activités. Ces ONG agissent, généralement, sur la base du bénévolat, les ressources financières provenant des contributions volontaires des membres. La solidarité et la bonne volonté ne peuvent à elles seules faire le développement, loin s'en faut. Toutefois, le contact quotidien avec les populations locales, l'expérience acquise dans le travail en partenariat avec

⁸⁹ KENMOGNE (B.), « La politique camerounaise en matière des ONG », in *Développement et Coopération*, n°4, Juillet/Août 2002, p. 22-25. Cet article a été consulté sur le site : <http://www.inwent.org>, le 1^{er} octobre 2010 à 17h 03'.

⁹⁰ NGWAMBE (M.-F.), *Etude préliminaire sur le mouvement associatif au Cameroun*, Yaoundé, Ed. AFVP, 1997, p. 6.

les ONG mieux expérimentées, constituent autant d'atouts qu'elles peuvent capitaliser pour mieux se structurer. L'incapacité de l'Etat à répondre aux desiderata des populations en matière de développement a également favorisé la constitution d'un nouveau cadre légal pour le fonctionnement des ONG.

Enfin, confronté à la crise économique et financière qui est officiellement survenue en 1987, encouragé par une société civile certes très embryonnaire mais très active en matière de défense des droits économiques et sociaux, et sous l'effet des revendications politiques, le Gouvernement a adopté en 1990 la loi sur les libertés d'associations qui complète celle de 1967. L'article 2 de la loi n°90/053 du 19 décembre 1990 sur les «libertés d'associations» définit l'association comme «la convention par laquelle des personnes mettent en commun leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager les bénéfices ». Les autorités publiques considèrent cette loi de 1990 comme une « victoire de la démocratie », car elle supprime la clause contenue dans la loi de 1967 qui soumettait la formation des associations à l'approbation préalable des pouvoirs publics.

Cependant, les ONG dénoncent cette loi de 1990, car elle ne comporte pas suffisamment de garanties légales pour l'exercice de leurs activités. La loi n°99/014 du 22 décembre 1999 régit expressément les «organisations non gouvernementales⁹¹». Cette loi complète celle de 1990. Elle régit la création des ONG et l'exercice de leurs activités (article 1). Au terme de cette loi de 1999, «les ONG participent à l'exécution des missions d'intérêt général » dont les pouvoirs publics délimitent le domaine. Cette loi répond aux exigences des ONG nationales et internationales présentes au Cameroun quand bien même la promulgation d'une loi est une chose et son application effective en est une autre comme l'indiquait l'ancien Ministre de l'Administration territoriale, Gilbert ANDZE TCHOUNGUI en 1992, à la télévision nationale camerounaise : « la loi n'est qu'un cadre de référence ». Jusqu'en mars 2001, les ONG attendent le décret d'application de la loi de décembre 1999. Plus précisément, la loi dispose qu'il n'y a pas d'ONG dans le pays tant que la « Commission » à créer ne confère pas ce titre à une structure de développement agissant légitimement dans le cadre de la loi 90/053 du 16 décembre 1990. C'est ce qui fait dire à Pierre CHEKEM : « En dehors de quelques structures unipersonnelles et ONG internationales ayant des facilités d'accès aux

⁹¹ Loi n° 99/014 du 22 décembre 1999 sur les «organisations non gouvernementales», disponible sur le site : <http://wagne.net/devdur/dossier/dos03.htm>.

fonds, les ONG locales attendent le décret d'application, la "commission" puis l'agrément et alors seulement suivront les projets et programmes en quête de financements éventuels »⁹².

Au niveau local, les communes sont considérées comme les institutions tutrices en matière de gouvernance forestière. Elles sont, toutefois, appuyées par les démembrements déconcentrés des administrations sectorielles, les partenaires de la coopération internationale et les regroupements des populations locales. Dans la Commune de Lomié, la mairie, dans la mise en œuvre de ses missions de développement local et d'amélioration des conditions de vie des populations, bénéficie de l'appui des représentants locaux des ministères techniques (MINFOF, MINAS, MINFI, MINEPAT, etc.), des organisations non gouvernementales internationales telles la Coopération Technique Allemande (GTZ), etc. et des organisations à base communautaire telles que la Cameroon Baka Association (ASBAK-Cameroon), le Comité de développement du Dja et Mpomo (CODEDEM), l'Association des Villages Solidaires (AVILSO), l'Association pour le Développement de Lomié (ADELOM), le Centre d'appui pour le développement de la femme (CADEFE), le Réseau des Organisations Locales du Dja (ROLD). En effet, la mise en œuvre de la décentralisation de la gestion forestière, notamment en ce qui concerne la gestion des forêts communautaires et des redevances forestières a été facilitée par l'introduction de nouveaux acteurs institutionnels dans le paysage de gestion forestière locale, en l'occurrence les comités de gestion des forêts communautaires (CGFC) et les comités de gestion des redevances forestières (CGRF)⁹³.

⁹² CHEKEM (P.), « Note relative au plan de mise en œuvre du programme national de gouvernance et de la loi 99/014 sur les ONG », disponible sur Internez: <http://www.wagnet.net/devdur/ddh/ddd008.htm>.

⁹³ MBAIRAMADJI (J.), « De la décentralisation de la gestion forestière à une gouvernance locale des forêts communautaires et des redevances forestières au Sud-est Cameroun », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 1 | mai 2009, [En ligne], mis en ligne le 27 mai 2009. URL : <http://vertigo.revues.org/8614>. Consulté le 04 octobre 2010.

CHAPITRE II

LA FISCALITE FORESTIERE DECENTRALISEE, UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT EFFICACE POUR LA COMMUNE DE LOMIE

Avant la réforme, la fiscalité forestière au Cameroun était composée, selon la terminologie proposée plus haut, de deux redevances et d'une taxe une redevance annuelle de superficie de 100 FCFA/ha/an pour tous les permis (ventes de coupes et licences), une redevance d'abattage *ad valorem* de 5 % et, pour les grumes exportées en l'état (c'est à dire non transformées sur place), une taxe d'exportation *ad valorem* de 40 %. Le fonds spécial d'équipement intercommunal (FEICOM), destiné comme son nom le suggère à équiper les communes « forestières » en infrastructures de première nécessité, percevait 50 % du produit de la redevance de superficie, la Direction des forêts 12 % du produit de cette même redevance, l'Office National des forêts (ONADEF) les 38 % restants mais aussi 80 % de la redevance d'abattage et 20 % de la taxe à l'exportation. Quant au Trésor public camerounais, il percevait 20 % de la redevance d'abattage et 80 % de la taxe à l'exportation, laquelle représentait, de loin, la source la plus importante de recettes fiscales⁹⁴.

La réforme forestière de 1993, consacrée par la loi forestière de 1994, a induit plusieurs innovations telles que citées au chapitre précédent et l'une des plus importantes sur le plan économique et social au niveau des communautés locales est celle relative à la décentralisation de la gestion des revenus issus de la fiscalité forestière. La fiscalité forestière décentralisée a une triple finalité : politique, socio-économique et écologique. Une finalité politique de 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 et d'asseoir une dynamique de débat, de discussion et de dialogue autour de la gestion des revenus forestiers. Une finalité économique et sociale de 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,

⁹⁴ CARRET (J.-C.), « La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun : Débat politique et analyse économique », in Bois et forêts des tropiques, Vol.2, n°264, 2000. Article consulté sur le site : <http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/JCC-ForetsetBois.pdf>, le 04 octobre 2010 à 14h 56'.

médicaments, projets, etc.)⁹⁵. Une finalité écologique d'accroître et garantir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières⁹⁶.

En effet, conformément aux orientations stratégiques de la politique forestière de 1995 introduisant une participation plus accrue des populations à la gestion forestière, en général, la loi forestière de 1994 a prévu en son article 68 alinéas 2 et 3 que « en vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises sous exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés ». La contribution à la réalisation des œuvres sociales est depuis lors reversée en totalité aux communes concernées. Dans le même sens, le décret d'application de 1995 a également prévu qu'« en vue du développement des communautés villageoises riveraines des forêts du domaine national exploitées par ventes de coupes, un pourcentage de la taxe d'abattage fixé par la loi des finances est reversé au profit desdites communautés, les modalités de reversement de ces sommes sont portées à la connaissance des intéressés au cours d'une réunion d'information tenue par l'autorité administrative locale en présence des autorités traditionnelles, des responsables techniques locaux concernés et de l'exploitant forestier ».⁹⁷

La gestion des revenus de la fiscalité forestière mis à la disposition des communes et communautés riveraines des sites d'exploitation des forêts communautaires à Lomié sont à la base de notre réflexion et de plusieurs interrogations tant de la communauté nationale qu'internationale. Notre analyse, dans ce chapitre, vise à démontrer quelle est la structure formelle de la fiscalité forestière décentralisée (Section I) et sa contribution à la dynamique de développement local, notamment à Lomié (Section II).

SECTION I : STRUCTURE DE LA FISCALITE FORESTIERE DECENTRALISEE

La gouvernance forestière décentralisée est traduite, dans les faits, par une implication ou mieux une participation accrue des communautés locales et des communes à la gestion des revenus forestiers. Ces revenus sont prévus par les textes qui traduisent la volonté politique de la participation des populations à l'amélioration de leurs propres conditions locales de vie.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ BIGOMBE LOGO (P.), « 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 », communication présentée au 2^e atelier international sur la foresterie participative en Afrique tenu du 18 au 22 février 2002 à Arusha, République Unie de Tanzanie.

⁹⁷ Art 85, décret n°95-531 du 23 Août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

Cette section s'attache à la description de la fiscalité forestière décentralisée dans ce quelle donne à voir de taxes fiscales proprement dites (A) et d'éléments de parafiscalité (B).

A- Les taxes fiscales proprement dites

La réforme a modifié le taux, l'assiette et l'affectation des redevances et de la taxe existantes, a introduit deux nouvelles taxes et a renforcé le contrôle des assiettes et le recouvrement des redevances et des taxes. Le taux de la redevance de superficie est passé de 100 à 1500 FCFA par hectare et par an pour les permis attribués dans le domaine forestier permanent et devant faire l'objet d'un aménagement durable : les concessions forestières encore appelées Unités Forestières d'Aménagement (UFA). Mais ce taux est, surtout, devenu un prix plancher pour une attribution aux enchères⁹⁸. La fiscalité forestière est une fiscalité spécifique, qui s'ajoute à la fiscalité générale des entreprises, et est perçue pour l'accès à la ressource forestière, l'exploitation et la commercialisation du bois ou d'autres produits forestiers. La réforme politique de la gestion des ressources forestières a entraîné également une réforme fiscale liée à l'exploitation forestière depuis 1994. Cette réforme fiscale prévoit des taxes fiscales propres à l'exploitation des produits de la forêt et de la faune parmi lesquelles il faut distinguer la Redevance Forestière Annuelle (RFA) (1) des autres taxes (2).

1)- La redevance forestière annuelle

Elle est perçue comme une rente économique issue de l'exploitation des forêts appartenant à la commune ou à la communauté. Le *Dictionary of Economics* définit la rente économique comme « la différence entre le revenu dégagé d'un facteur de production et la rémunération nécessaire pour conserver ce facteur dans la même utilisation ». Cette approche rompt avec l'identification implicite que faisait Ricardo entre rente et rareté (chez Ricardo, la rareté des terres fertiles se manifeste avec l'augmentation des besoins). Cette définition permet la prise en compte de l'innovation (technique, économique, commerciale). Elle diffère également d'une conception restrictive de la rente donnée par le *Palgrave Dictionary of Economics* qui la définit comme la part du revenu liée à la rigidité absolue de l'offre de certains biens, ceux dont l'offre ne peut augmenter du fait de leur rareté et de leur caractère non-reproductible. Par convention, nous retiendrons deux concepts : le concept de « rente économique forestière » au sens de profits au-dessus d'un taux de profit « normal » (bien que

⁹⁸ CARRET (J.-C.), *op. cit.*, pp.8-9.

ce dernier soit difficile à déterminer) et le concept de « rente potentielle » qui renvoie à la valeur marchande potentielle du bois sur pied⁹⁹.

La rente économique forestière a, d'abord, été assimilée à la rente foncière différentielle dite « de type 1 », la richesse commerciale de la ressource ligneuse déterminant l'amplitude de cette rente. La rente économique est un paiement pour l'utilisation d'une ressource rare. La rareté indique que la disponibilité de la ressource n'augmente pas avec le prix. Si cette indisponibilité n'est que temporaire, on parle alors de « quasi-rente ». L'existence d'une « rente forestière » suppose, donc, tout simplement, que la ressource forestière n'est pas infinie. La rente appartient au propriétaire de la ressource rare. L'efficacité d'une redevance forestière mesure sa capacité à transférer la rente forestière au propriétaire de la ressource naturelle. Suite à de nombreux débats sur la base de calcul sur la rente forestière au Cameroun, l'option retenue est une redevance fixe sur la superficie. En effet, le contrôle d'une superficie est plus simple que celui du volume de l'ensemble des arbres récoltés sur cette superficie, même si, à l'échelle d'un pays, ce contrôle n'est évidemment pas systématique.

Mais l'efficacité est médiocre, car une redevance fixe ne tient compte ni de l'inégalité de répartition de la rente forestière - elle entraîne l'écroulement à la marge intensive et extensive - ni de la fluctuation des prix des bois tropicaux¹⁰⁰. La redevance forestière annuelle (RFA) constitue la base même de la fiscalité forestière décentralisée instituée par la réforme de la politique forestière de 1994 pour répondre pleinement à l'orientation politique de gestion participative. Elle concerne tous les titres d'exploitation des forêts attribuées par appel d'offre dont les UFA et les ventes de coupe¹⁰¹. Sont exclus les petits titres (ARB, AEB) qui sont la conséquence simple des ouvertures de route ou des plantations. Cette redevance représente en fait le loyer payé par chaque exploitant d'une forêt octroyée par l'Etat, aux populations et aux communes. Elle est régie par les dispositions de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune et de la pêche et de son décret d'application n°95/531/PM du 23 Août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts et les lois de finance en vigueur.

En effet, la loi de 1994 dispose qu'« en vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mise en exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdits

⁹⁹ *Idem*, p.12

¹⁰⁰ CARRET (J.-C.), *op. cit.*, p.10.

¹⁰¹ Les ventes de coupe sont des permis d'exploitation d'une durée de trois ans dans des superficies forestières ne dépassant pas 2500 ha et disposant d'un volume précis de bois vendu sur pied.

communautés (...)»¹⁰². La RFA est calculée depuis son introduction sur la base du prix planché fixé par la loi des finances qui représente le minimum que l'acquéreur d'une forêt soumise en adjudication doit payer auquel s'ajoute l'offre financière additionnelle que propose l'acquéreur pour faire la différence avec les autres soumissionnaires. Les soumissionnaires ici sont les personnes physiques ou morales candidates à un marché par adjudication et qui s'engagent, dans une offre écrite, à respecter le cahier des charges. La loi des finances en vigueur à ce jour fixe le taux planché de la RFA à 2500 FCFA/ha pour les ventes de coupe et à 1000 FCFA/ha pour les concessions forestières. Elle est payée dans un délai de 45 jours suivant la date de notification de l'attribution ou du renouvellement d'une vente de coupe.

Pour les concessions, elles sont payables dès la première année de la convention provisoire lui permettant d'entamer l'exploitation avant la convention définitive. Elle est payable en trois tranches d'égal montant au plus tard le 30 septembre, le 31 décembre et le 31 mars de chaque année. Ainsi la répartition entre les bénéficiaires de cette Redevance Forestière Annuelle, que sont les populations ou communautés riveraines, les communes riveraines et le Trésor Public est régie par les lois de finances bien que l'Arrêté conjoint n°0520/MINATD/MINFI/MINFOF du 03 juin 2010 fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux Communes et aux Communautés villageoises riveraines fixe les quotes-parts du produit de la redevance forestière annuelle à 20 % pour la commune de localisation, 20% centralisés au FEICOM au bénéfice de toutes les autres communes et 10% sont alloués aux communautés villageoises riveraines.

2)- L'efficacité économique de la fiscalité forestière pour le développement de la Commune de Lomié

D'un point de vue juridique, l'État voire les populations locales, sont propriétaires de la rente forestière. Mais la répartition de cette rente forestière est aussi une question économique qui peut se formuler ainsi : quelle est la répartition la plus favorable au développement économique du pays considéré ? Il existe de fortes présomptions pour considérer que les sommes en jeu sont réellement très importantes et que celles-ci constituent le plus tangible des bénéfices de l'exploitation d'une forêt, certains étant difficilement mesurables ou longs à se faire sentir : par exemple, les effets d'entraînement sur l'économie locale ou les transferts de savoir-faire et de technologie. Pour un certain nombre d'auteurs, le critère de répartition de la

¹⁰² Art 68 (1) et (2) de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune et de la pêche.

rente forestière dans les pays tropicaux est l'ancrage au territoire national, c'est à dire la propension à réinvestir « localement » la rente forestière¹⁰³. Les statistiques des montants reversés par la Société forestière Pallisco à la commune de Lomié et aux communautés locales démontrent à suffisance l'importance des revenus forestiers dans le budget de la Commune et dans le développement des communautés.

B - La parafiscalité et les autres revenus forestiers

En plus de la fiscalité propre à l'exploitation directe des forêts, il existe une parafiscalité et des revenus subsidiaires, dont profitent les collectivités territoriales décentralisées et les communautés villageoises riveraines aux zones exploitées.

1)- La parafiscalité

Les taxes parafiscales sont perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs¹⁰⁴. Nous entendons ici par taxes parafiscales l'ensemble des revenus issus des activités forestières, dont bénéficient les communautés locales, non prévus par les lois de finances mais fixées par des textes réglementaires qui s'imposent aux exploitants forestiers. Il s'agit, notamment, de la contribution des exploitants à la réalisation des infrastructures socio-économiques prévus dans les cahiers de charges et de 1.000 FCFA/m³ de bois exploités prélevés dans le cadre des ventes de coupes instituées par lettre circulaire n°370/LC/MINEF/CAB du ministre de l'Environnement et des Forêts du 22 février 1996 au bénéfice des communautés villageoises riveraines¹⁰⁵.

La taxe de 1.000FCFA/m³ se présente comme la contribution formelle des exploitants forestiers à la réalisation des œuvres sociales définies dans les cahiers de charge. Il est prévu que les réalisations socio-économiques destinées aux populations villageoises soient fonction de la richesse de la forêt. Le taux afférent est de 1.000Fcfa/m³ de production. Le type d'ouvrage, dont la contribution est sollicitée et son lieu de réalisation, sont fixés par la communauté et l'autorité administrative concernée. Les sommes perçues sont versées à la commune concernée¹⁰⁶. La précision sur le lieu de collecte de cette taxe entraîne une

¹⁰³ CARRET (J.-C.), *op. cit.*, p.12.

¹⁰⁴ Ces informations sont tirées du site : [Http://books.google.fr/books](http://books.google.fr/books), consulté le 4 octobre 2010 à 16h 12'.

¹⁰⁵ BIGOMBE LOGO (P.), « les élites et la gestion décentralisée des forêts au Cameroun. Essai d'analyse politique de la gestion néopatrimoniale de la rente forestière en contexte de décentralisation, CERAD, GEPAC-GRAPS/Université de Yaoundé II, 2000.

¹⁰⁶ MILOL (A.) et PIERRE (J. M.), *op.cit.*, p.12.

confusion entre elle et la RFA reversée dans le cas des concessions auprès des communautés. Ce qui mérite d'être mieux maîtriser par les communautés villageoises riveraines qui, à la fois, perçoivent aussi des taxes fauniques.

2)- *Les autres revenus*

Les autres taxes comprennent la taxe sur les produits des autorisations de récupération de bois et la taxe d'affermage sur les zones de chasse assises sur les concessions forestières et/ou les aires protégées. La récupération des produits en provenance des forêts non communales et non communautaires ouvre droit au versement d'une contribution compensatrice au profit de la commune de localisation appelée taxe sur les produits de récupération. Cette taxe est payée par le propriétaire des produits récupérés à hauteur de 2 000 FCFA par m³ et répartie pour 30% pour la réalisation des infrastructures de développement destinées aux communautés villageoises riveraines et 70% aux communes pour les actions de développement de tout le territoire de compétence de la commune. De même, les quotes-parts de la taxe d'affermage sur les zones de chasse sont constituées de 40% au profit des communes concernées et 10% au profit des communautés villageoises¹⁰⁷.

Au rang des autres revenus figurent aussi la contribution à la réalisation des infrastructures sociales et économiques, les revenus issus de l'exploitation des forêts communales, les revenus de l'exploitation des forêts communautaires et tout autre revenu généré par la forêt. La contribution à la réalisation des œuvres sociales et économiques est définie dans les cahiers de charges ou dans les plans d'aménagement approuvés par l'administration chargée des forêts. Les revenus de l'exploitation des forêts communales sont répartis entre les communes et les communautés villageoises riveraines à hauteur de 30% pour la réalisation des infrastructures de développement destinées aux communautés villageoises riveraines et 70% pour les communes et destinés aux actions de développement. Les revenus provenant des forêts communautaires reviennent, quant à eux, en totalité soit 100% aux communautés concernées. Ils sont gérés par le bureau de l'entité juridique concernée et utilisés conformément aux prescriptions des plans simples de gestion desdites forêts.

SECTION II : CONTRIBUTION DE LA FISCALITE FORESTIERE DECENTRALISEE AU DEVELOPPEMENT LOCAL

Les emplois prioritaires, objets de la contribution de la fiscalité forestière décentralisée au développement local, sont définis par la législation en vigueur (A) bien que les collectivités

¹⁰⁷ Articles 5 et 7 Arrêté conjoint.

locales et les communautés riveraines, dans la gestion des spécificités de leur environnement et de leurs besoins de développement doivent, parfois, comme dans le cas de la commune de Lomié, se réappropriier et réorganiser la gestion de ces ressources pour une meilleure prise en charge de leur développement (B).

A- Les emplois prioritaires prévus par la réglementation en vigueur

Les bénéficiaires des revenus issues de la fiscalisation de l'exploitation des ressources forestières et fauniques sont les communes et les communautés villageoises riveraines¹⁰⁸. Les communes sont les collectivités territoriales décentralisées couvrant les territoires des forêts concernées par le titre d'exploitation et les communautés villageoises riveraines sont les populations qui vivent ou résident à l'intérieur ou à proximité de toute forêt faisant l'objet d'un titre d'exploitation forestière et qui ont des droits d'usage ou coutumiers à l'intérieur de cette forêt¹⁰⁹. Les emplois concernent, en général, la réalisation des œuvres sociales et économiques, mais sont définis selon la qualité du bénéficiaire.

1)- L'emploi et le suivi de la gestion des revenus destinés aux communes

Les revenus alloués aux communes sont utilisés sur la base d'un Plan de développement communal quinquennal assorti d'une planification opérationnelle annuelle des projets approuvé par le Conseil municipal en vue de la réalisation des œuvres sociales et économiques, des infrastructures de développement ou de toute autre action de développement. L'emploi et le suivi de la gestion des revenus destinés aux communes sont assurés par un Comité Communal de gestion mis en place au sein de chaque commune. Ce comité est composé d'une personnalité élue par les membres du Comité et qui en assure la présidence, un Vice-président représentant élu par les communautés riveraines, un rapporteur qui est le maire de la commune concernée et des membres parmi lesquels un conseiller municipal désigné par le conseil municipal, un représentant des autorités traditionnelles élu par ses pairs, un représentant élu par les communautés villageoises riveraines, le représentant local de l'administration chargée des forêts et de la faune, le représentant local de l'administration chargée des finances, le président de la commission des finances de la commune concernée, les opérateurs économiques tributaires des titres d'exploitation concernés ou leurs représentants avec voie consultative¹¹⁰. Par ailleurs, la part des revenus destinés aux collectivités

¹⁰⁸ Arrêté conjoint n°0520/MINATD/MINFI/MINFOF du 03 juin 2010 fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et communautés villageoises riveraines.

¹⁰⁹ Article 8 de l'arrêté précité.

¹¹⁰ Article 9 et 10 arrêté conjoint.

territoriales décentralisées est affectée à hauteur de 20% maximum en appui au budget de fonctionnement desdites communes et de 80% au minimum aux investissements¹¹¹.

2)- Les emplois prioritaires des ressources des communautés villageoises riveraines

Les projets et plans¹¹² de travaux des communautés villageoises riveraines éligibles au financement par les revenus de l'exploitation forestière portent prioritairement sur l'hydraulique villageoise, l'électrification rurale, la construction et/ou l'entretien des routes, des ponts, des ouvrages d'art ou des équipements à caractère sportif, la construction, l'entretien et/ou l'équipement des établissements scolaires ou des formations sanitaires, l'acquisition des médicaments, le reboisement et la protection des ressources fauniques. Toutefois, toute autre action ou réalisation sociale ou économique d'intérêt communautaire peut être décidée par chaque communauté, en l'occurrence, les bourses d'études, les formations/recyclages, etc. l'emploi et le suivi de la gestion des revenus destinés aux communautés villageoises riveraines sont assurés par un comité riverain de gestion présidé par une personnalité élue par les communautés concernées, un chef traditionnel élu par ses pairs en est le vice-président, tandis qu'un conseiller municipal originaire de la localité est élu comme rapporteur et le receveur municipal de la commune de localisation. Chaque village concerné désigne un représentant au sein du comité ainsi que les populations autochtones et l'administration en charge des forêts et de la faune. Sont également membres, les présidents des entités juridiques en charge de la gestion des forêts communautaires.

B - L'incidence de la fiscalité forestière sur le développement de la commune de Lomié

L'analyse du Plan de développement communal de la Commune de Lomié pour la période 2010-2014 révèle que le budget de la commune est constitué, pour l'essentiel des recettes, de la Redevance forestière annuelle (RFA) et des Centimes additionnels communaux (CAC). La mise en œuvre de ce Plan de développement communal prévoit à cet effet les actions suivantes dans les domaines socio-éducatif et économique.

1)- Sur le plan socio-éducatif

Parmi les actions socio-éducatives prévues par le Plan de développement communal de la Commune de Lomié, on note, entre autres, la construction et réhabilitation des salles de classe, la construction des écoles primaires et maternelles, la construction des logements pour enseignants, la construction d'une cité municipale pour les élèves, la construction d'un bloc

¹¹¹ Article 11 arrêté conjoint.

¹¹² Article 16 arrêté conjoint.

sanitaire, l'appui aux établissements scolaires, la réhabilitation des forages/puits, la construction des forages/puits, l'aménagement des sources, l'aménagement des aires de jeu de la commune, l'aménagement du stade municipal de la ville, l'appui à la formation des encadreurs sportifs, la finalisation de la construction et équipement de la radio locale, la création d'un centre multimédia, la construction d'une antenne de relai radio-télé, etc.

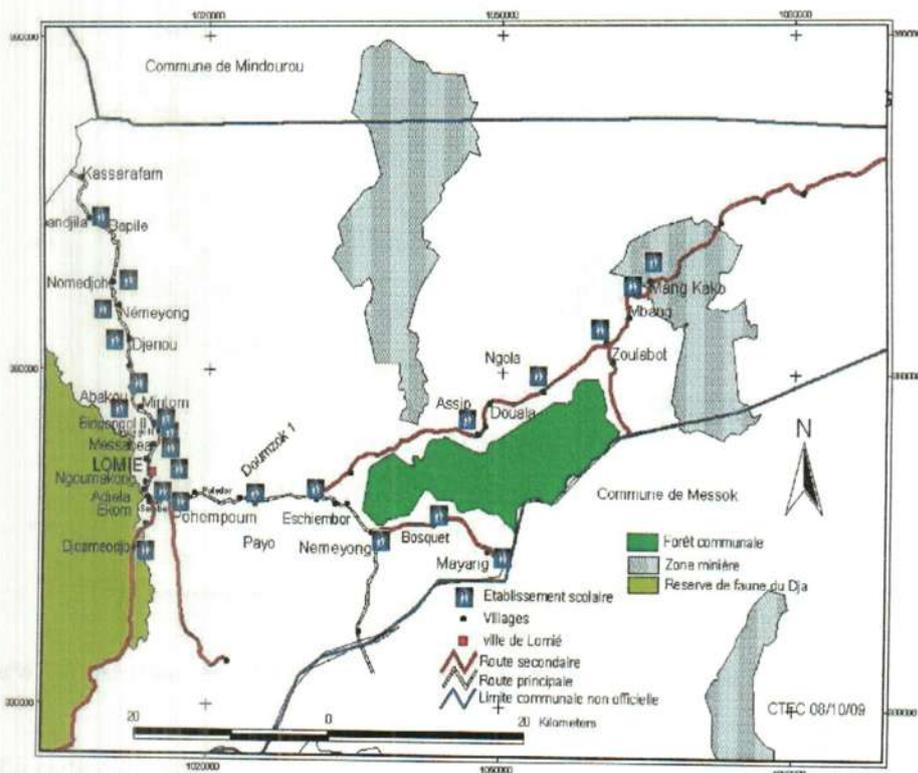


Figure n°3 : Répartition des infrastructures scolaires dans la commune de Lomié

Cette carte présente une concentration des infrastructures scolaires en zone urbaine à Lomié alors que en zone rurale des distances considérables séparent des écoles qui en plus n'ont pas toutes des classes pour le maternelle, lorsqu'on sait qu'il est plus difficile aux plus jeunes de parcourir celles-ci. L'initiation à la base est donc quelque peu oubliée au détriment de la jeunesse de la commune de Lomié.

2)- Au plan du développement économique

De même que les activités socio-éducatives, le développement économique a été pris en compte dans le plan de développement de la Commune de Lomié. A cet effet, les activités suivantes ont été prévues, en l'occurrence la création d'un fonds d'appui aux microprojets, la construction du marché de la ville de Lomié, la création et la construction des marchés

périodiques, la réorganisation de l'économie locale (plateforme des opérateurs pour créer les activités), etc.

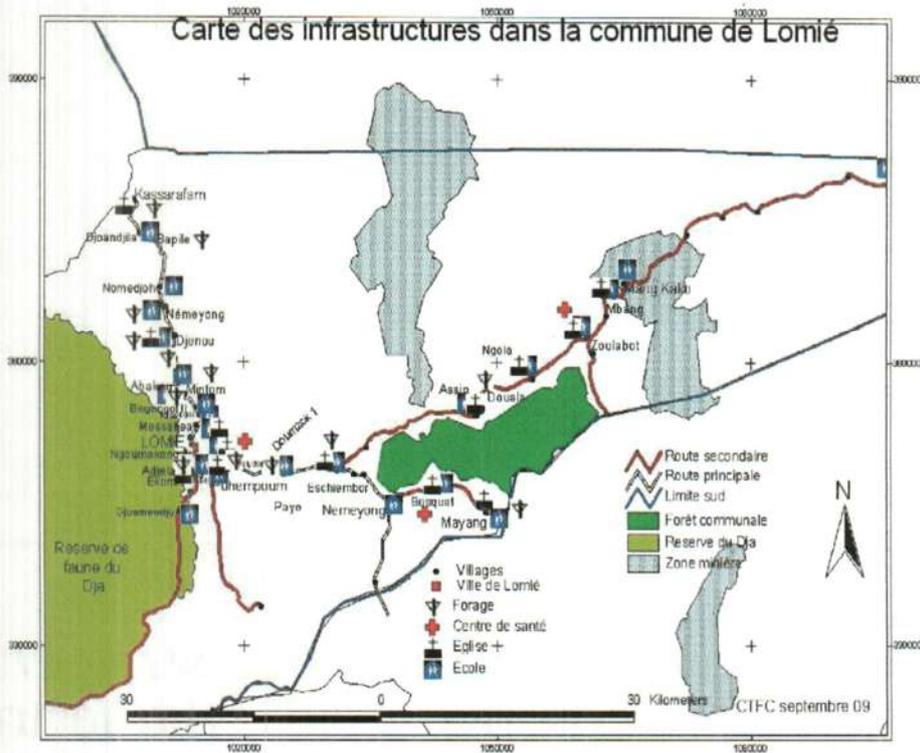


Figure n°4 : Répartition des infrastructures socio-économiques dans la commune de Lomié

La carte ci-dessus, contrairement aux infrastructures scolaires, présente les forages, les centres de santé et les églises tels que répartis dans la commune de Lomié. Il convient de relever une rareté de ces infrastructures. Ainsi, pour une populations estimée à 19 000 habitants tel que relever ci-dessus, on a pu dénombrer que trois formations sanitaires. Aussi, les points d'eau aménagés n'existent pas dans tous les villages. La population est ainsi exposée aux maladies hydriques.