

Enjeux des réformes récentes de la fiscalité forestière dans le bassin du Congo

Alain KARSENTY

Cirad-forêt

Campus international de Baillarguet

TA 10/D

34398 Montpellier cedex 5

France

En Afrique centrale, la nouvelle répartition de la valeur ajoutée de l'exploitation forestière représente un enjeu majeur. Cela explique les tensions actuelles autour du thème de la fiscalité forestière au Cameroun, au Gabon et dans les deux Congo.



Marchands en pirogue. Province de l'Équateur, République démocratique du Congo.
Traders travelling by dug-out. Equator Province, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.

Alain KARSENTY

RÉSUMÉ

ENJEUX DES RÉFORMES RÉCENTES DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE DANS LE BASSIN DU CONGO

Dans les pays du bassin du Congo, la fiscalité forestière a significativement évolué, tant dans sa structure que par son niveau, au cours de la dernière décennie. Ces changements provoquent des conflits entre les États et les entreprises. Ceux-ci témoignent de l'importance acquise par les ministères des finances au détriment des administrations sectorielles, dans des contextes de tension budgétaire et de déclin des recettes pétrolières ou minières. L'influence des institutions financières internationales est indéniable, mais les processus de décision entourant les réformes n'ont pas le caractère unilatéral qu'on leur prête, et il faut compter avec l'autonomie des gouvernements qui ne retiennent parfois, volontiers, qu'un seul pan des mesures recommandées. L'accroissement de la pression fiscale qui en résulte aboutit à des effets contrastés sur les entreprises, avec des efforts de « sorties par le haut » (accroissement de l'efficacité) qui cohabitent avec des pratiques de « sortie par le bas » (non-respect des règles). Le Cameroun a vu l'introduction de plusieurs réformes économiques. Le système d'appel d'offres pour l'attribution des concessions mis en place revêt une double dimension, économique (accroissement du coût d'accès à la forêt dès que la concurrence joue) et institutionnelle (rupture avec le processus discrétionnaire précédent, exigence de transparence). Son extension aux autres pays de la sous-région est redoutée par une partie du secteur privé, lequel a, toutefois, du mal à s'opposer trop ouvertement à un système fondé sur la concurrence. Les critiques se concentrent sur l'accroissement de la fiscalité forestière et le cas du Cameroun est présenté comme un repoussoir sur le plan de l'aménagement forestier. Mais imputer les difficultés de l'aménagement, au Cameroun, à la seule fiscalité relève d'une analyse trop sommaire, de même que les comparaisons avec certains des pays voisins à très faible densité démographique et aux dynamiques sociales très différentes.

Mots-clés : fiscalité forestière, Banque mondiale, réforme économique, partage de la valeur ajoutée, bassin du Congo, Afrique centrale, Cameroun.

ABSTRACT

REPERCUSSIONS OF RECENT FOREST TAXATION REFORMS IN THE CONGO BASIN

In the last ten years, forest taxation systems in the countries of the Congo Basin have changed considerably, in terms of both structure and taxation levels. These changes have caused conflict between states and logging companies and reflect the growing importance of finance ministers, to the detriment of sectoral government departments, against a backdrop of budgetary tension and declining oil and mining revenues. Although the influence of international financial institutions is undeniable, the decision-making processes surrounding the reforms are not as unilateral as they are claimed to be. Governments have a degree of autonomy that has to be reckoned with and which causes them, sometimes deliberately, to address only one aspect of the measures recommended. The resulting increase in fiscal pressure is producing very different effects on companies, with solutions based on increased efficiency cohabiting with others that simply flout the law. Cameroon has seen a whole series of economic reforms. The introduction of tendering procedures to allocate timber concessions has had a dual impact: economic on the one hand (increased cost of access to forest resources due to competition) and institutional on the other (with the end of the prevailing discretionary process and the requirement for transparency). The private sector sees its extension to other countries in the sub-region as a major threat, although it cannot really protest too openly against a system based on competition. Criticisms tend to focus on the increase in forestry taxes, and the case of Cameroon is presented as a counterexample for forest management. However, attributing Cameroon's management problems to the tax system alone is a somewhat facile reading of the situation, as are comparisons with neighbouring countries with much lower population densities and very different social dynamics.

Keywords: forest taxation, World Bank, economic reform, distribution of added value, Congo Basin, Central Africa, Cameroon.

RESUMEN

RETOS DE LAS RECIENTES REFORMAS DE LA FISCALIDAD FORESTAL EN LA CUENCA DEL CONGO

En los países de la cuenca del Congo, la fiscalidad forestal evolucionó significativamente, tanto en su estructura como en su nivel, durante la última década. Estos cambios provocan conflictos entre los Estados y las empresas. Esto es una prueba de la importancia adquirida por los Ministerios de Finanzas en detrimento de las administraciones sectoriales, en contextos de tensión presupuestaria y bajada de los ingresos petrolíferos o mineros. La influencia de las instituciones financieras internacionales es indiscutible, pero los procesos de decisión que rodean las reformas no tienen el carácter unilateral que se les atribuye, y hace falta contar con la autonomía de Gobiernos que, a veces, sólo aceptan de buen grado una parte de las medidas recomendadas. El incremento de la presión fiscal resultante provoca efectos contrapuestos en las empresas, con esfuerzos para "salir hacia arriba" (aumento de la eficacia) que coexisten con prácticas de "salir hacia abajo" (incumplimiento de las normas). En Camerún se introdujeron varias reformas económicas. El sistema de licitaciones establecido para la adjudicación de las concesiones engloba una doble dimensión: económica (incremento del coste de acceso al bosque si actúa la competencia) e institucional (ruptura con el proceso discrecional anterior, exigencia de transparencia). Una parte del sector privado teme que este sistema se extienda a los demás países de la subregión. No obstante, dicha oposición tiene dificultades para oponerse abiertamente a un sistema basado en la competencia. Las críticas se concentran en el aumento de la fiscalidad forestal y se presenta el caso de Camerún como un contraejemplo en materia de ordenación forestal. Pero atribuir las dificultades de la ordenación en Camerún únicamente a la fiscalidad es efectuar un análisis demasiado superficial, al igual que las comparaciones con algunos de los países vecinos con una densidad demográfica muy baja y con dinámicas sociales muy distintas.

Palabras clave: fiscalidad forestal, Banco Mundial, reforma económica, distribución del valor añadido, cuenca del Congo, África Central, Camerún.

De l'âge d'or... ... aux vicissitudes des réformes

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 francs aux Africains, était revendue jusqu'à 150 francs 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 ». Si bien que toutes les productions agricoles d'exportation reculèrent et que les anciennes entreprises de caoutchouc se reconvertaient dans l'exploitation forestière. Le salaire moyen d'un bûcheron africain est estimé à 50 francs 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 concessionnaire¹...

L'État ne tirait pas des revenus substantiels de cette exploitation. Avant 1927, un paiement initial de 0,25 franc par hectare de permis était requis, transformé après cette date en une caution de 2 francs 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'abatage 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 2 500, 10 000 et 25 000 ha (un ou deux lots), et ce « afin de mettre à profit les offres élevées des Sociétés concurrentes dont l'industrialisation et la concentration ne firent que progresser » (COQUERY-VIDROVITCH, 1972). On ne retrouvera ce principe qu'un demi-siècle plus tard au Cameroun !

Il faudra attendre les années 1990 pour voir les gouvernements tenter de changer les modalités de partage de la valeur ajoutée qui prévalaient jusqu'alors. La caractéristique commune des pays 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. Les taxes, généralement modérées, étaient prélevées essentiellement sur les exportations de grumes.

Cette situation a permis 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 généralisés ou de forte dégradation des massifs – au moins loin des côtes – du fait de récoltes de faible intensité. Il s'accompagne néanmoins – tant dans l'exploitation que dans la transformation – d'un fort gaspillage de bois.

¹ En 1965, la Sho estimait que les trois quarts 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.



Parc à bois. Boma, Bas-Congo, République démocratique du Congo.
Timber yard. Boma, Lower Congo, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.



Parc à bois. Boma, Bas-Congo, République démocratique du Congo.
Timber yard. Boma, Lower Congo, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.



Parqueterie. Kinshasa, République démocratique du Congo.
Parquetry workshop. Kinshasa, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.

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.

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 des budgets manquant de recettes. Plusieurs pays, comme le Cameroun, sont également sous ajustement structurel, ce qui donne un rôle prééminent aux ministères 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.

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 1990. Surtout, elle conduit à l'accroissement des redevances de superficie, 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 minimale 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 par hectare.

Des discussions extrêmement âpres eurent lieu avec la profession sur les modalités d'application de cette réforme, notamment sur le niveau du taux plancher. Malgré l'argument avancé par BRUNNER et EKOKE (2000) sur le déficit d'appropriation (*ownership*) de la réforme par les Camerounais eux-mêmes, le soutien de la Banque mondiale à la



Parc à bois. Boma, Bas-Congo, République démocratique du Congo.
Timber yard. Boma, Lower Congo, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.

réforme n'aurait sans doute pas été décisif sans l'appui trouvé auprès de la technocratie du Comité technique de suivi des réformes économiques, dominée par les fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances. De même, les parlementaires voyaient d'un bon œil la hausse des redevances de superficie (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 de ces zones.

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'arrivée « dans le jeu » de nouveaux entrants, y compris camerounais, pousse à la hausse les offres financières pour les meilleures forêts et, dès qu'un minimum de concurrence est réuni, les offres tournent autour de 3 000-4 000 Fcfa/ha. Il devient alors plus difficile pour les exploitants de dénoncer une pression fiscale qui est générée par leurs propres offres.

Cela ne signifie pas que les problèmes aient disparu. Car 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 retombées d'autres aspects des politiques publiques : surcapacités de transformation du bois, développement d'un important secteur informel pour l'approvisionnement des populations urbaines, introduction de régulations contraignantes 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'un (type 1) est potentiellement favorable à la « gestion forestière durable », 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 (type 2) est constitué de pratiques contraires à la gestion durable, comme le recours à des sources « informelles » d'approvisionnement en 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 allier les stratégies de type 1 et de type 2 dans différentes proportions.

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

Les évolutions au Cameroun ne sont pas passées inaperçues. Cinq pays (République démocratique du Congo, Centrafrique, Gabon, Congo, 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 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 institutions financières internationales – Ifi). Les exemples du Gabon et du Congo sont les plus significatifs : dans ces pays faiblement peuplés, certaines concessions sont de très grande taille (autour d'un million d'hectares), 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 leurs détenteurs².

² Bien que le poids de la taxe de superficie, ramené au mètre cube prélevé, soit identique pour une petite comme pour une grande concession, dès lors que, dans un régime d'aménagement, 1/30 (ou 1/25 si la rotation est de 25 ans) de la concession est exploité chaque année. Cette taxe pénalise surtout les concessions « sous-utilisées ».

Là où le gouvernement camerounais avait décidé de laisser expirer les anciens permis de court terme pour ensuite réattribuer 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 prélèvements³. Or, en Afrique, l'asymétrie d'information est telle entre les entreprises et l'administration qu'on ne peut laisser à l'impôt sur les bénéfices 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 a proposé initialement une taxe de 1 000 Fcfa. Cette mesure devait être appliquée début 2003, mais, face aux vives réactions de la profession, c'est un taux de 600 Fcfa qui a été décidé. Or, contrairement aux recommandations des experts qui préconisaient une baisse parallèle des taxes d'exportation, ces dernières ont été renforcées depuis cinq ans.

Au Congo, le gouvernement a introduit une taxe de superficie de 350 Fcfa par hectare 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 République démocratique du Congo (Rdc), où existent des mégaconsessions (faiblement exploitées) de 2 et 3 millions d'hectares, le gouvernement a tenté – sans succès – d'introduire une taxe de superficie de 0,5 dollar par hectare et une réforme est en préparation. Dans ce pays où

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 2 millions de dollars en 2002.

En Centrafrique, le « loyer annuel » était de 125 Fcfa par hectare avant 1998 ; il vient d'être porté à 500 Fcfa par hectare 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, 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 pu basculer dans une surfiscalisation. Il en va des taxes comme des institutions : de nouvelles s'ajoutent sans pour autant effacer les anciennes...

L'entrée en scène 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'État. Quant aux Ifi, notamment la Banque mondiale qui a appuyé plusieurs études fiscales dans ces pays, elles ont 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 « paquets », mais se sont abrités derrière les fameuses « exigences de la Banque mondiale », qui servent généralement à faire avaler quelques couleuvres aux amis.



Parqueterie. Kinshasa, République démocratique du Congo.
Parquetry workshop. Kinshasa, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.

³ Reporter les taxes sur les exportations de produits transformés (sciages...) serait contraire aux objectifs largement partagés de développement de l'industrie du bois.

Un changement irréversible ?

Pourtant, au-delà de ces processus complexes de décision et leurs dimensions en partie 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 ou au poids financier et social de la reconstruction, les États se sont mis à considérer différemment un secteur forestier auparavant quelque peu négligé (au moins sur le plan fiscal) et les lfi les ont encouragés 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 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.

⁴ 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 surfaces ont été concédées dans les années 1990 pour des durées longues, ce qui les soustrait à d'éventuelles allocations par voie de concurrence.

⁵ « Éléments de réflexion sur la fiscalité forestière au Congo », Ifia-Fondation européenne, décembre 2002.

⁶ J.-J. Landrot, secrétaire général de l'Ifia, lettre à A. Gabus, 28 août 2000. <http://www.mysunrise.ch/users/agabus/eff'endi/coments/comments.htm>.

Perception et instrumentalisation de la réforme forestière camerounaise

Différents aspects du processus de réforme au Cameroun ont été utilisés comme des « repoussoirs » par des parties prenantes du débat sur les réformes dans la sous-région.

La crainte de la « contagion »

La principale crainte d'une partie du secteur privé a été celle de la contagion. L'introduction de la concurrence pour l'obtention des permis forestiers, limitant *de facto* la probabilité de cumul de vastes surfaces, est particulièrement redoutée⁴. Voici comment l'Ifia (Interafrican Forest Industries Association) juge, fin 2002, 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 (...) 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.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 et de la WB, 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 »⁶.



Usine de déroulage. Bas-Congo, République démocratique du Congo.

Rotary cutting plant. Lower Congo, Democratic Republic of the Congo. Photo K. Erdlenbruch.

Entre ces deux analyses, deux modifications du contexte sont intervenues : d'abord, plusieurs sociétés qu'on peut qualifier d'« *insiders* » ont été battues lors de l'adjudication 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 la fiscalité et les modalités d'accès aux concessions

Des comparaisons délicates

La réforme camerounaise, et notamment sa composante « appel d'offres-fiscalité », est critiquée par un certain nombre d'acteurs publics et privés européens au nom de la « gestion durable ». Il est avancé que l'aménagement des forêts piétine au Cameroun, alors qu'il avancerait à grands pas dans les pays voisins (République centrafricaine, Gabon, Congo). Et de suggérer que les responsables seraient la Banque mondiale et le Fmi, censés pousser les États à

accroître 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 et 9,3 % en République centrafricaine (Rca)⁷. 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 des 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 qu'on prend en considération des caractéristiques démographiques, économiques et socio-politiques. Sous plusieurs aspects, il est plus légitime de comparer le Cameroun avec le Ghana ou la Côte d'Ivoire, voire un pays comme l'Indonésie, que de vouloir l'assimiler au Gabon, à la Rca ou au Congo.

L'autre utilisation du Cameroun comme repoussoir vient de l'exploitation illégale, supposée nettement plus importante au Cameroun que dans les pays voisins. 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 récente, 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'occasions 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 taux d'exploitation illégale les plus élevés. Il en est de même pour les changements de règles d'attribution. Le Cameroun a 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'Ong, au rôle de *watchdog* joué par Global Witness⁸, 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 dans tous les pays de la sous-région, se développe encore plus rapidement.



Parc à bois. Boma, Bas-Congo, République démocratique du Congo.
Timber yard. Boma, Lower Congo, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.

⁷ Données recueillies par la Banque mondiale, communication personnelle.

⁸ Qui a rempli 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.

Conclusion : deux visions du développement durable

Deux visions s'affrontent, à fleurets mouchetés. L'une se situe dans la perspective d'une gestion de la forêt par la technique, et s'accompagne d'une critique de l'institution (la Banque mondiale) qui a progressivement pris le pas sur les autres, à la faveur des programmes d'ajustement, au cours des quinze dernières années, et imposé une approche économique peu familière aux spécialistes forestiers, volontiers convaincus des vertus du « colbertisme », qui voient leur influence s'effriter. L'autre approche, celle de la Banque mondiale dans le secteur forestier, est loin d'avoir l'exhaustivité et la rigidité que lui prêtent les critiques de son action, mais elle est marquée par quelques constantes : la volonté d'accroître le coût d'accès à la ressource, par le recours à la concurrence, et celle d'introduire de la transparence dans des domaines où les logiques discrétionnaires étaient, jusque-là, de règle. Or, il s'agit bien de problèmes 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 États trouvent largement leurs racines dans les jeux de pouvoir qui se déploient autour de la maîtrise de l'accès à ces ressources naturelles et du partage de leurs bénéfices⁹. La gestion de ces ressources recouvre d'emblée une dimension d'économie politique, laquelle est au cœur des problèmes que rencontrent les pays africains potentiellement riches de leurs ressources naturelles, qui font de l'Afrique le « continent sinistré » du développement, et de l'Afrique centrale la zone de tous les dangers économiques, politiques et sociaux.

⁹ Voir, à cet égard, les récents travaux de COLLIER (2000).

Dans cette zone, il faut penser la 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. En un mot, pour les forestiers et pour beaucoup d'organisations et d'institutions concernées par le sort de la forêt, il s'agit d'éviter la « tentation de la citadelle », par laquelle la forêt serait soustraite, par la grâce de l'aide environnementale de la communauté internationale, des vicissitudes du chemin chaotique du développement. Le développement forestier et le développement de l'Afrique centrale sont étroitement mêlés. Qui imaginerait durable une « bonne » gestion des forêts de la sous-région qui ne s'accompagnerait pas de progrès comparables dans les autres secteurs de l'économie et de la société ? Et que vaudrait et que durerait la forêt tropicale dans un contexte de perpétuation de la pauvreté et de dérive dangereuse de l'économie et de l'État ?

Références bibliographiques

BRUNNER J., EKOKO F., 2000. The Right Conditions : The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform. *In* : Environmental Adjustment : Cameroon Case Study. Seymour F., Dubash N. (éd.). Washington D.C., États-Unis, Wri.

COLLIER P., 2000. Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy. <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).

SINDZINGRE A., 2001. État et intégration internationale des États d'Afrique sub-saharienne : l'exemple de la fiscalité. *Afrique Contemporaine*, 199 (juillet-septembre) : 63-77 (numéro spécial « L'État en Afrique : entre le global et le local »).



Parqueterie. Kinshasa, République démocratique du Congo.
Parquetry workshop. Kinshasa, Democratic Republic of the Congo.
Photo K. Erdlenbruch.

Synopsis

REPERCUSSIONS OF RECENT FOREST TAXATION REFORMS IN THE CONGO BASIN

Alain KARSENTY

In the last ten years, forest tax systems in the countries of the Congo Basin have changed considerably, in terms of both structure and taxation levels. These changes have caused conflict between States and logging companies and reflect the growing importance of finance ministers, to the detriment of sectoral government departments, against a backdrop of budgetary tension and declining oil and mining revenues.

Consequences of the new tax system

To address the decline of oil revenues or the financial and social costs of reconstruction, States are taking a new look at the forest sector, which – at least from the fiscal point of view – was previously somewhat neglected. In accordance with the logic of decentralisation, the need to finance decentralised bodies (municipalities or provinces) has played a part in the introduction of area taxes, part of which are allocated to local government departments. Although the influence of international financial institutions is undeniable, the decision-making processes surrounding the reforms are not as unilateral as they are claimed to be. Governments have a degree of autonomy that has to be reckoned with and which causes them, sometimes deliberately, to address only one aspect of the measures recommended. The resulting increase in fiscal pressure is producing very different effects on companies, with solutions based on increased efficiency cohabiting with others that simply flout the law. Changes in the distribution of tax revenues from forests have had effects

that cut both ways. These effects are not easily analysed because of the simultaneous presence of a complex set of factors and consequences relating to other aspects of public policy: overcapacity in the timber processing sector, development of a large informal sector supplying urban populations, enforcement of regulations restricting the size of areas that can be logged each year, increasing conflicts with local populations, administrative “hassles” of every kind, etc.

The case of Cameroon and how it is perceived

Cameroon was the first to bring in a series of economic reforms. The introduction of tendering procedures to allocate timber concessions has had a dual impact: economic on the one hand (increased cost of access to forest resources due to competition) and institutional on the other (with the end of the prevailing discretionary process and the requirement for transparency). The private sector sees the extension of such tendering procedures to other countries in the sub-region as a major threat, although it cannot really protest too openly against a system based on competition, in which the increased cost of access (area tax) stems from the financial deals agreed by each company. Criticisms tend to focus on the increase in forestry taxes, and the case of Cameroon is presented as a counter-example for forest management. However, attributing Cameroon’s management problems to the tax system alone is a somewhat facile reading of the situation, as are comparisons with neighbouring countries with much lower population densities and very different social dynamics.

Two different conceptions of sustainable management

The debate on arrangements for access to forest resources also brings in two different conceptions of sustainable management: the one focuses on company management of production forests, while the other relates to political economics where other dimensions of sustainable development are taken into account, including profit-sharing, transparency and progress towards a constitutional state.