



## **Les défis de la redistribution des bénéfices monétaires tirés de la forêt pour les administrations locales**

Une décennie de redevance forestière assise sur la superficie du titre d'exploitation au Cameroun

Paolo Omar Cerutti  
Guillaume Lescuyer  
Samuel Assembe-Mvondo  
Luca Tacconi

# **Les défis de la redistribution des bénéfices monétaires tirés de la forêt pour les administrations locales**

## **Une décennie de redevance forestière assise sur la superficie du titre d'exploitation au Cameroun**

Paolo Omar Cerutti<sup>1,2</sup>

Guillaume Lescuyer<sup>1,3</sup>

Samuel Assembe-Mvondo<sup>1</sup>

Luca Tacconi<sup>2</sup>

1 Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), Bureau régional d'Afrique centrale, Cameroun, p.cerutti@cgiar.org

2 Crawford School of Economics and Government, Australian National University, Canberra, Australie

3 Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

Document Occasionnel 53

© 2010 Center for International Forestry Research  
Tous droits réservés.

Imprimé en Indonésie  
Photographies de couverture : Paolo Omar Cerutti (La RFA : un outil de developpement?)

Ce document occasionnel est traduit de l'article, The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local government: a decade of logging area fees in Cameroon, paru dans International Forestry Review 12 (2): 2010.

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonésie

T +62 (251) 8622-622  
F +62 (251) 8622-100  
E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

**[www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)**

# Table des matières

Résumé	iv
1. Introduction	1
2. Contribution de la RF au budget de l'État	3
3. Équité de la redistribution de la RF	6
4. La transparence	7
5. L'équité sur tout le territoire national	9
6. Efficacité de la RF	12
7. Conclusion	16
Références	18

# Résumé

Le cadre de réglementation camerounais sur les forêts, la faune et la pêche oblige les exploitants forestiers à payer une redevance forestière (RF), dont la moitié doit être reversée aux communes rurales (40 %) et aux villages riverains (10 %) des concessions forestières. La RF a pour objectifs principaux d'apporter des contributions régulières au budget de l'État et d'améliorer les moyens d'existence en milieu rural, par le biais d'une redistribution équitable et efficace des bénéfices tirés de la forêt. Après une décennie de mise en œuvre et la redistribution d'environ 85 millions € à une cinquantaine de communes, les avis dont font état les publications sont unanimes pour dire que les impacts sur les moyens d'existence de la distribution de la RF aux communautés sont faibles. Les évaluations exhaustives des impacts de la redistribution de la RF sur les administrations locales sont moins nombreuses. Cet article examine si la RF peut être un outil de développement local par le biais des autorités locales (les communes), en accordant une attention particulière aux aspects économiques, ainsi qu'aux aspects liés à l'équité et à la gouvernance. Une des conclusions les plus importantes est que les maires, bien qu'ils soient élus et unanimement accusés de détournements de fonds et de mauvaise gestion de la RF, ne sont bien souvent que des boucs émissaires dans un système politique complexe qui ne permet pas à la population rurale de sanctionner directement les utilisations abusives de la RF par l'intermédiaire du système électoral actuel.

# 1

## Introduction

**A**u Cameroun, les concessions forestières constituées d'une ou de plusieurs unités forestières d'aménagement (UFA) et les ventes de bois sur pied ou ventes de coupe (VC) fournissent le gros de la production annuelle de bois, environ 91 % en 2007 (MINFOF 2008). Ces deux titres d'exploitation ont été mis en place par la loi forestière de 1994. Ils diffèrent surtout par le fait que contrairement aux UFA, les VC sont des titres d'exploitation à court terme (durée maximale de 3 ans) qui ne nécessitent pas de préparation ni de mise en œuvre d'un plan d'aménagement forestier. La loi forestière a instauré un système d'enchères pour l'attribution des UFA et des VC (République du Cameroun 1994, 1995). Les exploitants forestiers ayant déposé une soumission sont classés par rapport à un ensemble de critères techniques et financiers, dont une offre financière à l'hectare pour la totalité de la surface forestière, puis la soumission retenue est ensuite multipliée par la surface du titre forestier mis aux enchères. Le montant ainsi calculé, dû chaque année par l'exploitant forestier, constitue la redevance forestière (RF).

Même si la RF existait déjà dans le code forestier précédent, la loi forestière de 1994 et ses décrets d'application apportent une innovation majeure du fait qu'ils prévoient la distribution de la RF entre le Trésor public, qui conserve 50 % du total, et les communes rurales et les villages où se situent les titres

d'exploitation, qui reçoivent respectivement 40 % et 10 % du montant total.

Conformément à la politique forestière élaborée par le Ministère des forêts et de la faune (ci-après dénommé le ministère) au cours de la première moitié des années 90, la RF devait satisfaire deux objectifs généraux. Elle visait en premier lieu à préserver la contribution importante au budget de l'État représentée par les taxes forestières, et en second lieu à améliorer les sources de revenus en milieu rural par le biais d'une redistribution décentralisée, directe et équitable des recettes forestières.

Après plus d'une décennie de mise en œuvre, la RF a apporté une contribution significative au budget de l'État (voir : MINEFI 2006). Nous savons en même temps que l'impact direct sur les moyens d'existence des communautés a été modeste (Nzoyem *et al.* 2003 ; Bigombe Logo 2004 ; Ndjanyou et Majerowicz 2004b ; Oyono 2004, 2006 ; Morrison *et al.* 2009 ; Oyono *et al.* 2009). Nous disposons de nettement moins d'informations sur l'utilisation et l'impact des 40 % de RF revenant aux communes rurales, et ce principalement pour deux raisons. Premièrement, contrairement à ce qui se passe pour la part de 10 %, aucune réglementation spécifique sur l'utilisation de la part de 40 % n'a été arrêtée : la RF est considérée comme un produit municipal, et à ce titre, elle s'additionne aux autres produits

de financement des communes. De ce fait, il est difficile d'identifier l'utilisation qui a été faite de ce produit particulier. Deuxièmement, l'examen et l'évaluation de la gestion des recettes publiques au niveau communal ne sont guère aisées dans un grand nombre de cas, s'agissant de questions délicates d'un point de vue politique.

Cet article traite donc de l'utilisation de la part de 40 % de RF revenant aux communes, car, si cette part était gérée correctement, ces recettes contribueraient au développement local et à la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Cette étude utilise des données quantitatives, gracieusement mises à disposition par les ministères des Forêts et de la Faune, des Finances et de l'Administration territoriale, ainsi que des données quantitatives et qualitatives collectées en 2008 et 2009 auprès de huit communes choisies parmi celles qui ont encaissé des volumes de RF importants au cours de la dernière décennie. Des entretiens ont été menés avec les maires concernés et des membres des conseils municipaux, ainsi qu'avec des organisations de la population locale.

Le cas du Cameroun, et notamment la redistribution des recettes fiscales provenant

des ressources naturelles, a une portée plus générale. Plusieurs autres pays du bassin du Congo ont adopté des cadres réglementaires similaires et peuvent donc tirer profit des enseignements du cas camerounais. De plus, il existe un débat international sur de possibles systèmes de redistribution futurs dans le cadre de stratégies de la REDD. Ces systèmes pourraient être mieux conçus si des mesures étaient d'abord prises à l'égard des obstacles étudiés dans cet article, qui se situent dans le domaine de la gouvernance.

La première partie retrace brièvement l'histoire de la RF dans le contexte camerounais et traite de la contribution qu'elle a apportée au budget de l'État durant la dernière décennie. La deuxième partie aborde la distribution de la RF au niveau communal en étudiant le fonctionnement du système actuel, ainsi que des scénarios possibles permettant de parvenir à une redistribution plus équitable entre les communes. Finalement, l'efficacité de l'utilisation de la RF au niveau communal et son influence sur la gouvernance locale sont analysées pour les huit communes formant l'objet de l'étude. La dernière partie apporte des conclusions.

# 2

## Contribution de la RF au budget de l'État

Pendant les années 90, la nouvelle loi forestière et en particulier ses dispositions relatives au système d'enchères prévu pour l'allocation des UFA et des VC n'ont pas été mises en œuvre de manière efficace. Seules quelques UFA ont été attribuées et les enchères ont été marquées par des irrégularités et des attributions arbitraires qui ne tenaient compte ni de la compétence des sociétés, ni de la valeur des enchères (Global Forest Watch 2000 ; Cerutti et Tacconi 2008). Cela a entraîné une interruption des enchères entre 1997 et 2000, la taxe sur les exportations de grumes et les surtaxes, calculées en fonction des volumes de bois, devenant les sources principales de recettes forestières. Ces taxes ont rapporté environ 31 millions € par an au cours de la période 1994–1999.

En 1999, le ministère a imposé une interdiction partielle sur les exportations de grumes. Cette mesure a eu pour effet de réduire d'environ 82 % les taxes à l'exportation de grumes entre 1999 et 2000, dont la valeur moyenne annuelle s'est stabilisée à 6 millions € entre 2000 et 2008. La mise en vigueur de cette interdiction, disposition prévue de longue date par la loi de 1994, était particulièrement malvenue pour le Trésor dans la mesure où celui-ci venait de mettre en œuvre le troisième Programme d'ajustement structurel (PAS) et que la taxe d'entrée de scierie récemment instituée en 2000 connaissait une application

difficile (MINEFI 2006), alors que la RF n'avait pas encore commencé à produire les augmentations de recettes escomptées.

En 2000, le ministère a relancé la pratique d'attribution des UFA et des VC aux enchères et les montants levés par l'intermédiaire de la RF ont augmenté. Au cours de la période 2000–2008, la RF a fourni environ 20 millions € annuels en moyenne aux coffres du Trésor : ce montant était inférieur au produit provenant des taxes à l'exportation de grumes des années 90, surtout si l'on tient compte de l'inflation, mais permettait néanmoins d'alimenter de manière essentielle les recettes du Trésor, remplissant ainsi globalement sa fonction. D'autres taxes instituées par les réformes fiscale et douanière de 1994 et 2002, et en particulier celles qui sont liées à l'industrialisation stimulée par l'interdiction sur les exportations de grumes, telles que la TVA, ont permis de combler le déficit, bien qu'elles ne soient généralement pas considérées comme des taxes forestières proprement dites.

Le prix de l'offre pour l'attribution d'UFA et de VC est constitué de deux parties, déterminant la RF : un prix plancher fixé par le ministère et l'offre des sociétés, exprimé à l'hectare. Le prix plancher de l'offre est fixé à 3,8 €/ha pour les VC et à 1,5 €/ha pour les UFA. Les VC ont un prix plancher plus élevé parce que ce sont des titres à court terme, ne nécessitant pas la préparation d'un plan



d'aménagement. La loi prévoit l'ajustement périodique de ces taux par le ministère, particulièrement en fonction de l'inflation ou de conditions économiques particulières, mais ils n'ont jamais été modifiés.

Le montant total de la RF due tous les ans par chaque société correspond donc au prix de l'offre, multiplié par la surface totale (en hectares) de l'UFA ou de la VC attribuée. Les VC ont obtenu par le passé des prix d'offres plus élevés que les UFA : le prix moyen auquel 169 VC ont été attribuées entre 2000 et 2008 a été d'environ 21,3 €/ha, alors que celui auquel 93 VC sont attribuées actuellement est d'environ 3,8 €/ha. Au moins deux facteurs permettraient d'expliquer ce différentiel de prix. Le premier est lié au fait que pour les UFA, la période d'attribution est de 15 années renouvelable et la surface de ces titres peut aller jusqu'à 200 000 ha, tandis que les VC concernent une surface maximale de 2500 ha et doivent être exploitées dans les trois années suivant l'attribution du titre (République du Cameroun 1994 ; 1995). Le second facteur est lié à l'obligation pour les sociétés, dans le cas des UFA, de réaliser des investissements supplémentaires pour assurer la durabilité de leurs opérations d'exploitation (par la préparation d'un plan d'aménagement par exemple, prévoyant la définition de surfaces d'exploitation annuelles, ou l'engagement des sociétés à mettre en place des systèmes de certification forestière).

La RF perçue en 2008 s'est élevée à environ 19,5 millions € pour une surface d'environ six millions d'hectares, comprenant à la fois des UFA et des VC. Ce chiffre porte la RF au rang de première taxe forestière, devant la taxe d'abattage (TA) (Figure 1) qui figure en seconde position.

Fin 2006, toutes les UFA disponibles avaient été attribuées au moins une fois (MINFOF 2008) et, si l'on tient compte des prix des offres et de leurs surfaces, la RF annuelle perçue devrait s'élever à environ 22,8 millions €. Cependant, ce montant n'a jamais été atteint parce que chaque année, des sociétés

ne font pas face à leurs engagements et abandonnent leurs UFA.

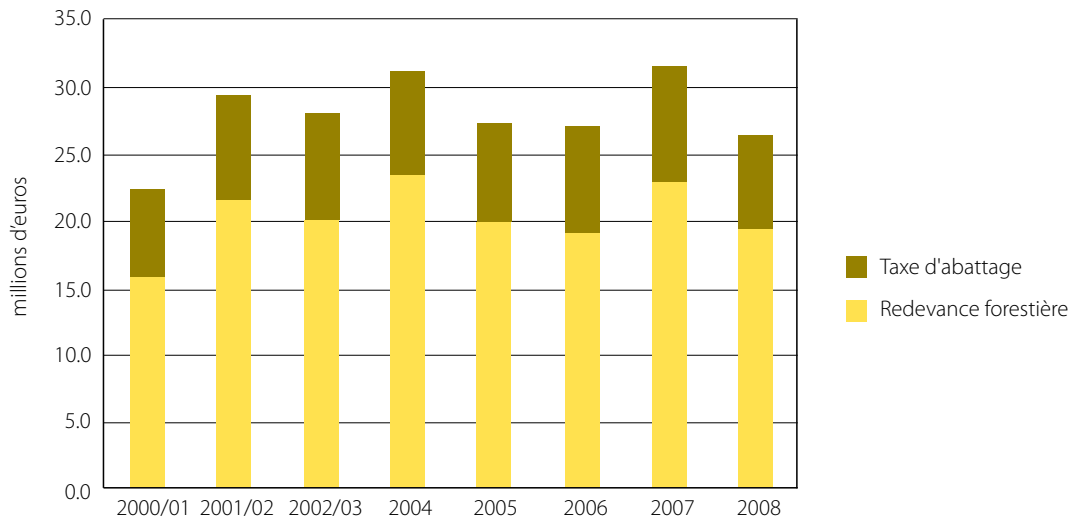
A court terme, il est probable que les recettes générales tirées de la RF sur les UFA diminueront du fait que plusieurs UFA ont été attribuées aux enchérisseurs les plus offrants, alors que ces sociétés n'étaient pas forcément prêtes à s'engager sur la voie de la gestion durable des forêts à long terme. Dans ces cas, la société retenue exploite l'UFA pendant quelques années et verse une part annuelle relativement élevée de RF, puis abandonne la concession. Par conséquent, la RF projetée doit être réévaluée en fonction du nombre d'UFA qui sont abandonnées après quelques années. Par exemple, le prix moyen payé pour six UFA, abandonnées en 2007 et réattribuées ultérieurement, est passé de 9,6 €/ha environ à 2,9 €/ha environ, entraînant ainsi une baisse de la RF d'environ 2,7 millions € par an par rapport au montant projeté. En 2008 et 2009, environ huit UFA supplémentaires ont été abandonnées, ce qui entraînera une baisse probable de leur RF quand le ministère procédera à leur réattribution.

A plus long terme, les recettes provenant de la RF varieront en fonction de la politique du ministère à l'égard des VC. Pendant plus de dix ans après l'adoption de la loi forestière de 1994, la politique menée consistait à attribuer des VC jusqu'à ce que toutes les UFA aient été attribuées par le biais des enchères, de manière à maintenir constante la production de bois d'une année sur l'autre, et partant, les recettes fiscales (par le biais de la RF), tout en abandonnant progressivement les titres non liés à une obligation de gestion durable des forêts, comme source d'approvisionnement pour la production (MINEF 1999 ; 2004). Le ministère avait prévu de réduire la production de bois issue des VC dès 2004, et d'y mettre complètement fin d'ici à 2007 (MINEF 2004). Cependant, même si les VC ont vu leur nombre passer d'environ 130 en 1997/1998 à environ 15-20 en 2007/2008 (MINEF 1999 ; MINFOF 2008), cette politique n'a jamais été complètement mise en application et le

ministère est même revenu sur ce principe dès 2009, puisqu'il a attribué environ 40 VC cette même année.

Compte non tenu des décisions ministérielles futures, on peut dire que la RF est devenue la taxe forestière principale et qu'elle contribue à financer le budget de l'État de

manière non négligeable, satisfaisant ainsi l'un de ses objectifs principaux. Dans les parties suivantes, nous tâcherons d'évaluer la satisfaction de son autre objectif principal, à savoir la contribution de la RF aux sources de revenus des populations rurales et le renforcement de l'équité de la redistribution des bénéfices tirés de la forêt.



**Figure 1. Superficies et taxes d'abattage recouvrées 2000–2008**

# 3

## Équité de la redistribution de la RF

Depuis son institution, la redistribution de la RF à toutes les communes du territoire national est une priorité du discours politique national sur le plan de l'équité. Cette préoccupation est un sujet de litige déjà ancien entre l'administration centrale et les communes et les villages décentralisés, surtout ceux non limitrophes aux UFA et VC mais situés dans des zones forestières, tels que les communes en bordure d'aires protégées qui ne bénéficient pas de la RF. De plus, il y a eu à plusieurs reprises des conflits entre les communes n'encaissant que des montants de RF très faibles (ou comportant des centaines de villages) et les communes touchant des sommes de RF importantes (en raison de l'étendue de leur territoire ou de leur localisation dans des régions enclavées), à répartir entre un nombre limité de villages.

Le recouvrement de la RF auprès des exploitants forestiers et sa redistribution entre les communes et les villages concernés a connu plusieurs changements au cours de la dernière décennie. Pendant quelques années après la loi de 1994, la RF a été redistribuée en liquidités aux communautés rurales, sans qu'il ne soit établi de règles claires au sujet de son utilisation. Puis, en 1998, le gouvernement a adopté un décret ordonnant que 10 % de la totalité des recettes de RF soient consacrés au développement des villages (MINEFI et MINAT 1998). En 2000,

l'augmentation du nombre d'UFA et de VC attribuées par le ministère a fait l'objet de tant d'attention dans les milieux politiques que la loi fiscale adoptée l'année suivante comprenait des dispositions prévoyant la création d'un fond d'égalisation pour répartir la RF entre un plus grand nombre de communes, y compris des communes non boisées. Cependant, aucun consensus politique n'a pu être atteint sur la question du fonds après l'adoption de la loi fiscale et celui-ci n'a jamais été créé. Entre 1998 et avril 2007, les exploitants forestiers payaient la RF au ministère des Finances par chèques trimestriels, dont des chèques à part pour les montants correspondant aux 10 % et aux 40 %, qui étaient ensuite transmis aux communes et aux villages concernés. Depuis avril 2007, les exploitants forestiers déposent directement les montants de la RF sur deux comptes spéciaux dont les communes sont titulaires, l'un destiné à la part revenant aux communes (40 %), et l'autre à la part revenant aux villages (10 %). Le transfert de fonds est également notifié au ministère des Finances, qui a abandonné son rôle de perceuteur tout en conservant celui de contrôleur.

Deux questions concernant l'équité se posent souvent. L'une est principalement de nature technique et concerne la transparence de la procédure adoptée pour le calcul de la RF. L'autre est plus politique et porte sur la redistribution de la RF à l'échelle du territoire national tout entier.

# 4

## La transparence

La RF est assise sur la superficie des UFA et des VC appartenant à une commune donnée (République du Cameroun 1994 ; 1995) et oblige les ministères concernés à définir un ensemble commun de données de référence. Le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation fixe les limites officielles des communes. Le ministère des Forêts reporte l'emplacement de ces limites et détermine les superficies des titres d'exploitation. Le ministère des Finances contrôle l'encaissement par chaque commune de la RF due par les exploitants forestiers. En théorie, ces diverses autorités responsables devraient produire un ensemble transparent de données avec les montants annuels projetés revenant à chaque commune. En pratique, les ministères ne se consultent pas et les données générées par un ministère ne sont pas actualisées à l'aide des données produites par les autres. Cette situation fait que les maires, les conseillers et la population locale sont dans l'ignorance quant aux montants de RF qui leur sont dus et dans de très nombreux cas, les communes n'ont pas reçu les montants escomptés (par exemple Nzoyem *et al.* 2003 ; Ndjanyou et Majerowicz 2004a ; Morrison *et al.* 2009 ; Oyono *et al.* 2009).

Pendant deux ans (jusqu'à 2005), les chèques payés par les exploitants forestiers étaient remis aux maires lors de réunions publiques qui se tenaient à Yaoundé et auxquelles la presse et les autres médias réservaient une

grande attention. Ces réunions étaient à l'origine demandées, puis reconnues par les donateurs comme la manifestation d'une gestion transparente, puisque tous pouvaient vérifier les montants attendus par chaque commune du pays. Depuis 2005, les montants dus et effectivement déboursés par commune et par titre d'exploitation n'ont pas été divulgués, même si plusieurs UFA et VC supplémentaires ont été attribuées, et que certaines ont été abandonnées, tandis que d'autres ont enregistré des modifications de leur surface initiale.

Ce manque de clarté dans les données et les responsabilités partagées par plusieurs ministères, quinze ans après l'adoption de la loi, s'explique plus par un choix politique que par des défaillances techniques. Ce manque de transparence laisse la porte ouverte à des allégations d'abus de gestion et des conflits au niveau local entre les membres du conseil et la population locale au sujet de la répartition de la RF. Il est très difficile pour les maires et les habitants des villages dans le Cameroun rural d'avoir accès aux données de référence (superficies et prix des offres), de contrôler les taxes payées par les exploitants forestiers et d'évaluer la part qui devrait leur être reversée chaque année. La littérature rend compte de nombreux cas, avant la mise en place du système de transfert bancaire direct, c'est-à-dire avant 2007, dans lesquels les montants de RF due n'ont jamais été inscrits au budget des communes, ou dans

lesquels des écarts existaient entre les montants payés par les sociétés au ministère des Finances et les montants qui parvenaient effectivement à certaines communes rurales (par exemple, Nzoyem *et al.* 2003 ; Ndjanyou et Majerowicz 2004b ; Morrison *et al.* 2009 ; Oyono *et al.* 2009).

Ce manque de transparence influe également sur les relations entre les maires, les membres du conseil communal élu votant le budget annuel, et la population locale. Il arrive souvent que les maires et autres membres des élites locales

soient soupçonnés de n'utiliser qu'une partie de la RF pour des activités de développement communal et d'après ces dires, d'en garder une part importante pour une utilisation à des fins personnelles ou politiques. De tels conflits pourraient être évités si des données de référence étaient mises en commun et largement diffusées. Au lieu de cela, leur résolution nécessite souvent que l'un des ministères intervienne politiquement en prenant une décision arbitraire.

# 5

## L'équité sur tout le territoire national

**A**u cours de la décennie passée, l'équité de la redistribution de la RF à un plus grand nombre de communes que celles qui en bénéficient est un thème qui revient périodiquement dans la sphère politique camerounaise. Comme constaté ci-dessus, un fond d'égalisation a été proposé mais jamais mis en œuvre. Vers la fin 2009, la loi sur la décentralisation a enfin établi que la moitié des 40 % reçus par chaque commune doit être centralisée de nouveau en un fond d'égalisation et redistribuée à toutes les communes présentes sur le territoire national (République du Cameroun 2009). Le fond a également été introduit dans la loi fiscale de 2010 (République du Cameroun 2010), mais un décret d'application est nécessaire pour clarifier les modalités pratiques de la redistribution, y compris les critères d'éligibilité des communes, et rendre le fonds complètement opérationnel. Si les solutions techniques sont faciles à concevoir, il n'en va pas de même pour la mise en œuvre du nouveau fond, qui requiert un consensus politique sur les avantages qu'il est censé apporter. Les raisons invoquées qui plaident pour le fond sont que le nombre de villages en bordure d'UFA et la population totale concernée ne sont pas pris en compte dans la procédure de redistribution existante. Une commune possédant un territoire étendu et un petit nombre de villages sur lesquels des UFA et des VC sont attribuées, comme c'est souvent le cas dans la région est du Cameroun produisant le plus grand

volume de bois, encaissera des montants de RF plus importants qu'une commune avec un territoire plus réduit ou un plus grand nombre de villages, comme dans la région sud. Il peut sembler logique qu'une commune produisant plus reçoive plus de recettes, mais la majorité des communes camerounaises ne partage pas cet avis, surtout celles qui sont exclues du système de redistribution actuel. Les positions actuelles peuvent s'expliquer par plusieurs raisons.

La moitié de la RF levée pendant la période 2000–2008 (environ 85 millions €) a été redistribuée à environ 90 communes différentes, dont 63 communes rurales au plus en 2006. Cependant, comme toutes les UFA disponibles ont été attribuées et qu'une réduction du nombre des VC est anticipée, environ 51 communes en moyenne seront concernées régulièrement par le processus de redistribution.

Les données 2007 sur la RF (Tableau 1) montrent que : a) la population concernée par la redistribution de la RF dans les 51 communes représente 6,3 % des Camerounais ; b) la surface officielle des communes concernées correspond à environ 35 % du territoire national ; et c) il existe de grandes différences entre les montants perçus par les 51 communes, non seulement en valeur absolue, mais également lorsque l'on considère les montants annuels reçus par personne.

**Tableau 1. RF redistribuée par classe de valeur en 2007**

RF redistribuée/an en €	Nombre de communes	% de la population totale	€/personne/an (moyenne par classe)
Plus de 450 000	5	0,6	49,9
Entre 300 000 et 450 000	7	0,8	23,5
Entre 150 000 et 300 000	12	1,8	11,5
Entre 75 000 et 150 000	6	0,6	11,7
Moins de 75 000	21	2,5	2,9
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>6,3</b>	<b>19,9</b>

En moyenne, la population des 51 communes a reçu environ 20 € par personne et par an. Les revenus moyens par habitant au Cameroun en 2007 s'élevaient à environ 733 €, mais les revenus moyens en milieu rural sont généralement beaucoup plus faibles, puisqu'ils sont inférieurs à 100 €. Ainsi, les montants reversés par personne et par an les plus importants, soit environ 50 € et 23,5 € (colonne D, Tableau 1), sont loin de constituer un apport négligeable pour les revenus dans les régions rurales. Cependant, les montants les plus faibles redistribués par habitant, rencontrés le plus fréquemment dans la majorité des communes et qui concernent la majorité de la population, sont moins significatifs. Il arrive souvent que la question de l'équité globale du système de redistribution soit justement soulevée dans ces communes.

Le problème de la redistribution équitable a également été soulevé par rapport au fait que la redistribution ne concerne pas toutes les communes camerounaises (environ 370), ni les communes riveraines des forêts protégées. Les aires protégées dans les paysages forestiers s'étendent sur environ 3,9 millions d'hectares, et concernent 93 communes au total sur environ 170 communes situées dans les zones forestières du pays. Parmi ces 93 communes comportant des aires protégées, 37 (soit environ 70 % de la superficie des aires protégées) bénéficient déjà de la RF provenant d'UFA existantes, et 56 n'encaissent aucune RF. Ces dernières considèrent que les aires protégées constituent un manque à gagner par rapport à la RF que ces forêts

permettraient de générer si elles étaient attribuées aux enchères en vue d'une exploitation de leur bois. Ce dernier groupe de communes, ainsi que les communes sans forêts, jugent le système de redistribution inéquitable. Ces deux groupes émettent la critique que les forêts camerounaises appartiennent à tous les Camerounais et qu'à ce titre, tous devraient en bénéficier.

Ces questions de nature politique, sociale et financière méritent qu'on s'y attèle, car si une partie de la population estime injuste la loi forestière, elle pourrait être tentée de mettre un terme à l'injustice en commettant des actes illégaux, si une solution concertée n'est pas trouvée. La population rurale vivant à proximité des aires protégées pourrait par exemple se livrer davantage à l'exploitation forestière illégale et au braconnage pour compenser ce déficit de RF. Ce sentiment d'injustice n'est certainement pas la cause première de l'exploitation forestière illégale, celle-ci résultant principalement de la rentabilité économique de cette activité et de l'absence de sanctions, mais il constitue néanmoins l'un des facteurs d'aggravation de celle-ci.

Si les pressions politiques exercées par les communes et la population mécontentes pourraient justifier l'adoption d'un système de redistribution différent, d'autres facteurs font pencher la balance du côté d'une résistance au changement. Certains de ces facteurs sont probablement de nature politique. Ainsi par exemple, si les régions est et sud, bastions traditionnels du parti au pouvoir,

possèdent des aires protégées (officielles ou prévues) sur environ 15 % de leur territoire et des UFA sur 32 %, le rapport entre les aires protégées et les UFA s'inverse dans les régions sud-ouest et littorale, qui comportent des aires protégées sur 25 % de leur surface et des UFA sur 10 % et 6 % de leur superficie respectivement. D'un point de vue financier, cela veut dire que les deux premières régions

touchent 9,8 millions € de RF, alors que les secondes n'en encaissent que 0,5 million €. Par conséquent, un fond d'égalisation, dont l'objectif serait de redistribuer la RF, transférerait des fonds des bastions traditionnels du parti au pouvoir vers les régions où l'opposition est plus forte, ce qui irait à l'encontre des intérêts du premier.



# 6

## Efficacité de la RF

La RF est devenue une source principale de recettes pour de nombreuses communes rurales. Il est clair que la place prépondérante occupée par la RF dans les budgets communaux est plus marquée pour les communes qui n'ont pas développé d'autres activités économiques que celles qui sont liées à l'exploitation du bois. En 2008, dans un échantillon de huit communes situées dans la région est du Cameroun, la proportion des recettes annuelles totales provenant de la RF variait entre 52 % et 95 % (Tableau 2). La RF constitue un moyen très efficace de stimulation du développement socio-économique pour de nombreuses communes, même si l'efficacité de son utilisation a été mise en cause (par exemple, Bigombe Logo 2004 ; Oyono 2004, 2006 ; Lescuyer *et al.* 2008 ; Morrison *et al.* 2009). Comme le montre l'analyse ci-dessous, nos conclusions portant sur cet échantillon de

communes semblent confirmer les doutes déjà exprimés sur l'utilisation efficace de la RF.

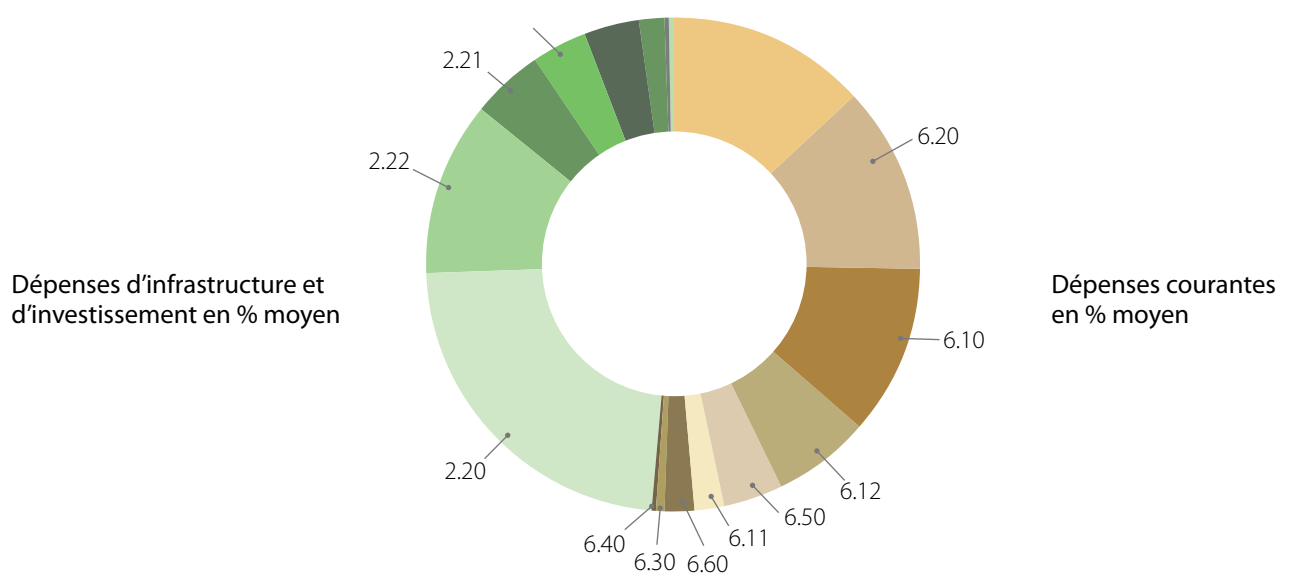
Il est difficile d'évaluer la façon dont la RF est utilisée au niveau communal pour deux raisons principales. Tout d'abord, en général, les conseillers communaux élus renâclent fortement à montrer les comptes communaux aux personnes souhaitant les voir, même si ce sont des documents publics. Ensuite, même lorsque les conseillers autorisent la visualisation des comptes, une portion des fonds est affectée à des dépenses incorporelles, difficiles à évaluer. Dans les huit communes de l'échantillon, seules quatre catégories représentent des investissements (Tableau 3) : il s'agit de l'achat de parcelles de terrain (code budgétaire 2.10), des autres actifs corporels (2.20), de la conception et la construction de bâtiments (2.21), des biens d'équipement et biens mobiliers (2.22). Ces postes budgétaires

**Tableau 2. Part de la RF dans le budget communal annuel**

Commune	Recettes communales totales (en milliers €)	RF (en milliers €)	Part de la RF dans le budget communal (%)
1	1250	1183	95
2	663	545	82
3	839	629	75
4	698	479	69
5	482	333	69
6	353	214	61
7	2202	1221	55
8	278	147	52

**Tableau 3. Dépenses communales d'un échantillon de 8 communes**

Code budgétaire	Dépenses courantes	Moyenne des 8 communes (%)
6.70	Autres dépenses	13,2
6.20	Dépenses communes de personnel	12,1
6.10	Matériels et fournitures utilisés	11,1
6.12	Autres services utilisés	6,6
6.50	Subventions accordées	3,7
6.11	Transport utilisé	2,1
6.60	Transferts de fonds accordés	1,8
6.30	Taxes et droits	0,5
6.40	Frais financiers	0,5
	<b>Total</b>	<b>51,7</b>
<b>Dépenses d'infrastructure et d'investissement</b>		
2.20	Autres actifs corporels	23,0
2.22	Biens d'équipement et biens mobiliers	11,2
2.21	Conception et construction de bâtiments	4,7
1.50	Remboursement de dettes à moyen et à long terme	3,8
1.60 & 1.70	Remboursement d'autres dettes à moyen et à long terme	3,6
2.10	Achat de parcelles de terrain	1,5
2.60	Avoirs et crédits	0,3
2.50	Autres emprunts à moyen et à long terme	0,2
	<b>Total</b>	<b>48,3</b>



représentent environ 41 % en moyenne des dépenses totales.

Trois catégories budgétaires sont consacrées à des dépenses jusque-là prises en charge par l'État, telles que les subventions et les transferts de fonds accordés à des établissements scolaires et des équipements collectifs, coûts qui ne sont pas toujours identifiables (codes budgétaires 6.50 et 6.60), et les autres actifs corporels (2.20), dépenses affectées à la construction de routes nationales et régionales. Comme les autres biens corporels (2.20) ont déjà été pris en compte, les deux postes de dépense restants représentent environ 6 % des dépenses totales. Les postes budgétaires « matériels et fournitures » (6.10) et « dépenses communes de personnel » (6.20), quoique souvent clairement surestimées dans le budget ou difficiles à retrouver ou justifier, représentent environ 23 % des dépenses, ce qui porte les dépenses corporelles à environ 70 % des dépenses totales.

Plusieurs autres catégories budgétaires recouvrent toute une panoplie de dépenses incorporelles, difficilement identifiables, qui semblent être laissées à l'appréciation des maires. C'est le cas du transport (code budgétaire 6.11) et des autres services (6.12) par exemple, utilisés par de nombreuses personnes pour diverses raisons, et des autres dépenses (6.70), engagées pour des raisons aussi variées qu'obscurées dans bien des cas. Ces coûts divers représentent environ 22 % du budget communal total, tandis que les 8 % restants sont principalement affectés au remboursement des dettes communales. Par conséquent, une part non négligeable de la RF est utilisée pour des dépenses, tant corporelles qu'incorporelles, qui ne sont souvent pas identifiables.

De manière générale, après plus d'une décennie de redistribution de la RF, plusieurs problèmes liés à la gestion fondamentale des budgets communaux demeurent et ont des conséquences directes sur l'efficacité des dépenses. Souvent, ces problèmes perdurent pour des raisons essentielles. Depuis que

la RF a commencé à garnir les coffres communaux, plusieurs dépenses qui étaient jusque-là prises en charge par les budgets des ministères concernés, comme les dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructure, ont dû être englobées dans les budgets communaux, du fait des défaillances de l'État en matière d'investissements (Oyono *et al.* 2009). De plus, l'efficacité de la RF est mise en cause par l'insuffisance des compétences techniques du personnel communal en matière de gestion budgétaire, d'autant plus que les budgets ont parfois été multipliés par trois avec l'institution de la RF.

Dans d'autres cas, les maires et les conseillers sont en partie responsables de cette inefficacité. Ainsi, il est très rare que des activités stimulant de la croissance, telles que la mise en place de systèmes de microcrédits et de subventions financières, soient des investissements prioritaires. Les maires interrogés affirment que la loi n'indique pas clairement si de telles activités peuvent être financées au moyen de la RF, mais les communes rurales n'ont souvent pas la vision à long terme qui permettrait de réaliser de tels investissements, dont la durée peut être considérée incompatible avec le mandat de cinq ans des maires et des conseils communaux. Il n'existe pas encore de plans de développement stratégique dans environ 70 % des communes au Cameroun, et celles-ci dépendent de sources externes de revenus, ce qui peut affaiblir leur capacité à diversifier les moyens de développement à long terme dont elles disposent. En 2009 par exemple, le gouvernement a réduit de moitié les taux de RF pour tenter de réduire les impacts négatifs de la crise financière auxquels l'industrie du bois se trouvait confrontée. Cette mesure a eu pour conséquence de réduire considérablement les recettes dont disposaient de nombreuses communes, réduction ayant des effets négatifs sur les services publics essentiels que sont l'éducation et la santé, presque entièrement financées par la RF.

L'absence de contrôle efficace et indépendant de l'utilisation de la RF, ainsi que l'inexistence de sanctions en cas d'abus de gestion sont des

aspects qui influent sur la gestion de la RF et qui demeurent irrésolus. Certes, des outils sont prévus pour identifier les mauvaises pratiques de gestion financière et imposer des sanctions efficaces, mais la volonté politique pour les mettre en œuvre fait défaut. Le ministère des Finances par exemple est censé organiser des audits réguliers de la gestion de la RF au niveau communal. Or, ces contrôles sont rares et même si des sanctions sont prises, elles ne sont souvent pas appliquées. Les contrôles administratifs sont aussi souvent mal conçus, le contrôleur ayant également des responsabilités en matière de gestion des fonds publics utilisés. Par exemple, même si ce sont les communes qui reçoivent la RF et les maires élus qui sont en charge de sa gestion, dans bien des cas, les maires n'autorisent de dépense importante ou ne signent de chèque que s'ils ont l'aval tacite (ou dans certains cas la contre-signature) d'un fonctionnaire plus haut placé, que ce soit l'Officier Divisionnaire ou l'Administrateur. Mais, comme les dépenses communales sont souvent utilisées pour payer ces fonctionnaires (en leur versant des indemnités journalières pour couvrir les dépenses diverses qu'ils engagent), ils sont bien mal placés pour exercer un contrôle indépendant et objectif sur la manière dont sont utilisées les finances publiques.

Les contrôles dans les conseils communaux sont également délicats à réaliser ; ceux-ci sont constitués d'une douzaine de conseillers élus qui s'engagent à gérer ensemble les affaires de la commune sous la direction du maire. Tous les conseillers élus sont en théorie responsables devant les habitants de la commune. Cependant, en pratique, la plupart des conseillers sont élus sur la liste du maire. Une fois élus, ils sont donc mal placés pour mettre en cause les décisions de ce dernier quand elles concernent la manière de dépenser les recettes publiques, surtout parce que toutes les dépenses personnelles des conseillers (corporelles et incorporelles) sont souvent prises en charge par le budget communal et qu'elles doivent être autorisées par le maire. Il est évident que cette contradiction entre une responsabilité théorique devant la population,

et une dépendance au maire dans la pratique n'autorise guère la discussion, la modification et le contrôle de la gestion budgétaire pendant les réunions du conseil, comme l'ont indiqué plusieurs des personnes interrogées.

Certes, les maires sont, tous les cinq ans, redevables de leurs actes envers la population qui les a élus. Ainsi, l'utilisation de la RF peut devenir un sujet essentiel dans les campagnes électorales, comme ce fut le cas durant les dernières élections de 2007. En principe, le maire peut être sanctionné pour sa gestion de la RF au moment des élections. Mais en pratique, comme les candidats éligibles sont sélectionnés centralement par leur parti, la RF peut devenir un atout de négociation dans la compétition pour les candidatures et le pouvoir, ce qui a pour effet de couper les maires des populations, comme l'indiquent les résultats d'entretiens avec les représentants d'organisations de la population locale et d'ONG dans les cinq communes percevant plus de 450 000 € par an (Tableau 1).

Tous les maires des communes de l'échantillon exerçaient leurs fonctions lors du mandat 2002-2007. Dans une de ces communes, la population avait une opinion très négative de la RF, le maire utilisant celle-ci pour son profit personnel. Dans ce cas particulier, le maire n'a pas été sélectionné par le comité central de son parti pour se présenter aux élections de 2007, mais les personnes interrogées ont déclaré qu'elles n'auraient de toute façon pas voté pour lui. Dans deux communes, l'utilisation de la RF était considérée comme équitable, et les maires de ces communes ont été réélus en 2007, malgré les rumeurs faisant état de l'utilisation d'une partie de l'argent par ceux-ci à des fins personnelles. Dans les deux dernières communes, malgré l'image très négative au sein de la population concernant l'utilisation de la RF par les maires, ces derniers ont été réélus. Dans l'une, le maire était le seul candidat présenté par le parti majoritaire, et dans l'autre, selon la population, le maire avait utilisé la RF comme un atout de négociation pour imposer sa candidature au parti et remporter les élections communales.

# 7

## Conclusion

Pendant la période 2000-2008, la RF représentait en moyenne environ 20 millions € de recettes annuelles pour les coffres de l'État. Par rapport aux taxes forestières acquittées dans les années 90, qui étaient en grande partie fonction des volumes de grumes exportées, la RF est une source de fonds publics très importante. Cependant, l'impact de la RF sur la redistribution équitable des bénéfices tirés de la forêt et son efficacité pour combattre la pauvreté en milieu rural restent encore faibles. Tout d'abord, la transparence du mécanisme de répartition de la RF est encore limitée. Les ministères des Forêts, des Finances et de l'Administration territoriale ne sont pas encore parvenus à générer un ensemble de données fondamentales, qui soit homogène, public et largement diffusé, donnant les surfaces communales et les montants annuels par titre d'exploitation devant être reversés à chaque commune. Ensuite, seule une minorité de communes rurales et de villages a bénéficié du montant approximatif de 10 millions € de RF redistribuée annuellement au cours de la dernière décennie, avec de grandes variations entre les communes. En conséquence, des considérations liées à l'équité de la redistribution de la RF ont souvent figuré au centre des préoccupations politiques et se sont traduites par deux propositions en faveur de la création d'un fond d'égalisation, présentées en 2001 et en 2009, mais non encore mises en œuvre.

Une plus grande transparence des données fondamentales pourrait améliorer l'efficacité de la RF, parce qu'elle conduirait au développement de stratégies de plus long terme dans les communes et les villages concernés, tandis que la négociation d'un consensus politique sur l'équité du mécanisme de redistribution pourrait permettre d'améliorer l'image de la RF au sein des populations.

Cependant, une meilleure transparence et un consensus sur le mécanisme de redistribution ne sauraient avoir à eux seuls un véritable impact sur les moyens d'existence en milieu rural ; ces mesures doivent être associées à l'application de sanctions en cas de détournement de fonds ou de mauvaise gestion de la RF. L'évaluation des budgets de huit communes encaissant des montants de RF importants a permis de montrer qu'environ 22 % des dépenses annuelles sont constituées de dépenses difficilement identifiables, qui semblent laissées à l'appréciation des maires. De plus, les dépenses réalisées pour des actifs corporels sont souvent très difficiles à justifier ou à identifier. Il existe déjà plusieurs outils permettant d'imposer des sanctions. Mais pour assurer la prise et l'application de sanctions efficaces et objectives, les rôles et les responsabilités dans la chaîne de contrôle doivent être clarifiés.

Les maires sont souvent mis en cause lorsqu'un abus de gestion s'est produit ou lorsque les impacts escomptés sur la pauvreté en milieu rural ne se concrétisent pas. Le cadre réglementaire actuel leur attribue en effet le rôle le plus important dans la gestion de la RF et ils sont tenus de rendre des comptes à la population au sujet de leurs décisions. Mais une analyse plus approfondie des mécanismes de redistribution et de sanction montre qu'ils ne sont bien souvent que des boucs émissaires politiques. Par exemple, en 2009, l'administration centrale a décidé unilatéralement de diviser par deux la RF payée par les exploitants forestiers, afin de réduire l'impact de la crise financière mondiale sur les entreprises. Le nouveau fond d'égalisation se donne lui aussi pour objectif de diviser à nouveau par deux la RF encaissée actuellement par les communes en valeur absolue. Ces deux mesures auront un impact considérable sur les budgets communaux, mais elles ont été prises sans consulter les maires concernés. Or, les maires seront toujours tenus de rendre des comptes au sujet de l'impact de la RF sur les sources de revenus des citoyens.

En tant que représentants du peuple, démocratiquement élus, les maires sont soumis, en cas de mauvaise gestion de la RF, à la sanction du peuple au moment des élections. Dans certains cas, c'est effectivement ce qu'il s'est passé. Mais

l'analyse des élections de 2007 dans cinq communes ayant encaissé les montants de RF les plus importants durant la dernière décennie, montre qu'un seul maire n'a pas été réélu parmi trois maires considérés par la population comme ayant mal géré la RF, voire même comme l'ayant détournée à des fins personnelles. Dans les deux autres communes analysées, bien que les organisations de la population locale et les ONG interrogées lors de cette étude aient exprimé des points de vue très négatifs sur l'utilisation de la RF pendant le mandat 2002–2007, les mêmes maires ont été réélus en 2007 parce qu'ils ont été choisis comme candidats en lice par le parti au pouvoir.

Enfin, il convient de noter que des investissements pour développer des activités stimulant la croissance sont rarement réalisés, même lorsque la gestion de la RF par les maires est considérée comme équitable par la population et qu'il n'y a pas de conflits. Or, ces investissements dans l'infrastructure publique sont certainement nécessaires et souvent justifiés, surtout dans des domaines tels que la santé, l'éducation et la construction de routes, où l'administration centrale n'assume pas son rôle. Mais ils renforcent l'idée que la RF est un revenu de substitution pour les communes rurales, ce qui risque fortement de porter atteinte aux objectifs originels de la RF.

# Références

- Bigombe Logo, P. 2004 Le retournement de l'état forestier : l'endroit et l'envers des processus de gestion forestière au Cameroun. Presses de l'Université catholique d'Afrique centrale. Yaoundé, Cameroun.
- Cerutti, P.O. et Tacconi, L. 2008 Forests, illegality, and livelihoods : the case of Cameroon. *Society and Natural Resources* 21(9): 845-853.
- Global Forest Watch 2000 An overview of logging in Cameroon. World Resources Institute, Washington, DC.
- Lescuyer, G., Ngoumou Mbarga, H. et Bigombe Logo, P. 2008 Use and misuse of forest income by rural communities in Cameroon. *Forests, Trees and Livelihoods* 18: 291-304.
- MINEF 1999 Planification de l'attribution des titres d'exploitation forestière. Ministère de l'Environnement et des Forêts, Yaoundé, Cameroun.
- MINEF 2004 Planification de l'attribution des titres d'exploitation forestière. Ministère de l'Environnement et des Forêts, Yaoundé, Cameroun.
- MINEFI 2006 Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun Draft n°1 août 2006. Ministère de l'Économie et des Finances, Yaoundé, Cameroun.
- MINEFI and MINAT 1998 Arrêté conjoint n° 00122/MINEFI/MINAT du 29 avril 1998, fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines. Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère de l'Administration Territoriale, Yaoundé, Cameroun.
- MINFOF 2008 La production forestière en chiffres. Lettre Vert, décembre 2008 - mai 2009. 20: 24-42. Ministère des Forêts et de la Faune, Yaoundé, Cameroun.
- Morrison, K., Cerutti, P.O., Oyono, P.R. et Steil, M. 2009 Broken promises : Forest revenue-sharing in Cameroon. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ndjanyou, L. et Majerowicz, C.H. 2004a Actualisation de l'audit de la fiscalité décentralisée du secteur forestier camerounais. Institutions et Développement, Boulogne, France.
- Nzoyem, N., Sambo, M. et Majerowicz, C.H. 2003 Audit de la fiscalité décentralisée du secteur forestier camerounais. Institutions et Développement, Boulogne, France.
- Oyono, P.R. 2004 One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resource management decentralisation in Cameroon. *Journal of Modern African Studies* 42(1) : 91-111.
- Oyono, P.R. 2006 Acteurs locaux, représentation et politiques des éco-pouvoirs dans le Cameroun rural post-1994. *Canadian Journal of Development Studies* 27(2).
- Oyono, P.R., Cerutti, P.O. et Morrison, K. 2009 Forest taxation in post-1994 Cameroon : distributional mechanisms and emerging links with poverty alleviation and equity. CIFOR et World Resources Institute, Bogor, Indonésie, et Washington, DC.
- République du Cameroun 1994 Loi No 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, République du Cameroun.
- République du Cameroun 1995 Décret No 95-53-PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts, République du Cameroun.
- République du Cameroun 2009 Loi No 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.
- République du Cameroun 2010 Code Général des Impôts. Ministère des Finances - Direction Générale des Impôts.

Les Documents occasionnels du CIFOR contiennent des résultats de recherche qui sont importants pour la foresterie tropicale. Le contenu est revu par des pairs en interne comme en externe. Pour avoir une copie électronique, visitez [www.cifor.cgiar.org/publications/papers](http://www.cifor.cgiar.org/publications/papers).

[www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)

[www.ForestsClimateChange.org](http://www.ForestsClimateChange.org)



**Centre de recherche forestière internationale**

CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. CIFOR est l'un des 15 centres au sein du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR). Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.

