

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

PARTIE 2

Année académique 2009-2010

DEUXIEME PARTIE

**LA GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE : UN
OUTIL DE DEVELOPPEMENT NECESSITANT DES
REAMENAGEMENTS**

Après l'analyse sur la réforme politique et fiscale de la gestion forestière caractérisée par la participation des collectivités territoriales décentralisées, des communautés et des populations locales, telle qu'exposée dans la première partie de ce travail, la deuxième partie, quant à elle, a pour ambition d'évaluer de manière sommaire l'effet de ces réformes dans le contexte précis de la Commune de Lomié (Chapitre 3). Cette analyse nous permettra de vérifier si le fait d'impliquer les communes et communautés à la gestion des ressources forestières a eu pour conséquence le développement de la Commune de Lomié.

Il sera question de voir quels sont les changements intervenus sur les plans socio-économique et politique grâce à la réforme forestière. Ce diagnostic permettra de donner une réponse à cette interrogation et conduira à en dégager les obstacles pour y proposer des solutions en termes d'aménagements nécessaires (Chapitre 4). Ces différentes recommandations pourraient, à notre sens, permettre à la Commune de Lomié de connaître le développement local à la hauteur de multiples revenus issus de l'exploitation des Forêts communautaires, Forêts communales, Territoires de chasse communautaire et la fiscalité décentralisée.

CHAPITRE III

LA GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE DANS LE CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE, CULTUREL ET ADMINISTRATIF DE LA COMMUNE DE LOMIE

Après une longue période de gestion étatique exclusive des revenus financiers issus de l'exploitation de la forêt et de la faune, les réformes forestières entreprises au Cameroun ont consacré et sacralisé clairement et formellement la gestion forestière participative. Celle-ci procède par la foresterie communautaire, les forêts communales, les territoires de chasse communautaire. La décentralisation de la gestion des revenus forestiers.

L'objectif de cette mutation était, entre autre, de promouvoir la démocratie locale dans la gestion forestière, et donc des affaires publiques locales et de faire des revenus forestiers la base du développement local. Seulement, les innovations ont impacté sur l'organisation traditionnelle de prise de décision à travers la mise sur pied des entités juridiques (comités de gestion) constituant de nouveaux pôles de prise de décisions (I). Cette organisation sociale a des conséquences sur l'efficacité de l'outil de développement qu'est la gouvernance décentralisée (II).

SECTION 1 : LE SYSTEME DECISIONNEL TRADITIONNEL A L'EPREUVE DES EXIGENCES INSTITUTIONNELLES DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE A LOMIE

Le système de gestion traditionnelle des affaires publiques est basé, dans la région de l'Est, sur le lignage familial et donc le respect du droit d'aînesse. Cette organisation est ainsi caractérisée par la constitution d'une pluralité d'espaces de décision, profondément hétérogènes, qui ne se laissent pas ramener à une seule dimension, que se soit celle de la collaboration, de l'intégration, de la participation et donc de la vie communautaire. Ce contexte n'est pas favorable au déploiement de la gouvernance décentralisée dans la Commune de Lomié pour son développement (A). A ces difficultés s'ajoutent le manque de capacités ou même la mauvaise gestion de certains leaders institués chargés des opérations et hommes politiques impliqués dans la gouvernance locale des revenus forestiers dans la Commune de Lomié (B).

A- La résistance de l'organisation traditionnelle à l'émergence de nouveaux leaders

Les leaders, dans le cadre de notre travail, représentent des personnes physiques ou morales assumant des responsabilités évidentes sur les plans socioculturel, économique ou politique et ayant une ascendance dans la communauté sur laquelle ils impriment des comportements, attitudes et habitudes. Ils jouent donc, dans l'organisation traditionnelle, un rôle prééminent (1) qui, malheureusement, est dédoublé par le pouvoir économique des présidents des Comités de Gestion des revenus forestiers qui y détiennent un rôle déterminant dans le développement local (2).

1 – La prééminence des chefs traditionnels dans l'organisation sociale de la Commune de Lomié

Les chefs traditionnels sont reconnus comme des leaders dans la communauté. Ils peuvent être, à ce titre, et si l'on s'en tient à la systématisation wébérienne, institués, charismatiques ou traditionnels. En effet, Max Weber distingue ces trois types de légitimité : traditionnelle, par laquelle l'exercice de l'autorité repose sur la croyance en la sainteté des traditions valables de tout temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens. C'est le chef qui représente l'autorité et s'entoure de personnes qu'il désire. C'est cette personne qui détermine la forme du modèle organisationnel. Il peut changer selon les personnes en place. La légitimité charismatique fait reposer la représentativité sur la soumission extraordinaire au caractère sacré, à la vertu héroïque ou la valeur exemplaire d'une personne. Habituellement, le chef fonctionne avec une équipe qui le suit aveuglément, sans se questionner et l'organisation correspondra aux désirs du chef et à ses priorités d'actions ; enfin, la légitimité légal-rationnel dont la puissance repose sur la croyance en la légalité des règles arrêtées et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens. Ici, le leader ou la personne qui décide doit respecter les règles et les organisations mises en place dans le respect de la loi¹¹³.

Dans la Commune de Lomié, chaque village est dirigé par un chef de troisième degré, élu à vie et reconnu à la fois par les populations et l'administration. Il est assisté par des notables, puis viennent les autres membres de la communauté. Les chefferies de troisième degré sont sous l'autorité de deux chefs de cantons: canton Nzimé du Centre et canton Nzimé de l'Est. Les élites intérieures et extérieures, ainsi que les élus locaux, patriarches, responsables politiques, jouent également un rôle important dans les prises de décisions,

¹¹³ Cf. <http://www.er.uqam.ca/nobel/politis/IMG/pdf/Pol-1500-30-GenevieveHebert-TypologieWeber.pdf>, consulté le 13 octobre 2010 à 11h 14'

notamment, dans la réalisation de certains projets et infrastructures, dans le suivi des activités à réaliser et dans la prise en compte des préoccupations locales. Toutefois, cette implication peut créer des problèmes tels que la fragilisation de l'autorité du chef de village, la marginalisation des groupes minoritaires et les luttes d'influences entre les leaders. Il faut noter que l'implication des élites varie d'un village à l'autre : Ainsi, certains villages Baka ne possèdent pas d'élites, dans d'autres, les élites ne rendent pas de services¹¹⁴.

2 – La détérioration du processus décisionnel traditionnel et le dirigisme des leaders institués

Dans la commune de Lomié, il existe pour des raisons diverses, un foisonnement des structures d'encadrement des populations qui se positionnent finalement comme des leaders d'opinion autant que les élites. En outre, le Comité communal de gestion et les comités riverains de gestion constituent les principales structures de proximité en charge de l'emploi et du suivi de gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinées aux communes et communautés villageoises riveraines des forêts exploitées¹¹⁵.

Malgré une organisation rigoureuse des missions et des attributions des différents membres desdits comités de gestion, ces structures se mettent au-dessus de l'organisation sociale traditionnelle en ce qui concerne la réalisation des projets de développement dans la commune de Lomié. En effet, dans l'ensemble, le choix des comités de gestion en tant qu'institutions locales recevant les pouvoirs, et la manière dont ces comités locaux sont créés, a débouché sur la capture par les élites, les conflits et la corruption. Bien que créés pour conduire la gestion décentralisée des forêts et des bénéfices au nom des communautés, les différents comités de gestion sont gouvernés par une forte empreinte des intervenants extérieurs (maires, autorités administratives, ONGs et projets, services régionaux du MINFOF, exploitants forestiers, élites extérieures, etc.). C'est le cas des organisations villageoises qualifiées de comités de gestion de la redevance forestière annuelle montées à la hâte par des autorités administratives régionales et des exploitants forestiers, sans faire recours à des méthodologies appropriées pouvant servir de support au développement d'une action collective locale et aux principes de micro gouvernance dans la gestion des revenus forestiers. Ainsi, mis en place, ces comités n'ont pas de fondation locale et de légitimité sociale. Le montage des différents comités ne s'est pas fait sur le mode de la compétition électorale et de la démocratie locale, mais par des mécanismes peu démocratiques comme la

¹¹⁴ Plan de Développement de la Commune de Lomié 2010-2014, p.23.

¹¹⁵ Arrêté conjoint n°520/MINAT/MINFI/MINFOF du 3 juin 2010.

cooptation et l'auto-désignation. Ainsi, dans le cas de 15 comités villageois de gestion de la redevance forestière annuelle visités, 40% de membres se sont 'auto-désignés' (l'élite locale notamment) et 27% ont été cooptés. Il s'en est suivi un manque de légitimité sociale. Comme de nombreux comités de gestion ont été dans l'ensemble mis en place de manière peu démocratique, leurs membres utilisent aussi leurs pouvoirs de façon non démocratique. Ce mauvais exercice local des pouvoirs - mauvaise gouvernance - est caractérisé par : la confiscation, par les responsables des comités de gestion, de la prise de décision au sujet de la gestion des revenus des forêts communautaires, l'institutionnalisation conséquente des détournements de fonds et de la corruption, l'absence de redevabilité descendante de la part de ces responsables de comité qui se sont « désignés » eux-mêmes, l'absence de sanctions « modernes » ou « traditionnelles », l'autoritarisme à travers la substitution des comités de gestion aux communautés villageoises, la capture des comités de gestion par l'élite.

L'existence de ces pratiques implique que les institutions locales ne sont pas démocratiques et qu'il y a absence de démocratie locale. L'émergence de « nouvelles autorités locales » (les responsables des comités de gestion) à travers une dynamique institutionnelle impulsée par la décentralisation a été vécue par les autorités traditionnelles (chefs de familles et autres notables locaux) comme un coup d'état. Ceci débouche sur un schisme dans les villages, ou un dualisme institutionnel et des conflits croissants (conflits de pouvoir, de prééminence et d'autres types de conflits mettent aux prises des groupes opposés et impactent négativement) sur les dynamiques de gestion locale et sur l'amélioration des moyens d'existence¹¹⁶.

La confiscation apparente du pouvoir et le dirigisme des comités locaux, dont la constitution est à la fois un enjeu politique répondant aux aspirations inavouées des forces en présence, est symptomatique de la mauvaise gestion desdits revenus. En partie, du fait de la manière dont ils ont été montés, le fonctionnement des comités villageois de gestion est souvent gouverné par des préoccupations de redevabilité ascendante vers les autorités municipales, les autorités administratives régionales, les ONGs, les représentants du MINFOF, les compagnies forestières, etc., et non vers les communautés villageoises. La gestion locale des forêts et des bénéficiaires est ainsi caractérisée par l'émergence, à travers les comités de gestion, d'une « élite environnementale » locale (nouveaux riches) coupée des populations locales. Cette élite locale est, cependant, liée à l'élite extérieure attelée à la

¹¹⁶ OYONO (P.R.), JESSE (C.) RIBOT, ASSEMBE (S.) et BIGOMBE LOGO (P.), « Correctifs pour la Gestion Décentralisée des Forêts au Cameroun: Options et Opportunités de Dix Ans d'Expérience », in *Governance Brief*, n°33, février 2007, pp.8-9.

capture des comités de gestion (comme les corporatismes administratifs régionaux, les autorités municipales et les compagnies forestières) à travers une combinaison d'intérêts financiers, sociaux et politiques. Ceci conduit à des comités « extravertis ». La gestion décentralisée des forêts et des bénéfices ne conduit pas encore à l'équité distributionnelle ou à la durabilité écologique et, dans certains villages, augmente la vulnérabilité au niveau des catégories sociales comme les femmes et les pygmées, généralement, exclues du jeu forestier¹¹⁷.

A Lomié, l'introduction de ces nouveaux comités a généré des effets pervers sur les structures et organisations traditionnelles jusqu'alors en charge des questions forestières locales. En effet, la présence des comités locaux a remis en cause les prérogatives des chefs de lignage, des aînés et des chefs traditionnels jusque-là détenteurs exclusifs du pouvoir décisionnel sur les questions forestières et/ou foncières locales. Ces nouveaux comités locaux ont introduit ainsi un changement important dans la configuration du système d'action local de gestion forestière, car dans les communautés forestières traditionnelles, les décisions importantes de gestion des ressources naturelles sont négociées par les chefs de lignage qui sont les aînés et, avec la décentralisation, leur avis n'est pas indispensable pour la gestion des forêts communautaires et des redevances forestières. Les prérogatives accordées aux aînés en régions forestières leur permettent d'affirmer leur rôle social et leur leadership dans la régulation des rapports sociaux.

En outre, avec la décentralisation, l'importance de disposer d'une certaine scolarité pour mener efficacement les activités de création et de gestion des forêts communautaires (inventaire forestier, plan simple de gestion, plan d'aménagement, gestion des retombées financières) a amené à privilégier le choix de personnes éduquées dans les comités locaux et ce, au détriment des chefs de lignage et des Pygmées dont la scolarité est limitée, voire inexistante. En termes de dynamique d'acteurs, le système d'action de gestion des forêts communautaires et des redevances forestières issu de la décentralisation est articulé autour de deux pôles décisionnels coiffés par le maire et le sous-préfet et se décline en rapports de dépendance ou d'interdépendance entre les acteurs¹¹⁸. Toute cette mal-gouvernance constitue un obstacle à l'atteinte de l'objectif de développement de la Commune de Lomié.

¹¹⁷ *Idem*, p.9.

¹¹⁸ MBAÏRAMADJI (J.), « De la décentralisation de la gestion forestière à une gouvernance locale des forêts communautaires et des redevances forestières au Sud-est Cameroun », in *Vertigo*, Vol.9, n°1, mai 2009, p.4.

B- La problématique de la gestion des revenus forestiers dans la Commune de Lomié

Pour mettre en œuvre la gestion participative, le gouvernement a opté d'utiliser comme socle les forêts communautaires, les forêts communales, les territoires de chasse communautaire et la redistribution des revenus de la fiscalité et de la parafiscalité forestière. Seulement, l'une des conditions réglementaires est qu'à chaque fois les populations ou les communautés doivent se constituer en une entité juridique (association, GIC, GIE ou ONG). Cependant, les comités de gestion introduits par la réglementation en vigueur pour l'emploi et la gestion des revenus issus de l'exploitation forestière constituent de véritables structures opérationnelles responsables du destin de développement de la localité. Ces structures, à ce jour, se caractérisent par des difficultés de gouvernance (1) qui, malheureusement, ne trouvent pas solution auprès de la tutelle administrative qui, elle aussi, pèse de tout son poids dans la gestion au quotidien tant de l'exploitation forestière que des revenus qui en découlent (2).

1- Les difficultés de gouvernance des comités locaux de gestion

Ces structures, conformément à l'Arrêté conjoint cité plus haut, ont une composition assez représentative des principales composantes de la communauté ou de la commune. Seulement, compte tenu des enjeux financiers énormes qu'ils sont appelés à gérer, leur composition fait l'objet de cooptation par les élites et l'autorité administrative. Ces élites sont des personnes qui exercent le pouvoir dans la société. Elles ont une influence dominante sur la définition et la production des décisions publiques¹¹⁹. En effet, ces élites, acteurs sociaux, ont bien leur rôle à jouer dans le processus décisionnel car, comme le dit Pierre MATHIOT, l'influence que peuvent exercer les acteurs sociaux sur les politiques publiques ne se résume pas simplement à l'appartenance à l'élite. Elle peut être liée à d'autres ressources, comme représenter des groupes sociaux nombreux et mobilisés, ou faire référence à des valeurs et des intérêts partagés par de larges franges de la population¹²⁰.

La redistribution de la redevance forestière et sa conversion au niveau des mairies en projets socio-économiques dans les villages riverains est marquée par des pratiques de surfacturation, de déclaration de projets fictifs et de détournement de fonds. Des villages entiers sont exclus du processus de redistribution depuis des années ; des projets sont facturés au triple de leur coût réel ; les receveurs municipaux et les percepteurs imposent des taxes imaginaires aux entrepreneurs et opèrent des retenues abusives (parfois de l'ordre de 20% à

¹¹⁹ MATHIOT (P.), « Elites », in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.) et RAVINET (P.), (sous la dir.), *op. cit.*, pp.176-182.

¹²⁰ *Idem*, p.178.

30%) sur les montants à payer et en font une conditionnalité. Les revenus financiers générés par l'exploitation des forêts communautaires sont palpables, puisqu'il s'agit de vendre des planches et d'en retirer de l'argent en espèces. La fourchette des revenus annuels des forêts communautaires en exploitation va d'environ 1.500.000 FCFA à environ 25.000.000 FCFA. Malgré la disponibilité d'importants bénéfices financiers, il y a une disproportion entre les revenus générés par les forêts communautaires et la quantité et la qualité des effets socioéconomiques dans les villages concernés¹²¹.

Au contraire, la gestion des revenus financiers issus des forêts communautaires est marquée par la systématisation des détournements de fonds par les responsables des comités de gestion et des stratégies d'enrichissement individuel. Sur le plan écologique, les modes opératoires d'exploitation et de gestion des forêts communautaires ne sont pas durables, et se traduisent par la dégradation desdits écosystèmes sous la conjugaison de la faiblesse des arrangements institutionnels, les trajectoires d'accumulation individuelle tracées par les responsables des comités de gestion, la maximisation des profits par les entrepreneurs et le manque de contrôle par l'administration forestière.

Le village de Kongo dans la commune de Lomié, par exemple, a reçu environ 12.8 millions FCFA au titre de la compensation de 1000 FCFA /m³ de bois collecté dans la vente de coupe locale entre 1997 et 2000. Une partie de cet argent, soit 6.8 millions FCFA, est allée dans les caisses de la commune rurale de Lomié. Le reste, soit 6 millions FCFA, a été remis au comité villageois de développement. Le comité a utilisé 1.9 millions FCFA pour construire deux puits encore inachevés en décembre 2003, financé une partie du dossier de la forêt communautaire, et aidé financièrement quelques élèves et quelques veuves et veufs du village en 1999. Nos sources d'information montrent que le reste de cette somme d'argent (4.1 millions FCFA) a été utilisé à des fins personnelles par les responsables du comité et leurs complices extérieurs¹²². C'est le cas dans la presque totalité des villages et pour la gestion des revenus fiscaux et parafiscaux. Malheureusement, toutes ces malversations et dérives se déploient sous le regard de la tutelle qui, si elle ne donne pas son onction, est à tout le moins impuissante face à la tentation et à la séduction de ces revenus.

¹²¹ OYONO (P.R.), RIBOT JESSE (C.), ASSEMBE (S.) et BIGOMBE LOGO (P.), *op. cit.*, p.10.

¹²² *Ibidem*.

2- Le poids de la tutelle administrative

L'administration chargée de l'exercice de la tutelle jouit de larges pouvoirs dans le fonctionnement de ses structures. C'est ainsi que le *Lexique des termes juridiques* la définit dans le sens du droit administratif comme une institution consistant en un contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités décentralisées, moins dans leur intérêt, qu'en vue surtout de la sauvegarde de l'intérêt général ou de la légalité. Il précise, par ailleurs, que la tutelle peut comporter les pouvoirs sur les autorités décentralisées telles que la suspension voire la révocation et sur leurs actes telles que l'approbation, l'annulation ou la substitution¹²³.

Dans le cas de la gestion des revenus forestiers destinés aux communes et communautés, les articles 10, 11 et 15 de l'arrêté conjoint 520/MINATD/MINFI/MINFOF du 3 juin 2010 reconnaissent aux autorités administratives, selon la compétence territoriale, des pouvoirs importants et déterminants dans l'emploi, le suivi et la gestion des revenus forestiers ainsi que dans l'évaluation de la mise en œuvre des projets de développement. Dans ce sens, il est prévu que le Sous-préfet, le Préfet, le Gouverneur ou le MINATD convoque et préside les réunions au cours desquelles le président du comité de gestion (communal ou riverain), les représentants des autorités traditionnelles et des communautés villageoises sont élus et constatent la composition. Aussi est-il prévu, dans l'arrêté ci-dessus cité, que les réunions d'information publiques sont convoquées et présidées par l'autorité administrative compétente¹²⁴.

Seulement, cette toute puissance de l'autorité administrative ne peut-elle pas assujettir ou fragiliser les comités de gestion et le conseil municipal ? En d'autres termes, pourraient-on toujours parler d'une gouvernance décentralisée tant cette autorité est prééminente à toutes les étapes du processus d'exploitation et de gestion des revenus forestiers locaux ? Nous sommes bien tentés de répondre par la négative au regard des larges pouvoirs conférés par la tutelle, même lorsqu'il faudrait substituer le terme tutelle par celui du contrôle administratif qui s'exerce a posteriori sur la gestion et les actes des maires.

En effet, dans la gestion des forêts communautaires, le pouvoir décisionnel est contrôlé par le sous-préfet qui incarne l'autorité administrative et la loi forestière attribue à celles-ci le pouvoir de présider les assemblées générales de création des forêts communautaires¹²⁵. Le Sous-préfet est l'autorité administrative qui coordonne tous les

¹²³ *Lexique des termes juridiques*, 13^e édition, Paris, Dalloz, 2001, 557.

¹²⁴ Arrêté conjoint, n°520/MINATD/MINFI/MINFOF du 3 juin 2010.

¹²⁵ Article 28.1, décret n°95/531/PM.

services publics de l'arrondissement. Il est le représentant de tous les ministres, d'où le rapport d'autorité qui le lie aux populations et aux responsables techniques locaux. Ce rapport d'autorité expliquerait le faible intérêt relevé auprès des populations à participer aux réunions de concertation pour la création des forêts communautaires présidées par le Sous-préfet comparées à celles présidées par les organisations non gouvernementales (ONG). Le rapport qui lie les comités locaux au Sous-préfet est un rapport de dépendance avec pouvoir ascendant, car étant responsable de l'arrondissement, le Sous-préfet influence le choix des membres des Comités de gestion des forêts communautaires (CGFC) ainsi que les décisions de ces comités. Il n'existe pas de lien direct entre le Sous-préfet et les populations locales par rapport à la gestion des forêts communautaires, ce lien devant transiter par les CGFC. Finalement, les populations de Lomié ne disposent pas de véritable pouvoir décisionnel sur les forêts communautaires. En outre, bien que ce pouvoir soit théoriquement conféré aux CGFC, il est en réalité contrôlé par le Sous-préfet qui l'exerce par l'entremise des membres des Comités de Gestion des Forêts Communautaires cooptés.

En ce qui concerne la deuxième unité d'analyse, à savoir la « gestion des redevances forestières », le pouvoir décisionnel de cette unité est contrôlé par le maire. La loi forestière camerounaise exige de transférer au receveur municipal les redevances forestières attribuées aux populations locales et ces redevances doivent être gérées par des comités locaux présidés par les maires (arrêté conjoint n°520 /MINATD/MINFI/MINFOF du 03 juin 2010). Plutôt que de se limiter à faire des arbitrages lors des rencontres des comités locaux, les maires ont profité de cette disposition pour s'arroger le pouvoir décisionnel sur la gestion des redevances forestières. Certains maires se sont permis de déterminer les priorités et de définir les projets communautaires à financer avec les redevances forestières, ainsi que d'influencer le processus de sélection des membres des comités locaux. Ce pouvoir décisionnel sur les redevances forestières que se sont arrogés les maires est entretenu par la méconnaissance de la loi forestière des populations locales concernant leurs droits sur les redevances forestières. En réalité, le transfert de la gestion des redevances forestières aux populations locales n'a pas conduit à une véritable transmission à celles-ci du pouvoir décisionnel sur ces redevances. En effet, les populations de Lomié ne disposent pas de véritable pouvoir d'action sur la gestion des redevances forestières et les membres des CGRF sensés défendre les intérêts de ces populations agissent plutôt comme des exécutants des ordres des acteurs influents qui les ont cooptés (maires, élites locales, etc.)¹²⁶.

¹²⁶ MBAIRAMADJI (J.), *op. cit.*, p.5.

En somme, les changements institutionnels apportés par la décentralisation de la gestion forestière ont mené à la déstabilisation du système d'action de gestion forestière dans la Commune de Lomié et à la configuration de nouveaux rapports de force entre les acteurs. En outre, ces changements institutionnels ont compromis les rôles sociaux des aînés dans la régulation de la gestion forestière locale et contribué à l'effritement de l'autorité des chefs traditionnels, leur avis n'étant pas toujours requis pour valider les décisions des comités locaux. Par contre, la décentralisation a permis à certains groupes sociaux, en l'occurrence les jeunes qui possèdent un certain niveau d'éducation, d'intégrer les comités locaux et de s'affirmer comme un groupe social important à considérer, dorénavant, dans le cercle décisionnel de la gestion forestière locale.

Ce poids de la tutelle défini par la réglementation en vigueur sur les communes, doublé du manque de capacité de gestion locale, est à l'origine des faibles performances de l'outil qu'est la gouvernance forestière décentralisée sur le plan de la construction des infrastructures routières, sanitaires et économiques, à la hauteur des revenus générés par l'exploitation forestière et les attentes légitimes des populations locales.

SECTION 2 : DEVELOPPEMENT LOCAL A LOMIE AU REGARD DES ESPERANCES ET DES AVANTAGES DE LA GESTION PARTICIPATIVE

L'orientation gouvernementale de la nouvelle politique forestière qui consacrait la gestion participative visait deux principaux objectifs. Sur le plan écologique, il garantissait une gestion durable des ressources forestières et faunique par l'implication des populations riveraines des forêts, première garantie de leur pérennité au vue de la relation traditionnelle et même vitale qu'elles entretiennent avec la forêt. Le deuxième objectif était, conséquemment, de réduire la pauvreté dans ces régions très enclavées du pays. Ce double avantage a amené la communauté internationale à soutenir cette approche de gestion qui a donné beaucoup d'espoirs légitimes aux populations locales au regard des revenus multiples dont elles pourraient bénéficier (A). Cependant, la réalité du terrain ne semble pas donner un cliché de développement reluisant (B).

A – Les espoirs de développement des populations de la commune de Lomié au vu des revenus tirés de l'exploitation forestière

Après son adoption et la promulgation de la loi du 20 janvier 1994, les populations de la commune de Lomié ont commencé par expérimenter la gestion communautaire des ressources forestières et fauniques autant que la gestion des fruits de la fiscalité décentralisée.

Les populations ont donc eu un foisonnement d'idées et d'espoirs (1) au vu des ressources dont elles bénéficient de l'exploitation forestière et faunique (2).

1)- Les besoins et espoirs de développement et d'amélioration des conditions de vie exprimés

L'une des curiosités relevée sur le terrain dans la commune de Lomié a été que la gestion des revenus forestiers est pour la majorité source de conflits sociaux. Parmi les causes de ces conflits figure en bonne place l'absence de consensus sur l'approche de gestion et aussi le choix des types de projet ou d'emploi desdits revenus.

En effet, à Lomié, la vision de l'amélioration des conditions de vie est différente d'un acteur à l'autre et en fonction de ses activités économiques. Aussi, a-t-on pu relever que dans la commune de Lomié, zones urbaine et rurale confondues, 85% de la population est composée d'une population qui pratique indifféremment l'agriculture et la chasse alors que 70% vivent de la cueillette, 36% de l'artisanat, 20% de la pêche, 23% de l'élevage exclusivement et 15% du commerce¹²⁷. Ces résultats démontrent la dépendance de la population vis-à-vis de ses ressources naturelles. Cette divergence d'activités impacte sur la vision du développement et le choix des projets à réaliser avec les revenus forestiers. Néanmoins, l'encadrement juridique et réglementaire a imposé aux populations un cadre de sélection des projets qui est l'élaboration d'un plan de développement pour la commune, ainsi que pour les forêts communautaires et les communautés pour l'utilisation de la quote-part de la RFA annuellement allouée.

La commune de Lomié compte à ce jour une Forêt communale récemment classée en 2010 avec 15 690 ha de superficie, 8 Forêts communautaires dont 3 en exploitation et 3 en arrêt d'activités. Les plans de développement ou plans d'utilisation des revenus orientent, principalement, leurs priorités vers la construction des infrastructures socio-économiques. Les projets infrastructurels comprennent la construction et la réhabilitation des écoles, des cases de santé, des foyers communautaires, des points d'eau, des chapelles, etc. Aussi, relève-t-on le manque d'électricité demandant d'avoir un projet d'achat de groupe électrogène pour l'alimentation du foyer communautaire et quelques maisons. La prise en charge des personnels sanitaires et éducatifs est aussi envisagée pour pallier au manque des personnels qualifiés dans ces domaines. La création d'un économat est également un projet qui fait l'unanimité, car celui-ci permet de « subventionner l'agriculture paysanne avec les revenus de la RFA ou des forêts communautaires par des prêts remboursables après la vente des récoltes.

¹²⁷ Convention et Plan simple de gestion Forêt communautaire BUMA BO KPODE NOMEDJOH, 2006.

Dans cette commune, l'habitat est globalement et majoritairement fait de matériaux provisoires et le projet d'amélioration de l'habitat par l'achat des tôles et de moules à fabriquer les briques de terre est également soutenu par tous pour pallier à la précarité de l'habitat. Le soutien à la scolarité des jeunes et l'équipement des salles de classe en table-bancs et tableaux noirs ainsi, que le petit matériel didactique est accepté par les parents et moins soutenu par les autres. Les jeunes soutiennent en totalité la construction des infrastructures sportives et routières.

Il apparaît ainsi que les aspirations de développement de la commune de Lomié sont bien connues. L'objectif de cette vision est de créer un cadre de développement favorable à l'émergence de la commune et de ses communautés sur les plans économique et social. Cet objectif doit être atteint selon la commune par les résultats suivants : l'amélioration de la prise en charge scolaire, l'accès facile à l'eau potable, l'accès à la formation et à l'emploi, la promotion des activités sportives et des encadreurs formés, l'accès facile à l'information, le développement des activités économiques, la valorisation de la culture et des chefferies traditionnelles, l'amélioration de la couverture sanitaire, l'amélioration de la couverture du réseau électrique, la circulation facile des personnes et des biens, l'encadrement des populations en techniques agro pastorales, la valorisation de la femme, le renforcement de l'institution communale et l'amélioration de la prise en compte des aspects environnementaux.

A voir les objectifs de développement souhaités, tant par les communautés que par la commune, l'on pourrait se demander si les sources de financement, notamment, dans le cas de notre travail, les revenus forestiers, peuvent soutenir ce développement.

2- Les revenus forestiers de la commune de Lomié à la suite de la décentralisation de la gouvernance forestière

L'idée de l'amélioration des conditions de vie des populations est liée aux importants revenus que génère l'exploitation de la manne forestière dont regorge la commune. En effet, dans une commune, les ressources ou les recettes financières sont multiples. C'est ce qui justifie l'instauration d'un service particulier qui s'en occupe : la recette communale des finances. A Lomié, les recettes fiscales, dont la RFA, financent entièrement les dépenses salariales, tandis que les Centimes Additionnels Communaux (CAC) et autres éventuelles recettes sont destinées au financement des investissements. Les recouvrements sur le terrain

sont organisés par une équipe désignée par le maire et les recouvrements sont pour la plus part forcés¹²⁸.

Il est donc constant qu'il existe plusieurs sources de revenus, dont nous ne saurions maîtriser les volumes dans le cadre de notre travail. Seulement, en utilisant l'une d'entre elles, sinon la plus mesurable, nous pouvons nous faire une idée des capacités financières de la commune face aux attentes. Les statistiques, à notre disposition, donnent les chiffres suivants en ce qui concerne la quote-part de la RFA reversée pour une période à la commune de Lomié :

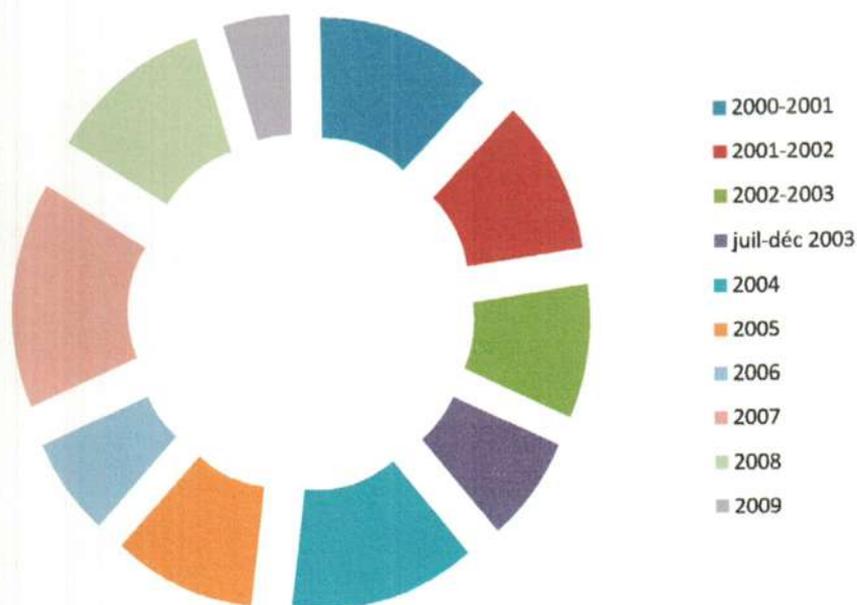
Tableau n°2 : Quote-part de la RFA reversée à la Commune de Lomié sur une période de dix ans¹²⁹.

Année	Montant (en FCFA)
2000-2001	421 052 727
2001-2002	357 919 094
2002-2003	309 709 964
juillet-décembre 2003	244 774 722
2004	445 995 978
2005	341 195 944
2006	227 341 674
2007	525 751 720
2008	391 833 892
2009	160 990 328 (soit une baisse par rapport à 2008 de 230 843 564 due à la crise financière et monétaire mondiale qui a durement frappé le secteur forestier camerounais)
Total	3 484 732 151

¹²⁸ Plan de Développement de la Commune de Lomié 2010-2014, p.29.

¹²⁹ Source : Programme de Sécurisation des recettes Forestières, MINFI, 2010.

RFA

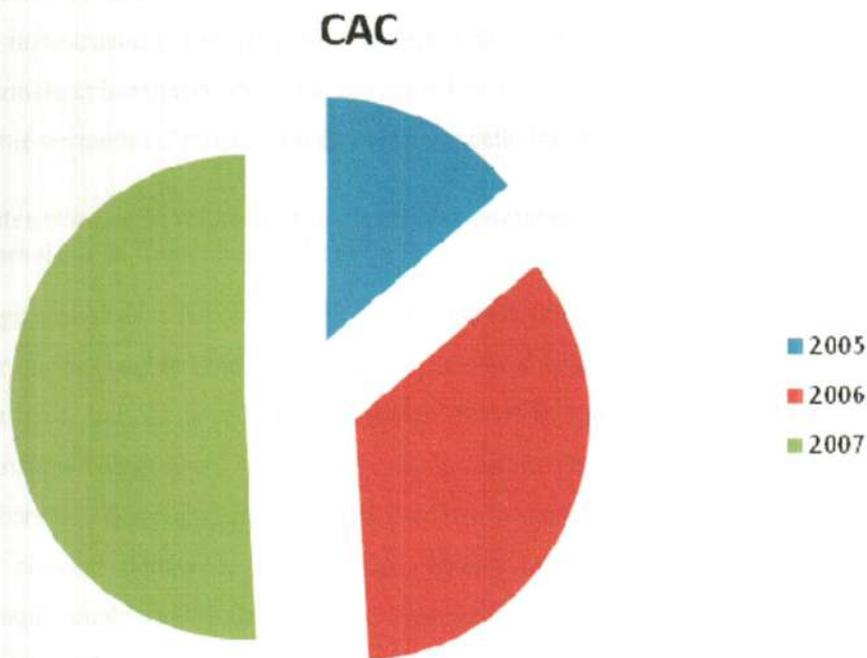


Graphique n°1 : Quote-part de la RFA de 2000 à 2009

Ces sommes représentent la quote-part versée aux communes et communautés riveraines des UFAs exploitées. Le recouvrement de ces taxes se fait par titre exploité et par société en fonction des localités qui émettent des mandats à l'Etat et qui les redistribuent au prorata des quotas ci-dessus énoncés et par tranche trimestrielle tel que présentées en annexe pour l'année 2009¹³⁰.

L'évolution des Centimes Additionnels Communaux (CAC), quant à elle, est également liée à l'activité forestière galopante. Ils ont connu une évolution sur la période 2005-2007 et ont subi une double augmentation entre 2005 et 2006. On constate que les CAC passent du simple au double, c'est-à-dire de 6 006 585 à 14 986 043 FCFA. L'évolution des CAC se poursuit en 2007 (21 804 487 FCFA). Cette augmentation est relative à l'exploitation forestière qui augmente dans la commune, selon les informations à notre disposition.

¹³⁰ Voir Annexe 4, document descriptif de la répartition de la quote-part de la RFA (UFAs et vente de coupe) recouvrée et virée aux communes et aux populations riveraines de 2000 à 2009.



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

En plus, la parafiscalité donne aux communautés la possibilité de s'accorder avec l'exploitant d'une vente de coupe sur la nature des œuvres sociales, dont il doit participer à la construction et les 1000 FCFA/m³ sortis de la forêt, conformément, à l'article 3 de l'Arrêté 520 cité plus haut. Les articles 4, 5, 6 et 7 du même arrêté prévoient, respectivement, le paiement par le propriétaire des produits récupérés en provenance des forêts non communales ou communautaires d'une taxe à hauteur de 2000 FCFA/m³ dont 30% sont versés pour la réalisation des infrastructures de développement et 70% aux communes concernées. Aussi, est-il prévu que les revenus issus des forêts communautaires reviennent à 100% aux communautés concernées et gérés par l'entité juridique conformément au Plan simple de gestion pendant que la taxe d'affermage sur les zones de chasse revient à 40% aux communes et 10% au profit des communautés villageoises riveraines. Les revenus de la forêt communale sont également répartis entre la commune et les communautés respectivement 70% pour les actions de développement dans tout le territoire de la commune et 30% pour la réalisation des infrastructures de développement destinés aux communautés villageoises riveraines.

Toutes ces ressources laissent espérer à un réel décollage de la commune de Lomié en matière d'infrastructures routière et socio-économique. Seulement, l'état des lieux de la construction des infrastructures permet-il de conclure à la satisfaction des riverains, de la communauté nationale et internationale ? Une brève analyse sur l'état de développement de la commune de Lomié permettra d'infirmer ou de confirmer cette interrogation.

B – Etat de construction et de réhabilitation des infrastructures routières et socio-économiques dans la Commune de Lomié

Un sondage réalisé dans la commune de Lomié dans la période du 04 avril au 15 juin, permet de relever que la quasi-totalité, soit 95%, des personnes rencontrées sont informées de l'existence d'une quote-part de la redevance forestière reversée à la commune, soit 40% et 10% aux communautés villageoises. A peine 40% sont informés des 1000 FCFA/m³ reversé à la commune au bénéfice des communautés et de l'existence des cahiers de charge. A peine 15% d'enquêtés peuvent donner le montant des chèques reçus par la commune et les communautés chaque année au titre de la RFA. Ce sondage nous amène à dégager le constat selon lequel la gestion des revenus forestiers reste une affaire d'une certaine élite (leaders politiques, conseil municipal et comités de gestion), au détriment de l'idée de gestion participative intégrant toutes les composantes de la population. Ce qui a pour conséquence un niveau d'investissement socio-économique en dessous des espoirs (1) et la fragmentation de l'unité sociale autour d'un charisme sociopolitique (2).

1)- Un niveau d'investissement et de développement socio-économique en dessous des attentes légitimes

Une analyse du niveau de développement socio-économique de la commune de Lomié permet de dresser un bilan très mitigé de la décentralisation de la gouvernance forestière au Cameroun. En effet, les analyses socio-économiques consultées présentent de réelles préoccupations de développement dans presque tous les aspects de la vie socio-économique. Ainsi, pourrait-on citer de manière non-exhaustive, le faible entretien de la voirie urbaine et le manque de pistes rurales. Dans la commune de Lomié, la circulation des personnes et des biens est encore difficile et caractérisée par l'absence d'un plan d'urbanisation de la ville, le mauvais état des pistes rurales, l'isolement et l'enclavement total de certaines localités. Cette situation a ainsi pour conséquence directe l'insuffisance des moyens de déplacement dans la commune, la difficulté d'écoulement des produits vers le centre urbain, le risque élevé d'accidents de la circulation dans la commune. Toute chose qui maintient la commune de

Lomié comme une localité enclavée lorsqu'on sait que « là où la route passe le développement suit ».

Sur le plan des activités économiques, les coupures fréquentes d'électricité dans le centre urbain de Lomié et l'absence de fourniture d'énergie électrique dans les villages entraînent des difficultés de conservation de certains produits périssables. De même, l'absence d'un véritable marché, l'insuffisance des marchés périodiques et l'absence d'organisation des opérateurs économiques ne favorisent pas les échanges, entraînant ainsi la détérioration des produits alimentaires. Toutes ces raisons ne favorisent pas le développement des activités économiques. La conséquence immédiate qui s'en suit est l'élévation du niveau de vie qui se traduit par la rareté des produits de première nécessité et l'augmentation des prix des denrées. Les populations dans les villages n'ont pas la possibilité de se ravitailler en produits de première nécessité (pétrole lampant, savon, sel, etc.), la principale activité ici étant la chasse, la pêche et la cueillette. C'est à la sortie que ces chasseurs se rendent au centre ville pour écouler leurs produits et ramener ceux de la ville. De telles transactions ne permettent pas d'engranger des bénéfices pour prétendre à l'investissement. En somme, il s'agit ici d'une économie de subsistance.

La culture de rente ici est, principalement, le cacao qui est une culture très ancienne au sein des populations Bantu de la commune de Lomié. Elle a été introduite par le colonisateur allemand après la deuxième guerre mondiale et entretenue par l'Etat postcolonial au point d'être classée comme « *culture d'impôt* » par les paysans¹³¹. A Lomié, cette culture est un moyen permettant aux Bantu d'exploiter les pygmées comme ouvriers ou prestataires de service : défrichage, récolte, cassage des cabosses et quelques fois transport des produits séchés¹³². Il s'en suit ainsi un développement à deux vitesses entre les Bantu et les peuples pygmées. Cette « marginalisation »¹³³ est tout aussi perceptible sur le plan de l'éducation.

La situation scolaire dans la commune ne permet pas d'espérer l'émergence d'une élite intellectuelle capable de relever le défi du développement. En effet, la faible prise en charge scolaire est causée par une insuffisance des infrastructures (équipements, logements pour élèves et enseignants, écoles et salles de classe), du personnel enseignant et des moyens financiers. Ce qui a pour conséquence, d'abord, le faible taux de scolarisation et

¹³¹ ELA (J. M.), *L'Afrique des villages*, Paris, Karthala, 1982.

¹³² BIGOMBE LOGO (P.) (sous la dir. de), *Le retournement de l'Etat forestier*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, Yaoundé, 2004, p.66.

¹³³ ABEGA (S.C.) et BIGOMBE LOGO (P.), *La marginalisation des Pygmées d'Afrique Centrale*, Paris, Afrédit, 2006.

l'analphabétisme des jeunes, poussant ainsi ces derniers et les populations à l'oisiveté, au vandalisme et au désordre, à la pratique de la sorcellerie et à la pauvreté de la localité. La situation de la faible couverture sanitaire vient en rajouter à la tristesse du tableau. Aussi, parmi les causes de la faible couverture sanitaire, se trouve en bonne place l'insuffisance des formations sanitaires et du personnel soignant. À côté de cette insuffisance du personnel sanitaire, l'on note aussi la difficulté d'évacuation des malades, empêchant ainsi ces derniers de recevoir des soins appropriés. La dissolution des comités de lutte contre les IST/VIH/SIDA a entraîné avec elle la sensibilisation sur les méthodes de prévention du Sida. Comme conséquences cela entraîne la non maîtrise du taux de prévalence et la non connaissance du statut sérologique, le taux élevé de mortalité et la prolifération de la maladie¹³⁴.

Par ailleurs, les établissements scolaires et formations sanitaires existants ont besoin de l'énergie pour le maintien des équipements. Malheureusement, la couverture du réseau électrique est toute aussi faible. La difficulté d'accès à l'énergie électrique est causée, d'abord, par le coût élevé du branchement et de l'abonnement électrique pour les populations villageoises qui ne disposent pas toujours des moyens financiers suffisants. Une autre cause de cette difficulté est l'absence d'une source supplémentaire d'énergie électrique telle que les plaques solaires. A cela viennent s'ajouter les coupures exagérées dues, surtout, à la vétusté des équipements existants et, parfois, à l'incivisme des communautés (feux de brousse qui détruisent les poteaux électriques) dû à l'absence de sensibilisation au niveau scolaire et, surtout, parental. Les conséquences immédiates sont : le ralentissement des activités économiques, la détérioration des appareils et la difficulté de transformation et de conservation des denrées alimentaires et produits médicaux, la baisse du rendement scolaire, le banditisme et l'exode rural.

En zone rurale, les villages recevant une quote-part de la RFA se caractérisent par la construction des seuls foyers communautaires équipés d'un téléviseur et d'un petit groupe électrogène. Pour les villages concernés par la Foresterie communautaire, les responsables de l'entité juridique qui gère les revenus ont construit des maisons en dur et certains se sont acheté des voitures ou des motos. Les autres membres de la communauté ont reçu annuellement des sommes dérisoires remises au chef de village qui, à son tour, redistribue aux chefs de familles pour les membres de leurs familles. Les projets communautaires prévus dans le Plan simple de gestion ne sont pas exécutés, les contrats passés avec les opérateurs économiques ne sont maîtrisés que par le comité de gestion et quelques membres de l'entité

¹³⁴ Plan de Développement de la Commune de Lomié 2010-2014, p.54.

juridique eux-mêmes, mal informés. Le reste de la population, impuissante, crie à l'injustice sans espoir. Ces frustrations ont fait émerger l'action des comités de développement entretenus par des leaders politiques, dont les intérêts et objectifs inavoués sont très souvent opposés et en conflit.

2)- *Les conflits d'intérêt inavoués des leaders politiques*

Les formes d'échange, de transaction et de rapports sociaux qui se tissent, s'expriment et s'imbriquent autant qu'ils s'opposent autour de la gestion des revenus forestiers locaux de toute nature, amènent à questionner les rapports de tutelle, mais aussi l'influence des comités de développement et des leaders politiques. Ces derniers adoptent des comportements d'hommes politiques qui veulent capitaliser toute action sociale dans le cadre de la recherche de légitimité et de consolidation de l'électorat. Face à cette incursion du politique et de l'administratif dans la gestion décentralisée des revenus forestiers, l'on conviendra avec DELE OLOWU que « la décentralisation se heurte à deux grands problèmes politiques. Le premier tient au fait que les dirigeants politiques et administratifs ne sont pas prêts à partager le monopole du pouvoir hérité de la période coloniale (...). Un deuxième dilemme politique est celui de la confiscation du pouvoir par l'élite locale »¹³⁵.

Dans la commune de Lomié, comme nous l'avons dit ci-dessus, les populations ne sont pas assez éclairées sur les revenus forestiers et leur utilisation. Elles attendent que les élites leur apportent l'information, les encadrent et les organisent autour d'une activité ou d'un projet. Sur le plan politique, la quasi-totalité de l'élite milite dans le parti majoritaire du pays qui est le RDPC. Cela n'empêche qu'au sein de ce seul parti se déploie une concurrence infernale et quasi permanente sur tous les aspects de la vie.

Sur le champ du développement, il ressort deux grands comités de développement autour desquels se cristallisent le débat et même les combats politiques. Cette bipolarisation politique entraîne une dualité sociale divergente et concurrente. La conséquence sociale est que chaque acteur s'identifie soit au CODEDEM ou à l'ADELOM, chacun se positionnant

¹³⁵ DELE OLOWU, « Structures et processus politiques et institutions locaux », communication présentée à la Conférence sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale en Afrique, Cape-Town, 26-30 mars 2001. Cité par BIGOMBE LOGO (P.), « La gouvernance des revenus forestiers locaux en Afrique Centrale : Pour le meilleur ou pour le pire ? », Workshop on forest governance and decentralization in Africa, 8-11 April 2008, Durban, South Africa, p.28.

toujours comme le concurrent de l'autre. Sur le terrain de la gouvernance forestière, chacun s'active à faciliter l'accès au projet de Foresterie communautaire aux populations et à l'accès aux intrants agricoles pour s'assurer un électorat. Ces leaders politiques confisquent ainsi le débat du développement local dans le champ politique. Les actions de l'un tendant chaque fois à déteindre sur les initiatives de l'autre. L'esprit communautaire et démocratique nécessaire dans le cadre de l'utilisation des revenus forestiers est battu en brèche et ramené à l'individualisme, au sectarisme et à la marginalisation des composantes les plus faibles de la communauté que sont les pygmées.

Dans un contexte de concurrence politique, le développement local est plus que jamais compromis si, par ailleurs, des actions énergiques ne sont pas menées pour que les populations se prennent elles-mêmes en charge et voient leurs capacités renforcées pour mieux revendiquer leur droit, exercer leurs obligations pour pleinement bénéficier des avantages de la décentralisation de la gouvernance forestière dans la commune de Lomié.

CHAPITRE IV

VERS UNE VERITABLE GOUVERNANCE FORESTIERE DECENTRALISEE POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE DE LOMIE

Les analyses précédentes ont révélé le bien fondé de la réforme de la politique forestière de 1993 axée sur la gestion participative et, surtout, la volonté exprimée des pouvoirs publics à développer les communes et communautés locales à travers la décentralisation de la fiscalité forestière. La gouvernance, appréhendée comme « un chantier de recherche qui 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 », a été le meilleur paradigme de recherche permettant de comprendre le rôle de chaque acteur dans le jeu social ainsi, les influences et les interférences entre les institutions et les organes de gestion forestière. L'analyse de la gouvernance forestière décentralisée, tant sur le plan documentaire qu'à travers des entretiens semi-directifs nous permet de dégager certains constats appelant des aménagements à cet outil de développement puisqu'il en est un.

Dans cette optique, ce chapitre veut proposer des aménagements nécessaires sur les textes fixant les modalités d'emploi et de gestion des revenus forestiers et du rôle que peut jouer la tutelle dans le cadre de la décentralisation de la gouvernance forestière (Section I). Il s'attellera aussi à recommander des actions fortes à l'endroit des communautés et des responsables de la Commune de Lomié pour arriver à une gouvernance démocratique et participative (Section II).

SECTION I : DES AMENAGEMENTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS POUR UNE GOUVERNANCE FORESTIERE PARTICIPATIVE DANS LA COMMUNE DE LOMIE

Parler d'aménagement dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation de la gestion forestière revient à valider et à reconnaître déjà la pertinence de cette politique qu'il convient de parfaire au vu des écueils rencontrés sur le terrain pour sa mise en œuvre. En effet, les multiples études socio-économiques réalisées tant dans le cadre de l'élaboration des plans simples de gestion que du plan d'aménagement de la forêt communale de Lomié font état d'importants problèmes de développement. Ces problèmes, bien identifiés sur les plans éducatif, sanitaire, économique ou infrastructurel, semblent ne pas rencontrer des solutions

adéquates, pourtant, ce ne sont pas les moyens qui font défaut. Ce handicap pourrait trouver solution dans des aménagements juridique et réglementaire (A) qui pourraient être soutenus par une organisation institutionnelle de proximité (B).

A – Aménagements juridique et réglementaire

Le secteur forestier et faunique est structuré et régi par un ensemble de normes, de règles qui définissent la conduite des rapports sociaux, et les interactions entre les acteurs. Ces règles sont édictées par les autorités exécutives compétentes à travers des actes de portée générale et impersonnelle. A ce titre, il y'a deux types de normes à examiner pour encadrer la mise en œuvre de la politique de gestion participative. Il s'agit des normes spéciales du secteur forestier et faunique (1) et des normes à caractère général mais ayant un impact sur la gouvernance forestière décentralisée (2).

1)- Les limites d'une réglementation sectorielle très permissive

La loi n°94 du 20 janvier 1994 a codifié la nouvelle orientation politique de gestion des ressources naturelles. Elle a consacré la gestion participative des ressources forestières et fauniques. Cette consécration a été traduite par des décrets d'application ayant permis de mettre en œuvre les Forêts communautaires et de redistribuer certaines taxes fiscales et parafiscales aux populations. Cet arsenal juridique qualifié, par ailleurs, d'avant-gardiste dans la sous-région prédispose les communautés et communes à un avenir radieux. Seulement, la problématique de la gestion des revenus forestiers se pose avec acuité au point de déteindre sur les résultats de cette nouvelle politique forestière.

En effet, l'arrêté conjoint n°520/MINATD/MINFI/MINFOF ci-dessus cité a défini le rôle des différents membres des comités locaux chargés de l'emploi et du suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines. L'examen critique de cet arrêté permet de relever que des rôles déterminant sont attribués à des administrations autres que l'administration forestière et faunique ou encore les communes ou les communautés. tel est le cas du représentant de l'administration territoriale dont les missions se situent au début du processus de constitution desdits comités par la convocation des assises et la présidence de celles-ci. En bout de chaîne, le bilan de l'année lui est présenté en vue d'évaluer la mise en œuvre des projets et valider les projets arrêtés pour l'année suivante. *In itinere*, lorsque le président désigné est accusé de manquements graves (absentéisme aux réunions, utilisation

abusive des biens) dûment constaté par au moins 2/3 des membres du comité, il fait convoquer et préside les assises dudit comité à l'effet de remplacer le membre défaillant.

De même, l'incursion réglementaire des autres administrations dans le champ de la gestion forestière décentralisée est aussi marquée par le rôle clé du receveur municipal qui est souvent un agent public de l'administration des finances. C'est l'agent financier chargé du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses. A ce titre, selon l'arrêté 520 il a seul qualité pour opérer tout maniement des fonds et est responsables de leur conservation, tout comme il a seul qualité pour opérer les retraits et est responsable de la sincérité des écritures. Ces rôles clés assurés par les responsables qui ne sont pas sous le contrôle de la commune encore moins des populations locales mettent en doute la véritable souveraineté des structures de gestion constituées et remettent par là au goût du jour la nécessité d'une harmonisation des textes réglementaires tant sectoriel que de portée générale ayant un impact dans la gestion décentralisée des revenus forestiers. Dans ce sens on a pu constater une évolution de l'arrêté conjoint n°122/MINEFI/MINAT du 29 avril 1998 fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines. Cet arrêté engageait l'administration qui gère la ressource et celle assurant la tutelle des communes. Il a évolué en 2010 pour intégrer le MINFI qui simplement collecter et redistribuer certaines taxes. Cette ouverture augmente les possibilités d'intrusion des autres administrations dans le secteur Forêt-environnement.

Il en est de même de la gestion du foncier sur lequel sont implantées les forêts, elle est du ressort du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières qui est compétent en matière de délivrance des titres fonciers, élément constitutif du dossier de classement d'une forêt communale. Cette permissivité législative et réglementaire est la preuve que l'exploitation forestière constitue une activité clé de l'économie nationale. Ces produits alimentent l'industrie, le secteur des transports, la douane, etc. Seulement, cela pourrait tout aussi appeler à la création d'un grand ministère de l'économie forestière qui regrouperait tous les métiers générés par l'exploitation forestière. Une telle proposition éviterait les immixtions fréquentes constatées d'un ministère vers un autre et assurerait un peu plus la cohésion du travail gouvernemental.

2)- Le poids d'une tutelle étroite et neutralisante sur les collectivités territoriales décentralisées

La décentralisation de la gestion forestière tire son fondement des objectifs généraux de la décentralisation. Dès l'inflexion constitutionnelle de janvier 1996, et surtout avec les trois lois majeures du 22 juillet 2004, la décentralisation s'impose comme le cadre idéal de promotion du développement local et d'amélioration des conditions de vie des populations à la base. Elle est subordonnée au plan juridique au respect des trois conditions essentielles que sont l'existence d'une sphère de compétences spécifiques au bénéfice des collectivités locales indépendantes du pouvoir central tant pour leur nomination que pour leur évaluation que pour leur révocation ; une autonomie suffisante de ces autorités locales dans la gestion de leurs affaires. En somme, la décentralisation suppose l'existence et la responsabilité des démembrements de l'Etat, consacre la gestion des affaires locales par des responsables élus locaux et reconnaît la pertinence et l'efficacité de la gestion de proximité (...).

Toutes ces caractéristiques juridiques générales s'appliquent bien dans le principe à la décentralisation de la gouvernance forestière. Ce mode décentralisation mis en œuvre devrait donc permettre à la Commune de Lomié de faire des choix de stratégies de lutte contre la pauvreté dans une approche purement participative en tenant compte de ses propres spécificités, de son potentiel en termes de ressources, de sa culture et de ses contraintes liées à la prise en compte des groupes marginaux que sont les peuples autochtones « pygmées ». Ce qui suppose, en d'autres termes, une véritable démocratie locale reconnue par l'Etat central aux collectivités décentralisées.

Seulement, face à quelques difficultés telles que l'absence d'une culture de gouvernance locale et de démocratie participative, l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines au niveau local l'inorganisation de la société civile et les ONGs locales à Lomié qui pourraient être des partenaires privilégiés, le manque de capacité des services techniques du MINFOF devant accompagner la commune et les communautés villageoises, certains principes réglementaires de la décentralisation sont mal interprétés sur le terrain autant qu'ils ouvrent la porte aux abus divers et donc au dévoiement de la décentralisation de la gouvernance forestière en elle-même comme outil de développement. Tel est le cas du principe de complémentarité qui prévoit que les compétences transférées par l'Etat n'excluent pas que ce dernier continue à les exercer lui-même. En effet, l'exploitation et l'analyse de la

loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes en dit long sur le poids légal de la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées.

Ainsi, depuis la loi de 1974 sur l'orientation communale jusqu'à la loi n°2004/018 mentionnée plus haut, l'intervention des autorités administratives est très récurrente tant dans le fonctionnement des organes de la commune en recevant du Président du conseil les délibérations inscrites par ordre de date sur un registre qu'il paraphe qu'en étant de droit membre au conseil municipal avec l'assurance d'être entendu, toutefois, qu'il le demande (art.37.3) quoiqu'il ne participe pas au vote. L'article 46 dispose, par ailleurs, que le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du ministre chargé des collectivités territoriales en cas d'accomplissement d'actes contraires à la constitution, d'atteinte à la sécurité de l'Etat et à l'ordre public, de mise en péril de l'intégrité du territoire national, d'impossibilité durable de fonctionner normalement. Toutes ces dispositions mettent le conseil municipal dans une minorité psychologique paralysante, faisant des conseillers municipaux en quelque sorte des « collaborateurs » astreints à l'obligation de respect hiérarchique et d'approbation de leurs actes.

En effet, le conseil municipal, organe délibérant de la commune, peut faire l'objet d'une suspension, d'une dissolution, d'une cessation de fonction ou d'une substitution. C'est donc, comme le dit BIPELE KEMFOUEDIO, « une tutelle puisant ses règles dans le pouvoir hiérarchique et dans le pouvoir disciplinaire »¹³⁶. Ainsi, dans la section traitant des attributions du maire, l'article 80 stipule que le Secrétaire Général est le principal animateur des services de l'administration municipale assure le secrétariat des réunions du conseil municipal. Le MINATD nomme et met fin aux fonctions du Secrétaire Général de mairie. Dans l'article 8.2, il y est dit qu'en cas de défaillance du maire, le représentant de l'Etat prend toutes les dispositions requises en vue de la fourniture des prestations. L'article 91 va plus loin en précisant que les pouvoirs qui appartiennent au maire ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'Etat. Toutes mesures relatives au maintien du bon ordre de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. En somme, la tutelle de l'Etat sur les communes est étroite, neutralisante et quasi-paralysante¹³⁷.

¹³⁶ BIPELE KEMFOUEDIO (J.), « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », in *Annales de la Faculté de Sciences Juridique et Politique de l'université de Dschang*, Tome 9, 2005, p.93.

¹³⁷ MOMO (B.), « Réflexion sur le système communal camerounais, contribution à l'étude de la décentralisation territoriale au Cameroun », in *Juridis info*, n°24, octobre-novembre-décembre 1995.

L'on peut dire, *in fine*, que la tutelle sur les personnes reste de mise. Elle n'est que la traduction du pouvoir disciplinaire qu'exerce l'Etat sur l'exécutif communal ainsi que sur leurs organes délibérants surtout que ce pouvoir oscille entre la maîtrise du processus de recrutement des autorités communales, les nominations de certains personnels et autorités municipales reconnues par le législateur et au droit de sanction. Tous ces pouvoirs exorbitants légaux reconnus à la tutelle sur les communes appellent à une harmonisation avec les textes réglementaires de la gouvernance décentralisée des ressources forestières.

B – Le nécessaire réaménagement juridique et institutionnel des textes réglementaires sur la gouvernance forestière décentralisée

La politique forestière comme politique publique est dite sectorielle puisqu'il s'agit de fixer les orientations stratégiques de gestion des ressources naturelles desquelles dépend le développement local de certaines communes et communautés et, partant, le développement de l'économie nationale. Seulement, dans sa mise en œuvre, cette politique est en rapport avec plusieurs autres secteurs tant elle engage et implique plusieurs acteurs sociaux. C'est ainsi que plusieurs législations ont une influence dans la gouvernance forestière nécessitant à ce jour une certaine mise en cohérence avec la législation et la réglementation spécifique du secteur forestier (1). Cette harmonisation pourrait également aboutir à un réajustement institutionnel permettant d'arriver au principe de subsidiarité qui veut que des compétences soient déléguées le plus possible aux structures de proximité des bénéficiaires (2).

1)- Pour une redéfinition du rôle des administrations techniques et des ONGs

La nouvelle politique forestière comme nous l'avons relevé antérieurement a consacré la gestion participative des ressources forestières et faunique et la décentralisation de la gestion de la fiscalité forestière. La décentralisation est ici perçue comme système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (collectivité territoriale) de s'administrer elle-même sous le contrôle de l'Etat. Elle suppose en effet un transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales donc aux communes. Lesdites compétences sont transmises aux conseils municipaux pour e qui est des communes et dont l'exécutif est assuré par le maire. Plusieurs textes dans le temps ont été structurés pour garantir la « liberté d'administration » des exécutifs communaux quoi qu'encadrés par la loi. Il s'agit du décret n°77/91 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, les syndicats de communes et les établissements communaux, du décret n°78/404 du 9 novembre 1978 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives (...) dans l'exercice de

leurs fonctions (...) comme l'affirme Ousman SYLL. Ce constat jette le doute et fragilise sérieusement l'exécutif communal autant que le conseil municipal. Cette fébrilité est accentuée et renforcée par la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes qui, en son article 91.1, stipule clairement que « les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu des articles 86 à 90 ne font pas obstacles au pouvoir du représentant de l'Etat de prendre pour toutes les communes (...) toutes mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sureté et de la tranquillité publique ». L'alinéa 2 du même article croit y introduire une restriction en disant que « le pouvoir prévu à l'alinéa 1 ne peut être exercé par le représentant de l'Etat qu'après mise en demeure au maire restée sans résultat (...) ».

Il est clair que cet article peut être un prétexte pour l'autorité administrative, dans la meilleure des hypothèses, de faire concurrence au maire ou mieux de susciter sa suspension ou sa révocation par la plus haute hiérarchie tel que prévu par la même loi. Lorsque le législateur parle ici de « bon ordre », de « tranquillité publique » ou encore de « salubrité », tout peut y entrer. Lorsqu'on parle de mise en demeure du maire, aucun délai n'y est fixé par la loi, et au cas où la commune ne dispose pas d'un service de police, aucune autre voie ou procédure n'est prévue. Tous ces vides ouvrent la porte aux abus de tout genre. La conséquence immédiate, souhaitée ou non, est la fragilisation et l'irresponsabilisation du maire vis-à-vis du représentant de l'Etat. Le maire est diminué, le pouvoir de tutelle se confond ainsi au pouvoir hiérarchique. Le développement local revient donc à être du ressort de la bonne conscience de l'autorité administrative. Ce dernier malheureusement n'est pas formé pour la gestion participative ou encore démocratique des affaires publiques locales, lui qui a l'habitude des actes administratifs unilatéraux¹³⁸. De plus, l'omnipotence légale de l'autorité administrative dans la gestion communale met en doute la volonté gouvernementale pourtant affirmée d'arriver à une gestion véritablement autonome et libre des affaires locales et pour notre cas la gestion de la forêt et de la faune.

Aussi, sommes-nous amené à recommander une lecture croisée de l'arrêté n°520/MINFI/MINFOF/MINATD pour diminuer autant que possible l'intervention de l'autorité de l'Etat. La loi 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes devrait être révisée pour réduire cette concurrence expresse prévue par l'article 91

¹³⁸ L'acte unilatéral est une « déclaration de volonté émise par une autorité administrative compétente sous une forme verbale ou écrite ayant pour effet de modifier dès son entrée en vigueur, l'ordonnement juridique, de conférer des droits et de créer des obligations par la seule volonté de son auteur », in LAUBADERE (A.) de, VENEZIA (J.C.), GAUDEMET (Y.), *Droit administratif*, 17^{ème} édition, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002, pp. 248-249.

aux communes dans leur gestion par rapport au pouvoir de sanction, d'approbation, d'annulation et de révocation dont dispose l'Etat sur les communes. Le décret n°94/232 du 5 septembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux devrait pouvoir faire intervenir pour ce qui est des revenus provenant de l'exploitation forestière destinés aux communes et communautés les représentants des communes comme agent comptable pour un premier contrôle au compte de la commune et des communautés sans préjudice des missions de contrôle de l'Etat. Ces aménagements juridiques pourraient implicitement conduire à une révision institutionnelle dans le secteur forêt-faune.

2)- *La révision institutionnelle comme conséquence des aménagements et de l'harmonisation des textes législatifs et réglementaires appliqués à la décentralisation de la gouvernance forestière*

Parler de révision institutionnelle ici, après avoir dénoncé la multiplicité des acteurs et des législations spéciales et des règlements qui interfèrent dans la gestion du secteur forêt-environnement, ne signifie pas proposer que ce secteur évolue en vase clos. Cela est impossible tant les « interdépendances fonctionnelles » sont inévitables dans les rapports sociaux et la vie des institutions. Norbert ELIAS le soutient clairement lorsqu'il construit sa notion de configuration qu'il présente comme une chaîne d'interdépendance. En effet, la société est un réseau d'interdépendances fonctionnelles qui n'est pas le résultat d'une volonté individuelle ou collective. Il s'appuie sur l'exemple des individus composant une foule dans la rue. Ils ne se connaissent pas, chacun obéit à ses propres préoccupations mais chacun remplit des fonctions qui le mettent en rapport avec les autres¹³⁹.

Cette analyse sociologique de l'interdépendance chez ELIAS conforte cette recherche concernant le caractère irremplaçable de l'intervention d'autres institutions dans le secteur forestier. Seulement, il y'a l'analyse des capacités fonctionnelles des institutions propres au secteur comme une faiblesse et une ouverture lâche faisant perdre la maîtrise de la gestion sectorielle. A cet égard, nous pouvons rendre à l'évidence de l'inefficacité des comités riverains et communaux de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinées aux communes et aux communautés villageoises riveraines, ainsi que l'impuissance des entités juridiques et des gestionnaires des forêts communautaires qui nous apparaissent au fil du temps comme des pantins, des « homme-liges » ou personnes à la solde du représentant de l'Etat dans la commune. Et pourtant, par la décentralisation, devrait être encouragées et renforcées les capacités et l'autonomie des structures de proximité créées en vertu du sacro-

¹³⁹ ELIAS (N.), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'Aube, 1991.

saint principe de subsidiarité. Celui-ci pourrait permettre aux communes et communautés de sortir de l'impasse car il est représenté comme une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité lorsqu'elle est capable de résoudre le problème par ses propres moyens. Ce principe va de pair avec le principe de suppléance qui veut que les problèmes excèdent les capacités d'une entité, l'échelon supérieur a alors le devoir de la soutenir dans les limites du principe de subsidiarité. C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé (Sous-préfet) ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible (chef de village, maire)¹⁴⁰.

Ce principe que nous partageons entièrement pour renforcer le pouvoir des comités locaux de gestion des revenus forestiers au détriment d'une tutelle étroite, envahissante et neutralisante est interprété dans le système communautaire par Luciano VANDELLI comme un mélange harmonieux du critère de proximité (qui conduit à privilégier le niveau le plus proche des citoyens) et du critère d'adéquation (qui permet au niveau plus large d'intervenir lorsque l'action du premier se révèle insuffisante, inadaptée et disproportionnée)¹⁴¹.

S'agissant du critère de l'adéquation et celui de proximité, nous convenons que les textes sur le pouvoir de tutelle et ceux fixant les règles applicables aux communes méritent de donner lieu à une institution technique pouvant être plus assise dans le secteur forêt-faune dans toutes ses composantes fonctionnelles pour s'assurer des interventions coordonnées et cohérente avec un suivi interne plus adapté. Ainsi pourrait-on penser à la création d'un super ministère en charge de l'environnement et de l'économie forestière. Une telle proposition a le mérite d'intégrer et de régler dans la même institution et sous la coordination centrale d'une seule personne les problèmes relatifs à la tutelle pris comme contrôle a priori. Une fiscalité spéciale et locale pourrait être mise en œuvre à la faveur des communautés locales. La gestion durable des ressources pourrait tout aussi être mieux poursuivie. Les interdépendances et complémentarités telles qu'évoquées par Norbert ELIAS pourraient permettre de mieux atteindre les objectifs de développement tel que souhaité par les communautés locales et la commune de Lomié. Seulement, tout cela n'est possible que s'il y'a une bonne sensibilisation et renforcement des capacités de tous les acteurs sociaux.

¹⁴⁰ Cf. le site : <http://fr.wikipedia.org/wiki/principe-de-subsidiarite>, consulté le 4 novembre 2010.

¹⁴¹ VANDELLI (L.), « La fin de l'Etat Nation », in *Revue française d'administration publique*, Vol. 1-2, n°105, p. 190.

SECTION II : L'EXIGENCE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS SOCIAUX A LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES REVENUS FORESTIERS

La réforme de la gestion forestière ayant consacré la gestion participative a induit plusieurs changements sociaux dans les communautés de Lomié, jadis plongées dans un enclavement profond. Les populations n'étaient donc pas préparées à ces mutations dans la gestion forestière. Elles n'étaient non plus préparées à recevoir un flux financier aussi consistant et surtout à gérer de manière participative pour l'intérêt général d'abord afin que chacun voit ses conditions de vie améliorées. Les conseils municipaux ont également subi des changements dans leur gestion au quotidien des ressources et des opportunités de développement. Cette impréparation a pour principale conséquence la mauvaise gestion des opportunités de développement qu'offrent les revenus issus de l'exploitation forestière à travers la quote-part de la RFA pour la commune et les communautés et depuis la loi des finances 2000 qui représentait jusqu'en 2009 respectivement 40% et 10%. Il est vrai que depuis l'arrêté conjoint n°520/MINFOF/MINFI/MINATD, il est prévu une répartition de 20%, 20%, 10% (article 2) respectivement à la commune de localisation, centralisés au FEICOM, aux communautés villageoises riveraines.

Il nous est donc apparu urgent que soient intensifiées par les différentes structures d'encadrement local, le renforcement des divers acteurs (A) autant qu'il faut rétablir l'équilibre local traditionnel à travers une réappropriation du développement endogène et une revalorisation des fondements socio-anthropologiques dans la commune de Lomié (B).

A – Le renforcement des capacités des acteurs comme thérapeutique à l'impréparation locale pour la gestion participative

Le renforcement des capacités souhaité concerne autant les gestionnaires des revenus forestiers de la commune de Lomié, ceux des communautés riveraines et des Forêts communautaires. Ce renforcement des capacités peut être axé sur le montage et la priorisation des projets de développement (1) que sur la gestion proprement dite des fonds (2).

1)- L'élaboration et la priorisation des projets de développement communautaire est un handicap à la réussite de leur mise en œuvre

Le projet de développement peut être défini comme une action réalisée dans un objectif socio-économique, orienté vers la satisfaction d'un besoin collectif de base (alimentation, santé, éducation, travail, infrastructure de base, information, etc.) d'une communauté d'hommes et de femmes, leur permettant de s'épanouir dignement. Ils tentent

d'en valoriser les qualités (ressources, atouts, valeurs), d'en minimiser les handicaps, d'en contourner les contraintes. Il implique les groupes d'intérêts divers, notamment des membres de la communauté, les autorités locales et des agents externes d'appui technique et financier¹⁴².

Ainsi, définis, ces projets sont multiples et innombrables dans un contexte de pauvreté exacerbée comme dans la commune de Lomié au contact des revenus forestiers. La perception de ceux-ci est en elle-même source de conflits tant le choix des priorités ne fait pas toujours l'unanimité. En effet, il revient à la communauté de définir les axes de développement prioritaire sur la base d'un diagnostic donnant des informations claires de la réalité locale. Celui-ci doit établir les évolutions des tendances, inventaire des organismes et personnes à mobiliser ainsi que les groupes-cibles du projet. Il sera aussi question de mettre en place des partenariats diversifiés en fonction du diagnostic. En effet les priorités sont examinées afin de dégager celles qui sont partagées par la plus part des partenaires et composantes sociales. Ces priorités sont traduites en objectifs qui constituent le reflet des besoins les plus ressentis sans se répandre inutilement. Ce stade est marqué pour être réputé légitime, par des réunions et des concertations avec les partenaires locaux ou les cibles elles-mêmes. Les objectifs doivent être établis dans le temps bien que des réajustements soient possibles d'année en année sur la base de l'ensemble des connaissances acquises au fil du temps¹⁴³.

Tout ce travail méthodique est d'une haute technicité qu'il ne peut être maîtrisé par les conseillers municipaux de la commune de Lomié encore moins les communautés riveraines. Cependant, les nombreux échecs des projets mis en œuvre trouvent leurs mobiles dans le manque de capacités d'élaboration des projets et de priorisation dans leur mise en œuvre. Un travail intense de renforcement des capacités devrait être programmé à l'intention des comités riverains, des comités communaux, du conseil et de l'exécutif municipaux sans oublier les leaders d'opinion, les hommes politiques et même religieux sur la méthode d'élaboration des projets et la priorisation de ceux-ci en milieu rural. Le même souci de formation est ressenti et recommandable quant à la maîtrise de la loi forestière ainsi qu'au niveau de la gestion proprement dite des fonds.

¹⁴² NOLEX FONTIL, « Projet de développement communautaire en Haïti, Méthodologie d'analyse des besoins locaux, Université Senghor d'Alexandrie, Mémoire Master en Développement-Management de projet, mémoire-online.com, consulté le 7 novembre 2010.

¹⁴³ « Le projet de développement local : comment l'élaborer », in http://formtest.wallonie.be/Form-ADL_vol01.14_notice_cmment.html, article consulté le 7 novembre 2010.

2)- *Sensibilisation des acteurs sur la réglementation forestière et la gestion des revenus*

Si la réforme forestière est une avancée par rapport à son objectif de gestion participative, sa principale limite est son ignorance par les principaux bénéficiaires qui a pour pendant la faible connaissance des avantages et droits procurés par la nouvelle loi forestière. Le sondage réalisé sur les populations-cibles de leur connaissance des principaux revenus octroyés par l'exploitation d'une forêt riveraine (quote-part RFA, 1000 F/m³, forêt communautaire ou communale) est éloquent à ce sujet. La compréhension des textes juridiques n'est pas certes aisée mais si elle peut être dédoublée par la manipulation de quelques responsables véreux qui n'ont pour seul objectif que leurs propres intérêts, elle peut être encore plus complexe.

Ainsi, l'appui technique qui est recommandé pour encadrer les communautés au calcul des volumes de bois exploitées pour ce qui est des 1000 F/m³ ou au suivi des cahiers de charge pour ce qui est de la contribution à la réalisation des acteurs sociaux. L'arrêté ci-dessus décrit et circonscrit pour chaque cas des bénéficiaires une répartition des revenus en termes de pourcentage. Il serait indiqué que cet arrêt signé puis le 10 juin 2010 soit largement diffusé et les bénéficiaires formés dans les calculs des quotes-parts. En effet, la décentralisation de la gouvernance forestière dans les approches et pratique n'est pas une initiative interne aux communautés locales mais son essence et l'impulsion de son institutionnalisation est d'origine extérieure et tributaire des institutions financières internationales.

Ainsi, les dysfonctionnements qui l'accompagnent appellent à repenser les modes d'intervention qui doivent mettre en exergue la formation et la sensibilisation¹⁴⁴. La formation et la sensibilisation n'ont pas en effet précédé l'instauration de toutes les opportunités de développement octroyées par la nouvelle politique forestière. La conséquence la plus évidente est la mauvaise gestion et les détournements de fonds réguliers dont se sont souvent rendus coupables les responsables de gestion des revenus forestiers. Si, dans la commune de Lomié, il ne ressort jusque-là aucune condamnation d'un responsable de gestion des revenus forestiers tant pour ce qui est de la RFA que pour les Forêts communautaires, l'on peut relever de nombreux conflits sociaux liés à la répartition des revenus. Ces conflits sont souvent l'expression d'une confrontation de logiques : logique de rentabilité personnelle contre celle de l'intérêt général. C'est ce que MADINGOU qualifie de conflits horizontaux¹⁴⁵.

¹⁴⁴ BORE (C.), « The raise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries », *World development*, 28, 2000, pp. 789-804.

¹⁴⁵ MADINGOU (E.), « Les conflits liés à la gestion décentralisée des ressources forestières au Cameroun : Etat des lieux et perspectives », XII congrès forestier mondial, Québec, Canada.

S'il est bon de réfléchir sur l'approche de règlement et de gestion de ces conflits horizontaux, il serait mieux de prévenir ces conflits par une plus grande sensibilisation de toutes les composantes sociales, une meilleure éducation à la recherche de l'intérêt général et un meilleur encadrement à tous les niveaux pour éduquer, conscientiser et renforcer les capacités d'intervention des acteurs locaux afin que chacun sache quels sont ses pouvoirs véritables ainsi que ceux des autres intervenants comme les ONGs locales, l'administration territoriale, l'administration des forêts ou l'administration en charge de l'environnement dont la réglementation pèse également de tout son poids sur les activités forestières décentralisées. Cette action de vulgarisation et d'éducation à la gestion des revenus forestiers locaux aura un impact social positif si les valeurs socio-anthropologique et culturelle sont rétablies pour une meilleure appropriation du développement local dans la commune de Lomié.

B – La réappropriation d'un développement endogène par la revalorisation de l'organisation sociale traditionnelle

La déstabilisation de l'ordre social établi orchestrée par les exigences procédurales et organisationnelles de la décentralisation de la gouvernance forestière a été ressentie comme une détronisation de la chefferie traditionnelle. La communauté locale s'est vue imposer un ordre hiérarchique établissant de nouveaux rapports sociaux ou la voix du chef traditionnel n'était plus prépondérante mais diluée dans l'ensemble des membres de la communauté au nom d'une démocratie locale et de la gestion participative. Il convient au vu des écueils du développement local que soit rapidement réhabilitée la chefferie traditionnelle par rapport à l'orientation du développement local (1) ceci permettra une meilleure appréciation des besoins locaux (2).

1)- La réhabilitation et le renforcement du rôle de la chefferie traditionnelle comme moteur du développement local

Les chefferies traditionnelles sont reconnues par le droit positif camerounais et régies par un décret de 1977¹⁴⁶. Elles sont un échelon de l'organisation administrative au Cameroun. Dans la région de l'Est Cameroun, et donc de la commune de Lomié, les chefferies traditionnelles sont patriarcales et détiennent le pouvoir d'arbitrage entre individus. Ils ont un statut d'auxiliaires de l'administration et servent d'interface entre l'administration et les populations villageoises. Ils sont dépositaires du pouvoir traditionnel et conservent une forte influence morale et spirituelle sur leurs administrés. Se référant à cette influence que tend à

¹⁴⁶ Décret n°77/245 du 15 juillet 1977, JOC, du 1^{er} août 1980.

ignorer l'organisation des comités de gestion des revenus forestiers locaux ou des entités juridiques ayant acquis une forêt en vue d'une gestion communautaire, l'on pourrait comprendre les résultats assez mitigés à ce jour pour le développement local. Il conviendrait de réhabiliter cette institution en la mettant au centre des opérations de développement local.

En effet, comme le dit Ibrahim MOUICHE, la centralité des chefferies traditionnelles est évidente. Car, « en dépit des processus de mutations sociales que connaissent les sociétés africaines, celles-ci conservent encore des valeurs culturelles et des institutions sociopolitiques dont la prise en compte participe d'une volonté de mobilisation des potentialités endogènes aux efforts de développement. Les chefs traditionnels, dit-il, en tant que leaders traditionnels d'opinion, jouent le rôle de relais ou de modèles de comportements dans les zones rurales »¹⁴⁷. En bref, les chefferies traditionnelles sont les dépositaires de la culture et des traditions pouvant apporter des solutions aux problèmes de développement local en addition des opportunités qu'offrent les revenus forestiers dans la commune de Lomié. Les ignorer revient à ignorer le poids de la culture et le poids des coutumes dans l'internalisation et l'appropriation d'un projet de développement. De ce fait, de manière constante dans la commune de Lomié, les chefs sont les acteurs de développement local ; certes, ils font partie de la communauté et de la société politique comme auxiliaire de l'administration. Seulement, les chefs traditionnels offrent une alternative à l'inefficience ou à l'inexistence des organisations fiables des communautés locales. A cet effet, toute l'organisation locale et toute initiative ou projet de développement doit intégrer et définir le rôle et la place de l'autorité traditionnelle pour bénéficier de sa sagesse et du pouvoir d'arbitrage dont il dispose de part la volonté des ancêtres qui en fait à juste titre les « seigneurs de la forêt »¹⁴⁸. Cette réhabilitation des valeurs socio-anthropologiques peut permettre un bon succès des projets de développement choisis par les gestionnaires des revenus forestiers dans la commune de Lomié et créer une symbiose bénéfique pour le développement local. Tout ceci est bien possible lorsque les projets sont demandés par la base selon une approche « bottom-up ».

2)- *L'adéquation des projets aux besoins de la base rurale dans la commune de Lomié dans un schéma « bottom-up »*

La commune de Lomié couvre toute la superficie de l'arrondissement du même nom. Sa superficie est de 13 000 km² et une population de 19 000 habitants, soit 4 000 vivant en

¹⁴⁷ MOUICHE (I.), *Autorités traditionnelles et démocratisation au Cameroun, entre centralité de l'Etat et logique de terroir*, Lit Verlag Münster, 2005.

¹⁴⁸ LABURTHE-TOLRA (P.), *Les seigneurs de la forêt : Essai sur le passé historique, l'organisation sociale et les normes éthiques des anciens Beti du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2009, 492 pages.

ville. Ce qui montre que la majorité de la population vit en milieu rural. Ces chiffres traduisent la nécessité de diagnostiquer les besoins de développement de la commune en milieu rural. Cependant, le conseil municipal sous influence de l'exécutif communal et de l'autorité administrative, a orienté les efforts d'investissement dans les projets réalisés en ville telle que l'achat des bus de transport public, la construction d'un hôtel municipal, l'aménagement de la voirie ainsi que les dépenses de fonctionnement de la mairie. Pourtant, les besoins de la base sont énormes et réels dans les domaines aussi divers et variés que la santé, l'éducation, l'habitat, les transports, encadrement agricole, élevage, infrastructures de loisirs (sports, culture). Le diagnostic de la commune de Lomié réalisé par la nouvelle dynamique de développement local, en août 2009, souligne comme obstacles au développement une faible prise en compte des besoins réels de la population, le manque d'équité entre Baka (pygmées) et les bantous¹⁴⁹.

En effet, la commune de Lomié est composée de plusieurs groupes ethniques qui, parfois, partagent le même espace (villages). Ces groupes sont : les Nzime, les djeme, les Kako, une importante population de Baka et une forte concentration des allogènes (Bamiléké, Bamoun, Bassa, Beti, Foulbé)¹⁵⁰. Dans un manque de consultation sérieuse et de prise en compte des besoins de chaque groupe, certains groupes vulnérables se trouvent marginalisés malgré leur nombre, parfois, plus important. Tel est le cas des pygmées qui ne sont pas consultés, mais à qui la commune croit devoir imposer certains projets tels que la construction de cases modernes pour leur concentration dans des villages, la construction des écoles et l'établissement des cartes nationales d'identité. Ces projets n'étant pas l'expression de leurs besoins, ils n'ont pas reçu leur adhésion et les cases ont été pour la plupart abandonnées, les pygmées préférant leur habitat traditionnel. Le schéma « bottom-up » est celui procédant par un diagnostic préalable des problèmes de toutes les composantes d'une société, de leur responsabilisation. L'enjeu est de promouvoir le développement durable en impliquant les populations de la base à la gestion de leurs affaires. Il s'agit d'aller bien au-delà de ce que l'institution communale permet de faire jusque-là et oser franchir le pas décisif d'une grande responsabilisation des populations. Une incitation à prendre des initiatives au plan local et de s'investir dans la recherche des solutions idoines aux problèmes locaux pour donner un contenu concret à la gestion de proximité et une réelle autonomie des communautés.

¹⁴⁹ Plan de développement de Lomié, *op. cit.*, p.37.

¹⁵⁰ *Idem*, p.22.

C – Quelques mesures correctives pour une meilleure gestion des revenus forestiers locaux dans la commune de Lomié

La gestion des revenus forestiers dans la commune de Lomié est caractérisée par une opacité et un flou empêchant d'établir les responsabilités des uns et des autres. La conséquence la plus plausible est le niveau de développement très bas de la ville et des villages de la commune de Lomié. L'audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun, réalisé en 2006, relevait déjà d'une manière générale que « de nombreuses études sérieuses et bien documentées et deux audits économiques et financiers ont suffisamment démontré le faible impact des revenus forestiers locaux sur le développement local des communes et des populations riveraines bénéficiaires »¹⁵¹. Face à ce constat, et dans le cadre de notre étude, nous ferons quelques recommandations en vue d'améliorer cette gestion opaque des revenus forestiers locaux (1) avant de recommander un renforcement des capacités à la gestion participative qui aboutirait à une véritable démocratisation locale (2).

1)- Des aménagements recommandables pour plus d'efficacité à l'utilisation des revenus forestiers locaux

Plusieurs audits ont analysé l'utilisation des revenus forestiers locaux et leur impact sur le développement. Tel est le cas de l'audit de la fiscalité décentralisée de 2004¹⁵² qui avait pour finalité la présentation du bilan des montants perçus par les communes et communautés, bilan de l'utilisation de la RFA dans les communes visitées. Cette étude a relevé, entre autres, manquements : la non disponibilité des pièces comptables liées aux dépenses, la non intégration de tous les revenus dans les comptes communaux, la RFA représente 75% des dépenses de la commune, d'où une forte dépendance par rapport à cette ressource. Aussi, cet audit relève une évolution préoccupante et inquiétante des dépenses liées aux charges diverses n'apportant pas un service aux populations tels que le financement des missions de toutes natures, les réceptions du maire et du Sous-préfet, les frais de carburant et lubrifiants, les indemnités des élus. L'ensemble de ces postes budgétaires consomme 42% des dépenses de fonctionnement.

A toutes ces incohérences, il convient de saluer le nouvel arrêté conjoint n°520/MINFI/MINFOF/MINATD du 03 juin 2010 qui est venu corriger certaines faiblesses de l'arrêté conjoint n°122/MINEF/MINAT du 29 avril 1998, fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises

¹⁵¹ CIRAD, Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun, 1999.

¹⁵² Institution et développement, Actualisation de l'audit de la fiscalité décentralisée du secteur forestier camerounais, 2004.

riveraines par un renforcement de la priorité de développement local à travers ces revenus. La création des organes de gestion de proximité donne une lueur d'espoir. Cependant, un meilleur encadrement et renforcement des capacités des responsables de ces comités de gestion de proximité est nécessaire. Une sensibilisation de ceux-ci, tant sur la législation et la réglementation forestière que sur les lois d'orientation de la décentralisation de 2004 et la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes est tout aussi indispensable afin qu'ils soient conscients du rôle de chaque acteurs. Enfin, nous pensons qu'il faille réduire au maximum les manipulations d'argent en espèce pour donner une plus grande place à la passation des marchés par appel d'offre et non de gré à gré. Cela ouvrirait la concurrence auprès des investisseurs et prestataires qui produiraient dans leur dossier administratif toutes les assurances de leur capacité technique et même financière. Ceux-ci pourraient gagner de manière transparente les marchés et seraient payés selon les procédures normales en matière de passation des marchés publics.

Ainsi, dans la commune comme dans les communautés, l'on pourrait adopter l'approche proposée par JMN Consulting, à savoir, qu'après avoir planifié le développement, il faut en assurer la maîtrise d'ouvrage locale. A cet égard, il faudrait identifier les prestataires existants, les former à l'utilisation des outils comptables, identifier les modes de rétribution des prestataires appuyant les acteurs locaux, vulgariser les schémas directeurs d'aménagement du territoire¹⁵³. Tous ces aménagements ne peuvent avoir d'effet que si toutes les parties sont sensibilisées à cet effet.

2)- Le renforcement des capacités des acteurs en gestion participative par l'instauration d'une véritable démocratie locale

La gestion participative implique une coordination de plusieurs acteurs qui interviennent dans un domaine avec des intérêts qui peuvent s'imbriquer ou diverger au sein d'une communauté. La représentation d'une gestion participative se comprend mieux à la lumière des analyses de Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG où l'organisation que représente ici la commune est vue comme « le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul » et comme « un construit humain qui n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membre »¹⁵⁴. La participation appelle ainsi des actions individuelles qui construisent une capacité collective propre, irréductible à celle de ses membres. Ce que les auteurs cités ci-dessus appellent un « système d'action concret » défini

¹⁵³ JMN Consulting, Analyse des textes relatifs à la gestion forestière et à la décentralisation au Cameroun, 31 mars 2007.

¹⁵⁴ CROZIER (M.) et FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p.50.

comme étant « un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux »¹⁵⁵. Ces idées soutiennent le lien fort de tout acteur d'une communauté avec la recherche du développement et de la transformation de celle-ci. La gestion participative apparaît, de ce fait, comme une démocratie locale ou la participation des populations à la vie locale. C'est une démocratie qui concourt au développement local en renforçant le lien social et en préparant des décisions concertées dans tous les aspects du développement humain : éducation, santé, environnement, urbanisation, agriculture, infrastructures socio-économiques. Le lexique de la démocratie locale et de la concertation définit la démocratie locale comme un processus de participation des habitants à la vie locale et qui appelle les citoyens (minorités et étrangers) à s'investir et à être consultés dans les projets d'intérêt général en tant qu'utilisateurs directs du projet.

La gouvernance forestière décentralisée que nous voulons construire met en œuvre des processus représentatifs et participatifs qui concourent à la prise de décision concernant la concentration, la participation, la consultation, l'information, la communication et la médiation. Le système de démocratie locale prônée doit établir les passerelles entre les citoyens, les différentes structures du système de gouvernance que représentent les comités locaux de gestion, la recette des finances, l'autorité administrative, le conseil municipal et l'exécutif communal. Le système évite les querelles de compétences entre ces instances et optimise les différentes contributions des systèmes représentatif et participatif. Il favorise la transparence, la circulation de l'information, fait connaître les prises de décision et converge vers des décisions concertées.

Cette démocratie locale, au regard de ses objectifs déclinés par la Commission française du débat public, est recommandable pour une meilleure gestion des revenus forestiers locaux dans la commune de Lomié. Ces principaux objectifs sont : favoriser l'expression et la participation des habitants dans la vie de la collectivité, de la cité ; faire connaître et comprendre les aspirations des citoyens aux dirigeants et aux décideurs ; faire connaître et comprendre les enjeux des politiques publiques aux citoyens, aux habitants, aux usagers ; améliorer la conception, la prise de décision et la mise en œuvre des projets d'intérêt général grâce au débat et à l'échange ; modifier les rapports entre acteurs « agissant » et usagers « subissant » de manière à trouver les solutions durables que les acteurs

¹⁵⁵ *Idem*, p.286.

s'approprient ; créer un lieu de convivialité, d'échange, de médiation, renouvelant le lien social entre les parties prenantes d'un projet. Les principes y relatifs sont : une bonne gouvernance favorisant le fonctionnement démocratique du système représentatif à l'écoute du système participatif ; la concertation en amont des projets : dès le début des discussions pour que le public puisse s'approprier le diagnostic et avoir une réelle influence sur les décisions ; l'objectivité, la transparence et la pédagogie comme support de l'information et de la communication ; l'accès à l'information comme condition de la participation à la prise de décision ; l'accord préalable sur les règles du jeu de la concertation : définir la contribution possible à la prise de décision et respecter les engagements pris ; l'échange et l'écoute à double sens : ascendante et descendante entre les décideurs et les habitants ; la durée pour donner du temps au processus de répondre à leurs objectifs et pérenniser les dispositifs ; la délibération ouverte aux débats, prenant en compte les conflits et les blocages pour converger progressivement vers le consensus ; la flexibilité et l'adaptation des outils et des dispositifs participatifs aux thèmes abordés et aux acteurs concertés favorisant le dialogue et des méthodes innovantes¹⁵⁶.

¹⁵⁶Cf. Article consulté sur le site suivant : <http://www.notre-planete.info>, le 12 novembre 2010 à 16h00.