

**ATELIER INTERNATIONAL SUR LA
GOUVERNANCE DES FORETS ET LA
DECENTRALISATION
EN AFRIQUE,**

8-11 Avril 2008, Durban, Afrique du Sud

**LA GOUVERNANCE DES REVENUS
FORESTIERS LOCAUX
EN AFRIQUE CENTRALE:
POUR LE MEILLEUR OU POUR LE PIRE ?**

Par

**Patrice Bigombe Logo,
CERAD-GRAPS/Université de Yaoundé II,
République du Cameroun**

L'état des forêts d'Afrique centrale

- Le Bassin du Congo, second massif forestier du monde, après l'Amazonie, avec près de **204 millions d'hectares de forêts denses et humides** et renferment **45% des ressources de la biodiversité mondiale**;
- Les forêts assument des fonctions sociales, culturelles et économiques importantes pour les populations et pour les Etats.

Place de la forêt dans les économies nationales

- L'exploitation forestière industrielle a débuté en Afrique centrale dans la seconde moitié du 19e siècle et s'est vraiment développée après la seconde guerre mondiale avec l'apparition des outils techniques plus développés: **le secteur forestier constitue le deuxième secteur le plus important de l'économie, après le pétrole, les mines ou l'agriculture.**
- Environ 60% de la superficie totale sont considérés comme industriellement exploitables: elle contribue pour 0,7% (en RDC) à 10-13% (en RCA) du produit national brut des pays, fournit près de 20% de l'emploi.

Réformes décentralisatrices des années 90 : la consécration de la fiscalité forestière décentralisée

- **Contexte des réformes décentralisatrices**
 - Libéralisation des régimes politiques
 - Mouvements sociaux: remise en cause de la gestion étatique exclusive et des politiques centralisées de gestion des forêts
 - **Contenu des réformes décentralisatrices: rétrocession d'une partie d'une partie des revenus financiers issus de l'exploitation du bois et de la faune sauvage aux collectivités locales et aux communautés villageoises, pour asseoir une gestion durable des ressources forestières et d'accroître la contribution de la gestion des forêts à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie des communautés villageoises.**

Configurations de la mise en œuvre des réformes

- Ces réformes ont constitué **une avancée indéniable dans l'amélioration de la contribution du secteur forestier à la lutte contre la pauvreté** dans le Bassin du Congo.
- Six pays ont mis en place ces mécanismes de rétrocession locale des revenus forestiers : le Burundi, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon et la République Démocratique du Congo.

Configurations de la mise en œuvre des réformes

- A partir des expériences Camerounaises et Gabonaises qui semblent plus avancées en pratique, cette étude pose la question de savoir **comment les Etats ont assuré la mise en œuvre effective de cette réforme ? Quelles logiques de gouvernance président à l'utilisation des fonds issus de la fiscalité forestière décentralisée dans la construction du développement des régions concernées ? Comment les sociétés locales ont intégré et domestiqué ces réformes ?**

Configurations de la mise en œuvre des réformes

I. La configuration normative

1. Consécration de la parafiscalité

- 1000FCFA/mètre cube de bois pour les ventes de coupe, mesures des cahiers de charges des exploitants forestiers et fonds d'appui au développement local institués par les entreprises forestières au Cameroun;
- Fonds d'appui au développement local (200FCFA/mètre cube de bois pour la CIB au Congo-Brazzaville et 1000 FCFA sur le mètre cube export des grumes exploitées pour la CEB au Gabon).

L'institutionnalisation des fonds d'appui au développement local par les industriels ne fait pas l'unanimité en Afrique centrale.

Configurations de la mise en œuvre des réformes

2. Système de partage des taxes et redevances forestières

- Cameroun : la redevance forestière, la taxe payée par les guides de chasse, dans le cadre de l'exploitation des zones d'intérêt cynégétique et la taxe d'affermage est répartie entre l'Etat (50%), les communes concernées (40%) et les communautés villageoises riveraines des forêts mises sous exploitation (10%) ;
- Centrafrique : la taxe d'abattage et la taxe de reboisement. La taxe d'abattage porte sur 7% de la mercuriale. Elle est répartie entre l'Etat (40% pour le trésor public) et 30% pour le Fonds forestier et les communes (30%). Pour la taxe de reboisement qui porte sur 11% de la mercuriale est répartie entre l'Etat (50% au trésor public et 25% au Fonds forestier) et les communes concernées (25%);

Configurations de la mise en œuvre des réformes

- **Congo-Brazzaville** : la taxe de superficie pour l'exploitation du bois et la taxe touristique dans les aires protégées. La taxe de superficie est perçue annuellement par l'administration des eaux et forêts auprès des titulaires des conventions. Elle alimente à 50% le fonds forestier et à 50% un compte spécial ouvert au trésor public, destiné au développement des régions ;
- **République Démocratique du Congo** : répartition de la redevance de superficie dont 40% est affecté aux entités administratives décentralisées de provenance du bois ou des ressources exploitées, soit 25% pour la province et 15% pour la collectivité rurale.

Configurations de la mise en œuvre des réformes

II. Effectivité de la rétrocession au Cameroun et au Gabon

- Redistribution de la RFA au Cameroun: 40 565 273 988 FCFA de l'année budgétaire 2000-2001 à décembre 2006; **53.816.163** FCFA pour les taxes d'affermage des ZIC au Nord du pays et 42 815 094 de 2000 à 2004 pour la gestion des ZICGC au Sud-Est ;
- Au Gabon, de l'année 2000 au 15 août 2007, l'expérience de la CEB a dégagé 779 479 247 FCFA distribués aux villages bénéficiaires.

Configurations de la mise en œuvre des réformes

III. Les enjeux de gouvernance

A. L'efficacité approximative des institutions de gestion des revenus forestiers locaux

Les arrangements institutionnels autour de la gestion des revenus forestiers locaux font **la part belle aux élus locaux et aux lettrés** : fonctionnaires retraités, les diplômés sans emploi retournés dans les villages, quelques notabilités locales. Ils sont **montés à la hâte, sans recul** (problème d'adéquation sociale des comités créés. Ils n'ont pas un sérieux ancrage local et une légitimité sociale établie: **émergence d'une élite forestière et marginalisation des détenteurs traditionnels des pouvoirs constitutionnels** sur les forêts: cooptation, auto-désignation. **Résultat: redevabilité ascendante, prédation, patrimonialisation.**

Configurations de la mise en œuvre des réformes

B. Performance relative, contrastée et dépréciative de la gestion des revenus forestiers locaux

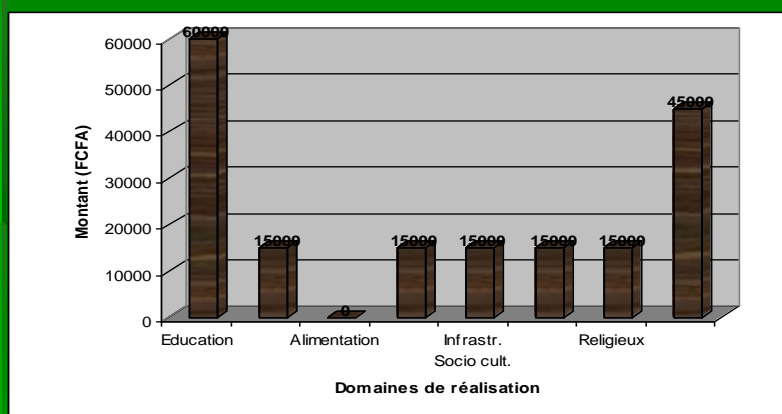
- **Tangibilité de quelques réalisations sociales dans certaines régions bénéficiaires au Cameroun et au Gabon** : l'expérience de la CEB au Gabon a contribué à l'amélioration de l'habitat dans les villages bénéficiaires et à la mise en place des infrastructures et des équipements sociaux : construction d'une école à Otoundou, d'un dispensaire à Ondzeye et des foyers culturels à Otoundou et Ossélé, achat des antennes paraboliques avec abonnement Canal+ France, des maillots des équipes de football, des tronçonneuses, la réparation des groupes électrogènes.

Configurations de la mise en œuvre des réformes

- A cela il faut ajouter les assistances sanitaires, les soutiens en cas de décès, la réhabilitation de cimetières, les prêts sans intérêts pour certains membres des communautés villageoises. Les maisons construites ont les dimensions de 9 mètres sur 8 ou de 8 mètres sur 7 avec un soubassement en briques et des murs en planche et une toiture en tôles ondulées.

Configurations de la mise en œuvre des réformes

Tendances similaires au Cameroun



Configurations de la mise en œuvre des réformes

- **Dimension résiduelle, inconsistante et inadaptée des réalisations sociales**
- Décalage et inadéquation entre les réalisations et les besoins et attentes des populations villageoises;
- Insuffisance des réalisations par rapport aux fonds investis;
- Manque de transparence, clientélisme et favoritisme dans la réalisation des investissements sociaux.

Conclusions

- 1. Les Etats d'Afrique centrale n'ont pas fait des choix uniformes dans la construction et la mise en œuvre des mécanismes de rétrocession et de gouvernance des revenus forestiers locaux. Mais, on observe une certaine convergence dans les principes, les pratiques, les résultats et les contraintes (par exemple l'imprégnation patrimonialiste et clientéliste des logiques de gouvernance des revenus forestiers locaux);

Conclusions

- Les rythmes de mise en œuvre des réformes — décentralisatrices en matière rétrocession et de gouvernance des revenus forestiers locaux — sont lents, les mutations normatives incomplètes et inachevées et les résultats insuffisants;
- Ce ne sont pas tant les principes structurants qui sont inadaptés, ni les gestionnaires ontologiquement improductifs. C'est plutôt **l'aménagement et la métamorphose du politique qui accompagne les réformes** qui sont plus solides et plus complexes qu'on ne l'avait imaginé. **Les mutations attendues ne relèvent pas exclusivement du seul domaine de la gestion forestière et des seuls enjeux locaux.**

Conclusions

- Elles s'inscrivent de manière plus large dans le champ du politique (**l'autoritarisme des Etats d'Afrique centrale**) et des rapports complexes entre le local, le national et l'international, toutes dimensions minorées dans la construction et la mise en œuvre des réformes décentralisatrices.
- Les relations politiques qui lient le centre à la périphérie autour de la gestion forestière génèrent des comportements stratégiques qui hypothèquent la capacité vertueuse des réformes.

Recommandations

- 1. Les réformes doivent être adaptées aux contextes sociaux de l'Afrique centrale, en particulier, à la complexité des rapports politiques et à la puissance des réseaux qui lient les sociétés locales aux centres de décision politique en contexte de décentralisation;
- 2. Valoriser les potentialités et les opportunités offertes par les processus de décentralisation enclenchés dans les Etats d'Afrique centrale (promouvoir la décentralisation démocratique) et dont la prétention est de faire éclore de des espaces publics locaux, de générer de nouvelles approches de gestion des biens collectifs et de réinventer de nouvelles citoyennetés

Recommandations

- 3. Réviser les mécanismes institués, pour ancrer les institutions de gestion dans la réalité sociologique des sociétés locales et s'assurer que les bénéfices financiers affectés aux communautés villageoises riveraines arrivent effectivement au village, par l'instauration d'une gestion différenciée, dans laquelle des institutions communales gèrent la quote-part communale et des institutions authentiquement villageoises gèrent la quote-part villageoise;
- 4. Faire advenir le meilleur, par la socialisation de l'Etat de droit, à partir de la refondation de la citoyenneté, qui elle-même suppose une redéfinition des droits et des responsabilités des citoyens dans leurs rapports politiques entre eux-mêmes, comme dans leurs rapports avec les Etats et leurs ramifications locales.