

Initiative pour la Gouvernance Démocratique des Forêts (RFGI)
Soutien aux moyens d'existence tirés
des forêts par la représentation locale

Représentation locale compromise dans la gestion de la rente forestière communautaire au sud-est Cameroun



Antang Yamo

Représentation locale compromise dans la gestion
de la rente forestière communautaire
au sud-est du Cameroun

Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI)

Programme recherche

L'Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI) est un programme de recherche et de formation, sur la gouvernance environnementale en Afrique. Il est conjointement mis en œuvre par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et l'Université de l'Illinois à Urbana Champaign (UIUC). Il est financé par l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA). Les activités de RFGI sont concentrées dans 12 pays : Burkina Faso, Cameroun, RD Congo, Ghana, Kenya, Mozambique, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud, du Sud-Soudan, Tanzanie et Ouganda. L'initiative forme également des jeunes et des chercheurs en politique nationale dans les pays stratégiques afin de construire un large réseau d'analystes africain sur la gouvernance environnementale.

Les nations à travers le monde ont mis en place des réformes en matière de décentralisation qui aspirent à rendre réceptives et responsables les collectivités locales face aux besoins et aux aspirations des citoyens de manière à améliorer l'équité, la prestation de services et la gestion des ressources. Les ressources naturelles, notamment les forêts, jouent un rôle important dans ces décentralisations puisqu' ils fournissent aux collectivités et aux populations locales les revenus nécessaires, la richesse et les moyens de subsistance. Les collectivités locales responsables peuvent fournir aux populations qui dépendent des ressources forestières de la souplesse dont ils ont besoin pour gérer, adapter et faire face au changement de leur environnement. Le RFGI vise à renforcer et aider à institutionnaliser les collectivités locales réceptives et responsables dans le processus de gouvernance locale qui réduisent la vulnérabilité, améliorent le bien-être local, et la gestion des forêts avec un accent particulier sur les garanties en développement et des lignes directrices pour assurer la mise en œuvre juste et équitable de Réduction des émissions résultant du déboisement et la dégradation des forêts (REDD +) et les interventions en matière d'adaptation climatique.

REDD + est un programme mondial pour le décaissement de fonds principalement destinés à payer les gouvernements nationaux des pays en développement, afin de réduire les émissions de carbone forestier. REDD + nécessitera des institutions locales permanentes capables d'intégrer les besoins locaux avec des objectifs nationaux et internationaux. Les résultats de la recherche de RFGI en Afrique seront comparés avec les résultats des collaborateurs en Asie et en Amérique du Sud afin d'améliorer la portée comparative de RFGI, et d'élargir sa pertinence politique géographique.

Note des éditeurs du document de travail (RFGI)

James Murombedzi, Jesse Ribot
et Gretchen Walters

Les luttes pour le contrôle et l'accès à la nature et aux ressources naturelles, les luttes pour le contrôle de la terre, des forêts, des pâturages et des pêcheries, sont des luttes pour la survie, l'autodétermination, et pour donner un sens à l'existence. Les ressources naturelles sont indispensables à la vie en milieu rural et aux moyens de subsistance. En effet, elles fournissent les ressources matérielles nécessaires pour la survie, la sécurité et la liberté. Pour participer et agir sur le monde qui les entoure, les individus, les ménages et les communautés doivent disposer de biens qui le leur permettent. La capacité d'accumuler des biens et celle d'accéder aux services publics et du marché dépendent en partie de ces ressources liés à l'infrastructure politico-économique (droits, recours, représentation, marchés et services sociaux) qui relèvent du domaine de l'État. La démocratie, qui à la fois permet et exige la liberté d'agir, trouve ses racines dans ces biens et infrastructures.

Depuis les années 1980, les gouvernements africains s'emploient à la mise en œuvre de diverses réformes pour aboutir à la décentralisation du pouvoir afin de rendre l'administration locale plus démocratique en la tenant responsable de la satisfaction des besoins et aspirations des citoyens dans maints endroits, cela s'est traduit par une décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles désormais aux mains des administrations locales. Afin de répondre aux besoins des individus, des ménages et de la communauté, les administrations locales, elles aussi, ont besoin de ressources et de pouvoirs décisionnels. Il doit y avoir un domaine public – un ensemble de ressources publiques, telles que les forêts ou les pêcheries, qui constituent ce domaine de la démocratie, le domaine des décisions et services que les citoyens peuvent exiger au gouvernement. Les ressources naturelles, une fois décentralisées aux mains de la collectivité locale, constituent une part importante des ressources des individus, des ménages, des communautés et des gouvernements, facilitant ainsi cette marche vers la démocratie locale.

Les ressources naturelles fournissent aux collectivités locales et aux personnes des richesses et des moyens de subsistance. Bien que la nature ne constitue pas la seule

source de revenus en milieu rural, la décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles est un élément fondamental de la réforme de l'administration locale. Cependant, les réformes de la gouvernance ont été mises en œuvre dans un contexte globalement caractérisé par une persistante crise qui a frappé les systèmes économique et financier occidentaux, qui à leur tour ont donné libre cours à la privatisation et la libéralisation tout azimut dans tous les domaines de la vie, y compris la nature. Le processus a dépouillé les collectivités locales des ressources publiques – privant ainsi les individus et les communautés d'une raison de s'engager, car il est inutile de tenter d'influencer un gouvernement qui n'a aucun pouvoir. La privatisation prive les peuples qui dépendent des forêts de l'accès aux ressources jadis relevant du domaine « public » ou anciennement gérées de façon traditionnelle. Les gouvernements, ainsi que les organismes internationaux tels que le programme des Nations Unies, dans leur programme intitulé Réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD), ne font que rythmer davantage cette cadence en collaborant avec des sociétés privées pour promouvoir la privatisation des ressources naturelles. Les enclosures qui en résultent menacent le bien-être des populations tributaires des ressources naturelles, et la viabilité des réformes démocratiques.

Le spectre du changement climatique accentue la crise de l'enclosure. Une réponse clé aux changements climatiques a été la tentative de réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce à l'amélioration de la capacité des forêts dans les pays en voie de développement à stocker le carbone, soi-disant pour protéger l'atmosphère ainsi que les communautés qui utilisent ces forêts. ONU REDD entend ainsi payer les communautés, à travers leurs gouvernements nationaux, pour qu'elles conservent leurs forêts comme réserve de stockage de carbone. Le signe '+' a été ajouté à la REDD pour former la REDD+, dont le but est d'appeler à l'amélioration des services des écosystèmes, la gestion des forêts, la conservation, la restauration des forêts et le reboisement pour accroître la capacité de stockage du carbone. Conçu selon le modèle des Paiements pour les services environnementaux (PSE), la REDD+ a le potentiel d'injecter de nouvelles et colossales sommes d'argent dans l'utilisation et la gouvernance des ressources locales. Dans ce contexte marqué par les administrations locales fragiles, les démocraties naissantes et les puissants intérêts privés, de tels flux de fonds encouragent la commercialisation et la privatisation des forêts et des ressources naturelles et la dépossession des utilisateurs des ressources locales. Cette financiarisation des ressources naturelles réduit terriblement la portée des programmes de gouvernance démocratique des ressources naturelles. Sans doute, la mise en œuvre de la REDD+ devrait aussi tirer les leçons et éviter les pièges qui ont jalonné le parcours des programmes de PSE, surtout si elles entendent défendre les intérêts des populations locales dans la prise de décisions relatives à la gouvernance des ressources naturelles .

L'Initiative de gouvernance forestière (RFGI) est un programme de recherche et de formation à l'échelle de l'Afrique sur la gouvernance environnementale qui s'intéresse à la promotion d'une décentralisation responsable et adaptée afin de renforcer la représentation des populations rurales forestières dans les instances décisionnelles des collectivités locales. Depuis janvier 2012, le programme a mené 33 études de cas dans 12 pays africains, avec des cas comparatifs sur le Népal et le Pérou, afin d'évaluer les conditions dans lesquelles les autorités centrales délèguent les décisions relatives à la gestion et à l'utilisation des forêts aux administrations locales, et pour définir les conditions qui permettent aux collectivités locales de s'engager dans une gestion forestière saine, équitable et favorable aux pauvres. Visant à permettre aux collectivités locales de jouer un rôle intégrateur dans le développement rural et la gestion des ressources naturelles, ces études de cas sont en cours de finalisation et ont été publiées afin de susciter le débat public sur l'administration et la démocratie locales. Cette série de documents de travail publiera les études de cas du RFGI ainsi que d'autres études comparatives de la gouvernance décentralisée des ressources naturelles en Afrique et ailleurs qui portent sur l'articulation entre la démocratie locale et les systèmes de gestion des ressources naturelles. Partant des concepts de choix et de reconnaissance institutionnels, les cas traitent d'une gamme complète de questions relatives à la gestion décentralisée des forêts dans le contexte de la REDD+, y compris les choix institutionnels des organismes engagés, les effets de ces choix sur l'obligation redditionnelle et la représentation, et les relations entre les autorités locales et d'autres institutions locales. Cette série comprendra également des synthèses qui discutent des principaux résultats du programme de recherche du RFGI.

Basé au CODESRIA, et financé par l'Agence suédoise pour le développement international (ASDI), le RFGI est une initiative de collaboration de trois ans entre le CODESRIA, l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign (UIUC) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Les documents de travail du RFGI, y compris les documents de référence, la description du programme du RFGI, et le manuel méthodologique du RFGI, sont disponibles en ligne aux adresses suivantes :

- <http://www.codesria.org/spip.php>,
- http://www.iucn.org/fr/propos/union/secretariat/bureaux/paco/programmes/paco_forest/thematiques_et_projets/gouvernance_and_iucn_tools/projets_en_cours/_programme_de_recherche__initiative_pour_la_gouvernance_democratique_des_forets_/
- UIUC <http://sdep.beckman.illinois.edu/programs/democracyenvironment.aspx#RFGI>

DOCUMENT DE TRAVAIL No. 12

Les éditeurs de la série : James Murombedzi, Jesse Ribot et Gretchen Walters

Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI)

Soutien aux moyens d'existence tirés des forêts
par la représentation locale

Représentation locale compromise dans la gestion de la rente forestière communautaire au sud-est du Cameroun

Antang Yamo



© CODESRIA 2015

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique

Avenue Cheikh Anta Diop Angle Canal IV

BP 3304 Dakar, 18524, Sénégal

Site web : www.codesria.org

ISBN : 978-2-86978-626-4

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne doit être reproduite ou transmise sous aucune forme ou moyen électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou l'usage de toute unité d'emmagasinement d'information ou de système de retrait d'information sans la permission au préalable du CODESRIA.

Mise en page : Alpha Ousmane Dia

Image de la couverture : Avec la permission de Mark Ribot, tiré de son *Ceramic Dog: Your Turn* (2012 Northern Spy Records/Yellowbird Records)

Cover design: Ibrahima Fofana

Distribué en Afrique par le CODESRIA

Distribué ailleurs par African Books Collective/www.africanbookscollective.com

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation indépendante dont le principal objectif est de faciliter et de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, de créer plusieurs forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche ainsi à lutter contre la fragmentation de la recherche dans le continent africain à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent toutes les barrières linguistiques et régionales.

Le CODESRIA publie une revue trimestrielle, intitulée *Afrique et Développement*, qui se trouve être la plus ancienne revue de sciences sociales basée sur l'Afrique. Le Conseil publie également *Afrika Zamani* qui est une revue d'histoire, de même que la *Revue Africaine de Sociologie* ; la *Revue Africaine des Relations Internationales (AJIA)* et la *Revue de l'Enseignement Supérieur en Afrique*. Le CODESRIA co-publie également la *Revue Africaine des Médias* ; *Identité, Culture et Politique : un Dialogue Afro-Asiatique* ; *L'Anthropologue africain ainsi que Sélections Afro-Arabs pour les Sciences Sociales*. Les résultats des recherches, ainsi que les autres activités de l'institution sont aussi diffusés à travers les « Documents de travail », le « Livre Vert », la « Série des Monographies », la « Série des Livres du CODESRIA », les « Dialogues Politiques » et le *Bulletin du CODESRIA*. Une sélection des publications du CODESRIA est aussi accessible au www.codesria.org

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Carnegie Corporation de New York (CCNY), à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à l'Open Society Foundations (OSFs), à TrustAfrica, à l'UNESCO, à l'ONU Femmes, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

Table des matières

<i>Note sur l'auteur</i>	viii
<i>Remerciements</i>	xi
<i>Résumé</i>	xiii
<i>Introduction</i>	1
1. Site de l'étude et méthodes	5
2. Mécanismes redistributifs au Cameroun	7
3. Représentation locale et redevance forestière annuelle	11
Le paysage institutionnel de gestion de la RFA.....	11
Construction de la représentation et participation publique.....	13
Représentation locale sans redevabilité.....	18
Des représentants locaux non sanctionnés.....	19
4. Analyse et discussion	21
Pluralisme institutionnel et construction de la représentation.....	21
La question de la redevabilité.....	22
Effets sur la démocratie locale.....	24
Emergence des résistances locales.....	25
5. Enseignements pour la REDD+	27
6. Conclusion	29
<i>Notes</i>	31
<i>Références</i>	33

Note sur l'auteur

Antang Yamo est anthropologue, enseignant à la Faculté des Arts, Lettres et Sciences Humaines (FALSH) de l'Université de Yaoundé¹ et chercheur à l'Initiative de la Gouvernance Forestière Réceptive (RFGI), un Programme de Recherche Conjoint CODESRIA/Université de l'Illinois/UICN sur les Politiques. Ses travaux de recherche portent, essentiellement, sur l'analyse des politiques publiques de l'environnement et les enjeux de pouvoir autour de la gestion foncière et forestière. Il s'intéresse également aux questions de droits et de reconnaissance des populations « pygmées » d'Afrique centrale.

Remerciements

Qu'il me soit permis ici de témoigner ma gratitude aux responsables du Programme RFGI pour l'opportunité qu'ils m'ont offerte de réaliser cette étude. Je suis particulièrement reconnaissant à l'égard de Jesse Ribot, James Murombedzi, Gretchen Walters et Phil René Oyono. Je suis aussi reconnaissant à l'égard de plusieurs collègues, pour leurs remarques, commentaires et suggestions. Je pense notamment à Jacques Pollini et Emmanuel Nuesiri, Patrice Bigombe Logo et Guy Patrice Dkamela qui, bien que ne faisant pas partie de cette équipe de recherche, n'ont ménagé aucun effort pour nous éclairer sur des questions cruciales relatives à ce travail ; qu'ils trouvent ici notre parfaite reconnaissance.

La réalisation de cette étude a aussi été rendue possible grâce au soutien, à la générosité et à l'hospitalité de nombreuses personnes qu'il importe de remercier ici. Il s'agit, principalement, des autorités administratives, municipales et traditionnelles des localités de Mindourou et de Ngoyla et du secrétaire général de la commune de Messok. Que les communautés villageoises de Nkouak, Djouyaya, Djolempoum, Ampel, Mayang, Nemeyong, Bedoumo et Djaposten trouvent ici une marque de reconnaissance pour leur accueil chaleureux. Je ne saurais oublier mon assistant Patrick Flavien Tsamzock, qui m'a servi de guide, mon collègue du Cameroun, David Eteme, et le chauffeur de IUCN Cameroun, le regretté Modeste Medjo, avec qui nous avons partagé les moments les plus difficiles de cette recherche. A toutes ces personnes, je témoigne ma profonde gratitude.

Résumé

Au Cameroun, la gestion décentralisée de la redevance forestière annuelle (RFA) repose sur les collectivités territoriales et les communautés locales, avec, comme objectifs, l'accroissement des pouvoirs de la population dans la prise de décision, l'augmentation de la participation populaire et le développement local. La présente étude, conduite dans la commune de Mindourou (sud-est du Cameroun) en 2012 et 2013, porte sur l'évaluation des modes de construction et d'exercice de la représentation locale dans la gestion de la RFA. Les résultats des enquêtes montrent que le processus se caractérise par une très faible participation communautaire dans la désignation des représentants locaux, ainsi qu'une « représentation » locale sans redevabilité descendante. Le Cameroun entend concevoir les arrangements du mécanisme REDD+ en s'appuyant sur les schémas de montage de la redistribution de la RFA. Or les structures et les mécanismes existants ne peuvent pas encore jouer ce rôle. Les dysfonctionnements relevés dans le cadre de la RFA pervertissent la représentation et rendent impossible la démocratie locale. Les arrangements qui seront mis en place pour la redistribution des potentiels fonds REDD+ devront corriger cet état de chose, afin de jouer un rôle critique pour garantir la légitimité et l'efficacité du processus.

Introduction

Depuis les années 1990, les gouvernements des pays en développement ont entrepris un vaste mouvement de transfert des responsabilités et pouvoirs de gestion des ressources naturelles et des bénéfices à des institutions locales (Moore 1997 ; Milol *et al.* 2000 ; Banque Mondiale 2000 ; Ribot 2003). L'acte par lequel un gouvernement central cède formellement des pouvoirs à des institutions et acteurs localisés à des niveaux inférieurs dans la hiérarchie politique, administrative et territoriale est généralement appelé décentralisation (Crook et Manor 1998 ; Agrawal et Ribot 1999). Les théoriciens soutiennent qu'une décentralisation efficace repose sur un transfert de pouvoirs à des autorités locales tenues de rendre compte aux communautés locales de l'exercice de leur pouvoir et des résultats (Crook et Manor 1998 ; Smoke 2000 ; Ribot 2003 ; Oyono et Efoua 2006). De même, du point de vue du législateur et du décideur camerounais, la gestion décentralisée des forêts et des bénéfices est censée renforcer les pouvoirs des autorités subnationales, augmenter la participation communautaire et contribuer à l'amélioration des conditions de vie au niveau local. La Loi Forestière de 1994 et l'ensemble de décrets et arrêtés ministériels qui l'accompagnent posent les bases juridiques, institutionnelles et administratives de la redistribution et la gestion de la redevance forestière annuelle (RFA) (Milol *et al.* 2000). La gestion et la redistribution de la RFA se font à travers des institutions et autorités locales qui, à cet égard, représentent les populations locales. Les travaux sur la RFA et représentation ayant été faites par Tole 2000 ; Bigombe 2003 ; Oyono et Efoua 2006 mettent en exergue la question de la dépendance et la capture des comités de gestion par des forces extérieures. Les auteurs indiquent que cette forme de représentation n'est pas responsable et ne conduit pas à la démocratie locale, car ladite représentation a été mal construite. Toutefois, la présente étude de cas apporte une contribution additionnelle dans la mesure où, d'une part, elle explore les effets de la représentation sur la démocratie locale et, d'autre part, tire les leçons de la forme de représentation construite par la RFA en vue d'informer la mise en place d'un autre mécanisme redistributif, la REDD+ basée sur l'effort que fourniront les communautés pour sauvegarder l'environnement.

Depuis 2005, sous l'égide de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), une proposition très ambitieuse nommée Réduction des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégénération (REDD+) est discutée dans les négociations internationales (Karsenty et Ongolo 2012). Mécanisme de marché dans son concept dit « marché du carbone », la REDD+ introduit une évolution dans l'approche de la gestion durable des forêts (COMIFAC 2012). C'est le cas des « crédits carbone » et de la redistribution des bénéfices associés, dont la perspective suscite de nombreuses attentes dans les pays en développement. Bien que les négociations sur les mécanismes de financement de la REDD+ n'aient pas encore produit un consensus sur tous les instruments à mobiliser, la question financière se présente néanmoins comme primordiale dans la préparation des pays en développement pour la REDD+ (Kasulu 2009 ; Austin *et al.* 2010 ; Dkamela 2012 ; Seymour et Angelsen 2013). Le document de préparation à la REDD+ au Cameroun fait référence à l'expérience de redistribution de la RFA, pour l'élaboration d'un système spécifique de partage approprié pour la REDD+ (MINEPDED 2012). Dans ce cas, il y aura des formes de représentation locale ou sub-nationale. Il s'agira, pour les représentants, de transformer les besoins et aspirations des populations en actes (Pitkin 1967 ; Manin *et al.* 1999). L'analyse de la représentation locale dans la gestion de la RFA est donc susceptible de renseigner le processus REDD+.

Cet article découle d'une étude de cas sur l'exercice de la représentation sub-nationale dans la redistribution et la gestion de la RFA. Il en ressort trois principales constatations : i) les modalités de choix et autorités locales sont, toutes, définies par des textes juridiques et administratifs ; ii) la représentation locale dans la gestion et la redistribution de la RFA est mal exercée, dans la mesure où les représentants locaux ne répondent pas de leurs actes aux populations qu'elles représentent ; iii) l'ensemble du processus est confisqué par les autorités locales élues (le maire, ses collaborateurs et les responsables des comités riverains), qui n'accordent aucun espace aux populations locales pour s'exprimer et influencer les décisions. Cette situation produit des stratégies opportunistes et des pratiques qui annulent les efforts pour la démocratie locale dans la gestion des ressources et des bénéfices forestiers au sud-est du Cameroun. Les représentants locaux, c'est-à-dire les maires et les leaders des comités villageois de gestion, n'ont pas encore à ce jour fait preuve d'une gestion responsable des revenus. Par ailleurs, ils ne rendent pas compte aux populations locales et ne sont pas dans l'ensemble sanctionnés (Bigombe 2003 ; Oyono *et al.* 2008).

Dans ce contexte et compte tenu du fait que le Cameroun, dans la mise en place du mécanisme REDD+ veut s'appuyer sur l'expérience RFA, la question fondamentale est de savoir dans quelle mesure les leçons de l'institutionnalisation de la RFA au

Cameroun peuvent informer ou pas le déploiement de la REDD+ au niveau local en termes de démocratie et de représentation. De ce fait, l'hypothèse suivante indique que la participation des citoyens à travers un gouvernement local représentatif dûment habilité, incluant de facto les communautés locales au processus de prise de décision dans le domaine de la gestion des revenus forestiers, conduit inéluctablement à la démocratie locale. Car la conception et la mise en œuvre du type d'institution dans le cadre de la REDD+ et l'attribution des bénéfices seront plus justes au niveau local que s'ils représentent les besoins et les aspirations des communautés.

Pour analyser cette situation, ce travail s'appuie sur la théorie de la représentation. Les théoriciens de la représentation (Pitkins 1967 ; Wellstead *et al.* 2003 et Manin 2005) affirment qu'en fonction des circonstances, le peuple délègue contractuellement sa souveraineté aux représentants pour qu'ils parlent et agissent au nom du groupe (Luttrell *et al.* 2012 ; Manin 2012). La dévolution des pouvoirs et des responsabilités aux autorités locales représentatives part du présupposé selon lequel les décisions prises à partir du niveau le plus bas sont plus conformes aux besoins et aspirations des citoyens (Ostrom 1990 ; Bromley 1991 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Ribot 2011). En transférant des pouvoirs et des responsabilités à des institutions et autorités locales représentatives des populations dans le cadre de la REDD+, on pourrait aboutir comme le pensent Larson et Ribot (2010), à des résultats plus conformes aux besoins et aspirations des populations locales.

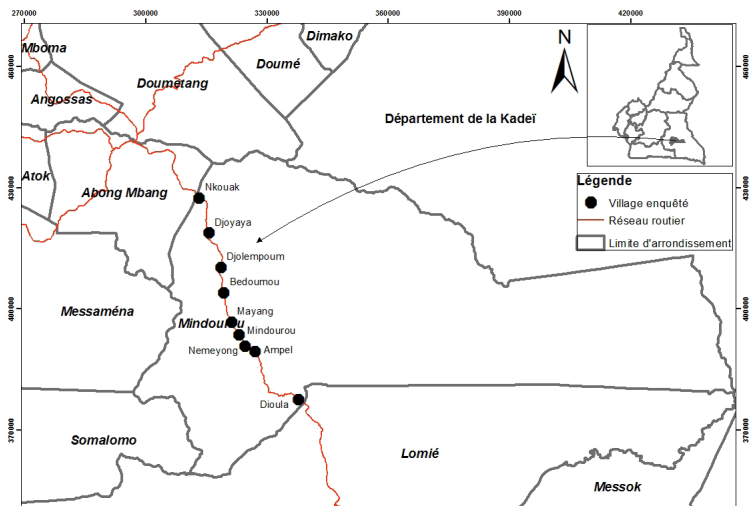
Dans la région du sud-est du Cameroun, des progrès sont certes accomplis dans la gouvernance forestière, mais la dévolution des pouvoirs de gestion de la RFA est très peu visible pour être vraiment efficace. Les autorités locales à qui on a transféré les pouvoirs ne sont pas représentatives. Le fait que les membres des comités villageois soient nommés par décisions municipales fait que la représentation au sein des institutions de gestion des bénéfices forestiers ne repose pas sur une légitimité sociale, ce qui ne peut par conséquent pas permettre l'avènement d'une véritable représentation démocratique. La mainmise des autorités administratives, municipales et de l'élite sur les institutions de gestion de la RFA ne laisse généralement pas de marge de manœuvre aux communautés locales, qui ne peuvent donc pas mettre en échec le pouvoir de l'autorité décisionnelle qu'est le maire. A Mindourou, la mise en place des comités de gestion de la RFA et la construction de la représentation n'émergent pas encore comme de réels outils de démocratie locale et de promotion d'une représentation démocratique. Les modes de désignation des représentants au sein des comités de gestion et les mécanismes de redevabilité sont pervertis par les représentants locaux. L'Etat, en instituant une redevabilité ascendante dans le processus RFA et en choisissant de le reproduire dans le cadre de la REDD+, entend tout simplement garder la mainmise sur la gestion des revenus forestiers.

Le présent document comprend cinq parties. Dans un premier temps, le site et les méthodes utilisées sont présentés. Dans un second temps, les mécanismes redistributifs existant au Cameroun sont revus. Dans un troisième temps, les résultats de l'étude de cas sont présentés sur quatre sous-sections : i) les institutions et les autorités choisies pour la gestion de la RFA ; ii) les mécanismes de construction de la représentation ; (iii) l'exercice de la représentation et la reddition des comptes ; (iv) la sanction des autorités. Dans un quatrième temps, les résultats de l'étude sont discutés. Enfin, la dernière partie tire des leçons à même de servir de base d'élaboration des outils pour la redistribution des potentiels fonds REDD+.

Site de l'étude et méthodes

La commune de Mindourou, le site retenu pour cette étude, est située en zone forestière (sud-est du Cameroun), dans le département du Haut-Nyong. Le sud-est du Cameroun est reconnu comme étant l'une des zones qui abritent encore les derniers massifs forestiers du pays riches en biodiversité (ACD et MINEF 1993). La société PALLISCO, l'une des plus anciennes compagnies forestières de la région, est installée à Mindourou. Avant l'avènement de la fiscalité forestière décentralisée, la PALLISCO avait commencé à verser des compensations en espèce aux populations locales (les Bantou Nzimé et les Pygmées Baka), autant d'éléments qui suscitent un intérêt pour l'analyse des mécanismes redistributifs mis en place localement.

Carte 1 : Localisation de la zone d'étude et des villages concernés



Source : Institut National de Cartographie (INC) et données de terrain de l'auteur

En s'appuyant sur une série de variables (choix institutionnel, représentation, redevabilité et sanctions) retenues dans le cadre du projet RFGI et qui guident notre réflexion, nous avons fait recours à la revue de la littérature, l'analyse des textes juridiques, des entretiens individuels et des discussions de groupes focalisées. Nous avons, à cet égard, interviewé plusieurs catégories d'acteurs, tous étant impliqués soit au niveau national ou sub-national dans le processus de décentralisation et de gestion de la RFA :

- deux responsables centraux du ministère des Finances (MINFI) ;
- deux responsables centraux du ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD) ;
- quatre responsables centraux du ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) ;
- des responsables centraux des agences étatiques (trois de la Direction Générale des Grandes Entreprises, deux du Conseil National de la Décentralisation, un de l'Observatoire Indépendant des Forêts) ;
- les acteurs locaux (vingt membres et cinq responsables des comités de gestion, six chefs de village, soixante entretiens avec les communautés locales, cinq personnels locaux du MINFOF, deux autorités administratives locales, cinq autorités municipales, quatre responsables d'ONG locales).

Deux séries d'enquête de terrain développées par le programme RFGI ont été menées. Les techniques d'enquête étaient basées sur des guides d'entretien, les observations directes et la triangulation des informations. Les enquêtes visaient à collecter les informations relatives à la connaissance qu'ont les acteurs locaux de l'intervention RFA, de leur niveau d'implication, des mécanismes de redevabilité. Les enquêtes se sont déroulées dans les villages qui, bien que disposant de comités de gestion de la RFA ont vu réalisé ou non des projets communautaires. Il s'agit de Nkouak, de Djolempoum, de Mayang, d'Ampel, de Djaposten, de Djouyaya, de Bedoumo, de Nemeyong et de la ville de Mindourou. Pour un total de cinq descentes de terrain d'environ un mois chacune (mai, septembre, décembre 2012, février 2013, mars 2014), près de 150 personnes en fonction des statuts sociaux et des rôles joués dans la gestion de la RFA (chef de village, leader villageois, responsable religieux, élite, élu local, président de comité, responsable administratif) ont été interviewées afin de comprendre le mécanisme redistributif au sud-est du Cameroun.

Mécanismes redistributifs au Cameroun

Au Cameroun, depuis le début des années 1970, les décrets et arrêtés relatifs à l'exploitation/extraction des ressources naturelles prescrivent que toute compagnie conduisant une activité dans ce domaine verse une redevance annuelle au gouvernement central. La redevance est ensuite répartie, selon une clef de redistribution précise, entre l'Etat, la commune qui abrite la concession exploitée et les communautés villageoises. La caractéristique commune des mécanismes ci-dessous est qu'ils constituent tous des processus redistributifs ou de compensation. Des textes juridiques et administratifs (voir Tableau 1) font le choix des institutions, transfèrent les pouvoirs et définissent les termes de la redistribution (Bigombe 2003 ; Oyono *et al.* 2007a, 2007b ; Assembe *et al.* 2013).

Les études conduites à ce jour sur la RFA (Milol *et al.* 2000; Bigombe 2003 ; Oyono *et al.* 2007a, 2007b ; Oyono *et al.* 2008), la redevance faunique (Oyono *et al.* 2007b), la compensation Pipeline Tchad-Cameroun (Oyono 2007a), la redevance foncière (Assembe *et al.* 2013) aboutissent à la conclusion que le processus de redistribution est confisqué, car assuré par des représentants locaux non redevables, d'une part. D'autre part, les citoyens n'influencent pas la prise de décision le long de la chaîne de redistribution. Dans ce document de travail, nous ne traitons que de la RFA et non des autres mécanismes.

Tableau 1 : Récapitulatif des mécanismes redistributifs

Mécanismes	Institutions	Pourcentage alloué aux communautés	Sources juridiques
Redevance Forestière Annuelle (RFA)	- Comité Communal (CC) - Comité Riverain (CR)	- Commune 20 % - Communautés locales 10 %	Arrêté conjoint MINATD/MINFI/MINOF du 26 juin 2012

Redevance Faunique	- Comité Communal (CC) - Comité Villageois (CV)	- Commune 40 pour cent - Communautés villageoises 10 pour cent	Arrêté conjoint MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012
Redevance Foncière	- Commune	- Commune 40 pour cent - Communautés villageoises 20 pour cent	Décret du 27 avril 1976
Compensation Pipeline Tchad-Cameroun	- Comité de Gestion - Assemblée Générale de Village	Selon le calcul des dommages	- Loi du 7 août 1997 - Décret du 25 février 2003

Sources : Arrêté conjoint MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 ; Décret du 27 avril 1976 ; Loi du 7 août 1997 et Décret du 25 février 2003

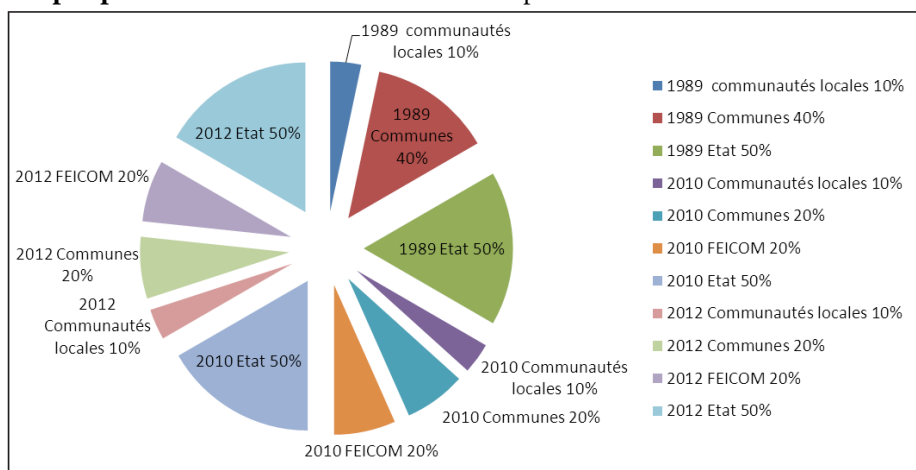
Dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi Forestière, des arrêtés conjoints¹ fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus forestiers destinés aux communes et communautés villageoises riveraines sont régulièrement signés par le MINFI, le MINATD et le MINFOF. Ces arrêtés posent les bases de la redistribution, l'implication des populations locales dans le processus de gestion des revenus et de la gouvernance locale.

Entre 1996 et 1998, des revenus qui avaient valeur de RFA étaient versés à « mains propres » (en espèces) aux communautés locales, mais cette option a échoué du fait des malversations financières faites par des chefs de villages et des autorités administratives locales, (Bigombe 2003). L'Etat a repris dès 1998, la décision de convertir les revenus destinés aux villages riverains en projets communautaires et de créer des comités villageois de gestion, à travers l'arrêté conjoint 122. Cette mesure visait à clarifier la traçabilité des fonds et à faire des communautés locales des acteurs clefs du processus. L'arrêté 520 de juin 2010 met fin aux comités villageois et instaure des comités riverains regroupant un ensemble de villages. Signé en 2012, l'arrêté conjoint 076 vient renforcer ce dispositif pour établir trois échelles dans la gestion de la RFA au Cameroun (étatique, communale et communautaire).

Par ailleurs, les arrêtés conjoints 520 et 076 réorganisent la répartition de la RFA, les objectifs à atteindre et les pouvoirs de gestion. L'arrêté de 1998 prescrivait la clef de répartition suivante : 50 pour cent des revenus à l'Etat, 40 pour cent aux

communes et 10 pour cent aux communautés locales (RdC 1998). La nouvelle formule de partage prescrite par les arrêtés de 2010 et 2012 requiert que 50 pour cent des revenus soient affectés à l'Etat, 20 pour cent au Fonds spécial d'Équipement et d'Investissement Intercommunal (FEICOM), 20 pour cent aux communes et 10 pour cent aux communautés locales (RdC 2012), comme présenté ci-dessous (voir Figure1). Ces arrêtés stipulent que les revenus issus de l'exploitation des ressources forestières sont, dans l'ensemble, des fonds publics, d'une part. D'autre part, ces revenus servent à la réalisation des œuvres sociales dans les communautés villageoises riveraines².

Graphique 1 : Schéma évolutif de la clé de répartition de la RFA au Cameroun.



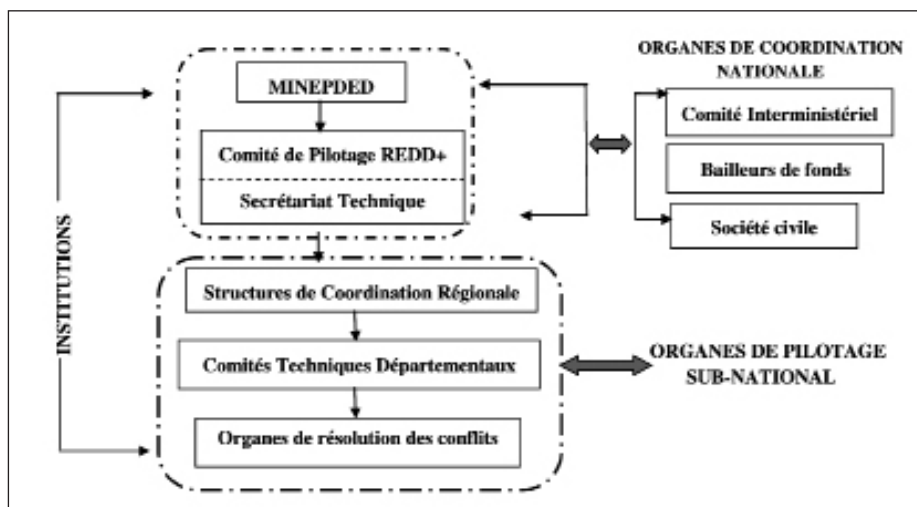
Source : Arrêtés conjoints d'avril 1998, de juin 2010 et de juin 2012, fixant la clé de répartition de la RFA

Les arrêtés successifs relatifs à la gestion de la RFA disposent que les fonds alloués aux communes et aux communautés locales soient mis dans un compte unique. Le maire, en sa qualité d'ordonnateur des dépenses, en assure la gestion. Le contrôle de la gestion de ces fonds est du ressort de l'Etat. Plusieurs institutions ont émergé tant à l'échelle nationale (commission/comité ministériel ou interministériel) que locale (comités communaux et comités locaux) dans la construction des arrangements institutionnels de la redistribution des bénéfices forestiers.

La question de la redistribution et gestion des « futurs crédits carbone » et de leur mode se trouve au cœur des débats relatifs à la formulation de la stratégie nationale REDD+ du Cameroun. La potentielle redistribution des futures compensations REDD+ devrait reposer sur la capitalisation des atouts de la RFA (MINEPDED

2012). A ce propos, le Cameroun dispose depuis 2012 d'un Readiness Preparation Proposal (R-PP). Le R-PP met en jeu une pluralité d'institutions, avec, au niveau national, le comité de pilotage REDD+, le comité interministériel, la plate-forme des bailleurs de fonds, des plateformes nationales REDD+ de la société civile et, au niveau local, la mise en place du processus se fait à travers des structures de coordination régionales, des comités techniques départementaux et des organes de résolution des conflits (MINEPDED 2012). Ces arrangements (voir Figure1) – et ceux qui sont attendus-montrent que le Cameroun entend mettre sur pied un processus décisionnel décentralisé REDD+, à l'instar de celui de la RFA. D'où l'importance d'analyser les modes de construction et d'exercice de la représentation dans les structures de gestion de la RFA.

Figure 1 : Organigramme des institutions officielles de gestion du processus REDD+



Source : Arrêté n°103/CAB/PM du 13 juin 2012 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de la REDD+

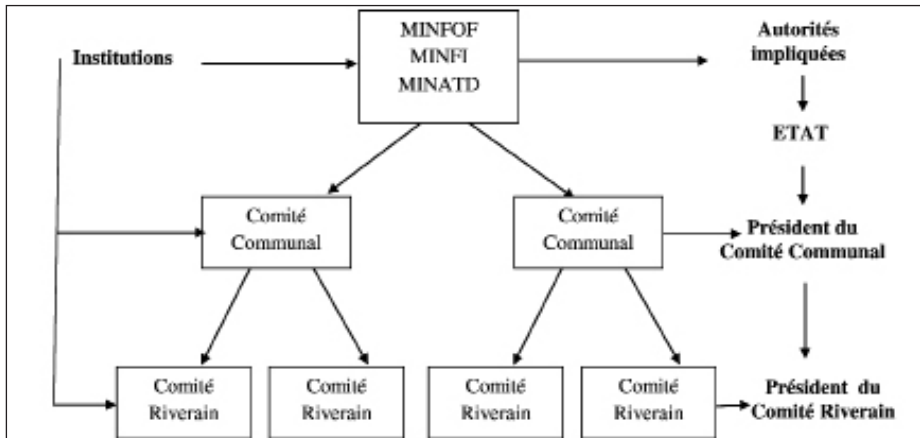
Représentation locale et redevance forestière annuelle

La représentation locale dans le processus de gestion de la RFA dans le sud-est du Cameroun a été examinée à travers les mécanismes de désignation des responsables de comité, de reddition des comptes et de mise en œuvre des sanctions. Cette section présente les résultats de notre étude de cas, à la lumière de l'exploration de ces variables dans l'arrondissement de Mindourou.

Le paysage institutionnel de gestion de la RFA

Comme souligné plus haut, l'avènement de la RFA en tant que mécanisme redistributif des revenus forestiers au Cameroun s'est accompagné de la mise sur pied des institutions de gestion par les pouvoirs publics. Il s'agit des comités communaux et des comités riverains. Nous présentons ci-après ces institutions et les pouvoirs qui leur ont été transférés.

Figure2 : Organigramme institutionnel de gestion de la RFA



Source : Arrêté conjoint MINFOF/ MINFI/ MINATD du 26 juin 2012

Le comité communal

Mis en place au sein de chaque commune abritant une concession forestière, le comité communal assure la planification et le suivi de la gestion des revenus forestiers destinés à la commune et aux communautés riveraines, d'une part, et, d'autre part, les réalisations financées par la RFA et des dépenses effectuées (art. 9). Le comité communal examine et approuve les rapports de gestion produits tous les six mois par le maire (RdC 2012). Les rapports en question font le point sur la gestion des parts de RFA, les comptes administratifs produits par le maire. Ces comptes administratifs sont censés retracer toutes les opérations effectuées au cours de l'année.

Le comité communal tient deux réunions ordinaires en juin et novembre, sur convocation de son président (art.13). Il peut inviter, avec voix consultative, toute personne susceptible d'éclairer les participants sur les questions inscrites à l'ordre du jour. Les réunions extraordinaires sont convoquées par l'autorité administrative compétente, qui les préside. Elles se tiennent en cas de manquements graves du président ou de tout autre membre concernant les cas de détournement des fonds communautaires, dûment constaté par les 2/3 des membres (RdC 2012). Les délibérations se tiennent en présence d'au moins la moitié des membres, tandis que les décisions sont prises à la majorité simple des voix. Les membres du comité communal ont l'obligation de rendre compte à leurs mandataires respectifs des résolutions prises au cours des assises ainsi que des questions liées au fonctionnement du comité (art. 8). Au sens de l'arrêté 076 qui les institutionnalise, les comités communaux examinent et approuvent aussi les budgets et plans de développement des comités riverains.

Les comités riverains

Le choix du comité communal s'est accompagné du choix des comités riverains. Ceux-ci et leurs membres sont choisis par élection ou consensus pour représenter les communautés locales. En plus d'assurer le suivi de la gestion des revenus destinés aux communautés locales sur la base des projets communautaires préalablement identifiés, les comités adoptent en assemblée plénière les plans des travaux et les budgets correspondants, dans un premier temps, et, dans un deuxième temps, répartissent les ressources allouées à chaque projet en fonction des budgets disponibles (art 16 (2)). Les comités riverains organisent, suivent et assurent le contrôle interne de l'exécution des projets communautaires. Ils transmettent au comité communal lesdits éléments contenus dans les plans locaux de développement et aident à répertorier les réalisations à effectuer avec la RFA dans les villages.

Les comités riverains regroupent un ensemble de villages et doivent se réunir sur convocation de leurs présidents au moins deux fois par an. Contrairement au comité communal, le comité riverain ne peut valablement délibérer qu'en présence d'un conseiller municipal et d'au moins la moitié de ses membres: les décisions sont prises à la majorité simple des voix (art. 19 (2)). Ces réunions se tiennent en cas d'utilisation abusive des biens communautaires et de détournement de fonds dûment constaté par les 2/3 des membres (RdC 2012).

Le ministère de l'Administration Territoriale

Selon l'arrêté 076 du 26 juin 2012, les revenus issus de l'exploitation forestière destinés aux communes et communautés villageoises riveraines sont soumis à la supervision et au contrôle des services publics et autorités administratives compétentes (art. 25). En ce qui concerne la mise en place, la désignation des membres et le fonctionnement du comité communal, le préfet territorialement compétent ou son représentant convoque et préside les réunions au cours desquelles le vice-président, les représentants des autorités traditionnelles et des communautés villageoises riveraines sont élus (art. 10).

Il en est de même de la mise en place et du fonctionnement des comités riverains, qui sont placés sous la supervision du sous-préfet territorialement compétent. En dehors du suivi et de la gestion des revenus RFA dans sa circonscription, l'autorité administrative approuve le budget communal et les plans de gestion soumis par les comités riverains. Outre ces responsabilités, le sous-préfet supervise le choix des membres des comités riverains, notamment le président, le vice-président, les représentants des autorités traditionnelles, des communautés villageoises et des populations autochtones (art. 17).

Construction de la représentation et participation publique

Des mécanismes de désignation des dirigeants sont définis par l'arrêté 076, tant au niveau villageois que communal. Nous présentons, dans les lignes qui suivent, le mode de désignation des représentants, dans les institutions locales choisies pour gérer la RFA.

Désignation des responsables communaux

A Mindourou, comme partout ailleurs au Cameroun, le choix des membres du comité communal, qui sont en fait les conseillers municipaux, se fait à travers les élections municipales. Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste pour un mandat de 5 ans. Les dernières élections municipales ont eu lieu le 30 septembre

2013. Lors de ces élections locales, seul le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC), parti au pouvoir au Cameroun, était en liste pour la conquête des 25 sièges à pourvoir au conseil municipal. Malgré cette candidature unique, les divisions internes au sein du parti ont produit 3 candidatures : le maire sortant ; le 2^{ème} adjoint au maire sortant et un nouveau postulant. Après de nombreuses tractations infructueuses avant le vote pour réconcilier les différents protagonistes, un consensus pour répartir les sièges après le vote attribue 9 au maire sortant, 8 au 2^{ème} adjoint et 8 au nouveau postulant. Malgré cette répartition de siège, un conseiller municipal indique que « *lors de la session de plein droit du 14 novembre 2013 au cours de laquelle les conseillers élus devaient désigner l'exécutif communal, l'ex-2^{ème} adjoint a été élu maire avec 13 voix, contre 10 pour le maire sortant et 2 bulletins nuls* »³. C'est le maire élu qui assure désormais les fonctions de président du comité communal.

Le précédent comité communal avait été mis sur pied en 2010 pour un mandat de deux ans. Ses membres ont été désignés lors des consultations publiques présidées par le sous-préfet. A la suite des assises, le président (le maire), ainsi que le vice-président, le rapporteur et quatre autres personnes ont été désignés comme membres du comité. Toutefois, malgré le fait que la loi dispose que le comité communal a un mandat de 2 ans renouvelable une seule fois, un fonctionnaire retraité indique néanmoins que « *celui de Mindourou a fonctionné jusqu'en 2013, c'est-à-dire 4 ans, sans jamais renouveler le bureau* »⁴.

Aussi l'arrêté 520 mettait-il les maires sur la touche dans la gestion de la RFA, pour éviter le cumul des fonctions. Selon cet arrêté, les fonctions de maire sont incompatibles avec celles de président du comité communal. Mais dans la réalité quotidienne de la commune de Mindourou, les résultats d'enquête montrent que le maire est resté le véritable gestionnaire et ordonnateur des dépenses. Cela était complètement contraire à la loi.

Les maires des communes forestières du Cameroun, mécontents d'être officiellement dépossédés de la gestion de la RFA, ont adressé plusieurs mémorandums aux autorités centrales depuis 2010. Sans consultation publique, l'arrêté 076 de juin 2012 a officiellement réhabilité à nouveau les maires dans leurs fonctions d'ordonnateur et de gestionnaire communaux de la RFA. Toutes ces situations sont des illustrations de la forte implication de l'Etat central et du parti au pouvoir, d'une part, et, d'autre part, de la marginalisation des communautés locales dans le processus de prise de décision. Un notable de Djolempoum a déploré cette situation en ces termes : « *Nos droits ne sont malheureusement pas reconnus dans le choix de ceux qui nous dirigent* »⁵. Cette logique de marginalisation des communautés locales, dans le choix des représentants locaux, ne gouverne pas seulement le choix des autorités au sein du comité communal, les comités rivaux sont aussi affectés.

Choix des représentants communautaires au sein des comités riverains

Les membres des comités riverains de l'arrondissement de Mindourou ont été désignés soit par consensus, soit à travers les élections au cours des consultations publiques. Cette procédure est conforme à l'esprit de l'arrêté 072, qui propose le consensus comme une des procédures de désignation des membres des comités riverains de gestion de la RFA. Les assises ont généralement été présidées par le sous-préfet, qui est l'autorité administrative locale compétente.

Par exemple, le processus de désignation des membres des comités riverains de Bedoumo ou de Djolempoum s'est basé sur le consensus. Le processus commence quelques jours auparavant par des consultations internes au sein des familles. Chaque famille devait désigner ses représentants en fonction des postes à pourvoir et de son poids démographique, sauf au poste de président, dont la désignation incombe au maire. Le jour de la consultation, les populations, le maire et le sous-préfet se réunirent au foyer communautaire. Après la présentation des différents candidats et l'adoption de la méthode consensuelle comme mode de désignation des représentants, un procès-verbal fut établi afin de légitimer le choix. Un membre du comité de gestion de Bedoumo pense que le consensus « *permet de dissiper les malentendus et de créer une cohésion d'âme, d'esprit autour d'un projet social* »⁶.

Suite à ces consultations, que l'on pourrait qualifier de conformes à la loi, le véritable processus de désignation des représentants communautaires s'opère une fois les procès-verbaux de désignation ou d'élection transmis à la mairie. Une fois les procès-verbaux en sa possession, le maire de la commune de Mindourou a unilatéralement nommé les membres de bureaux des différents comités locaux de gestion de la RFA, à travers la signature de décisions municipales. La première décision porte sur la constatation de l'élection ou du consensus ; la seconde décision a trait à la nomination des membres de bureaux des comités de gestion de la RFA aux différents postes⁷.

A travers les villages enquêtés, la population locale affirme qu'elle ne se reconnaît pas dans cette procédure décisionnelle fabriquée par le maire et qu'elles ne peuvent pas influencer. Ces propos d'un chef de canton expriment l'état de victimisation des populations: « *Nous avons les mains liées. Les choses se décident en haut et nous ne pouvons rien faire ici en bas.* »⁸ Les populations locales renchérisent en disant que les choix effectués pour se faire représenter dans la gestion et redistribution de la RFA sont annulés par le maire, qui procède ensuite à son propre choix. Ainsi, cette procédure permet simplement au maire de coopter sa clientèle et de lui transférer ensuite des pouvoirs. Une élite locale de Djolempoum pense, pour sa part, que le champ de gestion de la RFA à Mindourou est

« comparable à la scène politique, un domaine réservé aux «hiboux et chauves-souris», une scène d'initiés dont le gourou sélectionne les acteurs sur la base des liens occultes, de filiation politique, de mariage et d'amitié »⁹.

La profonde implication du maire dans le choix des représentants villageois est un indicateur de la marginalisation des populations locales et de la confiscation de la prise de décision par un représentant de la population, c'est-à-dire le maire. Ainsi, les communautés villageoises demandent que leurs choix soient rétablis dans la désignation des représentants au sein des comités locaux et que la procédure soit conforme à la loi et non à la volonté du maire. Pour signifier le mécontentement de la population face à cette situation, un leader d'opinion local s'exprime en ces mots :

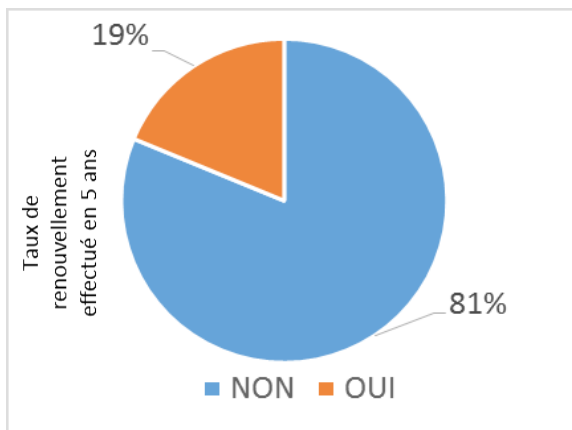
« Nous sommes exclus du processus de désignation de nos représentants et n'approuvons pas cette démarche. Il est nécessaire de laisser les populations choisir ceux qui les dirigent. Nous sommes des Bantou et en tant que tels on ne nous impose pas de leader. Il est généralement l'émanation de la volonté du peuple qu'il va servir ».¹⁰

Les communautés locales estiment que les élections organisées dans les villages ne sont qu'un voile qui masque la volonté du maire de faire «main basse» sur la représentation locale et d'installer à la tête des comités riverains des gens acquis à sa cause et facilement contrôlables. Cela justifie le fait que depuis la création des comités riverains en 2010, le renouvellement des représentants villageois, qui devait se faire tous les deux ans par consultations populaires, n'a vraiment pas eu lieu (voir Figure 2). L'étude montre que la population locale n'a jamais véritablement été consultée dans le renouvellement des représentants. Ces processus se font uniquement par décision municipale. S'appuyant sur un adage local, un responsable de comité de gestion déclare qu' « *on ne saurait partager son repas avec le voisinage que lorsque la maisonnée en a consommé à sa satiété* »¹¹, c'est-à-dire que les dirigeants actuels ne sauraient abandonner le pouvoir que lorsqu'ils se seront lassés de l'exercer. Toute tentative d'influencer la dérive décisionnelle du maire est vouée à l'échec. Les jeunes de Nkouak déclarent à propos que le maire est devenu une « super star »¹².

Graphique 2 : Fréquence de renouvellement des bureaux de Comités Riverains 2009 – 2013

	Mandat 1		Mandat 2		
	2009	2010	2011	2012	
DJAPOSTEN	NON	NON	OUI	NON	NON
AMPEL	NON	NON	NON	NON	NON
NKOUAK	NON	NON	NON	OUI	NON
DJOUYAYA	NON	NON	NON	NON	NON

DJOLEMPOUM	NON	NON	NON	NON	NON
BEDOUMO	NON	NON	OUI	NON	NON
MAYANG	NON	NON	NON	NON	NON
NEMEYONG	NON	NON	NON	NON	NON



Source : Arrêté 076 et données de terrain de l'auteur. **NON** indique qu'aucune élection ou modification partielle du bureau n'était effectuée. **OUI** indique que l'élection ou modification partielle du bureau était effectuée.

Un jeune diplômé sans emploi de Bedoumo indique que

« le président du comité riverain de Bedoumo a été récemment limogé par le maire parce qu'il exigeait que les projets communautaires identifiés par les populations soient retenus par le conseil communal et que le maire n'impose pas des projets non identifiés par les bénéficiaires »¹³.

Ce président de comité, qui exigeait la transparence, a été démis de ses fonctions par le maire et remplacé par le conseiller municipal du village. Or l'Arrêté 520 n'autorise pas les conseillers à devenir membres des comités riverains, du fait de leurs liens avec les maires et des délits de gestion dont ils ont fait preuve au cours de la première décennie de mise en œuvre de la gestion de la RFA (Bigombe 2003). Une élite du village, par ailleurs fonctionnaire retraité, pense que :

« la décentralisation est victime de ses propres turpides, c'est-à-dire de sa forte politisation »¹⁴.

Ce qui rend difficilement opératoire le processus de redevabilité.

Représentation locale sans redevabilité

Les mécanismes de redevabilité et les modalités d'exercice de la représentation dans la commune de Mindourou se caractérisent généralement par la confiscation de la prise de décision et la déconnexion des représentants villageois d'avec les aspirations et attentes des populations locales.

Confiscation de la prise de décision et gestion opaque des revenus

L'arrêté 076 dispose que la RFA a valeur de fonds publics et que les gestionnaires sont tenus de rendre compte à l'Etat de la gestion des fonds publics (RdC 2012). Cette norme juridique instaure une redevabilité ascendante, qui fait que les gestionnaires des comités riverains sont redevables envers le conseil communal. Quant au conseil municipal, il est, à travers le maire, tenu d'élaborer, tous les six mois, des rapports et de les transmettre au ministre des Forêts, à celui des Finances et à celui de l'Administration Territoriale, par l'intermédiaire du Délégué Départemental des Forêts, du Contrôleur des Finances et du Préfet (art. 23 (1-2)). Le maire est donc tenu de rendre compte à ces autorités du « haut ».

Dans la commune de Mindourou, les comités riverains n'ont qu'un rôle consultatif et n'influencent pas la prise de décision du maire. Au quotidien, le maire pilote tout seul le processus, à telle enseigne que même les membres du comité communal ne jouent pas véritablement leur rôle de contre-pouvoir et ne peuvent pas mettre en échec les décisions du maire. A ce propos, un responsable du comité de gestion de Mayang déclare que « *nous sommes tenus par des forces occultes* » et que la gestion de la RFA à Mindourou est une « *affaire mystique* »¹⁵, réservée aux seuls initiés.

Des comités villageois déconnectés des communautés locales

La mise sur pied et le fonctionnement des comités riverains à Mindourou illustrent la prédominance de la redevabilité ascendante dans la représentation locale. Bien que les comités riverains soient instaurés par l'arrêté 076, le fait que ses membres tiennent leur légitimité d'une « décision communale » façonne la redevabilité. Les représentants villageois sont redevables de manière ascendante, vers l'autorité municipale, et non de manière descendante, vers les populations locales qui les ont élus ou désignés. De ce fait, la population locale déclare que maintenir une redevabilité ascendante permet au maire et à ses partisans de garder le contrôle sur la gestion de la RFA. Pour le déplorer, à Mayang on déclare que « *e maire et ses complices mangent avec des bavoires, ce qui ne permet pas aux populations de recevoir les miettes* »¹⁶.

Le fait que le maire relève de leurs fonctions tous ceux qui cessent de lui faire allégeance, sans que les populations puissent dire ce qu'elles pensent, est un indicateur de la capture des institutions locales et de la privatisation des circuits de redevabilité. Cela est aussi une illustration de la déconnexion des communautés villageoises des institutions chargées de gérer la RFA. L'ancien président du comité riverain de Djaposten de 2011 avait été relevé de ses fonctions le lendemain d'un conseil communal pour avoir osé demander au maire : « *pourquoi vous ne validez pas nos projets et vous nous réunissez pour nous imposer les vôtres ? Pourquoi ne pas décider seul et nous tenir informés ?* »¹⁷. Pris de colère par cette interpellation, le maire lui répondit en ces termes : « *Vous savez à qui vous avez affaire ? Je verrai si vous continuerez à gérer ces affaires* »¹⁸, d'où le limogeage de celui qui a osé demander des comptes au maire à partir « du bas ».

Cette situation a installé un climat de défiance entre les populations, les membres de bureaux des comités riverains et l'autorité municipale. Dans la culture locale, un adage courant dit qu' « *on ne regarde pas le soleil en face, de peur de se griller la vue* »¹⁹. En d'autres termes, dans ce contexte, on ne s'oppose pas aux décisions du maire, de peur d'être limogé. Cet adage est révélateur du degré de déconnexion et de la marginalisation conséquente des populations locales des circuits de gestion. Cette situation a non seulement fait perdre toute capacité de contrôle de la gestion de la RFA aux populations locales, mais aussi a rendu les autorités municipales maîtres du jeu et installé un climat d'impunité.

Des représentants locaux non sanctionnés

Les résultats des enquêtes menées dans la localité de Mindourou, comme nous le verrons dans cette section, montrent que des abus d'autorité et des détournements de fonds ont été commis par les responsables des comités de gestion. Cependant, bien que les sanctions disciplinaires ou des pénalités judiciaires soient prévues par les lois et règlements en vigueur, et que les villageois aient régulièrement fustigé les dirigeants véreux, les personnes mises en cause ont été rarement sanctionnées. A ce propos, il ressort de tout notre travail, comme l'indique la figure 2, que de 2009 à 2013, seulement 3 remplacements de dirigeants de comités ont été effectués. Ces changements visaient le limogeage des dirigeants qui avaient cessé de faire allégeance ou osé demander des compte au maire, nonobstant le fait que des leaders d'opinion locaux (des diplômés lettrés), aient soit saisi les autorités administratives pour des malversations financières et abus de pouvoir, soit porté plainte contre les responsables des comités de gestion. Dans un cas comme dans l'autre, ces derniers n'ont pas été sanctionnés. Les quelques exemples suivants suffisent pour illustrer cette situation d'impunité.

A Nemeyong, la RFA a permis au village d'acquérir un groupe électrogène, un moulin à maïs, un téléviseur, des chaises en plastique et une tronçonneuse. Ces actifs devaient être utilisés pour le bien-être collectif. Non seulement ces actifs ont été confisqués par les dirigeants du comité riverain et utilisés à leurs propres fins, mais, en fin de compte, ils ont été clandestinement revendus. Informé de cette situation, un ressortissant du village, par ailleurs employé à la société forestière PALLISCO qui verse la RFA, a porté plainte contre le président du comité villageois au tribunal d'Abong-Mbang en août 2012. Le procureur, après réception du dossier, a demandé au commandant de brigade de Mindourou d'ouvrir une enquête. Le commandant de brigade a convoqué les parties concernées en présence des témoins et a transmis les résultats au procureur. Jusqu'à ce jour, l'affaire reste sans suite. Au contraire, les responsables du comité de gestion sont en liberté et continuent à narguer les populations locales et la personne qui a porté plainte. Or, selon un leader villageois, « *porter plainte est une forme de pression sur les dirigeants pour rentrer dans nos droits* »²⁰.

Dans le village de Djolempoum, un notable déclare au cours d'une réunion communautaire que plus de 125 millions de FCFA (250 000 USD) destinés à la réalisation des projets sociaux ont été détournés par les autorités municipales, avec la complicité du conseiller municipal du village en 2009. De très vives tensions sont apparues entre le groupe formé par le maire et le conseiller, d'un côté, et la population, de l'autre. Une élite du village, enseignant au Lycée d'Abong-Mbang, s'est saisie de l'affaire et a décidé de faire la lumière sur ce détournement de fonds présumé. Bénéficiant de ses relations avec quelques responsables du Conseil Supérieur de l'Etat à Yaoundé, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, des éléments physiques du dossier lui ont été fournis et une plainte déposée au tribunal d'Abong-Mbang. Malheureusement, comme dans le cas précédent, l'affaire reste toujours pendante devant le tribunal et les responsables en liberté. Face à cela, un habitant de Djolempoum déclare qu'« *aucun village de cet arrondissement ne peut vous dire qu'il ne s'est jamais plaint de cette situation* »²¹.

Ces deux exemples illustrent clairement que dans la commune de Mindourou, les représentants locaux ne rendent pas compte, ne sont pas remplacés et ne sont sanctionnés ni par la justice, ni par les populations locales. Un ancien conseiller municipal explique cette impunité par le fait que « *beaucoup d'argent circule entre le maire, les autorités administratives, judiciaires et politiques pour étouffer nos revendications et se maintenir au pouvoir* »²².

Analyse et discussion

La représentation démocratique est au cœur des démocraties modernes et se réalise lorsque les dirigeants sont redevables vis-à-vis de la population. Elle se manifeste lorsque les personnes relevant de leur circonscription sont en mesure de leur demander des comptes et de sanctionner les dirigeants (Manin, Stokes et Przewski 1999). Néanmoins, dans la commune de Mindourou, la représentation locale ne favorise pas l'éclosion de la démocratie locale.

Pluralisme institutionnel et construction de la représentation

Dans la commune de Mindourou, il existe plusieurs institutions de gestion de la RFA (comité communal, comités riverains, comités de développement). Ces institutions ont été créées soit par les arrêtés ministériels (comité communal et comités riverains), soit par la commune (comités de développement). Prendre en considération cette pluralité d'institutions et les modalités de choix des dirigeants permet de mieux comprendre les logiques de construction de la représentation communautaire.

La célérité avec laquelle les textes sont produits impulse une dynamique institutionnelle marquée par la création de nouvelles institutions par l'Etat, comme dans le cas des comités riverains, en remplacement d'anciennes institutions locales, les comités villageois, ce qui engendre une sorte de pluralisme institutionnel qui profite aux autorités locales et non pas aux populations. Le fait qu'en une dizaine d'années, trois arrêtés ministériels ont été produits pour gérer la RFA a non seulement renforcé les pouvoirs d'un maire non redevable et en perte d'influence, mais, à l'opposé, a davantage affaibli les populations locales dans la capacité à réagir face à ce maire. Les effets négatifs de telles dynamiques juridiques et institutionnelles ont déjà été répertoriés par les travaux de Etoungou (2003), Bigombe (2003), Oyono (2004), Oyono et Efoua (2006) et Oyono *et al.* (2008),

et caractérisés comme un processus de capture des populations locales par les lois, les décisions et l'élite politico-administrative.

L'analyse de la situation en vigueur dans la commune de Mindourou montre que le maire fait un choix qui supprime le choix prescrit par la loi, prenant des décisions communales pour créer 16 comités de développement parallèles à ceux prévus par la loi et en désigner les membres, et qui, au quotidien, jouent le véritable rôle d'institutions de gestion de la RFA. Cette situation est une illustration de l'ingénierie institutionnelle évoquée par Oyono et Efoua (2006), dans leur travail sur ce qu'ils appellent « inflation organisationnelle » et la « formation d'une élite forestière » au Cameroun. C'est aussi une illustration de l'absence d'un mécanisme de suivi de la réforme sur le terrain, où les pratiques contredisent la loi (Bigombe 2003 ; Oyono 2004 ; Oyono *et al.* 2007a ; Antang 2012).

Il y a une difficile cohabitation entre plusieurs institutions aux logiques divergentes, comme le constate aussi Sebahara (2012), dans le cas de Ziniaré au Burkina Faso. Elle est due au fait que dans la commune de Mindourou, les comités rivaux parallèles, comme indiqué précédemment, bénéficient de plus de légitimités auprès du maire que ceux institués de manière régulière par l'arrêté 076. Les dirigeants des comités rivaux officiels, se sentant sans doute exclus de la gestion de la RFA, comme le soulignent Abe'ele *et al.* (2004) et Oyono et Efoua (2006), entrent en dissidence, puisque leurs pouvoirs sont confisqués par le maire et exercés par les responsables des comités parallèles. Les conflits en question sont une résultante du déni de reconnaissance, au sens de Honneth (2010), à savoir que les dirigeants des comités rivaux officiels sont en lutte permanente contre le maire et les responsables des comités parallèles, pour faire prévaloir leur statut de représentants légaux des communautés locales pour qui ils sont redevables, au sein des comités rivaux.

La question de la redevabilité

La mise en place des comités locaux de gestion de la RFA était, comme précisé précédemment, subordonnée à un processus de désignation des membres par consensus ou scrutin uni-nominal à travers des consultations populaires. Les représentants issus des consultations de 2010, par exemple, étaient élus pour un mandat de deux ans et devaient rendre compte à leurs mandataires de l'exercice des pouvoirs reçus. Mais ces mécanismes de désignation des représentants locaux ont été pervertis par les décisions communales, qui mettent en place des comités rivaux parallèles et désignent les membres des bureaux. Ainsi, créées pour conduire la gestion démocratique des fonds RFA, les différentes institutions locales sont

plutôt gouvernées par des représentants irresponsables et sans légitimité. En nous référant à Lavigne Delville (2012), dans le cadre de la révolution du management des projets de développement, nous dirons que le processus de gestion de la RFA rame à « contre-courant » des attentes et des aspirations des populations locales.

Le choix des membres des bureaux sur lesquels le maire de Mindourou s'appuie pour gérer la RFA relève dans la quasi-totalité des décisions municipales. Ce processus fait en sorte que ces représentants villageois ne représentent pas les populations locales, et, par conséquent, ne sont pas bien placés pour défendre les intérêts communautaires. Cela traduit, d'une part, la déconnexion des communautés et, d'autre part, la manipulation et la capture des comités par les représentants, ce qui illustre à suffisance le phénomène de capture des institutions locales par l'élite dont parle Platteau (2003). La démocratie locale s'apparente de plus en plus à un rituel qui permet simplement de valider les choix opérés en amont.

Les comités de gestion de la RFA ne sont pas des institutions qui engagent les autorités et les populations dans un rapport d'influence à la fois dynamique et réciproque, dans le sens de Braud (2008). Les comités de gestion sont transformés en agrégats de délégués et de « suiveurs ». Ils ne sont pas devenus des corps collectifs au sein desquels les gens participent ensemble à la prise de décisions publiques et au sein desquels les leaders rendent compte. Cette situation est le résultat des luttes de positionnement qui ont transformé les comités de gestion de la RFA en « *champs* », au sens de Bourdieu, c'est-à-dire « *des espaces au sein desquels des acteurs à la nature, aux ressources et aux positions inégales sont en concurrence ou en lutte pour le monopole des capitaux efficients* Bourdieu (1987:168) », avec un impact réel sur la démocratie locale.

Le paradigme dominant en démocratie voudrait que l'élection constitue l'institution centrale du gouvernement représentatif, c'est-à-dire que les élections représentent la condition sine qua non pour accéder au pouvoir et bénéficier d'un mandat électif, tel que le prônent les auteurs comme Pitkin (1967) ou Manin (2012). Or, à Mindourou, nous constatons que les mécanismes à travers lesquels les représentants des comités de gestion accèdent au pouvoir sont antinomiques aux principes de la démocratie libérale. Eteme (2013), dans le cas du sud-ouest, démontre comment les chefs traditionnels, dirigeants des comités de gestions, sont désignés non de manière élective, mais de manière consensuelle. Cela pose la question de l'universalité du modèle de la représentation démocratique à Mindourou comme l'indique Touraine (1983), lorsqu'il parle des modes de représentation politique.

Effets sur la démocratie locale

La démocratie représentative, comme indiqué précédemment, repose sur trois principes de base que sont le choix des dirigeants par des élections, l'obligation que les mandataires ont de rendre des comptes au citoyen ordinaire et la liberté dont dispose le peuple de demander des comptes et de sanctionner les représentants (Pitkin 1967 ; Moore 1997 ; Manin *et al.* 1999). Nonobstant ces principes, Mindourou illustre la controverse qui existe entre les dispositions théoriques et politiques de la représentation, les relations causales entre ces éléments et les résultats sur la démocratie locale.

Dans une perspective globale, la démocratie locale ne dépend pas simplement, comme le constatent Oyono et Efoa (2006), du contexte local, mais, bien plus, du contexte national. Ces différents contextes déterminent le type d'institution à mettre sur pied, la nature des pouvoirs et des responsabilités dévolus aux autorités locales. La représentation locale subit aussi de manière significative le poids des acteurs extérieurs que sont les autorités administratives et communales, les responsables politiques et l'élite extérieure dans la désignation des responsables locaux de gestion des fonds RFA. Dans le cadre de l'élection municipale par exemple, les populations ont toujours été mobilisées pour élire les conseillers municipaux. Malgré la participation publique à l'élection des conseillers municipaux, c'est le comité central du RDPC, le parti au pouvoir, qui « nomme » les maires parmi les conseillers élus. Au cours des dernières élections municipales, le comité central n'ayant plus influencé le choix, les conseillers ont enfin fait valoir leur droit de vote pour sanctionner l'ancien maire à qui ils reprochaient : longévité à la tête de la commune (17 ans), non redevabilité, insuffisance de réalisations.

Cette perversion du choix initiée par le comité central réapparaît dans la désignation des responsables des comités rivaux de gestion de la RFA. Les élections sont certes généralement organisées dans les villages. Néanmoins, après l'organisation des consultations villageoises, le maire, à travers des décisions communales, désigne les responsables aux différents postes. Ces dysfonctionnements pervertissent la représentation locale et engendrent des conflits sociaux. Des cas similaires ont été constatés sur la redistribution de la RFA dans le sud-ouest du Cameroun (Eteme 2013) ou encore sur le charbon au Sénégal (Faye 2013).

Les comités de gestion de la RFA au sud-est du Cameroun sont, comme évoqué tout au long de ce travail, une émanation de l'Etat. C'est lui qui définit leur nature, leurs objectifs et leurs mécanismes de fonctionnement. C'est pourquoi, conscientes de cette situation, les autorités locales assurent juste une représentation descriptive (« être à la place de... », voir Pitkin 1967), sans redevabilité

descendante, comme celle que nous avons décrite précédemment. Cette situation débouche sur la confiscation de la prise de décision, alimente la gestion opaque des revenus forestiers par les dirigeants et empêche la reddition des comptes envers les populations locales. Des détournements de fonds et des abus d'autorité signalés dans les développements précédents ont été constatés et les auteurs de ces actes non sanctionnés. Il arrive souvent que les communautés locales revendiquent la démission d'un responsable du comité de gestion, sans succès. Tous ces exemples démontrent amplement que la démocratie locale escomptée à travers la gestion décentralisée de la RFA a du mal à s'enraciner dans le contexte du sud-est du Cameroun. D'où la naissance des résistances populaires.

Emergence des résistances locales

Les populations de Mindourou ne sont cependant pas des spectateurs passifs face au « gangstérisme forestier » qui se déroule sous leurs yeux. Nonobstant l'attentisme dont ils ont fait preuve pendant plus d'une décennie, les villageois développent aujourd'hui, au quotidien, des stratégies de contestation, pour faire entendre leur voix face aux abus dont ils sont victimes dans la gestion et redistribution de la RFA. Pour l'illustrer, ces quelques exemples nous serviront de repères.

Dans la commune de Mindourou, le village de Djaposten est cité en exemple par le maire comme le plus contestataire. Tout commence par la nomination, à la tête du comité local de gestion, d'un chef de village par le maire. Pourtant, les chefs de village, en tant qu'autorités traditionnelles, ne peuvent être présidents, mais tout simplement vice-présidents (art. 17). Face à l'autoritarisme du maire, qui faisait du chef de village le président du comité de gestion, les populations sont entrées en dissidence. Un leader local renseigne que ces populations ont installé un comité parallèle avec, à sa tête, le président réellement élu au cours des assises publiques tenues dans le village. Bien que n'ayant pas de reconnaissance officielle, cette structure « de contrôle et de pression » a joué pendant près de 5 ans le rôle de contre-pouvoir au despotisme du maire. C'est ce qu'Olivier de Sardan (1995) appelle des espaces sociaux où prennent place les confrontations et les affrontements.

L'absence de consensus dans la définition des projets communautaires et de clarté dans la traçabilité des fonds a, à la longue, entraîné le désintéressement des populations locales aux activités des comités. Le refus de continuer à participer aux activités fut pour les populations locales une forme de sanction informelle, non écrite, infligée à des dirigeants qui ont rompu avec elles et se sont ralliées aux autorités municipales, à l'élite urbaine et aux politiciens. L'arène publique

à Mindourou est aujourd'hui le reflet du refus de la domination développée par James Scott (1990) et des luttes pour la reconnaissance dont parle Honneth (2010). Les populations villageoises n'entendent pas rester sous le joug des dirigeants des comités riverains parallèles nommés par le maire ou des maires imposés par le RDPC, mais des dirigeants choisis par les communautés locales. Au vu de ce qui précède, quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience RFA à même d'informer le processus REDD+ ?

Enseignements pour la REDD+

La réforme forestière de 1994 a permis d'expérimenter le partage des bénéfices de l'exploitation des bois à travers la RFA, redistribuée entre l'Etat, les communes et les communautés villageoises. Par conséquent, avant d'envisager un mécanisme de partage des bénéfices pour la REDD+, il importe de présenter ce que la RFA apporte comme leçons à même de renseigner la REDD+. Car, parmi les nombreux aspects de la REDD+, la question des bénéfices et du mécanisme de partage entre l'Etat et les communautés locales est celle qui suscite le plus d'attentes (COMIFAC 2012). Il s'agit de préoccupations d'autant plus importantes que le scénario de la mise en place de ce mécanisme au niveau national et infranational appelle à la mise en cohérence des atouts de la RFA et des exigences de la REDD+, d'une part, et à la prise en compte des faiblesses du système de redistribution et de gestion de la RFA, d'autre part.

La décentralisation de la fiscalité forestière de 1998 a permis de transférer les bénéfices issus de l'exploitation forestière, du niveau central au niveau local, pour permettre aux communautés de participer à la gestion de la RFA. Pour être opérationnel, ce mécanisme s'est accompagné de la mise sur pied d'institutions représentatives des communautés locales. Il faut relever que ces institutions devraient idéalement être des cadres de dialogue et de concertation entre différentes parties prenantes (Bigombe 2003 ; Oyono *et al.* 2007a et Assembe *et al.* 2013). L'un des mérites aussi à relever de la RFA est d'avoir mis sur pied une stratégie qui permette de suivre la traçabilité des fonds et l'exercice des pouvoirs. Malheureusement, cette stratégie n'est pas toujours mise en œuvre (Milol *et al.* 2000, Bigombe 2003 et Oyono *et al.* 2007a).

Néanmoins, les nombreuses contraintes et mauvaises pratiques n'ont pas encore permis à la RFA de devenir un outil de développement, de justice sociale et de démocratie locale. La gestion au quotidien de fonds se fait sans véritable participation de toutes les parties prenantes, notamment les communautés locales, écartées par les responsables des comités de gestion et les maires. Le fait que la désignation des

membres de comités soit subordonnée aux décisions municipales, au lieu de valider le choix communautaire, constitue un obstacle pour la participation publique et la démocratie locale. Enfin, la reddition des comptes s'établit de manière ascendante, c'est-à-dire des comités riverains vers le comité communal et du comité communal vers les autorités administratives locales et l'Etat central.

Suite à ces limites fortes qui n'ont pas véritablement permis l'éclosion de la participation publique, de la redevabilité démocratique et de l'équité, la mise en œuvre de la REDD+ oblige à une évolution dans l'approche et la réforme des institutions nationales de gestion forestière. Cette évolution permettrait une élaboration de politiques générales plus ouvertes et inclusives (Johannsen et Pedersen 2008), afin d'éviter les dimensions politiques controversées dans l'arène des politiques qui en sont liées (Di Gregorio *et al.* 2013). Pour ce faire, les principes édictés par Lutrell *et al.* (2012) ; Angelson (2012), à savoir efficacité (considérations relatives à la gouvernance et la corruption), efficience (principe des coûts et bénéfices) et équité (répartition équitable des coûts et bénéfice entre parties prenantes), appliqués dans le mécanisme REDD+, pourront aider, comme l'indiquent les développements qui vont suivre, à construire un processus redistributif réellement démocratique, représentatif et redevable.

Le principe de subsidiarité suggère que dans la décentralisation de la fiscalité forestière, par exemple, il faut parvenir à une efficacité plus importante en situant les pouvoirs et les tâches à l'échelon administratif le plus bas possible, sans ébranler le niveau supérieur. Le défi dans le cadre de la REDD+ consiste donc à veiller à ce que les institutions qui pourraient éventuellement être chargées de la mise en œuvre des projets au niveau communautaire (comités de gestion) reçoivent assez de pouvoirs pour garantir la mise en œuvre efficace du mécanisme redistributif.

Enfin, il faut rendre le mécanisme plus efficient en permettant aux communautés locales de bénéficier réellement des fonds REDD+. Pour y parvenir, les mécanismes de redistribution/péréquation, tels que prévus par l'article 076, doivent être revus. Il faudra par exemple accorder 40 pour cent des revenus REDD+ à l'Etat au lieu de 50 pour cent comme dans le cadre de la RFA, passer de 10 pour cent à 20 pour cent pour les communautés locales, et maintenir le taux de 20 pour cent réservé respectivement au FEICOM et aux communes. Cela permettrait d'éviter les biais que pose la gouvernance de la RFA. La redistribution de tout bénéfice de la REDD+ sera ainsi d'autant plus équitable au niveau local que sa conception, sa mise en œuvre et l'attribution des bénéfices représenteront les besoins et les aspirations des communautés locales. Le niveau auquel les règles seront établies, la nature des institutions de gestion, l'inclusion totale et les bénéfices répartis joueront un rôle pour garantir la légitimité, l'efficacité du processus REDD+ (Larson et Ribot 2010) au niveau infranational.

Conclusion

La décentralisation démocratique est une façon de mettre en place une représentation locale, un mécanisme institutionnalisé visant à encourager les populations locales à s'exprimer et à s'impliquer dans la prise de décisions (Crook et Manor 1998; Smoke 2000 ; Larson et Ribot 2013). En étudiant la représentation dans la gestion de la RFA en tant que mécanisme redistributif, ce travail avait pour but d'anticiper sur le rôle que pourrait jouer cette expérience dans la construction d'un processus décisionnel décentralisé dans la mise en place d'un système de représentation, dans l'élaboration et la mise en œuvre du mécanisme REDD+.

Le Cameroun a choisi de concevoir le mécanisme redistributif REDD+ à partir des politiques et institutions forestières existantes, c'est-à-dire une approche nouvelle basée sur le passé. L'échelle à laquelle les décisions de la RFA sont prises ne garantit pas à elle seule, comme expliqué précédemment, l'efficacité et l'équité du dispositif. La décentralisation de décisions importantes vers les autorités locales responsables et représentatives permettrait de promouvoir les engagements pris au niveau local en matière de mécanisme REDD+ (Angelson 2013).

Des progrès sont certes accomplis dans la gouvernance forestière, mais la dévolution des pouvoirs de gestion de la RFA est très peu visible pour être vraiment efficace. La mainmise des autorités administratives, municipales et de l'élite sur les institutions de gestion de la RFA ne laisse généralement pas de marge de manœuvre aux communautés locales. Les structures et mécanismes de redevabilité existants sont pervertis par les représentants locaux, ce qui empêche l'avènement d'une véritable représentation démocratique.

La question de la participation effective des populations locales à la gestion des fonds REDD+ devra être réglée : cela suppose au préalable que le choix communautaire dans la désignation des membres des comités de gestion soit respecté. Il y a aussi l'instauration d'un mécanisme de reddition des comptes

descendante, qui seule peut permettre aux communautés locales de suivre la traçabilité de la gestion des bénéfices REDD+ et de sanctionner les dirigeants. Les institutions nationales de REDD+ doivent, comme le soulignent Larson et Ribot (2013), instaurer des liens ascendants et descendants. La REDD+ devra exprimer un élan novateur de transfert des pouvoirs de gestion à des autorités effectivement représentatives, au-delà de toutes les incertitudes liées à la capacité du marché de carbone et de la REDD+ à contribuer à la conservation des forêts, dans des contextes locaux marqués par la pauvreté et la marginalisation des communautés locales.

Notes

1. Nous faisons référence ici aux Arrêtés conjoints n° 000122/MINEFI/MINAT de 1998, n°0520/MINATD/ MINEFI/MINFOF de 2010 et n° 076 MINATD/MINEFI/MINFOF de juin 2012, fixant les modalités d'emploi et de suivi des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.
2. Lire à propos les Arrêtés conjoints MINATD/MINEFI/MINFOF 0520 de juin 2010 et 076 de juin 2012.
3. Entretien avec un conseiller municipal de Mayang le 15 avril 2014 à Mayang.
4. Interview d'un fonctionnaire retraité de Djolempoum le 16 avril 2014 à Djolempoum.
5. Entretien avec un notable de Djolempoum le 10 septembre 2012 à Djolempoum.
6. Entretien réalisé auprès d'un membre du comité de gestion de Bedoumo le 19 décembre 2012 à Bedoumo.
7. Lire à ce propos les décisions municipales n° 021/DM/SP/CIMROU/07 et n°022/DM/SP/CIMROU/07, portant respectivement sur la constatation des élections et la nomination des responsables des bureaux directeurs des comités locaux de développement du district de Dja.
8. Interview d'un chef de canton le 14 mai 2012 à Mindourou.
9. Propos recueillis auprès d'une élite locale de Djolempoum au cours d'une réunion communautaire le 12 septembre 2012 à Djolempoum.
10. Propos recueillis auprès d'un leader d'opinion local d'Ampel, le 15 décembre 2012 à Ampel.
11. Entretien avec un membre du comité de gestion de Nkouak le 13 avril 2014 à Nkouak.
12. Entretien avec les jeunes de Nkouak le 10 septembre 2012 à Nkouak.
13. Propos recueillis auprès d'un jeune diplômé de Bédoumo le 12 avril 2014 à Bedoumo.
14. Interview d'une élite du village d'Ampel le 9 février 2013 à Ampel.
15. Interview d'un responsable du comité villageois de gestion de la RFA de Mayang le 12 mai 2012 à Mayang.
16. Entretien communautaire réalisé auprès des populations de Mayang le 16 février 2013 à Mayang.
17. Propos recueillis auprès du président du comité riverain de Dioula le 12 décembre 2012 à Dioula.

18. *Ibid.*
19. Propos recueillis au cours d'une réunion communautaire à Djolempou le 12 septembre 2012 à Djolempoum.
20. Propos recueillis auprès d'un leader villageois de Nemeyong le 20 décembre 2012 à Nemeyong.
21. Interview d'un habitant du village de Djolempoum le 18 février 2013 à Djolempoum.
22. Entretien avec un ancien conseiller municipal de la commune de Mindourou le 18 février 2013 à Ampel.

Références

- Abe'ele, P. *et al.*, 2004, « Etat des lieux de la foresterie communautaire au Cameroun », *Rapport d'étude*, Ministère de l'Environnement et des Forêts, Yaoundé.
- ACD et MINEF, 1993, Le plan de zonage du Cameroun forestier méridional, Yaoundé.
- ADD (Alternative Durable pour le Développement), 2011, « Suivi de la gestion des revenus forestiers et fauniques. Guide explicatif de l'Arrêté 520 », Document de travail, Abong-Mbang, ADD.
- Agrawal, A. et Ribot, J., 1999, "Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases", *Journal of Development Areas* 33, pp.473-502.
- Angelsen, A. *et al.*, 2010, *Réaliser la REDD+. Options stratégiques et politiques nationales*, Bogor, CIFOR.
- Antang, Y., 2008, « Réforme forestière et vulnérabilité sociale au Cameroun », Mémoire de D.E.A en Anthropologie, Yaoundé, Université de Yaoundé 1.
- Antang, Y., 2012, « La propriété foncière face aux défis de la REDD+ au Cameroun méridional forestier : quels nouveaux droits pour les communautés locales ? », *Enjeux*, N°s 47-48, pp.44-50.
- Assembe, S., 2000, « La démocratie locale dans les organisations nées de la décentralisation des ressources forestières du Cameroun », Yaoundé, CIFOR, Miméo.
- Assembe, S., *et al.*, 2013, "Assessment of the Effectiveness, Efficiency and Equity of Benefit-Sharing Schemes under Large-Scale Agriculture: Lessons from Land fees in Cameroon", *European Journal of Development Research*, (<http://www.palgrave-journals.com/ejdr/>). 12 septembre 2013.
- Austin, K. *et al.*, 2010, "The REDD+ Decision in Cancun", Washington, D.C., *World Resources Institute*.
- Bigombe Logo, P., 2003, "The Decentralized Forestry taxation System in Cameroon. Local Management and State Logic", Working Paper 10, *Environmental Governance in Africa Series*, Washington, D.C., *World Resources Institute*.
- Bigombe Logo, P., 2007, « Les régimes de tenure forestière et leurs incidences sur la gestion des forêts et la lutte contre la pauvreté au Cameroun », Document de travail, Yaoundé, FAO.
- Bourdieu, P., 1987, *Choses dites*. Paris, Minuits.
- Braud, P., 2008, *Sociologie politique*, 9^e édition, Paris, L.G.D.J.
- Bromley, D. W., 1991, *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Cambridge, Brackwell.

- COMIFAC, 2012, « Rapport sur le bilan, l'analyse et les perspectives REDD+ dans les pays de l'espace COMIFAC. Dimension stratégique, institutionnelle et opérationnelle », Document final, Yaoundé, COMIFAC.
- Crook, R. et Manor, J., 1998, *Democracy an Decentralization in South East Asia and westAfrica: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Sardan, O., 1995, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Apad-Karthala.
- Di Gregorio, M., 2013, « Echiquier politique et pouvoir dans les processus nationaux de politiques générales de REDD+ », in Angelsen, A. et al. (eds.), *Analyse de la REDD+. Les enjeux et les choix*, Bogor, CIFOR, pp. 83-110.
- Dkamela, G.P., 2012, « Lacunes et perspectives de la REDD au Cameroun », *Enjeux* 47-48, pp. 34-43.
- Eteme, D., 2013, « Gouvernance des fonds REDD+ et Citoyenneté au Cameroun: apprendre de la redevance forestière annuelle », Communication préparée pour the International Association for the Study of the Commons Meeting, Cape-Town, PLAAS (University of the Western Cape), 9-11 April 2013.
- Faye, P., 2013, "Overriding Democratic Representation Attempts thorough Technical Claims: Search for representation in a World Bank Project intervention in Senegal's Forest Sector", Communication préparée pour the International Association for the Study of the Commons Meeting, Cape-Town, PLAAS (University of the Western Cape), 9-11 April 2013.
- Honneth, A., 2010, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Editions du Serf.
- Johannsen, L. et Pedersen, K.H., 2008, "The responsive state: openness and inclusion in the policy process", in Dani, A.A. et Haan, A. (eds.), *Inclusive states: social policy and structural inequalities*, Washington, Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/Banque Mondiale.
- Karsenty, A. et Ongolo, S., 2012, « Rapport de l'atelier sur « Foncier, pressions commerciale sur les terres et REDD+ », Yaoundé, FPAE et CIRAD, 25-26 novembre 2011.
- Karsenty, A., 1999, « Vers la fin de l'Etat forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique Africaine*, pp.147-161.
- Kasula, S. M. et al., 2009, « Les pays du Bassin du Congo dans le processus de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) », in Wasseige, C., et al. (eds.), *Les forêts du Bassin du Congo. Etat des forêts 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union Européenne.
- Kemajou et al., 2010, Les actes de l'atelier de réflexion sur les nouvelles dispositions de l'arrêté 520 et propositions de révision de la loi forestière, Document de travail, CTFC et ACDI, Yaoundé, septembre 2010.
- Larson, A.M. et Ribot, J.C., 2010, « Enseignements tirés de la décentralisation forestière », in Angelsen, A. et al. (eds.), *Réaliser la REDD+. Options stratégiques et politiques nationales*, Bogor, CIFOR, pp. 177-192.
- Lavigne Delville, P., 2012, « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet », *Revue Tiers Monde* 211, pp. 159-168.

- Luttrell, C., 2012, « Qui devrait en profiter et pourquoi ? Les discours sur le partage des bénéfices de la REDD+ », in Angelsen, A. *et al.* (eds.), *Analyse de la REDD+. Les enjeux et les choix*, Bogor, CIFOR.
- Manin, B., 2012, *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Flammarion.
- Manin, M. *et al.*, 1999, "Elections and representation", in Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S. (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 10-28.
- Milol, A. *et al.*, 2000, « Impact de la fiscalité décentralisée sur le développement local et les pratiques d'utilisation des ressources forestières au Cameroun », Rapport d'Etude, Yaoundé, Banque Mondiale.
- MINEPDED, 2012, « Readness Preparation Proposal (R-PP) », Document de travail, Yaoundé.
- Nguiffo, S.A., 2012, « Le processus REDD et les droits des communautés sur les terres et les ressources : sont-ils conciliables ? », *Enjeux*, 47-48, pp. 29-33.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oyono, P.R., 2004, "Institutional deficit, representation and decentralized forest management in Cameroon. Elements of natural resource sociology for social theory and public policy", Working Paper 15, *Environmental Governance in Africa Series*, Washington, World Resource Institute.
- Oyono, P. R. et Efoua, S., 2006, « Qui représente qui ? Choix organisationnels, identités sociales et formation d'une élite forestière au Cameroun », in Ribot, J.C. et Oyono, P.R., (eds.), *Decentralisation and Livelihoods in Africa. Afrique et Développement*, vol. XXXI, n°2, pp.147-181.
- Oyono, P.R. *et al.*, 2007a, « Or vert et or noir dans le Cameroun rural : ressources naturelles pour la gouvernance locale, la justice et la durabilité », Document de Travail 22, Washington, World Resources Institute.
- Oyono, P.R., *et al.*, 2007b, « Correctifs pour la gestion décentralisée des forêts au Cameroun : options opportunités de dix ans d'expérience », *Governance Brief*, 33(f), Bogor, CIFOR.
- Oyono, P.R., *et al.*, 2008, "Forest Taxation in Post-1994 Cameroon: Distributional Mechanisms and Emerging Links with Poverty Alleviation, Equity and Forest Sustainability", *Occasional Paper*, Washington, World Resources Institute.
- Pitkin, H. F., 1967, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press.
- Platteau, J.P., 2003, « Droits de propriété et gestion efficace des ressources naturelles », *Les Séminaires de l'Idri*, n° 10.
- RdC (République du Cameroun), 1994, « Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche », Yaoundé.
- RdC (République du Cameroun). 1998, Arrêté conjoint N° 00122, MINEFI/MINAT du 23 avril 1998, fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et communautés villageoises riveraines, Yaoundé.

- RdC (République du Cameroun), 2003, « Décret N° 2003/418 PM du 25 février 2003 fixant les tarifs des indemnités à allouer au propriétaire victime de destruction pour cause d'utilité publique de cultures et arbres cultivés », Yaoundé.
- RdC (République du Cameroun), 2010, « Arrêté conjoint N° 076, MINATD/MINFI/MINFOF du 3 juin 2010, fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et communautés villageoises riveraines », Yaoundé.
- RdC (République du Cameroun), 2012, « Arrêté n° 103/CAB/PM du 13 juin 2012 portant création, organisation et fonctionnement du comité de pilotage des activités de réduction des émissions issues de la déforestation, de la dégradation, de la gestion durable et de la conservation des forêts « REDD+ », Yaoundé.
- RdC (République du Cameroun), 2012, « Arrêté conjoint N° 076, MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012, fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et communautés villageoises riveraines », Yaoundé.
- Ribot, J., 2007, *Dans l'attente de la démocratie. La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles*. Washington, World Resources Institute.
- Ribot, J., 2011, « Choix, reconnaissance et effets de la décentralisation sur la démocratie », Document de Travail 5, Visby, Centre Suédois International pour la Démocratie Locale.
- Ribot, J.C., 2003, "Democratic decentralization of natural resources: Institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa", *Public Administration and Development* 23(1), pp. 1-18.
- Scott, J., 1990, *Domination and the Arts of Resistance*, New Haven, Yale University Press.
- Sebahara, P., 2012, « La construction des institutions municipales au Burkina Faso : enjeux, contraintes et potentialités », in Hagberg, S. et Fatouma Ouattara (eds.), 2012, *Engager l'anthropologie pour le développement et le changement social*, *Bulletin de l'APAD* 34-36, pp. 237-258.
- Seymour, F. et Angelsen, A., 2009, « La REDD : du vin nouveau dans de vieilles outres ? », in Angelsen, A. et al. (eds. ?), *Réaliser la REDD+. Options stratégiques et politiques nationales*, Bogor, CIFOR.
- Smoke, P., 2000, "Fiscal Decentralization in Development Countries: A Review of Current Concepts and Practices", Paper prepared for United National Research Institute for Social Development, Geneva.
- Tole, D., 2000, « Décentralisation de la gestion des ressources forestières et conflits sociaux au Cameroun méridional forestier : le cas de l'arrondissement d'Oveng », Document de travail, Yaoundé, FTTP-LARADEF.
- Touraine, A., 1983, « La crise de la représentation politique, sociologie et sociétés », 15(1), pp. 131-140.
- Wellstead, A.M., 2003, "Understanding the Concept of Representation within the Context of Local Forest Management Decision Making", *Forest Policy and Economics*, 5, pp.1-11.

SERIE DE DOCUMENTS DE TRAVAIL DU RFGI

L'Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI) est un projet de recherche et de formation focalisé sur la gouvernance environnementale en Afrique. Le RFGI est conjointement mis en œuvre par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign (UIUC). Les ressources naturelles, notamment forestières, sont très importantes car elles fournissent aux gouvernements et aux populations locales les recettes, la richesse et la subsistance dont ils ont besoin. Les gouvernements démocratiques locaux peuvent fournir aux populations qui dépendent des ressources forestières la souplesse dont ils ont besoin pour gérer, adapter et faire face à leur environnement changeant. RFGI vise à renforcer et aide à institutionnaliser les processus de gouvernance locaux réactifs et responsables généralisés qui réduisent la vulnérabilité, consolident le bien-être local, et améliorent la gestion forestière avec un accent particulier sur le développement des garanties et des instructions pour assurer l'application juste et équitable de Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD +) et les interventions de l'adaptation climatique.

RFGI est un programme du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, de l'Union internationale pour la conservation de la nature, et de l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign.

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation de recherche panafricaine indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, et de créer des forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche à lutter contre la fragmentation de la recherche à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent les barrières linguistiques et régionales.

<http://www.codesria.org>

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) est la plus grande et la plus ancienne des organisations globales environnementales au monde. Sa mission est d'influencer, d'encourager et d'aider les sociétés à conserver l'intégrité et la diversité de la nature et d'assurer que les ressources naturelles soient utilisées d'une manière équitable et durable. L'UICN conduit des milliers de projets sur le terrain partout dans le monde pour mieux gérer les environnements naturels et soutient les gouvernements, les ONG, les conventions internationales, les organisations des Nations Unies, les sociétés et les communautés, en vue de développer des lois, des politiques et de meilleures pratiques. RFGI travaille avec les bureaux régionaux de l'UICN pour l'Afrique centrale et Afrique de l'ouest (PACO), pour l'Afrique de l'Est et du Sud et le siège en Suisse.

<http://www.iucn.org>

L'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign est une université publique de recherche intensive dans l'État de l'Illinois. Cette Université est le campus phare du système de l'Université de l'Illinois. A l'Université, les activités de RFGI font partie de la Dimension sociale de l'Initiative Politique environnementale (SDEP) du Département de géographie et de la science de l'information géographique et de l'Institut Beckman.

<http://sdep.beckman.illinois.edu>

ISBN : 978-2-86978-626-4

