

Adjudications des concessions, rente économique et risque financier : le débat sur la fiscalité au Cameroun et en Afrique centrale

Alain KARSENTY

Cirad département Forêts
Campus de Baillarguet
TA 10/D
34398 Montpellier Cedex 5
France



Parc à grumes en Afrique centrale. L'augmentation du coût de la matière à travers la hausse de la fiscalité et d'autres facteurs (carburant...) réduit le « périmètre de rentabilité » de l'exploitation et conduit à se concentrer sur les essences de plus forte valeur, plus sûrement génératrices de marge commerciale.
Photo K. Erdlenbruch.

La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun a constitué un facteur de tension majeur avec le secteur privé depuis le début des années 1990. À cette époque, la fiscalité forestière (redevance de superficie, d'abattage, droits et taxes de sortie) était plutôt modérée, avec des redevances de superficie de 98 Fcfa par hectare (0,3 €), qui seront portées à 300 Fcfa en 1994 (0,45 €). Les discussions sur l'augmentation de la redevance de superficie, augmentation souhaitée par le gouvernement et les institutions financières internationales, ont alors donné lieu à des débats serrés avec les sociétés forestières, particulièrement réticentes à l'augmentation de cette redevance, dont le montant doit être acquitté indépendamment du niveau d'activité de l'entreprise et qui représente, donc, un coût fixe dans la comptabilité de l'entreprise.

L'introduction, à partir de 1996 et par le biais des décrets d'application de la loi de 1994, d'une procédure d'adjudication utilisée pour déterminer la redevance forestière annuelle de superficie (Rfa) sur chaque concession a contribué à désamorcer les critiques entendues auparavant sur la fixation unilatérale et autoritaire des taux par l'administration (la Rfa correspond maintenant à des offres financières formulées par des opérateurs en concurrence), mais n'a pas éteint le débat. Cette introduction de la concurrence dans l'attribution des permis forestiers (unités forestières d'aménagement exploitées dans le cadre d'une concession, d'une part, et ventes de coupe, d'autre part) a conduit à une augmentation sensible de la pression fiscale sur les sociétés forestières. Nous avons calculé



Le ministère de l'Économie forestière au Gabon. Réforme fiscale et mise en œuvre sur le terrain d'un État de droit devraient être indissociables : l'amélioration de la situation matérielle des fonctionnaires chargés du contrôle est indispensable pour la lutte contre la corruption.
Photo A. Karsenty.

qu'en moyenne¹ la pression fiscale (fiscalité forestière) par mètre cube de grumes exportées était passée de 22 € en 1992 à 46 € en 2004, et pour 1 m³ de bois scié ces chiffres sont respectivement de 10 à 67 €. Les autres pays d'Afrique centrale, sans avoir adopté jusqu'à présent le principe de l'adjudication, ont néanmoins accru également le niveau de la fiscalité forestière qui s'impose aux entreprises (KARSENTY, 2004).

Une dizaine d'années après l'introduction de cette réforme de grande ampleur (le Cameroun est le seul pays au monde qui ait adopté une procédure d'allocation par adjudication pour des permis de grande surface et sur une durée de 15 ans²), il nous a paru intéressant de discuter de quelques effets de ce système d'adjudication, et de proposer un certain nombre d'ajustements visant à réduire le risque financier pour les entreprises et à introduire des éléments incitatifs dans le dispositif fiscal, tant au Cameroun que dans les autres pays d'Afrique centrale, qu'ils aient adopté ou non le mécanisme d'adjudication.

Un mécanisme d'adjudication critiqué par les représentants du secteur privé

Parmi les critiques formulées au moment de l'instauration du mécanisme, deux points cristallisaient les oppositions du secteur privé.

- Le premier était le niveau du « taux plancher » des offres, que le gouvernement avait fixé initialement à 1 500 Fcfa/ha, et qui a été ramené à 1 000 Fcfa par la loi de finances 2000/2001. Mais il est apparu assez vite que, dès que la concurrence était au rendez-vous, les offres se situaient nettement au-dessus du seuil minimal, sauf dans le cas où l'offreur se trouvait seul en lice et qu'il avait manifestement bénéficié d'une information sur cette situation d'unicité : on a vu dans ce cas des offres de 1 010 à 1 050 Fcfa (contre une moyenne deux à trois fois plus élevée en cas de concurrence). Cet argument d'un taux plancher excessif a donc été délaissé.
- Le second était de l'ordre de la *path dependency* (dépendance résultant des choix antérieurs) et exprimait, de la part des détenteurs d'unités de transformation en zone forestière, la crainte de voir un autre exploitant obtenir les Ufa qui constituent le bassin d'approvisionnement immédiat de ces usines. Mais la tendance dominante de ces dernières années a été la construction des nouvelles unités de transformation près des centres urbains ou des ports d'exportation (ABT *et al.*, 2002), ce qui a diminué la portée de cette critique.

Pour autant, la majorité de la profession installée (*insiders*) n'a jamais accepté ce principe d'une Rfa fixée par le jeu de l'appel d'offres. L'hétérogénéité des forêts concédées (fréquence et répartition des essences, qualité, zones improductives) n'est pas toujours bien estimée par les sondages ou les inventaires de reconnaissance à grande échelle qui peuvent exister, et l'asymétrie d'information entre offreurs n'est jamais comblée du fait de l'information publique limitée. Les capacités d'adaptation à une ressource différente de celle attendue dépendent de plusieurs facteurs (capital disponible, marchés accessibles, capacités industrielles, etc.) qui ne sont pas toujours bien maîtrisés par les opérateurs eux-mêmes : ceux-ci ne sont pas dotés d'une information parfaite, disposent de capacités de prévision plus ou moins limitées, et peuvent se tromper dans leurs évaluations. C'est ce phénomène que visent vraisemblablement les représentants de la profession quand ils évoquent les risques de « surenchères » (IFIA, 2002). Certains opérateurs affirment que dans une activité aussi aléatoire que la foresterie tropicale, avec les fluctuations de prix propres à un marché des commodités et l'instabilité institutionnelle et normative des pays concernés, il est impossible de mettre les entreprises dans la situation où elles sont contraintes de « révéler leur

¹ Les redevances payées dépendent des offres financières retenues lors de l'adjudication, et varient de manière importante ; en outre, le calcul de la pression fiscale totale dépend de nombreuses variables comme l'intensité de récolte, le rendement matière à la transformation. Selon les hypothèses retenues, les résultats peuvent varier significativement mais l'ampleur de l'augmentation ne fait aucun doute. Par ailleurs, ce chiffre correspond à une moyenne, mais certaines entreprises, de par leurs caractéristiques et leur spécialisation, payent moins tandis que d'autres payent plus.

² La durée de la concession est de 15 ans au Cameroun, mais le contrat est renouvelable, ce qui permet – si la confiance existe – de s'engager sur une planification à 30 ans.



Sur le parc à bois d'Owendo (Gabon).
Photo A. Karsenty.

consentement à payer » (pour reprendre les termes de la théorie économique), qui correspondrait aux anticipations qu'elles font à un moment donné sur la rente économique forestière qu'elles peuvent espérer³. D'après eux, il est nécessaire de conserver une part de la rente économique (entendue au sens de « surprofits ») pour que l'entreprise industrielle puisse faire face aux aléas nombreux dans cette activité sans remettre en question la survie économique de l'entreprise. Faut-il pénaliser des « entrepreneurs imparfaits », affligés d'une forte aversion au risque et d'une information limitée, en les privant des marges de sécurité nécessaires à l'investissement industriel et de long terme ? La question vaut, en tout cas, d'être posée.

Il faut toutefois préciser que ce type d'argument est plus facilement mis en avant par les entreprises installées (*insiders*) que par les investisseurs qui cherchent à s'implanter dans le pays (*outsiders*) ou à accroître les superficies qu'ils détiennent, dans une situation où les concessions ont été « distribuées » préalablement et pour de longues durées (15 ans au Cameroun). Les *outsiders* sont plutôt partisans d'un mécanisme effectivement concurrentiel qui leur permette d'accéder à un pays ou une ressource qui, autrement, ne leur sont que difficilement accessibles, à moins de disposer de relations privilégiées avec des personnalités gouvernementales⁴.

On a reproché également à ce système de favoriser les entreprises disposant de la plus grande surface financière. Incontestablement, le poids de la composante financière dans l'appel d'offres défavorise les entreprises moins assurées financièrement. Les entreprises africaines sont, *a priori*, défavorisées par l'appel d'offres – à moins de réserver une partie des concessions aux seuls opérateurs nationaux, ce qui fut le cas au Cameroun jusqu'en 2000⁵. Cependant, elles peuvent avoir parfois l'avantage d'une meilleure connaissance du terrain, et surtout des marchés locaux.

Si cette tendance à favoriser les grandes entreprises est forte, il faut noter qu'elle n'est pas toujours confirmée. L'entreprise malaisienne Rimbunan Hijau, qui est un puissant conglomérat dont les filiales d'exploitation forestière opèrent sur les trois continents, n'a pas pu s'implanter durablement au Cameroun (malgré une présence sous le nom de Shimmer International, de 1995 à 1998) et n'a jamais envisagé de participer aux appels d'offres (DEBROUX, KARSENTY, 1997). Nul doute que la perspective de devoir renoncer à une bonne part de la rente économique forestière, en entrant dans le jeu des adjudications, a constitué un aspect déterminant de la réorientation des investissements de Rimbunan Hijau vers la Guinée équatoriale et le Gabon, où se perpétue l'attribution de gré à gré.

On a vu, à l'opposé, des sociétés de taille moyenne obtenir des concessions pour des forêts aux caractéristiques particulières (composition, emplacement), dont ces opérateurs savaient pouvoir tirer parti du fait de leur « équation industrielle et commerciale » spécifique, grâce notamment à une complémentarité de leurs marchés locaux et à l'exportation, qui leur permettait d'exploiter certaines essences secondaires et de récolter ainsi jusqu'à 40 m³ par hectare – contre une moyenne de 10-12 m³ dans les Ufa (CIRAD/I & D, 2000)⁶. Des entreprises camerounaises, parfois à capitaux mixtes, ont également obtenu des concessions en 2000 et 2001 dans un contexte très concurrentiel.

Cette capacité inégale des entreprises à valoriser la ressource forestière se vérifie également dans le domaine de la transformation. Par exemple, un contrat commercial bien négocié (c'est-à-dire avec des spécifications pas trop contraignantes pour le producteur) peut permettre un accroissement sensible du rendement matière, sans innovation technologique majeure et en restant dans le cadre de la première transformation. Au lieu de faire des sciages de dimension standard, une entreprise efficace fabriquera, dans le cadre de ces contrats, une gamme de produits sciés de différentes dimensions : sciages Std + frises, coursons, chevrons, etc., ce qui permet d'augmenter le rendement matière et d'arriver à dépasser les 50 % de taux d'utilisation de la matière brute, alors que pour un autre contrat, portant sur la même essence, avec des spécifications de largeur fixe (pour la fabrication de sections de menuiseries), le rendement sur produit principal n'a pu atteindre que 36 % avec des grumes de qualité export (HORUS-ENTREPRISES, 2000).

³ On parle ici de rente économique au sens de la différence entre le revenu dégagé d'un facteur de production et la rémunération nécessaire pour conserver ce facteur dans la même utilisation.

⁴ Ce qui ne les empêchera pas, une fois installés, de militer pour la baisse de la pression fiscale.

⁵ Le gouvernement a, ensuite, renoncé à ces appels d'offres restreints après avoir constaté que les attributaires confiaient en « fermage » les concessions obtenues à des exploitants non camerounais, et que se développait un système rentier très éloigné de l'objectif de la promotion de l'entrepreneuriat national.

⁶ Cela est vrai également dans le domaine de la transformation. Par exemple, un contrat bien négocié (c'est-à-dire avec des spécifications pas trop contraignantes pour le producteur) peut permettre un accroissement sensible du rendement matière, sans innovation technologique majeure et en restant dans le cadre de la première transformation. Au lieu de faire des sciages de dimension standard, certaines entreprises fabriquent, dans le cadre de ces contrats, une gamme de produits sciés de différentes dimensions : sciages Std + frises, coursons, chevrons, etc., ce qui permet d'augmenter le rendement matière et d'arriver à 50 voire 60 % de taux d'utilisation de la matière brute.

Le poids de la redevance forestière annuelle par mètre cube récolté

La moyenne des offres financières sur les concessions s'établit à près de 2 800 Fcfa par hectare (BRAVI, LESCUYER, 2004). Pour une rotation de 30 ans et une récolte moyenne de 12 m³/ha sur les Ufa, cela signifie que la Rfa représente un poids moyen de 7 000 Fcfa par m³ récolté légalement, soit un peu plus de 10,5 €. Rapporté au prix international de marché de diverses grumes (disons 200 € en moyenne), cela représente environ 5 % de la valeur Fob. Mais il ne faut pas oublier les autres taxes (abattage, entrée usine, exportation pour les grumes). Les exportations de grumes étant maintenant très limitées au Cameroun, il faut se référer au prix moyen des sciages et au rendement matière. En considérant un rendement matière de 35 %, le poids de la Rfa ramené au m³ s'élève à un peu plus de 19 000 Fcfa, soit environ 29 €. En prenant un prix Fob moyen du sciage de 450 €, la Rfa représente alors 6,4 % du prix Fob.

Une augmentation du rendement matière de trois points (soit un passage de 35 à 38 % de rendement moyen) fait glisser la pression fiscale liée à la Rfa de 6,4 à 5,97 %. Inversement, une baisse de la récolte de 12 à 10 m³ augmente cette pression de 6,4 à 7,84 %. On a ainsi un aperçu de l'équation industrielle et commerciale à résoudre.

Les effets de la mise en concurrence

Dans la mesure où il existe d'autres modes d'accès à la ressource (forêts communautaires, forêts communales, ventes de coupe, permis d'exploitation à vocation familiale...), ce processus de « sélection (partielle) par l'argent » pour l'accès aux forêts de production industrielle a néanmoins ses avantages. Comment accroître, dans le respect des règles sylvicoles, la valeur de la ressource exploitée afin que le secteur contribue au développement du pays et que la « mise en valeur forestière » représente une motivation supplémentaire pour que les acteurs publics et privés investissent dans la gestion de ce patrimoine plutôt que de céder à la double tentation de la « liquidation » rapide et de la conversion à des utilisations du sol plus rémunératrices ? Cela ne peut être réalisé sans investissements importants dans les processus de transformation et de commercialisation, l'utilisation optimale des parcelles de forêt, la formation du personnel et une gestion financière rigoureuse. Ce sont des conditions nécessaires pour que les entreprises recréent des rentes économiques, lesquelles proviendront à l'avenir de moins en moins de la disponibilité en abondance de grands spécimens dans les essences traditionnelles de forte valeur commerciale, propre aux forêts primaires, mais de la capacité à tirer parti d'une ressource « secondarisée » dont la valorisation requiert des compétences industrielles et de gestion de l'entreprise forestière plus élevées qu'à l'époque précédente. Les écarts entre les offres financières relevés à l'occasion des différentes attributions de concessions montrent que les capacités de valorisation peuvent être très différentes d'une entreprise à l'autre, en fonction de la qualité de la gestion, de la perfor-



Production de placage en République démocratique du Congo. La valeur ajoutée par l'industrie dépendra, à l'avenir, de moins en moins de la disponibilité en abondance de grands spécimens dans les essences traditionnelles de forte valeur commerciale mais de la capacité à tirer parti d'une ressource « secondarisée » dont la valorisation requiert des compétences industrielles et de gestion de l'entreprise forestière plus élevées qu'à l'époque précédente.

Photo K. Erdlenbruch.

mance de l'outil de transformation, des stratégies commerciales et de l'insertion dans des réseaux internationaux de distribution plus ou moins efficaces. La valeur commerciale d'une forêt de production n'est pas une donnée que l'on pourrait calculer indifféremment de « l'équation industrielle » d'un opérateur.

Redistribution des cartes, émergence de nouvelles stratégies

Au Cameroun, une partie du secteur est engagée dans une tentative de « sortie par le haut ». Selon les données de FOCHIVÉ (2005), les capacités de transformation industrielle du bois auraient atteint 2,27 millions de m³ en 2004, contre 2,1 millions en 1998. L'emploi dans la transformation serait passé de 6 700 à 8 600 entre 1998 et 2004, avec une augmentation de la productivité apparente du travail (volume transformé par travailleur) de 7 %⁷. Mais c'est surtout la redistribution des cartes qui retient l'attention : quatre à cinq usines ont fermé leurs portes, pour la plupart des unités obsolètes⁸. Dans le même temps, huit nouvelles usines ont été construites, et six à sept usines existantes ont fait l'objet d'investissements importants pour leur modernisation. Comme le note FOCHIVÉ (2005), qui fut plusieurs années durant secrétaire général du Groupement professionnel de la filière bois, représentant le secteur privé, « 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 ».

⁷ Et même de 21 % si l'on calcule cette productivité sur la base, non plus des volumes, mais de la valeur courante des exportations calculées par les douanes pour les entreprises industrielles (hors petites unités semi-artisanales). Mais cette valeur douanière reste sujette à caution.

⁸ Le cas des usines du Groupe Bolloré, qui ont été liquidées ou vendues dans le cadre d'une stratégie de retrait de ce groupe de l'exploitation forestière tropicale en 2005, mis à part.

Il reste que le processus de transition sera long. Les difficultés institutionnelles propres aux pays d'Afrique centrale ne sont pas à ignorer, ce qui nous éloigne de la figure de l'État « rationnel et bienveillant » chère aux théories économiques courantes. La capacité de mobilisation financière nécessaire pour acquitter les redevances et taxes, financer les plans d'aménagement et constituer le cautionnement d'un an de Rfa peut être difficile à obtenir, surtout dans des pays où le secteur bancaire est sujet à des dysfonctionnements chroniques.

Le besoin d'une nouvelle phase de réforme

Le secteur privé réclame des mesures propres à réduire la charge fiscale qui pèse sur les entreprises engagées dans le processus d'aménagement. Il s'appuie sur l'exemple du Gabon, où les entreprises ayant vu leur plan d'aménagement approuvé par l'administration sont exonérées de 50 % du montant de la redevance annuelle de superficie (fixée à 600 Fcfa/ha pour le taux plein). Une telle mesure est toutefois difficile à justifier sur le plan institutionnel, dans la mesure où l'aménagement est une contrainte légale, applicable théoriquement à tous les concessionnaires dans les forêts de production industrielle. C'est le retrait de la concession qui devrait constituer la sanction logique de la non-application de la loi. Donner une prime aux entreprises qui ne font qu'appliquer la loi semble incongru, et pourrait aboutir à donner une échappatoire légale aux autres : ce type de disposition ne peut qu'être transitoire. D'après la Lettre de politique sectorielle signée par le président gabonais en 2004, tous les permis devront avoir conclu au plus tard le 31 décembre 2005 une convention provisoire d'exploitation et d'aménagement d'une durée maximale de trois ans. Si le gouvernement applique strictement son dispositif, tous les permis devraient être dotés d'un plan d'aménagement début 2009, ou avoir été retirés à leurs titulaires. Dès lors, le différentiel fiscal ne devrait plus avoir de raison d'être.

L'introduction du principe de l'adjudication a permis, d'une part, d'accroître la transparence dans le domaine de l'attribution des concessions et, d'autre part, à l'État d'augmenter sensiblement son niveau de « capture » de la rente économique. La concurrence engendrée par les adjudications pousse à des restructurations au sein des entreprises, et un phénomène de sélection des opérateurs en fonction des capacités d'innovation (mais aussi, parfois, en fonction des capacités à contourner la loi) se manifeste. Il reste qu'on ne peut laisser à ce seul mécanisme la mission de régulateur économique du secteur forestier, et il est nécessaire que s'ouvre une nouvelle phase de réformes fiscales dont la finalité serait de restituer des avantages fiscaux de manière sélective. Des propositions réalistes de « prime à la bonne gestion » et de réduction du risque économique lié aux caractéristiques du marché des bois sont envisageables. Au Cameroun, un ensemble de mesures pourraient être suggérées dans ce sens :

- Accorder des taux réduits de redevance de superficie pour les entreprises qui élèvent leurs efforts de gestion au-delà de la contrainte légale – qui est la réalisation du plan d'aménagement – et qui voient leurs performances reconnues par une

certification indépendante. C'est au gouvernement qu'il reviendra de décider quels systèmes de certification il valide et quelle sera la durée de l'application d'un taux réduit pour les entreprises certifiées. Il est clair que cette mesure serait une puissante incitation au développement de la certification et à l'accélération de la préparation des plans d'aménagement, condition *sine qua non* de l'obtention de celle-ci.

- Indexer le paiement de la Rfa sur la variation des cours mondiaux des bois tropicaux. On propose de constituer un panier pondéré de produits forestiers (grumes, sciages, placages, contreplaqué) de différentes essences et de mettre en place un indice des prix révisable tous les six mois. Une formule mathématique répercutant les variations de l'indice du panier sur le montant de la Rfa à acquitter serait définie et appliquée.

- Avec les plans d'aménagement en préparation, des séries de production et des séries non productives (conservation ou autres utilisations) vont être cartographiées précisément par les aménagistes. Il serait souhaitable – comme cela a été prévu en Rdc dans l'arrêté interministériel 10 du 17 mars 2004 – qu'au terme de l'élaboration des plans d'aménagement seules les séries de production supportent la redevance de superficie, à l'exclusion des surfaces non productives. Plusieurs plans d'aménagement sont maintenant bien avancés au Cameroun, et on devrait être en mesure d'avoir un aperçu de l'allègement fiscal que cela représenterait.

- Les taxes d'exportation et d'abattage sur les essences secondaires, ainsi que les taxes entrée usine pour ces mêmes essences, pourraient être très significativement réduites, afin d'aider à leur promotion. Une comparaison des récoltes sur la période 1990-2003 au Cameroun montre une accentuation de la sélectivité des récoltes autour des deux essences principales récoltées (ayous et sapelli)⁹, et démontre le besoin de différencier plus fortement les taux entre les essences afin d'inciter à la diversification des prélèvements. En Rdc, une telle réduction des taxes d'exportation a été admise pour le tola¹⁰ et d'autres essences secondaires, à travers l'arrêté sur la fiscalité forestière pris en mars 2004.

- Les taxes d'exportation pourraient être basées non plus sur la valeur Fob, mais sur une valeur ExWorks, c'est-à-dire une valeur Fob minorée d'un montant correspondant au coût moyen d'acheminement d'un mètre cube de bois (brut ou transformé) du lieu d'exploitation ou de transformation au port d'exportation. Un tel système, qui existe déjà sous un autre nom en Rca et qui vient d'être introduit dans la loi en Rdc (2004), remplacerait avantageusement le système actuel des trois zones, lequel n'est pas réellement en mesure de compenser très significativement les désavantages d'une localisation éloignée ou enclavée.

⁹ Les deux essences représentaient 50 % des volumes récoltés en 1990/1991, 52 % en 1996/1997 et 57 % en 2002/2003 (calculé sur la base des données de la Direction générale des forêts). L'augmentation du coût de la matière à travers la hausse de la fiscalité et d'autres facteurs (carburant...) réduit le « périmètre de rentabilité » de l'exploitation, et conduit à se concentrer sur les essences de plus forte valeur, plus sûrement génératrices de marge commerciale.

¹⁰ *Gosweilerodendrom balsamiferum*.

▪ Le montant du cautionnement financier constitué auprès d'une banque commerciale pourrait être allégé. Il semble en effet difficile de justifier que cette caution s'éleve à un an de paiement de la Rfa, alors que, s'il s'agit de se prémunir contre le risque de défaut de paiement, une somme correspondant à un versement trimestriel devrait suffire, faute de quoi on fait reposer sur toutes les entreprises le poids des dysfonctionnements, du système de contrôle et de recouvrement de l'administration.

▪ La réalisation des inventaires préalables aux plans d'aménagement a conduit dans de nombreux cas au rehaussement des diamètres minimaux d'exploitabilité (Dme) pour certaines essences commerciales comme le sapelli ou d'autres essences qui constituent la majorité des récoltes (six essences représentaient 77 % des volumes récoltés au Cameroun en 2003). Cela

a des chances de se traduire par une réduction des volumes récoltés (le report sur d'autres essences peut être difficile), ou, plus sûrement, par une baisse de la valeur de la récolte (les nouvelles essences prélevées sont de moindre valeur marchande). Or, l'opérateur a formulé son offre financière en se fondant sur des volumes potentiels estimés sur la base des diamètres minimaux administratifs, sans pouvoir anticiper ceux qui seront fixés par le plan d'aménagement. Un réajustement de la Rfa lié à la réduction des volumes exploitables dans le groupe des principales essences exploitées serait une mesure justifiée. On peut envisager plusieurs formules simples pour déterminer quel pourcentage de baisse de la redevance il conviendrait d'appliquer¹¹.

Dans les autres pays d'Afrique centrale où, mis à part la Rdc, l'essentiel des surfaces productives a déjà été concédé pour des durées longues – ce qui réduit le champ d'un éventuel recours à l'adjudication –, on peut suggérer l'adoption d'une mesure déjà existante en Rdc, qui consiste en un dédoublement de la redevance de superficie, avec le paiement à un taux faible sur l'ensemble de la superficie (exploitée ou non), et un taux nettement plus élevé sur les assiettes annuelles de coupe (Aac). L'avantage de ce mécanisme est double : d'une part, il permet de diminuer le risque économique dans des situations d'interruption chronique de la production ou de l'exportation (chemin de fer coupé, insécurité, etc.) ; d'autre part, il répond en partie au problème de l'impo-



Grumes en attente d'embarquement en rade de Port-Gentil (Gabon).
Photo A. Karsenty.

sition indifférenciée des surfaces productives et non productives (thème de la « surface utile »), dans la mesure où le taux plus élevé de taxation sur les AAC portera, par définition, sur des surfaces productives. Le fait de conserver une taxe d'un niveau limité, mais significatif, sur la surface totale de la concession incite les concessionnaires à rétrocéder au Domaine les surfaces qu'ils détiennent en excédent, comme on peut le voir en Rdc depuis le début 2004. À moyen terme, le passage en aménagement aboutira à des AAC correspondant à la durée de rotation (1/25 de la surface productive ou 1/30, suivant la durée retenue), et ce dédoublement perdra une partie de sa raison d'être.

Dans les pays qui continuent à taxer les bois transformés exportés, on peut recommander aux gouvernements de supprimer les taxes d'exportation pour les produits séchés dans une installation spéciale¹². Cette mesure a été adoptée en 2004 en Rdc, afin d'inciter les transformateurs à investir dans des équipements de séchage qui permettent le développement d'une production à plus forte valeur ajoutée.

¹¹ Par exemple en calculant le pourcentage de diminution de la valeur de la récolte potentielle liée au rehaussement des Dme dans la concession et en diminuant le montant de la Rfa dans les mêmes proportions.

¹² En prévoyant toutefois des exceptions pour les bois destinés à des utilisations en milieu humide, comme par exemple l'azobé destiné à être partiellement immergé.

Réformes économiques et État de droit

Il ne faut pas perdre de vue la question bien connue des « tracasseries », euphémisme plaisant pour désigner de véritables systèmes de racket sur les entreprises, instaurés à différents niveaux, de l'agent de police qui arrête le grumier sur la route jusqu'aux fonctionnaires indécents qui monnayent la délivrance des autorisations de coupe. Bien que difficilement quantifiables (les entreprises sont très réticentes pour évoquer l'ampleur des budgets qu'elles provisionnent pour ces opérations), ces prélèvements sont substantiels dans certains pays. Le secteur privé met régulièrement en avant l'importance de ceux-ci pour s'opposer à l'augmentation du coût fixe que représente le renforcement de la redevance de superficie dans l'éventail des taxes. Mais, si l'on prend le problème dans sa globalité, on constate que l'intensité de ces « tracasseries » – qui se mélange vite avec la corruption – augmente avec l'indigence des finances publiques et le niveau médiocre des salaires des fonctionnaires. Le cas le plus extrême à cet égard est celui de la Rdc, où les fonctionnaires gagnent en théorie quelques dizaines de dollars par mois, versés avec des retards de 10-12 mois, et où il a été montré que le poids de la parafiscalité « officielle » (pour ne rien dire du racket constitué par les prélèvements illicites) représentait, en 2002, l'équivalent de la fiscalité forestière versée au Trésor public et au Fonds forestier, soit environ 1,8 million de dollars (CIRAD, 2004). Payer régulièrement, et correctement, les fonctionnaires est la première des conditions nécessaires (bien qu'encore insuffisante) pour pouvoir lutter contre ce racket.

Encore faut-il qu'il y ait suffisamment de recettes fiscales pour cela. En ce sens, réforme fiscale et mise en œuvre sur le terrain d'un État de droit sont indissociables : à l'augmentation attendue des recettes parvenant au Trésor public à travers la fiscalité, doit correspondre l'amélioration de la situation matérielle des fonctionnaires, pour que devienne réaliste une lutte à grande échelle contre les différentes formes de racket et la corruption associée, qui constituent des obstacles majeurs au développement de l'Afrique centrale. À moyen et long terme, les entreprises ont tout à gagner à de telles politiques publiques qui vont dans le sens de l'assainissement de l'environnement économique, plutôt que de choisir le statu quo et la perpétuation du cercle vicieux associant racket généralisé et faible fiscalité formelle entraînant des recettes insuffisantes pour payer les fonctionnaires. Comme dans toute situation de « trappe systémique », la sortie de ce cercle vicieux peut être perçue individuellement comme risquée, voire coûteuse à court terme pour les acteurs pris séparément. D'où l'importance, pour les gouvernements réformateurs et les bailleurs de fonds influents, de construire des alliances stratégiques avec des représentations interprofessionnelles qui donnent la priorité aux intérêts généraux et à long terme de leur profession, et d'accompagner les réformes économiques dans le secteur forestier de mesures fiscales ciblées visant à réduire le risque économique pour les opérateurs qui choisissent une « sortie par le haut ».

Références

- ABT V., CARRET J.-C., EBA'A ATYI R., MENGIN-LECREULX P., 2002. Étude en vue de la définition d'une politique sectorielle de transformation et de valorisation du bois. Première partie : analyse de l'adéquation entre la production de la forêt camerounaise et la capacité des usines de transformation. Cerna/Onf International/Ere Développement. Paris, France, Cerna.
- BRAVI C., LESCUYER G., 2004. Analyse financière et économique du Programme Sectoriel Forêts et Environnement (Psfe), Frr Ltd/Cirad-Forêt. Yaoundé, Cameroun, ministère de l'Environnement et des Forêts.
- DEBROUX L., KARSENTY A., 1997. L'implantation des sociétés forestières asiatiques en Afrique centrale. *Rimbunan Hijau* au Cameroun. Bois et Forêts des Tropiques, 254 : 80-86.
- CIRAD/INSTITUTIONS & DÉVELOPPEMENT, 2000. Audit économique du secteur forestier au Cameroun. Yaoundé, Cameroun, ministère de l'Environnement et des Forêts.
- CIRAD, 2004. Revue économique du secteur forestier en Rdc. Rapport principal. Kinshasa, République démocratique du Congo, ministère de l'Environnement, des Affaires foncières et du Tourisme.
- FOCHIVÉ E., 2005. Étude comparative de la situation des entreprises forestières en 1998 et 2004. Étude pour la Banque mondiale, non publié.
- HORUS-ENTREPRISES, 2000. Analyse des coûts et des marges des entreprises. Rapport d'appui dans le cadre de l'Audit économique du secteur forestier au Cameroun (coordination : Cirad et Institutions & Développement). Yaoundé, Cameroun, ministère de l'Environnement et des Forêts.
- IFIA, 2002. Éléments de réflexion sur la fiscalité forestière dans les pays du bassin du Congo. Paris, France, Association interafricaine des industries forestières.
- KARSENTY A., 2004. Enjeux des réformes récentes de la fiscalité forestière dans le bassin du Congo. Bois et Forêts des Tropiques, 281 : 51-60.