

Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale

Alain Karsenty

Cirad, département forestier

INTRODUCTION

L'Afrique centrale n'est pas forcément le « ventre mou » du continent, décrit par les géopoliticiens tout à la fois comme une zone d'instabilité et de stagnation politique. Dans cette sous-région qui contient le second massif forestier tropical du monde (celui du Bassin du Congo, derrière l'Amazonie), la gestion de la forêt constitue un enjeu écologique et économique reconnu, mais aussi – et ceci est moins bien compris – au plan de la gouvernance et de la construction de l'état de droit. Le secteur pétrolier et celui des mines sont nettement plus importants sur le plan de la constitution du PIB, mais leur gestion concerne une poignée d'acteurs – grandes multinationales, petit cercle gouvernemental et poignée d'hommes d'affaires internationaux – et demeure d'une opacité impressionnante. Le secteur forestier, du fait notamment de la globalisation des questions d'environnement, n'est plus l'objet exclusif des arrangements d'un cercle discret réunissant des spécialistes forestiers de l'administration ou des organisations internationales et une poignée d'entreprises connues de longue date. Les ONG d'environnement et de développement, nationales ou occidentales, ont investi le champ de l'information (et de la dénonciation) sur l'exploitation forestière. Les « projets » de toute sorte (conservation, conservation-développement, aménagement pilote, système d'information, etc.) ont fleuri ces 15 dernières années et ont transformé ce secteur d'activité naguère assez opaque en l'un des plus documentés⁴. Cette explosion de l'information ne pouvait manquer d'avoir des répercussions sur le plan de la gouvernance du secteur. D'autant qu'à la faveur des mesures d'ajustement ou des prêts de reconstruction économique, les institutions financières internationales (IFI) que sont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) vont susciter un ensemble de réformes structurelles qui n'oublie pas le secteur forestier, et vont conduire à des modifications profondes de certains équilibres.

Deux grands champs de « réforme » ou de dynamiques de transformation peuvent être mis en évidence :

- L'un concerne le statut des espaces et des ressources, autrement dit les modalités d'articulation entre droits fonciers et gestion forestière. Cette dynamique est constituée par des actions publiques (zonage, classement), mais également privées, qu'elles soient communautaires et locales (tentative de « privatisation collective » de certains espaces) ou qu'elles soient le fait d'organisations internationales de conservation (concept des « concessions de conservation », qu'on interprétera comme une tentative de privatisation de la conservation). Dans les deux cas, on assiste à une remise en cause implicite de la forêt comme « affaire exclusive de l'Etat ».
- L'autre est lié au partage de la valeur ajoutée, à travers les réformes de la fiscalité forestière et les débats très vifs qui surgissent à cette occasion. Bien que certains acteurs de ce débat échauffent volontiers une « théorie du complot » pour expliquer les changements intervenus récemment dans plusieurs pays de la sous-région, on verra qu'une autre lecture, prenant en compte les changements d'équilibre au sein des appareils d'Etat, permet de mieux comprendre ces changements et de les replacer dans la longue durée, grâce aux rappels historiques de Coquery-Vidrovitch (1972) dans son remarquable travail sur l'époque des grandes concessions en Afrique centrale.

⁴ Le programme *Global Forest Watch* du World Resource Institute (WRI) propose sur internet (www.globalforestwatch.org) un ensemble de cartes interactives sur l'exploitation des forêts de plusieurs pays du Bassin du Congo, mettant dans le domaine public des informations jugées quasiment confidentielles il y a seulement quelques années.

On examinera dans un premier temps les enjeux attachés autour du changement de statut des espaces et ressources, en présentant successivement les dynamiques locales de privatisation et les phénomènes liés à la globalisation des enjeux environnementaux. Dans un deuxième temps, on analysera les changements apportés par les réformes portant sur la fiscalité forestière. Enfin, on regardera la manière dont le processus de réforme au Cameroun, pays considéré comme un « laboratoire », est utilisé comme repoussoir par certains acteurs pour peser sur le cours des réformes dans les autres pays de la sous-région.

I. LES ENJEUX AUTOUR DU STATUT DES ESPACES

1. Les tentatives de « mise en ordre » de l'espace forestier

En Afrique centrale la forêt a traditionnellement été « affaire de l'État ». La forêt fut l'un des lieux privilégiés d'application du principe colonial qui accordait à l'État « les terres vacantes et sans maître ». On sait que dans beaucoup de pays ce principe a surtout servi à fournir une base légale à la mobilisation de superficies de terres à mettre en valeur au profit de la colonisation, privée ou publique. Cet objectif n'était peut-être pas le plus important pour les massifs forestiers convoités pour leurs bois précieux. Dès la fin du XIX^e siècle, les entrepreneurs occidentaux avaient su acquérir auprès des souverains africains des droits d'exploitation forestière sous forme de concessions (Verdeaux et Alpha, 1999).

Une certaine confusion entoure l'articulation entre le régime juridique des terres et les codes forestiers qui imposent un régime de police sur les « forêts », définies par leurs spécificités physiques – formations végétales dont les fruits sont de nature forestière et non agricole. Bien que la catégorie des « terres vacantes et sans maître » a disparu des textes – sinon des esprits – le statut juridique des terres boisées est resté ambigu sous l'inamovibilité d'un « domaine forestier » présumé mais non constitué selon les procédures d'un État de droit (classement et immatriculation) (Karsenty et Marie, 1998). Le « domaine » a connu en Afrique une extension démesurée si on le compare à la part restreinte du domaine privé de l'État en France.

Plusieurs pays du bassin du Congo s'appêtent à réaliser ce que la Côte d'Ivoire a fait dans la première partie du siècle en classant ses principaux massifs forestiers⁵. En effet, le Congo, le Cameroun, le Gabon, pour ne prendre que les principaux pays forestiers de la sous-région n'ont pas encore accordé leurs pratiques juridiques avec les textes régissant la constitution du domaine forestier permanent et hérités de la fin de l'époque coloniale. Le « domaine » reste une anticipation, une présomption qui permet d'appliquer, tant bien que mal, le régime forestier (qui est un « régime de police » visant à restreindre les droits d'usage pour la conservation des forêts) et permet de faire fonctionner le système d'attribution des permis d'exploitation et des concessions forestières. Les revenus drainés par l'attribution de droits d'exploitation sont tout à fait substantiels – seconde recette d'exportation après le pétrole – et permettent l'entretien d'une clientèle politique de « second rang », celle qui a souffert de la diminution des rentes et prébendes étatiques, et qui est exclue des dividendes de l'exploitation pétrolière où se joue une partie aux enjeux financiers trop élevés pour elle.

⁵ Sur la Côte d'Ivoire, voir la thèse de Claude Garrier (1992).

Pourquoi entamer maintenant, avec un demi-siècle de décalage, cette clarification, et risquer un rattrapage brutal de l'histoire qui ferait voler en éclats les derniers avatars des « forêts vacantes et sans maîtres » en restreignant considérablement les surfaces que l'État parviendrait à conserver ? C'est que les enjeux forestiers se sont globalisés. La forêt équatoriale est devenue autant l'affaire des bailleurs de fonds et des grandes ONG institutionnelles que des États de moins en moins souverains quant à l'utilisation de ces écosystèmes perçus comme patrimoine commun planétaire⁶. Or les modèles de gestion apportés par ces acteurs difficilement contournables sont fondés sur des divisions spatiales exclusives et spécialisées. La logique qui se présente sous le nom d'aménagement – du territoire –, est celle d'une affectation de l'espace à des usages spécialisés, avant de l'affecter ensuite à des sujets de droit – les personnes privées ou morales. À partir d'une spécialisation progressive et spontanée du territoire avec l'approfondissement des courants d'échange au cours des siècles en Occident, les modèles de la division industrielle du travail ont été appliqués aux espaces (Larrère et Nougarede, 1990, Karsenty et Marie, 1998). C'est celui qui est offert aux pays africains. Mais dans les sociétés rurales des pays du Sud, le trait dominant est la polyvalence des espaces qui correspond à celle des activités, aux exigences de sécurité alimentaire et à la diversité sociale qui est le véritable garant de l'échange (Pélissier, 1995).

2. Les ressorts « néo-coutumiers » d'une privatisation collective

Le « plan de zonage » est l'instrument central de ce modèle de gestion des espaces forestiers. Il fournit les propositions de découpage de ces espaces en fonction de leurs « vocations », c'est-à-dire de leur densité de peuplement humain et de l'état du couvert végétal (Karsenty et al., 1997). Le fait que les « forêts communautaires » – innovation de la loi camerounaise que le code forestier gabonais récemment promulgué a repris à son compte – soient des entités spécifiques, limitées à 5.000 hectares et placées à l'extérieur du futur « domaine forestier permanent », conforte cette idée d'un antagonisme indépassable entre populations locales et forêts de production industrielle.

Le passage de la loi de 1994 relatif à la possibilité ouverte aux villageois de constituer des forêts communautaires n'est pas passée inaperçue au Cameroun. De nombreux ruraux ont vu ainsi un moyen de sécuriser un espace péri-villageois face aux intrusions des exploitants forestiers, et également un moyen inédit d'affirmer une emprise territoriale permettant de négocier plus avantageusement vis-à-vis de ces mêmes exploitants ou de l'administration. Or, la constitution de ces forêts communautaires est soumise à la délimitation publique du domaine forestier permanent sur la base des propositions du plan de zonage. De cette délimitation dépendra l'ampleur de la forêt communautaire potentielle de chaque village... Ce qui est en jeu est donc un véritable partage du territoire entre administration forestière et paysans.

Un certain nombre d'opérations de délimitation ont eu lieu au Cameroun, généralement en liaison avec des projets d'aménagement forestier. Les « palabres » relatives à l'emplacement des lignes de démarcation entre domaine forestier permanent et domaine national ont abouti à des résultats tout à fait avantageux pour les ruraux, par rapport aux propositions du plan de zonage. Ceci pourrait paraître surprenant si l'on ne prenait pas en compte des modifications des rapports de force politique au sein de la société camerounaise. La décentralisation

⁶ Sur la globalisation des enjeux forestiers, et une critique de la conception des forêts comme « bien commun planétaire », voir Smouts (2001).

institutionnelle a permis le renforcement d'élites provinciales qui sont directement intéressées par l'exploitation des ressources forestières ou tout au moins par la possibilité d'en contrôler les conditions d'accès, favorisant une recomposition du champ politique en dehors des grands centres urbains (Oyono, 2004). L'autre facteur d'appropriation de l'espace est venu de la fiscalité. L'émergence au Cameroun, dans certaines forêts, d'une forme de « taxe villageoise » de 1000 Francs CFA par m³ de bois prélevé aux exploitants forestiers sur les « ventes de coupe » (permis de court terme et de taille modeste) a considérablement accru les enjeux de la reconnaissance de l'emprise des différents villages sur les espaces forestiers, puisque ce sont parfois des dizaines de millions de Francs CFA qui ont été « en jeu »⁷.

La généralisation de cette appropriation collective de nature « néo-coutumière » rendrait très vite intenable la fiction d'un vaste Domaine Privé de l'Etat constitué par défaut, et prétexte à la marginalisation juridique des modes d'appropriation locaux. Un processus de « privatisation collective » de l'espace forestier semble entamé, processus dont le sens et les issues restent encore objets de conjectures.

3. La souveraineté « encadrée » par la globalisation de la question des forêts tropicales

Le concept de la forêt comme « affaire de l'Etat » est également malmené par le « haut », avec la mise en avant par les institutions internationales et les organisations de défense de l'environnement des fonctions « globales » des grands massifs forestiers de l'Amazonie, de l'Asie du Sud-Est et, bien sûr, de l'Afrique centrale. L'enjeu est celui, non de la substitution, mais de la « surimposition » de la notion de patrimoine commun sur celle de la souveraineté pleine et entière des États sur leurs ressources naturelles (Smouts, 2001). La souveraineté, sans être remise en cause, a toutefois été « encadrée » par la déclaration sur l'environnement et le développement de Rio (1992) qui, tout en reconnaissant aux États « le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement » précise qu'ils ont « le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale » (Principe 2). La biodiversité et les émissions de dioxyde de carbone liées à la déforestation sont bien sûr implicitement visées par cette précision. Les entreprises opérant en Afrique centrale et les États qui édictent les règles d'utilisation des forêts sont soumis à une forme de contrôle social international qui est d'autant plus efficace que les groupes de pression agissent moins sur les gouvernements que sur les pays du Nord ou les organisations internationales (Banque mondiale, Union européenne ...) qui sont les principaux bailleurs de fonds des pays endettés de la sous-région. La conditionnalité environnementale est venue s'ajouter aux formes précédentes qui ne concernaient que les équilibres macro-économiques.

Cette dimension nouvelle n'est pas à proprement parler une socialisation internationale de l'appropriation des ressources forestières, car les exploitants restent détenteurs des concessions qui leur ont été attribuées et les gouvernements restent maîtres *in fine* du contenu de leurs textes législatifs et réglementaires. Mais elle pose des limites à l'exercice discrétionnaire du droit d'exploiter et orientent le contenu des réformes concernant l'usage des forêts.

⁷ Même si ce phénomène de taxe villageoise est nettement en déclin au Cameroun depuis 2000-2001. Voir aussi Geschiere (2004).

L'autre manifestation de cette globalisation des enjeux environnementaux est la « privatisation de la conservation », avec le développement d'aires protégées gérées très directement par des ONG de conservation et financées par les institutions internationales. L'extension des surfaces placées en conservation est sensible en Afrique centrale et la mise en place de ces superficies découle des objectifs pris par les grandes ONG de conservation internationales (WWF et IUCN) de mettre 10 % des forêts du monde en aire protégée, autre forme de spécialisation des espaces⁸.

4. Vers une conservation privatisée ?

Tout récemment, c'est une organisation internationale bien connue qui a proposé le concept de « concessions de conservation » (ou concessions de biodiversité)⁹. Convaincu de l'impraticabilité de « l'aménagement forestier durable » pour l'exploitation du bois, Conservation International (CI) a suggéré de racheter aux entreprises forestières concessionnaires leurs droits d'exploitation dans les forêts tropicales, notamment les droits sur les parties déjà exploitées afin de les soustraire *ad vitam* aux prochains cycles de coupe¹⁰. Le total des surfaces à retirer de l'exploitation ferait l'objet de négociations bilatérales entre « conservationnistes » et chaque compagnie, afin de parvenir à des arrangements mutuellement profitables. Pour l'entreprise le problème de limitation des récoltes liées aux contraintes de la rotation (assiettes annuelles de coupe) ne se poserait plus, et rien ne l'empêcherait d'accroître sa vitesse de coupe tout en maintenant des niveaux « soutenables » à l'unité de surface. En outre, les opérations coûteuses de sylviculture post-récolte ne seraient plus nécessaires. Ainsi les bénéfices de court terme de la compagnie seraient-ils maximisés et l'état futur de la forêt serait garanti par l'abandon des droits de coupe et la mise en protection intégrale pour une très longue durée.

Outre plusieurs problèmes techniques, qu'on ne développera pas ici¹¹, il convient de reconnaître que l'exploitation et la gestion forestière ne se réduisent pas à des engagements contractuels bilatéraux entre une institution publique ou privée et une compagnie. En Asie et en Afrique c'est le plus souvent l'État qui concède des droits d'usage spécifiques (le droit d'exploiter) sous le régime de la concession. Il attend de cette concession de droits, non seulement des revenus directs sous forme de redevances de superficie, mais également des quantités de revenus annexes, qu'ils soient directs – taxes d'abattage, taxes d'exportation, taxes d'importation sur le matériel, TVA, impôt sur les bénéfices des sociétés, ou indirects – emplois induits par l'exploitation, le transport et la transformation, revenus des collectivités publiques locales et des communautés, désenclavement des régions éloignées et entretien des routes... À travers ses fonctions de redistribution, l'État fait bénéficier d'une partie des revenus de la gestion forestière (au sens large) aussi bien aux habitants des banlieues des

⁸ Cf. le site de l'Alliance Banque mondiale – WWF :

<http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/80ByDocName/WBWWFForestAlliance>

⁹ Niessen et Rice (2004).

¹⁰ Cf. Rice et al. (2001). L'idée est que les coupes initiales dans les forêts primaires sont suffisamment sélectives pour laisser la possibilité à la forêt de recouvrer à peu près sa structure initiale en quelques décennies, alors que les rotations de 25/30 ans (et les passages intermédiaires normalement prohibés) modifient profondément la structure de la forêt. L'autre idée est que les exploitants forestiers sont essentiellement intéressés par la première coupe qui leur permet de collecter la « rente de forêt primaire », et qu'ils sont enclins assez facilement à se défaire de leurs droits sur les parties déjà exploitées, surtout s'ils doivent acquitter une redevance annuelle de superficie élevée.

¹¹ Voir Karsenty et Nasi (2004).

grandes agglomérations que ceux des zones forestières. Même dans les pays où le foncier forestier fait l'objet de transactions marchandes (comme au Brésil où les exploitants sont souvent propriétaires des surfaces), les conséquences de l'activité économique induite par l'exploitation dépassent le seul cadre de la relation État/entreprise : la socialisation est plus large du fait notamment des effets multiplicateurs des investissements.

Le discours des « compensations » (prix du renoncement au développement) se pare des attributs de l'équité. On est, en apparence, proche de la figure de la négociation bilatérale coasienne, où pollueur et pollué forts de leurs droits de propriété respectifs, choisissent le type d'arrangements compensatoire le plus approprié à leurs préférences. Le principe proposé par CI est dominé par une conception exclusivement contractuelle et bilatérale des rapports sociaux, qui oublie les fonctions redistributrices de l'État. Cela pose un problème d'équité quant à la nature et l'ampleur des compensations à offrir à l'État et à la société (civile) et quant à l'échelle de temps à laquelle il faut se référer.

Les coûts auxquels se réfèrent étroitement Niesten et Rice (2004), notamment la fiscalité, dépendent des arrangements institutionnels existants à un moment donné dans un pays et peuvent difficilement servir de guide pour des accords sur longue période. L'exemple rapporté de Guyana dans leur article, sur les compensations financières en relation avec la fiscalité forestière laisse perplexe quand on sait que les seules redevances de superficie issues des adjudications de concessions au Cameroun atteignent au minimum 120.000 \$ pour une surface équivalente à celle citée dans l'article, soit nettement plus que les 11.000 et 30.000 \$ mentionnés pour le Guyana. En alignant la valeur des compensations annuelles versées à l'État sur les modalités clientélistes d'attribution des concessions prévalant en Guyana (comme c'était le cas également il y a 10 ans au Cameroun, mais qui a changé depuis), CI fait une opération de conservation – et de communication – à peu de frais mais qui est peut-être loin de ce que devrait représenter une compensation jugée équitable avec un « arrangement institutionnel » différent.

La question de la légitimité de ce type de mécanismes, et tout particulièrement des concessions de conservation doit, à son tour, être posée. Avec sa théorie de la justice fondée sur la « capacité », Sen a suggéré que les politiques publiques doivent être évaluées en fonction de l'extension de la « capacité » des personnes. « Dans l'évaluation de la justice fondée sur la capacité, les revendications des individus ne doivent pas être jugées en fonction des ressources ou des biens premiers qu'ils détiennent respectivement mais de la liberté dont ils jouissent réellement de choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser » (Sen, 2000, p. 122) nous dit l'économiste indien. Et dans ce terme de capacité les options et opportunités offertes par la société sont fondamentales. Le monde suggéré par les « incitations directes à la conservation » est assez univoque : c'est celui d'une réduction significative des choix offerts aux habitants des zones forestières riches en biodiversité de « choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser ».

II. LES ENJEUX DE L'EXPLOITATION DES FORETS

1. Une trajectoire spécifique de dégradation

Le contexte de l'exploitation dans les forêts d'Afrique centrale doit être précisé. Les schémas de déforestation bien connus dans les autres zones tropicales (i.e. conversion massive des

terres boisées en zones d'élevage extensif, en zones agricoles ou de plantations monospécifiques comme l'hévéa, le palmier à huile ou l'acacia mangium) ne s'appliquent guère dans les grands massifs forestiers d'Afrique centrale du fait d'une faible dynamique agricole et d'une absence de capacité d'investissement dans de l'agro-industrie à grande échelle.

La situation est très différente dans les zones côtières et dans les massifs forestiers éloignés, du fait des différences de coûts de transport d'une part, des dynamiques d'usage des terres, d'autre part. Dans les premières, les forêts sont souvent très dégradées du fait d'une exploitation à intervalles répétés et d'une activité agricole permanente dans les zones les plus peuplées. Dans les seconds, les dégradations sont d'abord le fait d'une exploitation hyper-sélective caractérisée par une intensité faible (entre 3 et 12 m³ à l'ha en moyenne, soit souvent moins d'un arbre prélevé) mais une surexploitation sur de vastes surfaces des essences de plus haute valeur commerciale, typiquement les *Entandrophragma* (sapelli, sipo), ainsi que les okoumé, moabi, iroko, voire ayous. Ce mode d'exploitation ne conduit pas au déboisement (sauf circonstances particulières), mais constitue un facteur d'érosion de la diversité biologique avec des risques de raréfaction sérieuse des essences qui constituent la structure floristique de ces forêts. Paradoxalement, la faible intensité des prélèvements en volume par unité de surface ne permet pas de stimuler le renouvellement de la plupart de ces essences de haute valeur commerciale, qui sont souvent des héliophiles et ont besoin de trouées importantes dans la canopée (Fredricksen et Putz, 2003). Les plans d'aménagement ne sont pas en eux-mêmes suffisants pour résoudre ce problème, puisque les taux de reconstitution des essences traditionnelles en deuxième rotation sont souvent peu élevés¹². D'un autre côté, de nombreuses essences dites « secondaires » possèdent les qualités nécessaires pour être employées comme bois d'œuvre, mais ne sont pas suffisamment appréciés sur les marchés pour se substituer aux essences « traditionnelles ». Ces essences sont largement sous-exploitées bien qu'elles constituent des effectifs non négligeables dans les forêts.

Alors qu'en Asie du Sud-Est, l'objectif des gestionnaires est de réduire le volume prélevé à l'hectare et le nombre d'arbres abattus par unité de surface (on prélève dans ces régions jusqu'à 80 m³ ou 100 m³ par hectare, soit jusqu'à une douzaine d'arbres), en Afrique centrale l'objectif principale dans les forêts de production aménagées est de réduire la pression sur les essences « traditionnelles » qui seraient surexploitées, en favorisant le report sur d'autres essences. L'accroissement de l'intensité de l'exploitation – en deçà de certains plafonds à définir dans chaque massif – dans les forêts aménagées constitue également un objectif de gestion raisonnable, puisqu'il facilite le renouvellement d'un grand nombre d'essences traditionnelles d'une part, et qu'il facilite la transition économique, d'autre part. Le passage de ce modèle « extensif et hyper-sélectif » à un modèle plus équilibré et plus intensif, nécessite de profondes adaptations du tissu économique sectoriel s'appuyant sur un développement des capacités de transformation du bois empruntant des trajectoires bien spécifiques (qui ne se limitent pas à des industries de première transformation cantonnées aux seules essences traditionnelles) et des évolutions importantes dans les relations aux marchés. Les plans d'aménagement constituent le creuset de cette transition à travers les contraintes nouvelles qu'ils posent et les outils qu'ils fournissent (connaissance de la ressource et de sa dynamique), mais ils ne fournissent pas les clés de la transition nécessaire.

¹² Bien que ce fait soit connu des spécialistes de l'aménagement, les publications scientifiques à ce sujet sont encore rares, mais les travaux en Guyane et en Indonésie sur des cas similaires confirment cela (Gourlet-Fleury et al., 2004 ; Sist et al., 2003).

Dans ce cadre, les instruments économiques, et notamment la fiscalité, peuvent jouer un rôle auxiliaire non négligeable. La fiscalité devrait apporter les bons signaux aux agents économiques, sur l'abondance ou la rareté de la ressource, et sur la composition des récoltes. En attendant une telle évolution dans l'utilisation de la fiscalité, et malgré une volonté perceptible d'introduire explicitement cette dimension environnementale dans les systèmes fiscaux de plusieurs pays, l'enjeu principal de l'utilisation de la fiscalité forestière reste la « capture de la rente économique ». C'est dans cette lutte pour une nouvelle répartition de la valeur ajoutée qu'il faut lire les tensions actuelles autour du thème de la fiscalité forestière au Cameroun, au Gabon et dans les deux Congo.

2. Vers de nouvelles modalités de partage de la rente forestière

2.1. De l'âge d'or...

Comme le rappelle Coquery-Vidrovitch (1972) il y eut un âge d'or de l'économie forestière en Afrique centrale, notamment au Gabon. Une bille d'Okoumé (près de 2 m³), achetée 5 Frs aux Africains, était revendue jusqu'à 150 Frs aux exportateurs. La tonne d'okoumé, « offerte de 30 à 60 frs en 1916, passa à 90 frs au lendemain de la guerre, puis à 525 et jusqu'à 7 et 800 frs au plus haut, avant de retomber à 250 frs à la veille de la crise » (Ibid., p. 454). Si bien que toutes les productions agricoles d'exportation reculèrent, et que les anciennes entreprises de caoutchouc se reconvertirent dans l'exploitation forestière. Le salaire moyen d'un bûcheron africain est estimé à 50 frs par mois dans les années 1920, dont une partie lui servait à payer l'impôt de capitation. Une bonne partie du reste était dépensée immédiatement dans les factoreries les plus proches, qui sont généralement des magasins de l'entreprise concessionnaire¹³...

L'Etat ne tirait pas de revenus substantiels de cette exploitation. Avant 1927, un paiement initial de 0,25 frs par hectare de permis était requis, transformé après cette date en une caution de 2 frs par hectare. En sus, la redevance territoriale était fixée depuis 1923 à 50 centimes par hectare. En 1927, cette dernière fut remplacée par une taxe d'abattage au montant variable selon les essences. Autour des années 1930, l'État a mis en place un système d'adjudication des droits de coupe au début de chaque année, après affichage des demandeurs pour les permis dans les catégories 2500, 10 000 et 25 000 hectares (1 ou 2 lots), et ce « afin de mettre à profit les offres élevées des Sociétés concurrentes dont l'industrialisation et la concentration ne firent que progresser » (Ibid., p. 453). On ne retrouvera ce principe qu'un demi-siècle plus tard au Cameroun !

Quant à l'exploitation commerciale directe par les Africains, elle fut combattue dès les années 1920 par l'interdiction de la coupe familiale ou villageoise, dans le but « de protéger les peuplements et de réserver les droits des forestiers concessionnaires » (Ibid., p. 455).

2.2. ... aux vicissitudes des réformes

Sur le plan du partage de la valeur ajoutée, il faudra attendre les années 1990 pour voir les gouvernements tenter de changer les modalités de répartition qui prévalaient jusqu'à lors.

¹³ En 1965, la SHO (Société du Haut-Ogooué, chaîne d'entreprises industrielles et commerciales) estimait que les ¾ de la paye de ses bûcherons (jusqu'à 15 000 Fcfa avec les primes) étaient dépensés dans la boutique SHO-Commerce située sur chaque chantier de la SHO-Bois.

La caractéristique commune des pays forestiers d’Afrique centrale était d’avoir globalement soumis l’accès à la ressource à la logique clientéliste : l’attribution de permis forestiers s’effectuait « de gré à gré », la détention de très grandes superficies n’était pas pénalisante puisque les redevances de superficie étaient très basses voire inexistantes, l’attribution réservée de certaines portions du territoire (par exemple la zone côtière au Gabon) aux « entrepreneurs » nationaux permettait – et permet toujours – à des notables de s’installer dans une confortable position rentière en « affermant » leurs permis à des exploitants étrangers disposant de moyens d’exploitation. Les taxes, généralement modérées, étaient prélevées essentiellement sur les exportations, notamment le bois en grumes.

Cette situation a permis l’installation et le développement d’entreprises relativement prospères, souvent européennes mais aussi libanaises et exceptionnellement africaines (au Cameroun), qui exploitaient la forêt en prélevant les essences les plus rémunératrices. Sur le plan de la « durabilité », ce mode d’exploitation conduit à une surexploitation de certaines essences (des bois rouges comme l’acajou, le sipo, le sapelli ou des bois plus clairs comme l’okoumé) et une sous-exploitation des (nombreuses) autres, mais ne débouchait pas sur des processus de déforestation ou de forte dégradation des massifs – au moins loin des côtes – du fait de récoltes de faible intensité (généralement moins de 10 m³ à l’ha). Il s’accompagne néanmoins d’un fort gaspillage de bois, tant dans l’exploitation (nombreux arbres détruits pour en récolter un seul) que de la transformation (besoins allant jusqu’à 4 ou 5 m³ de grume pour produire un m³ de bois scié).

Dans les périodes de cours élevés des bois sur les marchés internationaux, certains de ces exploitants introduisent des techniques « modernes » de planification de l’exploitation, en utilisant judicieusement la cartographie pour optimiser le tracé et la longueur de pistes de débardage, et en formant des abatteurs afin de réduire les pertes de bois lors de la coupe. Des unités industrielles de dimension respectable se constituent au Cameroun, au Zaïre et au Congo, démentant l’image d’une Afrique centrale se contentant d’exporter des grumes qui seront transformées en Europe. L’économie forestière rapporte peu aux États, lesquels perçoivent des rentes bien plus confortables du pétrole ou des mines, mais enrichit une clientèle politique de « second rang », fonctionnaires mais aussi notables provinciaux qui se sont vu attribuer des permis qu’ils sous-traitent ou qui sont des « facilitateurs » indispensables pour calmer les populations locales en cas de conflit, délivrer les autorisations d’exportation, etc.

Les années 1990 marquent un tournant. Plusieurs pays de la sous-région voient leurs recettes d’exportation se tasser avec la baisse des cours internationaux des matières premières et il n’est plus question de laisser un secteur économique, perçu (à tort) comme capable de relayer les mines ou le pétrole comme pourvoyeur de rentes, apporter une contribution marginale à de budgets nationaux qui ne parviennent plus à atteindre l’équilibre financier. Plusieurs pays, comme le Cameroun, sont également sous ajustement structurel, ce qui donne un rôle prééminent au Ministère des finances au détriment des ministères sectoriels. Et, bien sûr, l’influence des institutions financières internationales s’est accrue. C’est donc sans surprise que le premier pays à s’engager sur la voie d’un nouveau partage de la valeur ajoutée soit le Cameroun, avec son nouveau code forestier préparé dès le début des années 1990 et voté en 1994.

2.3. Le « laboratoire » camerounais

La réforme introduit l'obligation d'aménagement des forêts, une catégorie de forêts « communautaires », la perspective d'un arrêt des exportations de grumes avant la fin de la décennie. Surtout, elle conduit à l'accroissement des redevances de superficies, par la combinaison d'un accès concurrentiel aux permis (appel d'offres dont la composante essentielle est le taux de redevance annuelle proposé) et d'un « taux plancher » fixant une redevance minimum, de 1 500 Fcfa par hectare en 1995, ramené ensuite à 1 000 Fcfa en 2000. Quelques années auparavant, la redevance de superficie n'était que de 98 Fcfa/ha.

Des discussions extrêmement âpres eurent lieu avec la profession sur les modalités d'application de cette réforme, notamment sur le niveau du taux plancher et celui des autres taxes, augmentées elles aussi. Des dimensions diplomatiques sont apparues, avec des réserves implicites de la France sur la nouvelle fiscalité, vue comme un obstacle à « l'aménagement durable ». Malgré l'argument avancé par Brunner et Ekoko (2000) sur le déficit d'appropriation (*ownership*), pertinent à certains égards mais insuffisant dans le cas de la fiscalité, le soutien de la Banque mondiale à la réforme n'aurait sans doute pas été décisif sans l'appui trouvé auprès de la technocratie du « Comité Technique de Suivi des réformes économiques » (CTS) dominée par les fonctionnaires du Ministère de l'économie et des finances. De même, les parlementaires qui ont joué un rôle certain dans la rédaction finale de 1994 voyaient plutôt d'un bon œil la hausse des redevances de superficies (sauf ceux qui ont des intérêts dans l'exploitation forestière...) car la nouvelle loi affecte 50% de ces redevances aux communes forestières (dont une partie aux villageois riverains de la concession), ce qui renforce le poids des élus des zones forestières.

Le débat sur le « taux plancher » va s'estomper avec l'amélioration progressive des conditions d'adjudication – notamment avec l'introduction d'un « observateur indépendant » à partir de 1998 dans la commission d'évaluation des offres. L'entrée « dans le jeu » de nouveaux entrants, y compris camerounais, pousse à la hausse les offres financières pour les meilleurs forêts et, dès qu'un minimum de concurrence est réunie, les offres tournent autour de 3000 – 4000 Francs CFA par hectare (redevance annuelle). Il devient alors plus difficile pour les exploitants de dénoncer une pression fiscale qui est générée par leurs propres offres.

Ce qui ne signifie pas que les problèmes aient disparu. Et les effets de ce changement de répartition de la rente économique forestière ne sont pas univoques. L'analyse de ces effets est toutefois rendue complexe par la simultanéité d'un ensemble de facteurs et de retombée d'autres aspects des politiques publiques : surcapacités de transformation du bois, développement d'un important secteur informel pour l'approvisionnement en bois d'œuvre des populations urbaines, introduction de régulations contraignantes pour la gestion durable avec baisse des surfaces exploitables annuellement, montée des conflits avec les populations locales, « tracasseries » administratives de toute nature...

Deux types de « réponses » se manifestent simultanément : l'une (type 1) est potentiellement favorable à la « gestion forestière durable » et est fondée sur l'accroissement de la productivité des opérations en forêt (élargissement de la gamme des essences, réduction des pertes de bois, accroissement de l'efficacité dans la transformation du bois tentative d'innovation marketing, etc. ; l'autre « réponse » (type 2) est constituée de pratiques contraires à la gestion durable, comme le recours à des sources « informelles » d'approvisionnement de bois, l'évasion fiscale et l'exploitation illégale. En fait, en fonction

de la pression qu'elles ressentent de la part des autorités de contrôle, la plupart des sociétés tendent à mixer les stratégies de « type 1 » et de « type 2 » dans différentes proportions.

2.4. L'influence sur les autres pays forestiers d'Afrique centrale

Les évolutions au Cameroun ne sont passées inaperçues dans les pays voisins. Les 5 pays – Congo Brazzaville, République Centrafricaine (RCA), Gabon, République Démocratique du Congo (RDC), Guinée Équatoriale – de la sous-région s'engagent dès le milieu des années 1990 dans la voie de la révision de leur code forestier et des réformes de leur structure fiscale. Trois grands objectifs sont décelables : la gestion durable à travers l'aménagement (porté par les Ministères des forêts), l'industrialisation (objectif très largement partagé par les différents acteurs publics) et l'accroissement de la contribution du secteur forestier au budget de l'État (porté par les Ministères des finances, avec le soutien des IFI). Les exemples du Gabon et du Congo-Brazzaville sont les plus significatifs : dans ces pays peu peuplés, certaines concessions sont de très grande taille (autour d'1 million d'ha) au contraire du Cameroun (souvent moins de 200 000 ha), et les conséquences financières d'une introduction de taxes de superficie ne sont pas négligeables pour leur détenteurs¹⁴.

Là où le gouvernement camerounais avait décidé de laisser expirer les anciens permis de court terme pour ensuite ré-attribuer la plus grande partie du domaine forestier de production par appel d'offres, les gouvernements congolais et gabonais ayant accordé précédemment des permis de longue durée doivent fixer des taux d'imposition... et affronter la colère ultérieure de la profession. Pourtant l'introduction de taxes de superficie semble inévitable dans ces pays qui affichent l'objectif de diminuer drastiquement l'exportation de grumes pour favoriser l'industrialisation. Dans la mesure où l'essentiel des rentrées fiscales reposait sur celles-ci, il faut bien se résoudre à déplacer le centre de gravité des prélèvements¹⁵. Or, en Afrique, l'asymétrie d'information est telle entre les entreprises et les services administratifs qu'on ne peut laisser à l'impôt sur les bénéfices des sociétés le soin de « collecter la rente » issue de l'exploitation d'une ressource naturelle. Quant aux taxes d'abattage, elles sont sujettes à une fraude massive dès lors que leur importance s'accroît.

- Au Gabon, le gouvernement propose initialement une taxe de 1000 Fcfa. Cette mesure devait être appliquée début 2003, mais face aux vives réactions de la profession, c'est un taux unique de 600 Fcfa qui est décidé. Or, contrairement aux recommandations des experts qui préconisaient une baisse parallèle des taxes d'exportation, ces dernières ont été renforcées depuis 5 ans.

- Au Congo-Brazzaville, le gouvernement a introduit une taxe de superficie de 350 Fcfa par ha pour la zone Nord et 500 Fcfa pour la zone Sud. Parallèlement, il a fortement accru les taxes d'abattage et d'exportation, ce qui a provoqué une levée de boucliers et une « grève » des opérateurs avec fermeture provisoire d'usines. Des accords sont intervenus en mai 2003, qui réduisent d'environ 20 % les différentes taxes.

- En RDC, où existent des méga-concessions (faiblement exploitées) de 2 et 3 millions d'hectares, le gouvernement tente d'introduire une taxe de superficie de 0,25 \$ par hectare (initialement de 0,50 \$, mais revue à la baisse après les protestations de la profession auprès de la Présidence) et une réforme fiscale plus progressive vient de voir le jour. Dans ce pays où

¹⁴ Bien que le poids de la taxe de superficie, ramené au m³ prélevé, est identique pour une petite comme pour une grande concession, dès lors que, dans un régime d'aménagement, 1/30^{ème} (ou 1/25^{ème} si la rotation est de 25 ans) de la concession est exploitée chaque année. Cette taxe pénalise surtout les concessions « sous-utilisées ».

¹⁵ Reporter les taxes sur les exportations de produits transformés (sciages, etc.) serait contraire aux objectifs largement partagés de développement de l'industrie du bois.

la forêt occupe plus de 100 millions d'hectares (contre environ 20 millions au Gabon ou au Cameroun), la fiscalité forestière n'a rapporté à l'État que moins de 2 millions de dollars en 2002.

- En RCA, le « loyer annuel » (redevance de superficie) est passée successivement de 125 Fcfa/ha (avant 1998), à 300 Fcfa (de 1998 à 2003), et vient d'être porté à 500 Fcfa par ha à la mi-2003.

Dans ces différents cas, on peut déceler des caractéristiques communes. Contrairement à une vision naïve des politiques publiques qui seraient le fruit de décisions rationnelles sous-tendues par une politique aux objectifs bien identifiés, les processus de décision qui ont conduit à ces mesures sont fort peu ordonnés. Au Gabon et au Congo, et en RDC, il est très difficile de simplifier le système fiscal comme le préconisent les experts, parce que différentes institutions publiques intervenant dans la filière bois fonctionnent largement avec des taxes ou des prélèvements « affectés ». Par conséquent, le « rééquilibrage » de la fiscalité entre l'aval (exportation) et l'amont (superficie) de la filière a cédé la place à un simple « empilement » de taxes, les taux évoluant toujours à la hausse avec un véritable effet de cliquet et d'une situation initiale de sous-fiscalisation, on a sans doute basculé vers une sur-fiscalisation. Il en va des taxes comme des institutions : de nouvelles s'ajoutent sans pour autant effacer les anciennes...

Dans les deux cas gabonais et congolais, comme ce le fut aussi au Cameroun, l'entrée dans le jeu du ministère en charge des finances publiques a perturbé le jeu des alliances clientélistes, établi parfois de longue date entre les opérateurs économiques et une partie du personnel de l'État¹⁶. Les Présidents appelés en arbitre par la profession semblent avoir voulu éviter une implication directe dans ces conflits, donnant sans doute quelques consignes de modération pour favoriser des solutions négociées. Quant aux IFI, notamment la Banque mondiale qui a appuyé plusieurs études fiscales dans ces pays, elle ont vu à plusieurs reprises vu les recommandations de ces études détournées et « instrumentalisées » par les gouvernements, lesquels n'ont retenu que certains éléments isolés d'un ensemble de mesures associées, mais se sont abrités derrière les fameuses « exigences de la Banque mondiale », qui servent généralement à faire avaler quelques couleuvres aux amis.

2.5. Un changement irréversible ?

Pourtant, au delà de ces processus complexes de décision et leurs dimensions partiellement contingentes, on retrouve bien des constantes liées à l'évolution socio-économique et politique des pays d'Afrique centrale. Confrontés à la baisse des ressources pétrolières (Gabon, Cameroun) ou au poids financier et social de la reconstruction (les deux Congo), les États se sont mis à considérer différemment un secteur forestier auparavant quelque peu négligé (au moins sur le plan fiscal) et les IFI les ont encouragé dans cette voie. Dans la logique des politiques de décentralisation, le besoin de financer les entités décentralisées (communes ou provinces) a joué son rôle dans la mise en place de redevances de superficie dont une partie est affectée aux collectivités publiques locales. Il s'agit bien d'une nouvelle donne dans le partage de la valeur ajoutée d'un secteur économique « de second rang »

¹⁶ Bien qu'au Congo, la réforme fiscale soit l'œuvre exclusive du Ministère de l'économie forestière qui y voyait un avantage direct dans la mesure où 70 % des nouvelles taxes de superficie ainsi que la totalité des taxes d'abatage étaient affectées au Fonds Forestier dont le Ministre est l'ordonnateur. Cette situation est en passe d'être modifiée avec l'entrée en lice du MINEFI, avocat de l'unicité de caisse, mais elle explique sans doute pourquoi un ministère technique s'est fait le porteur d'une augmentation substantielle du taux d'imposition des entreprises de son secteur.

comparé aux mines et au pétrole, mais qui recèle un véritable potentiel de développement et de création d'emplois. Ce qui vient compliquer l'analyse, c'est que cette tentative d'imposer une nouvelle répartition de la rente s'effectue dans un contexte d'« informalisation » croissante des économies africaines, qui conduit à un phénomène pervers bien connu (Sindzingre, 2001) par lequel les gouvernements accroissent les taxes pour compenser le rétrécissement de la production imposable, surtaxant les acteurs formels, ce qui incite à un passage accru dans l'informel, et ainsi de suite. Au Cameroun, c'est au moins 1 million de m³ de bois d'œuvre seraient prélevés par le secteur informel (illégaux, scieurs de long, artisans transformateurs – Plouvier et al., 2002), alors que la production officielle est tombée à 2,5 – 2,8 millions de m³. En RDC la grande majorité de l'économie forestière relève de l'informel (Djire, 2004).

2.6. Un problème d'action collective

L'incidence de la corruption constitue un autre problème épineux. L'accroissement des réglementations de toute sorte (y compris la hausse de la fiscalité) dans le secteur forestier – et les abus de pouvoir inhérents à une montée de la quantité de réglementation dans des sociétés souvent éloignées de l'état de droit – a conduit à un accroissement des coûts privés de la corruption, et les « budgets gris » des entreprises (provisions pour « frais administratifs ») ont suivi la même évolution. Ce coût privé de la corruption a une forte incidence sur les coûts de production, et constitue un argument avancé *mezzo voce* par la profession auprès des IFI pour maintenir une pression fiscale faible. Bien évidemment, l'argument qui consiste à mettre en avant des transferts privés illicites au détriment de l'abondement des fonds publics a fort peu de chances d'être entendu, mais il n'en constitue pas moins un problème réel lié aux difficultés des exploitants et industriels forestiers de constituer de réelles inter-professions capables de construire des propositions structurantes, d'être de véritables partenaires pour les IFI et les gouvernements réformateurs et de gérer des biens collectifs pour la profession¹⁷. Sur le plan de la corruption, les entrepreneurs adoptent des positions stratégiques purement individuelles au terme desquelles, chacun voulant améliorer sa propre position crée l'enfer pour tous comme dirait Jean-Pierre Dupuy (1992), contribuant à accroître encore les « tarifs » des passe-droits.

III. PERCEPTION ET « INSTRUMENTALISATION » DE LA REFORME FORESTIERE CAMEROUNAISE

Beaucoup de lignes ont été écrites sur le processus de réforme forestière au Cameroun. La loi de 1994 et son application ont été souvent décrites comme réalisées « sous contrainte extérieure », ce qui ne traduit qu'une partie de la réalité, comme on l'a souligné plus haut dans ce texte. Surtout, différents aspects de ce processus de réformes ont été utilisés – et le sont toujours – comme des « repoussoirs » par des parties prenantes du débat sur les réformes dans la sous-région.

¹⁷ L'existence de l'IFIA (Inter-african Forest Industries Association, basée en Côte d'Ivoire et à Paris) ne doit pas, à cet égard, faire illusion. Il s'agit plus d'un lobby destiné à faire pièce aux mouvements écologistes et à influencer les positions des bailleurs de fonds sur différents dossiers – dont précisément la fiscalité – que d'une inter-profession.

1. La crainte de la « contagion »

La principale crainte d'une partie du secteur privé – du moins des sociétés disposant de filiales dans plusieurs pays de la sous-région – a été celle de la « contagion ». L'introduction de la concurrence pour l'obtention des permis forestiers, avec ses conséquences potentielles en terme de renchérissement des redevances de superficie limitant de facto la probabilité de cumul de vastes surfaces, était particulièrement redoutée¹⁸. Voici comment l'IFIA (2002) juge ce principe : « Cette pratique est la source d'une grande confusion chez les industriels sérieux (...) Les enchères n'ont pas annulé les pressions des hommes influents et sans schéma industriel (Ibid., p. 4) ; mise en concurrence sauvage des approvisionnements d'industriels aux abois. Cette psychose a entraîné des adjudications à des prix très élevés qui, non seulement déstabilisent les opérateurs, mais gèlent leurs autres investissements environnementaux, industriels et sociaux » (Ibid, p. 5).

Pourtant, deux ans auparavant le ton du représentant de l'IFIA était nettement différent : « (...) je dois exprimer la surprise positive de IFIA devant le résultat concret des efforts du MINEF (Ministère de l'environnement et des forêts du Cameroun) et de la WB (World Bank), lors des adjudications de permis, et pour lesquels nous étions au départ très réservés tant le problème de la non-application de la loi semblait complexe et profond »¹⁹.

Entre ces deux analyses, deux modifications du contexte sont intervenues : d'abord, plusieurs des sociétés que l'on peut qualifier d'*insiders* (les adhérents de l'IFIA) ont été battues lors de l'adjudications de juillet 2001 par des *outsiders*, nouveaux-venus au Cameroun ou dans l'industrie forestière ; l'attribution elle-même a été fortement contestée par ces *insiders* qui ont parlé alors d'un « processus d'apprentissage du mécanisme d'appel d'offres entre corrupteurs et corrompus » permettant de remettre en selle les vieilles pratiques de trafic d'influence. Ensuite, le mouvement de réforme a dépassé les frontières du Cameroun pour gagner le Gabon, le Congo et la RDC, avec comme principal enjeu le remodelage de la fiscalité et les modalités d'accès aux concessions.

Le discours du secteur privé a profondément évolué, en relation avec les avatars des réformes au Cameroun et notamment les changements dans la fiscalité. Une organisation comme l'IFIA enfourche désormais le discours de la « gestion durable », avec deux adversaires principaux : les organisations écologistes radicales qui combattent par principe l'exploitation industrielle des forêts et prônent le boycott commercial, d'un côté, les institutions financières internationales – et notamment la Banque mondiale – qui veulent introduire la concurrence dans l'accès aux concessions et réformer la fiscalité forestière. Et elle trouve sur certains points des soutiens assez inattendus, comme celui de Greenpeace France qui, dans une lettre adressée à la Banque mondiale en 2001, critiquait le poids prépondérant de l'offre financière dans le système d'adjudication camerounais. Pourtant, comme l'a souligné à plusieurs reprises l'observateur indépendant camerounais Behlé (1999), les composantes de l'offre technique sont très difficilement vérifiables et cette composante de l'appel d'offres est particulièrement sensible au trafic d'influences du fait de l'inévitable part de « subjectivité »

¹⁸ Cependant, à l'exception de la RDC qui a inscrit ce principe dans sa nouvelle loi, aucun autre pays n'a renoncé au principe de l'attribution de gré à gré, et de très vastes surface ont été concédées dans les années 1990 pour des durées longues, ce qui les soustrait à d'éventuelles allocations par voie de concurrence.

¹⁹ Landrot, Secrétaire Général de l'IFIA, lettre à Gabus, 28/08/2000.
<http://www.mysunrise.ch/users/agabus/effendi/coments/comments.htm>

du jugement sur le projet soumis (sans compter que personne ne peut garantir que les engagements pris en termes de construction d'infrastructures, d'emploi, etc. seront respectés dans l'avenir).

2. Des comparaisons délicates

Plus globalement, la réforme camerounaise et notamment sa composante « appel d'offres – fiscalité » est critiquée par un certain nombre d'acteurs publics et privés européens²⁰ au nom de la « gestion durable des forêts ». Il est avancé que l'aménagement des forêts piétine au Cameroun alors qu'il avancerait à grand pas dans les pays voisins (RCA, Gabon, Congo-Brazzaville). Et de suggérer que les responsables seraient la Banque mondiale et le FMI censés pousser les États à accroître directement ou indirectement les charges financières pesant sur les entreprises. Pourtant, les chiffres de 2002 montrent que 25% des surfaces en concession au Cameroun ont fait l'objet de préparation d'un plan d'aménagement soumis à l'administration, contre 26 % au Gabon, 10 % au Congo-Brazzaville et 9,3% en RCA (Mégevand, 2003). Certes, il est plus difficile de préparer des plans d'aménagement dans les forêts souvent déjà exploitées du Cameroun, avec des négociations complexes à mener avec les populations riveraines, que dans les vastes massifs très faiblement peuplés du Gabon ou du Congo. De plus, la taille moyenne des concessions au Cameroun est de 80 000 ha, alors qu'elle est de 400 000 ha au Gabon, 350 000 ha au Congo et 300 000 ha en RCA, ce qui renchérit le coût à l'hectare du plan d'aménagement lequel comprend un certain nombre de coûts fixes. En outre, si la comparaison avec le Gabon et le Congo est justifiée du point de vue des grandes caractéristiques des peuplements forestiers, il devient plus difficile d'aller au-delà dès lors que l'on prend en considération des caractéristiques démographiques, économiques et socio-politiques qui sont déterminantes dans la compréhension de l'évolution de la gestion forestière au Cameroun. Sous plusieurs aspects, il est plus légitime de comparer le Cameroun avec le Ghana ou la Côte d'Ivoire, voire même d'un pays comme l'Indonésie, que de vouloir l'assimiler au Gabon, à la RCA ou au Congo-Brazzaville.

Les statistiques montrent par ailleurs qu'une partie du secteur est engagé dans une tentative de « sortie par le haut ». Selon les données de Fochivé (2004), les capacités de transformation industrielle du bois auraient atteint 2 360 000 m³ en 2002/2003, soit 17% de plus qu'en 1998. L'emploi serait passé de 6 700 à 10 700 employés, entre l'exploitation et la transformation, soit une augmentation de 58% sur la même période. Mais c'est surtout la redistribution des cartes qui retient l'attention : 4 à 5 usines ont fermé leurs portes, pour la plupart des unités obsolètes. Dans le même temps, 8 nouvelles usines ont été construites, et 6 à 7 usines existantes ont fait l'objet d'investissements importants pour leur modernisation. Comme le reconnaît Fochivé (2004), qui fut pendant 5 ans secrétaire général du Groupement Professionnel de la Filière Bois, le patronat forestier, « une minorité d'entreprises, bien que militant avec l'ensemble pour l'obtention des avantages fiscaux auprès de l'État, a déjà modifié sa stratégie en considérant le volume de bois à récolter dans le cadre de l'aménagement durable comme une donnée et s'oriente vers une adaptation économique par l'amélioration de la valeur ajoutée en rationalisant la production et son outil, en réalisant des investissements de productivité » (Ibid., p. 2).

²⁰ Par exemple l'Agence française pour le développement en France et le WWF-Belgique. L'une et l'autre de ces entités sont très actives dans le financement et l'accompagnement des plans d'aménagements dans le Bassin du Congo.

3. Exploitation illégale et normes

L'autre utilisation du Cameroun comme « repoussoir » vient de l'exploitation illégale, supposée nettement plus importante au Cameroun que dans les pays voisins, bien qu'aucun chiffre vérifiable n'ait été avancé à l'échelle du pays. Pourtant, on doit faire un constat assez simple : plus un système de gestion est régulé, plus le périmètre d'infractions potentielles est étendu. Le risque de se retrouver en dehors des règles est d'autant plus important que celles-ci sont d'introduction récentes, car les entreprises font montre d'inertie et ont des capacités plus ou moins importantes d'adaptation à de nouveaux contextes institutionnels et réglementaires. Symétriquement, une faible régulation des activités forestières n'ouvre que peu d'occasion d'exploitation illégale, mais l'absence de règles de gestion peut poser un problème sérieux pour le renouvellement de la ressource. Les pays qui ont fait l'effort d'introduire des règles sylvicoles relativement contraignantes ont toutes les chances d'avoir les pourcentages d'exploitation illégale les plus élevés. Il en est de même pour les changements règles d'attribution. Le Cameroun n'a pas renouvelé, à partir de 1995, ses anciennes licences attribuées de gré à gré pour préparer l'introduction d'un nouveau mécanisme d'attribution des permis par voie concurrentielle. La résistance à l'introduction de cette innovation a retardé l'attribution des surfaces aux opérateurs, lesquels ont réagi par le recours à l'exploitation illégale jusqu'à ce que les attributions reprennent progressivement à partir de 1997. Le Cameroun a également édicté des normes d'aménagement contraignantes depuis 2001. Le Gabon vient seulement de publier les siennes. Aucun des deux Congo n'a commencé à les écrire.

En outre, grâce au nombre élevé d'ONGs, au rôle de *watchdog* joué par Global Witness²¹, l'information sur la situation de l'exploitation forestière est relativement abondante au Cameroun, ce qui n'est pas le cas ailleurs. Ce qui est, bien sûr, indiscutable, c'est que la pression fiscale plus élevée au Cameroun incite à la multiplication des tentatives de fraude pour éviter de payer les taxes. Avec les récents changements de fiscalité dans les pays de la sous-région, il est inévitable que ce phénomène, déjà existant néanmoins dans tous les pays de la sous-région, se développe encore plus rapidement.

CONCLUSION : L'AMORCE DE MUTATIONS PROFONDES

Le secteur forestier en Afrique centrale est entré dans une phase de mutation de grande ampleur. Le monopole que l'État s'est historiquement arrogé sur la gestion des grands espaces forestiers s'effrite plus ou moins rapidement selon les pays. Au Cameroun, la montée des demandes locales exprimée sous la forme de forêts communautaires ou de redistribution de la fiscalité forestière, correspond à une volonté d'une partie des populations de s'introduire dans un jeu rentier duquel elles ont été historiquement exclues au profit des entreprises d'exploitation et d'une clientèle nationale « de second rang » constituée par une partie de l'administration forestière, les autorités politiques locales et les « attributaires nationaux » qui s'empressaient le plus souvent de confier à de véritables opérateurs l'exploitation de leurs permis, moyennant finance. Cette immixtion dans le jeu rentier traditionnel se fait volontiers passer pour une « gestion communautaire locale » des ressources naturelles, bénéficiant ainsi d'un soutien attentionné de la part de nombres d'organisations et de coopérations convaincues

²¹ Qui a joué jusqu'en 2002 un rôle d'observateur indépendant de l'exploitation forestière, en accord avec le gouvernement camerounais et grâce au soutien de la coopération britannique.

des vertus de la « gestion locale » pour la durabilité. Une autre manifestation de ce qu'on peut qualifier de déclin de « l'Etat forestier » (Bigombe Logo et Nkoum-Me-Tseny, 1999 ; Karsenty, 1999) est décelable dans l'accroissement spectaculaire de l'exploitation due au secteur informel dans les pays de la sous-région, véritable économie populaire mais déclarée illégale par l'absence de politique spécifique visant à son intégration. A cet égard, il faut établir une distinction entre les pays les plus peuplés que sont le Cameroun (16 millions d'habitants) et la RDC (57 millions), et les autres pays faiblement peuplés (Gabon, Congo, RCA, Guinée Équatoriale). Le Cameroun et la RDC ont en commun la remise en cause de la légitimité de la gestion monopoliste de l'État sur les forêts, mais les perspectives d'évolution sont très différentes. Le Cameroun s'engage de facto dans une nouvelle phase où l'Etat n'a pas renoncé à des intentions régulatrices, où des innovations institutionnelles s'effectuent – avec des fortunes diverses – et où se dessinent de nouveaux rapports entre les niveaux de pouvoirs dans la société, tandis qu'en RDC l'emprise de l'Etat central sur le territoire est elle-même en question.

Les pays moins peuplés ne sont pas confrontés aux mêmes tendances centrifuges alimentées par les structures locales, et donnent au moins sur ce plan l'apparence d'une certaine continuité. Mais la multiplication des échanges d'expérience facilitées par les initiatives sous-régionales (Partenariat international pour le Bassin du Congo, appuyé par les USA et la France, COMIFAC²², CEFDHAC²³), et les recommandations assez standardisées des bailleurs de fonds, rendent le développement de telles dynamiques assez probables dans les pays en question.

Sur le plan de l'économie forestière, la mutation qui s'annonce est radicale. Les réformes qui ont conduit à l'imposition de l'aménagement forestier, au moins pour les grandes concessions, se sont accompagnées de réformes fiscales qui ont en commun de modifier le coût d'accès à la ressource. Les entreprises forestières étaient habituées à mener une exploitation très sélective sur de vastes surfaces, avec peu d'investissements sinon dans le réseau routier ; les voilà confrontées à des contraintes inédites pour elles en termes d'exploitation (restriction de la liberté de coupe dans le temps et dans l'espace) d'une ressource dont le coût de mise à disposition s'est considérablement accru. L'industrialisation devient un impératif, tant réglementaire qu'économique (accroître la valeur de la production pour compenser la limitation des surfaces annuelles exploitables), auquel seule une partie de la profession est véritablement préparée. Une redistribution des cartes d'une ampleur significative est en train de s'amorcer, avec de nouveaux entrants qui vont tendre à supplanter des entreprises anciennement installées qui ne peuvent faire face aux nouvelles contraintes. Parmi ces nouveaux entrants, il y a des industriels performants qui peuvent tirer en avant le secteur en aidant à sa professionnalisation et en accroissant la valeur ajoutée, ce qui aiderait à la réalisation d'une « sortie par le haut » de la transition actuelle. Mais les risques d'une « sortie par le bas » d'au moins une partie du secteur sont réels, qu'elle passe par accroissement de l'exploitation illégale ou par l'utilisation de l'activité forestière comme instrument de blanchiment pour des capitaux douteux²⁴. D'où l'importance de dépasser la perspective d'une gestion de la forêt par la technique – tentation de certains bailleurs de fonds – et de penser la

²² Conférence des ministres en charge des forêts d'Afrique centrale, structure permanente issue de la Conférence des chefs d'Etat de Yaoundé en 1999, soutenue par le WWF.

²³ Conférence sur les écosystèmes de forêts denses humides en Afrique centrale, forum institutionnalisé de débats et de réflexions, soutenu à l'origine par l'UICN.

²⁴ C'est notamment l'hypothèse de Finifter et Verna (1996) dans un document de travail de l'Université Laval (Québec). Cependant, on ne dispose jusqu'à présent d'aucun cas documenté d'entreprise qui serait manifestement structurellement déficitaire mais néanmoins prospère.

gestion des ressources forestières dans la logique du développement, de la nécessité de faire prévaloir les règles d'une économie assainie et de l'état de droit. Cela signifie insister pour que soit introduite de la transparence dans des domaines où les logiques discrétionnaires étaient, jusque là, de règle, comme elle sont toujours dans les pays voisins du Cameroun. Il s'agit bien d'un problème de fond dans les pays où la forêt constitue une des ressources naturelles majeures après le pétrole ou les minéraux précieux. Les conflits armés, la corruption et les phénomènes de néo-patrimonialisation des États²⁵ trouvent largement leurs racines dans les jeux de pouvoir qui se déploient autour de la maîtrise de l'accès à ces ressources naturelles et le partage de leurs bénéfices²⁶. La gestion de ces ressources recouvre d'emblée une dimension d'économie politique, qui est au cœur des problèmes que rencontrent les pays africains potentiellement riches de leurs ressources naturelles, et qui font de l'Afrique le « contient sinistré » du développement, et l'Afrique centrale la zone de tous les dangers économiques, politiques et sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

- BEHLÉ O., 1999, « Rapport de l'Expert Indépendant - Commission Interministérielle d'Attribution des Ventes de Coupe », MINEF, octobre, Yaoundé.
- BIGOMBÉ LOGO P. et L.-M. NKOUM-ME-TSENY, 1998, « Vers la décentralisation de la gestion forestière au Cameroun. Dynamique de la contestation de l'État forestier et de la construction de la gestion participative des ressources forestières », in *Exploitation forestière et développement local : sortir de l'État forestier ?*, Arbres, forêts et communautés rurales, *Bulletin FTTP*, n° 15-16, Yaoundé.
- BRUNNER J. et F. EKOKO, 2000, « Environmental Adjustment : Cameroon Case Study », in SEYMOUR F. et N. DUBASH (eds.), *The Right Conditions : The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*, World Resources Institute, Washington D.C.
- COLLIER P., 2000, *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*. Disponible sur internet : <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.htm>
- COQUERY-VIDROVITCH C., 2001, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*, Réimpression de l'édition originale de 1972 (Monde d'outre-mer, passé et présent. Première série, Études, 37).
- DJIRE A., 2004, *Rapport final de l'étude sur le secteur informel du bois d'œuvre en RDC. Rapport d'appui à la Revue économique du secteur forestier*, Banque mondiale et Ministère de l'environnement de la RDC, Kinshasa.
- DUPUY J.-P., 1992. *Introduction aux sciences sociales*, Ellipses, Paris.
- FINIFTER F. et G. VERNA, 1996, *Le prix et la valeur : application au négoce international des bois tropicaux africains*, document de travail Université Laval (Québec).
- FOCHIVÉ E., 2004. *Evolution du secteur forestier sur la période 1998-2003 (opérateurs économiques, investissements, emplois)*, document de travail non publié.

²⁵ Cf. Médard (1991) sur le concept de néo-patrimonialisation.

²⁶ Voir à cet égard les récents travaux de Collier (2000).

- FREDERICKSEN T.S. et F.E. PUTZ, 2003, « Silvicultural intensification for tropical forest conservation », *Biodiversity and Conservation*, 7(12), pp. 1445-1453.
- GARRIER C., 1992, *Forêt et Institutions ivoiriennes*, Thèse de Doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris.
- GESCHIERE P., 2004, « Ecology, Belonging and Xenophobia : The 1994 Forest Law in Cameroon and the Issue of 'Community' », in ENGLAND H. et F. NYAMNJOH (eds.), *Rights and the Politics of Recognition in Africa*, Palgrave Macmillan Ltd (série : Postcolonial Encounters), New-York.
- GOURLET-FLEURY S., CORNU G., DESSARD H., PICARD N. et P. SIST, 2004, « Modelling forest dynamics for practical management purposes », *Bois et Forêts des Tropiques*, 280, pp. 41 - 52.
- IFIA – Fondation Européenne, *Éléments de réflexion sur la fiscalité forestière dans les pays du Bassin du Congo*, décembre 2002, disponible sur internet : http://www.ifiasite.com/index.php?rub=Actions&nom_page=Fiscalit%E9&langue=fr
- KARSENTY A., 1999, « Vers la fin de l'État forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique Africaine*, 75, pp. 147-161.
- KARSENTY A. et J. MARIE, 1998, « Les tentatives de mise en ordre de l'espace forestier en Afrique centrale », in ROSSI G., LAVIGNE DELVILLE Ph. et D. NARBEBURU (Dir.), *Sociétés rurales et environnement*, Karthala, Paris, pp. 153-175, pp. 147-161.
- KARSENTY A. MENDOUGA L. et A. PÉNELON, 1997, « Spécialisation des espaces ou gestion intégrée de massifs ? Le cas de l'Est-Cameroun », *Bois et Forêts des Tropiques*, 251, pp. 43 - 52.
- KARSENTY A. et R. NASI, 2004. « Les concessions de conservation sonnent-elles le glas de l'aménagement forestier durable ? », *Revue Tiers Monde*, 177, pp. 153-162.
- MÉDARD J.-F., 1991, « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », in MÉDARD J.-F. (Dir.), *États d'Afrique noire : Formation, mécanisme et crise*, Karthala, pp. 323-353.
- MÉGEVAND C., 2003, *État de l'aménagement des forêts de production au Cameroun*, Mimeo, Document de travail de la Banque mondiale (non publié).
- NIESTEN E. et R. RICE, 2004, « Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la biodiversité », *Revue Tiers Monde*, 177, pp. 129-152.
- OYONO P., 2004, *Institutional deficit, representation and decentralized forest management in Cameroon – Elements of natural resource sociology for social theory and public sociology*, Working Paper #15, série Environmental Governance in Africa, World Resources Institute, Washington D.C.
- PÉLISSIER P., 1995, *Campagnes africaines en devenir*, Arguments, Paris.
- PLOUVIER D., EBA'A ATYI R., FOU DA T., OYONO R., DJOUKAM R., 2002, *Étude du sous-secteur sciage artisanal au Cameroun*, AGRECO-MINEF, Yaoundé.
- RICE R.E., SUGAL C.A., RATAY S.M. et G.A. FONSECA, 2001. « Sustainable forest management: A review of conventional wisdom », *Advances in Applied Biodiversity Science*, 3, Washington DC, CABS/Conservation International, pp. 1-29.
- SEN A., 2000, *Repenser l'inégalité*, Éditions du Seuil (traduction française de *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, 1992).
- SINDZINGRE A., 2001, « État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité », *Afrique Contemporaine*, 199, numéro spécial « L'État en Afrique : entre le global et le local », pp. 63-77.

- SIST P., PICARD N. et S. GOURLET-FLEURY, 2004, « Sustainable cutting cycle and yields in a lowland mixed dipterocarp forest of Borneo », *Annals of Forest Science*, 60 (2003), INRA, EDP Sciences, pp. 803-814.
- SMOUTS M.-C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- VERDEAUX F. et A. ALPHA, 1999, « L'économie très politique d'une mise en valeur des ressources forestières : Côte d'Ivoire, 1900-1990 », *La forêt-monde en question*, Autrepart (Cahier des Sciences Humaines), 9, Éditions de l'Aube, pp. 33-51.