

JEAN-CHRISTOPHE CARRET

Cerna

Centre d'économie industrielle
de l'École des mines de Paris

LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE AU CAMEROUN

Débat politique et analyse économique



Photo 1. Enfants Pygmées observant avec attention un chantier d'exploitation forestière dans l'est du Cameroun.
Pygmy children looking with curiosity at a logging chance in eastern Cameroon.

L'auteur propose une restitution thématique de la discussion scientifique sur la réforme de la fiscalité forestière dans les pays tropicaux. Il établit ensuite le bilan des trois années qui ont suivi la réforme de la fiscalité forestière au Cameroun.

Une interprétation du caractère conflictuel de deux mesures proposées par la Banque mondiale – la suppression de la protection des usines de transformation et l'attribution aux enchères des concessions forestières – complète cette présentation.

LA DISCUSSION ÉCONOMIQUE SUR LE RÔLE DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE DANS LES PAYS TROPICAUX

Cet article retrace le cours d'une discussion entre économistes au sujet du rôle de la fiscalité forestière dans les pays tropicaux. Il établit ensuite le bilan des trois premières années d'un débat politique entre l'État camerounais et la Banque mondiale à propos de la réforme de la fiscalité forestière au Cameroun. La confrontation des deux débats permet de mettre en relief la consistance « économique » de certaines des convictions politiques des deux protagonistes. D'autres, en revanche, nécessitent un éclairage supplémentaire et ne sont pas analysés dans le cadre de cet article.

La réflexion économique sur le rôle de la fiscalité forestière dans les pays tropicaux a débuté, en tant que discussion scientifique, en 1976 quand PAGE, PEARSON et LELAND font paraître un article, *Capturing economic rent from Ghanaian timber*, proposant une modélisation micro-économique de l'exploitation d'une forêt tropicale. Quelques textes significatifs ont ensuite été publiés. Nous avons retenu ceux de RUZICKA (1979), GILLIS (1980), REPETTO et GILLIS (1988) et VINCENT (1990) ainsi que ceux de REPETTO (1990), GILLIS (1992) et VINCENT (1992) pour leur caractère synthétique. Tous les auteurs (à l'exception de REPETTO) sont des économistes du développement, GILLIS et VINCENT étant de surcroît de bons spécialistes des deux principaux pays producteurs d'Asie du Sud-Est : l'Indonésie pour le premier auteur, la Malaisie pour le second.

La principale caractéristique de cette réflexion est qu'elle s'est déplacée du thème de la contribution

de l'exploitation des forêts tropicales au développement économique des pays dits du tiers-monde grâce aux recettes de la fiscalité forestière, à celui de l'utilisation de la fiscalité forestière comme une écotaxe, sans toutefois abandonner le premier thème ; en insistant au contraire sur la complémentarité des deux objectifs (CARRET, GRAUD, 1998).

En 1992, l'article *Tropical forest management : reflection on the rent distribution discussion*, publié par HYDE et SEDJO, deux économistes des ressources naturelles, a brusquement opéré un changement de perspective dans la façon d'aborder la question, ouvrant ainsi la polémique. Les deux auteurs remettent, en effet, en cause chacun des deux rôles précédemment assignés à la fiscalité forestière dans les pays tropicaux. Plusieurs textes ultérieurs ont paru, notamment des textes où les deux auteurs de l'article de 1992 polémiquent avec deux des auteurs précédents (VINCENT, 1993 ; HYDE, SEDJO, 1993 ; VINCENT, GILLIS, 1998 ; HYDE, 1998) mais sans véritablement sortir de l'impasse à laquelle avait abouti le texte de 1992. De même, quelques textes, dont certains en français, ont repris les idées des uns et des autres, mais sans apporter, non plus, d'éléments nouveaux.

Cette première partie restitue les principales étapes de la réflexion entre économistes, en portant une attention particulière à la façon dont HYDE et SEDJO ont opéré leurs déplacements. La référence aux auteurs est utilisée quand le propos est singulier et non quand la proposition est commune à l'ensemble des auteurs.

DÉFINITIONS DE LA RENTE ET DE LA FISCALITÉ « FORESTIÈRES »

La rente économique est un paiement pour l'utilisation d'une ressource rare. La rareté indique que la dis-

ponibilité de la ressource n'augmente pas avec le prix. Si cette indisponibilité n'est que temporaire, on parle alors de « quasi-rente ». L'existence d'une « rente forestière » suppose, donc, tout simplement, que la ressource forestière n'est pas infinie.

La rente appartient au propriétaire de la ressource rare. Dans les pays tropicaux, le propriétaire de la ressource forestière est généralement l'État, même si, depuis le sommet de Rio, les peuples de la forêt (photo 1) font valoir un droit de propriété « traditionnel » sur la ressource forestière et revendiquent ainsi, forts du soutien des organisations non gouvernementales environnementalistes, une partie de la rente forestière.

En théorie, le calcul de cette rente forestière ne pose pas de problème. C'est la différence entre le revenu et le coût complet (rémunération du capital incluse) de l'exploitation d'une forêt tropicale. Dans la pratique, en revanche, cinq raisons rendent le calcul de la rente forestière difficile, voire impossible.

- Premièrement, la rémunération du capital comprend une prime de risque, éventuellement élevée en raison de l'instabilité politique et de l'insécurité qui caractérisent généralement les pays tropicaux, dont l'évaluation est subjective (PAGE *et al.*, 1976).
- Deuxièmement, toutes les entreprises n'ont pas la même efficacité productive, les différences pouvant être importantes, du simple au double, en fonction de la taille de l'entreprise (PAGE *et al.*, 1976).
- Troisièmement, les prix des bois tropicaux, comme ceux des autres matières premières, connaissent des fluctuations conséquentes : ils peuvent varier, sur une courte période, du simple au double (RUZICKA, 1979).

• Quatrièmement, dans les pays tropicaux, l'exploitation forestière est en grande partie réalisée par des entreprises étrangères : des manipulations des prix de transfert sont donc possibles.

• Cinquièmement, la ressource forestière n'est pas homogène. Certaines essences et certaines qualités de bois sont plus rares que d'autres. De plus, certaines forêts sont plus facilement accessibles que d'autres. La rente forestière est donc naturellement différentielle ou ricardienne (de l'économiste David RICARDO) à la marge intensive (augmentation de la récolte dans une forêt donnée) et extensive (mise en production de nouvelles forêts).

Passons sur les deux premières difficultés car elles peuvent être réglées en utilisant des valeurs conventionnelles. Restent les trois suivantes. Elles caractérisent la rente forestière dans les pays tropicaux : celle-ci est transférable, au moins en partie, à l'étranger (en jouant sur les prix des transactions entre filiales), fluctuante et surtout inégalement répartie entre les forêts et les arbres d'une forêt donnée. Ajoutons par ailleurs qu'elle peut être importante, suffisamment en tout cas pour déclencher des ruées vers l'or vert (REPETTO, 1990 ; VINCENT, 1992) et qu'elle représente, pour un pays tropical, le principal bénéfice « mesurable » de l'exploitation de sa ressource naturelle (GILLIS, 1980).

La fiscalité forestière est le moyen utilisé par le propriétaire de la ressource naturelle pour prélever la rente du même nom, compte tenu des trois difficultés qui rendent son calcul et, donc, son prélèvement difficiles. Ce paiement étant légitime (il comporte une contrepartie : l'accès à la ressource rare), on doit en toute rigueur parler de redevances (*royalties* en anglais) et non de « taxes » forestières, sauf dans un cas particulier, celui de la taxe à l'exportation (GILLIS, 1980). Nous y reviendrons.

EFFICACITÉ ET COÛT ADMINISTRATIF DU PRÉLÈVEMENT DE LA RENTE FORESTIÈRE

L'efficacité d'une redevance forestière mesure sa capacité à transférer la rente forestière au propriétaire de la ressource naturelle, c'est à dire, à tenir compte le plus possible des trois caractéristiques de la rente forestière précédemment évoquées. Mais le propriétaire doit comparer le gain ainsi obtenu avec le coût de l'effort nécessaire pour réaliser ce transfert, appelé coût administratif (HYDE, SEDJO, 1992), l'administration étant généralement en charge du prélèvement de la rente forestière. Ce coût est composé des coûts de contrôle de l'assiette (matière sur laquelle est assise la redevance) et de recouvrement de cette redevance. Il est donc d'autant plus faible que l'assiette et le recouvrement de la redevance sont faciles à contrôler.

La possibilité de manipuler les prix de transfert interdit l'utilisation d'une redevance dont l'assiette est « monétaire », par exemple un impôt sur les bénéfices ; restent alors celles dont l'assiette est « physique », volume ou superficie exploités (GILLIS, 1980).

Dans cette seconde catégorie, il existe, en théorie, une redevance parfaitement efficace : la redevance pleinement différenciée (GILLIS, 1980 ; HYDE, SEDJO, 1992). C'est une redevance dont l'assiette n'est en vérité pas purement physique, puisque c'est la rente ricardienne d'un arbre donné. Cette rente étant différente pour chaque essence, chaque qualité d'une essence donnée, et selon la localisation de l'arbre à l'intérieur du territoire, il existe à peu près autant de redevances que d'arbres dans les forêts exploitées, soit un nombre considérable. Le coût de contrôle de l'assiette de cette redevance est donc prohibitif, notamment parce que le

trait caractéristique de la forêt tropicale est d'être une ressource naturelle fortement hétérogène.

Une redevance fixe, au volume ou à la superficie (tant d'unité monétaire par mètre cube ou par hectare), minimise ce coût, avec un très net avantage pour la redevance annuelle de superficie. En effet, le contrôle d'une superficie est plus simple que celui du volume de l'ensemble des arbres récoltés sur cette superficie, même si, à l'échelle d'un pays, ce contrôle n'est évidemment pas systématique. Mais l'efficacité est médiocre car une redevance fixe ne tient compte ni de l'inégalité de répartition de la rente forestière – elle entraîne l'écrémage à la marge intensive et extensive – ni de la fluctuation des prix des bois tropicaux.

Les imperfections inhérentes à une redevance fixe peuvent être améliorées :

- en utilisant une table des valeurs mercuriales, révisée périodiquement pour la redevance sur le volume, qui devient, alors, une redevance *ad-valorem*, calculée comme un pourcentage du prix de marché de l'essence ;

- en utilisant un mécanisme d'enchères pour fixer le taux de la redevance de superficie.

La première amélioration tient imparfaitement compte de l'inégalité de répartition de la rente forestière, notamment celle à la marge extensive, mais permet de suivre l'évolution des prix. La seconde tient mieux compte de l'inégalité de répartition de la rente forestière, surtout à la marge extensive, mais elle est moins efficace pour suivre les évolutions de prix, même s'il est toujours possible de bâtir un indice de révision annuel du taux de la redevance.

Dans les deux cas, les coûts de contrôle de l'assiette augmentent : la redevance *ad-valorem* nécessite, en effet, de contrôler non seulement les volumes (photo 2) mais, aussi, les essences, chacune ayant un prix de marché différent, et de collecter les prix de référence sur les marchés de consommation. Quant à la redevance de superficie – la fixation, lors des enchères, du prix plancher et surtout du prix de retrait à un niveau réaliste –, elle nécessite une certaine connaissance, même imparfaite, des caractéristiques de la ressource forestière.

- En utilisant conjointement ces deux redevances, on obtient *a priori* le rapport efficacité/coût administratif du prélèvement de la rente forestière le plus satisfaisant (HYDE, SEDJO, 1992). Les éléments d'appréciation empirique font cependant défaut. Ceux des auteurs qui se sont livrés au calcul de la part de la rente forestière prélevée par l'État dans les pays tropicaux ont conclu à une faible appropriation (PAGE *et al.*, 1976 ; RUZICKA, 1979 ; REPETTO, GILLIS, 1988 ; VINCENT, 1990). Mais, pour les périodes et les pays ou les régions étudiés (respectivement au Ghana en 1970, au Kalimantan dans la première moitié des années 70, en Indonésie et en Malaisie entre 1970 et le début des années 80 et en Malaisie entre 1966 et 1985), le taux de la redevance à la superficie est très faible, il n'est pas fixé par des enchères et les redevances sur le volume sont pour partie des redevances fixes. Enfin, aucun de ces auteurs n'a procédé à une estimation du coût administratif des différentes options. Seuls HYDE et SEDJO (1992 et 1993) indiquent que cet aspect du problème vaut d'être examiné sérieusement. Ils ajoutent aussi que l'augmentation du taux de la redevance *ad-valorem* sur le volume accroît l'incitation à tricher, c'est à dire à ne pas payer cette redevance, le gain du tricheur s'élevant proportionnellement.

Une remarque pour conclure. Il existe deux façons de contrôler l'assiette d'une redevance *ad-valorem* :

- sur le chantier d'exploitation forestière et, dans ce cas, on parle de redevance d'abattage ;
- ou au moment de l'exportation et, dans ce cas, on parle de taxe à l'exportation.

De fait, l'assiette n'est plus la même car des arbres peuvent être abattus, puis finalement abandonnés en forêt. Le coût de contrôle de l'assiette, non plus, n'est pas le même. Dans un cas, il faut visiter un certain



Photo 2. Parc à grumes en forêt (est du Cameroun).
Timber yard in a forest (eastern Cameroon)

nombre de chantiers d'exploitation forestière (suffisamment pour que la menace du contrôle soit crédible). Dans l'autre, il faut être présent dans les ports d'exportation, peu nombreux en général pour un pays donné, ce qui est beaucoup moins coûteux, même si, en toute rigueur, il faudrait comparer cette baisse du coût avec la perte de recettes fiscales due aux abandons en forêts. De plus, la taxe à l'exportation peut être utilisée comme un « tarif commercial » destiné à favoriser le développement d'une industrie locale de transformation manufacturière du bois. Dans ce cas, fréquent dans les pays tropicaux, le terme de taxe est conservé, même si la taxe à l'exportation prélève aussi une partie (généralement importante) de la rente forestière, ce qui justifierait le recours au terme de redevance (GILLIS, 1992).

RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE

D'un point de vue juridique, l'État voire les populations locales sont propriétaires de la rente forestière. Mais la répartition de la rente forestière est aussi une question économique qui peut se formuler ainsi : quelle est la répartition la plus favorable au développement économique du pays considéré (photo 3) ? Or l'enjeu est de taille puisque, comme nous l'avons dit plus haut, il existe de fortes présomptions pour considérer que les sommes en jeu sont réellement très importantes et que celles-ci constituent le principal et surtout le plus tangible des bénéfices de l'exploitation d'une forêt tropicale dans un pays donné, certains étant difficilement mesurables ou longs à se faire sentir. Par exemple, les effets d'entraînement sur l'économie locale ou les transferts de savoir-faire et de technologie, notamment quand l'entreprise est étrangère (GILLIS, 1980).

□ L'ancrage au territoire national

Pour un certain nombre d'auteurs (PAGE *et al.*, 1976 ; RUZICKA, 1979 ; REPETTO, GILLIS, 1988 ; VINCENT, 1993 ; VINCENT, GILLIS, 1998), le critère de répartition de la rente forestière dans les pays tropicaux est l'ancrage au territoire national, c'est à dire la propension à réinvestir « localement » la rente forestière. Avec ce critère, l'État sédentaire est préféré aux entreprises, multinationales pour la plupart, et donc nomades par définition. Ce point de vue était très largement partagé par les spécialistes du développement (BAIROCH, 1992), au moins jusqu'à la fin des années 70 et cela pour l'ensemble des activités extractives.

□ L'efficacité productive du bénéficiaire

Mais HYDE et SEDJO (1992 et 1993 ; HYDE, 1998) ont introduit un changement de perspective. Ils considèrent, en effet, que le critère pertinent de répartition de la rente forestière dans les pays tropicaux n'est pas seulement l'ancrage au territoire mais l'efficacité productive du béné-

ficiaire. Ils émettent alors de sérieuses réserves sur l'efficacité de l'administration forestière, considérée comme une agence publique, non seulement à prélever la rente forestière (c'est pour cela qu'ils insistent tant sur le coût administratif) mais aussi à l'utiliser, car ils font l'hypothèse que la rente forestière lui est affectée. Cette dernière hypothèse est acceptable pour les redevances forestières, les pays et les périodes étudiés par les différents auteurs. Mais le seul argument empirique proposé par HYDE et SEDJO est que l'administration forestière aux Philippines emploie presque autant de fonctionnaires que l'administration forestière américaine, pour une superficie forestière cinq fois moins importante. Ils suggèrent, donc, que l'affectation des redevances forestières à cette administration a eu comme effet d'augmenter inutilement ses effectifs et d'élever ainsi le coût administratif du prélèvement de la rente forestière. Mais ils ne disent rien de la façon dont le surplus est utilisé par cette administration. A notre avis, ils supposent que les re-



Photo 3. La répartition de la rente forestière est un enjeu important pour le développement économique du pays qui possède des forêts tropicales.
The distribution of forest income is a major challenge for the economic development of the country, which has tropical forests.

cettes fiscales sont entièrement converties en salaires. Et ils considèrent que ce n'est pas une utilisation efficace de la rente forestière.

□ **Sédentariser le réinvestissement de la rente par les entreprises**

Bien qu'ils semblent favorables, pour les raisons que nous venons d'évoquer, à une répartition de la rente forestière au profit des entreprises, HYDE et SEDJO ne discutent pas de la possibilité que cette rente ne soit finalement pas réinvestie sur le territoire. Or, il existe au moins deux façons de sédentariser le réinvestissement de la rente par les entreprises :

- en favorisant les entrepreneurs « nationaux » ;
- en incitant à la transformation locale de la matière première.

Ces deux cas de figure ont été examinés par les auteurs qui sont plutôt favorables à une répartition de la rente forestière en faveur de l'État. Et, de fait, PAGE *et al.* (1976) et RUZICKA (1979) notent que les entreprises nationales sont systématiquement moins efficaces que les entreprises étrangères. Quant à GILLIS (1980) et VINCENT (1992), ils constatent que les politiques de protection des usines de transformation menées par la Malaisie et l'Indonésie à partir du milieu des années 70 – en exemptant les usines de la taxe à l'exportation, puis en imposant un arrêt des exportations de grumes – se sont concrétisées par la construction d'usines ayant des rendements en matières très inférieurs à ceux des usines étrangères ne bénéficiant pas d'une telle protection. Par conséquent, une partie de la rente forestière « potentielle » a été détruite. Non pas à cause d'investissements inadaptés, mais parce que la protection rendait possible – la matière première étant moins chère – l'existence de rendements en matières plus faibles. Telle est en tout cas notre interprétation, car les deux

auteurs ne sont pas très précis sur les raisons qui conduisirent les usines indonésiennes et malaysiennes à être moins efficaces que les usines étrangères utilisant la même matière première, cette dernière condition « la même matière première » étant évidemment très importante. Mais les auteurs ne sont malheureusement pas très précis sur cet aspect technique du problème.

Finalement, il ressort de cette discussion que les territoires des pays tropicaux ne sont pas des lieux très propices à une bonne utilisation de la rente forestière. Subsiste alors l'impression de devoir choisir entre Charybde, une administration inefficace « par nature », ou Scylla, des entreprises inefficaces car *de facto* protégées.

RÔLE ENVIRONNEMENTAL DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE

Si la réflexion sur le rôle de la fiscalité forestière dans les pays tropicaux a débuté dans une perspective de développement économique, il était inéluctable, compte tenu de la montée des préoccupations environnementales et de l'ampleur prise par le phénomène de déforestation dans les pays tropicaux, que les auteurs s'interrogent sur la possibilité d'utiliser la fiscalité forestière comme une écotaxe.

□ **La fiscalité comme une écotaxe**

Il existe deux façons de concevoir le rôle d'une écotaxe (LIPIETZ, 1999) :

- soit comme une incitation économique destinée à modifier le comportement du pollueur (dite taxe incitative « à la PIGOU » ou plus simplement écotaxe « à la PIGOU », PIGOU étant le nom de l'économiste à l'origine de la théorie des externalités) ;
- soit comme une redevance qui ne modifie pas le comportement du pollueur mais que l'on affecte à la réparation des dégâts, à condition évidemment que les atteintes portées à l'environnement soient réver-

sibles. Cette dernière est dite redevance environnementale ou redevance affectée.

Pour REPETTO et GILLIS (1988), la fiscalité forestière peut limiter la déforestation, en jouant le rôle d'écotaxe à la PIGOU. Cette proposition prend appui sur l'analyse proposée par GILLIS (1980) de l'écrémage. Ce dernier montre que les redevances les plus couramment utilisées (car les plus simples à administrer) étaient, notamment en Indonésie, des redevances fixes ou *ad-valorem* sur le volume et que l'augmentation du taux de ces redevances accroissait l'écrémage. Mais l'inverse est évidemment vrai. Autrement dit, plus les taux de ces deux types de redevances sont bas, plus l'exploitation est intensive dans une forêt donnée et plus elle s'étend en direction des forêts marginales. Les causes de la déforestation sont cependant différentes dans les deux cas. Dans le premier cas, elle résulte éventuellement d'une surexploitation de la ressource naturelle, dans le second, de l'ouverture de peuplements, les rendant ainsi plus facilement accessibles, notamment aux planteurs et plus généralement aux migrants. Par conséquent, plus les superficies de forêts ouvertes à l'exploitation sont importantes, plus le danger d'une déforestation d'origine agricole est grand, ce facteur se conjuguant à une éventuelle surexploitation des forêts inframarginales.

□ **La subvention d'une industrie de transformation**

Les deux auteurs s'en prennent, aussi, à la politique de subvention d'une industrie de transformation. Elle consiste à exempter les grumes qui sont transformées sur place de taxes à l'exportation. Or, GILLIS (1980) constate que les usines asiatiques qui ont bénéficié de cette exemption ont eu des rendements en matières inférieurs à ceux des usines étrangères. Cela implique qu'à vo-

lume de produits finis équivalent, une usine de transformation protégée consomme plus de grumes que n'en consommerait une usine qui achèterait ces grumes sur le marché mondial. Par conséquent, si la demande de contreplaqué (dans le cas de l'industrie indonésienne) reste identique et que le pays souhaite conserver une part de marché équivalente à celle qu'il avait en exportant des grumes, l'exploitation forestière s'intensifie dans les forêts inframarginales et s'extensifie en direction des forêts marginales.

En conclusion, si l'État augmente son prélèvement sur la rente forestière en utilisant des redevances sur le volume, il limite, d'une part, l'intensification de l'exploitation forestière dans les forêts inframarginales ainsi que son extension dans les forêts marginales et, d'autre part, le développement d'une industrie de transformation fortement consommatrice de matière première. Par ailleurs, il augmente probablement ses recettes fiscales, ce qui est éventuellement favorable au développement économique du pays.

□ La notion d'aménagement durable

VINCENT (1990) introduit un élément nouveau dans le débat sur le rôle environnemental de la fiscalité forestière dans les pays tropicaux : la notion d'aménagement durable. Pour lui, aménager durablement une forêt tropicale consiste, dans une vision empruntée à l'économie des ressources naturelles, à maintenir le stock de capital naturel à un niveau constant. Si le peuplement se régénère naturellement après une coupe sélective, il est possible d'exploiter indéfiniment la ressource naturelle sans entraîner la déforestation. Or, son hypothèse est que, dans le cas d'une forêt tropicale et à condition que la coupe soit sélective, la régénération naturelle est possible si, après la coupe, des travaux que l'on qualifiera de sylvicoles sont réalisés.

Il propose, alors, d'utiliser les recettes de la fiscalité forestière pour financer les travaux destinés à favoriser la régénération naturelle du peuplement forestier. La fiscalité forestière est, donc, envisagée comme une redevance affectée à la réparation des dégâts de l'exploitation forestière. L'objectif environnemental est plus ambitieux car il ne consiste plus seulement à freiner la déforestation mais à favoriser « l'aménagement durable ».

HYDE et SEDJO (1992) poursuivent la réflexion sur l'aménagement durable. Ils se demandent si la fiscalité forestière peut inciter l'exploitant forestier, d'une part, à diminuer les dégâts causés par l'exploitation forestière sur les arbres qui restent sur pied et, d'autre part, à adopter un comportement de sylviculteur en favorisant les arbres d'avenir. Ils supposent donc, même s'ils ne le disent pas, que les dégâts causés par l'exploitation d'une forêt tropicale sont éventuellement irréversibles (dans ce cas, la solution proposée par VINCENT n'est pas valable) et que l'aménagement durable nécessite l'adoption de méthodes d'exploitation forestière à faible impact sur le milieu naturel. Ils concluent par la négative, ce qui était prévisible. En effet, une taxe incitative à la PIGOU est efficace si l'objectif environnemental est atteint en diminuant le vo-

lume de production. C'est le cas pour la déforestation. La taxe n'est plus efficace si l'objectif est un aménagement durable, défini comme la réduction de l'intensité des dégâts de l'exploitation forestière.

CONCLUSIONS

La réflexion sur le rôle de la fiscalité forestière dans les pays tropicaux a, donc, produit les résultats suivants : il est possible d'augmenter le prélèvement de la rente forestière par l'État en utilisant un système de redevances (redevances *ad-valorem* et à la superficie) tel que la différence entre le gain fiscal brut et le coût administratif soit positive. En revanche, rien ne garantit que ce prélèvement ait des conséquences positives pour le développement économique du pays. Tout dépend de la façon dont la rente forestière est utilisée par l'administration ou, le cas échéant, par les entreprises. Par ailleurs, la possibilité d'utiliser la fiscalité forestière comme une écotaxe dépend de l'objectif environnemental :

- la réponse est positive si l'objectif environnemental consiste à freiner la déforestation ;
- elle est négative si c'est pour inciter l'exploitant forestier à adopter les méthodes à faible impact sur le milieu naturel (photo 4), comporte-



Photo 4. Chantier d'exploitation forestière dans l'est du Cameroun.
Logging chance in eastern Cameroon

ment que les auteurs assimilent à l'aménagement durable.

Le cours de la discussion scientifique restitué, examinons maintenant celui du débat politique.

LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE AU CAMEROUN

La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun (CARRET, 1998) a commencé avec l'année fiscale 1995-1996 (au Cameroun, l'année fiscale commence en juillet). Peu de temps auparavant, en 1994, le code forestier (le précédent datait de 1981) avait lui aussi été réformé. Ces deux réformes ont été demandées par la Banque mondiale. Elles font, en effet, partie des conditions liées au programme d'ajustement structurel auquel adhère l'État camerounais depuis 1988, à cause notamment (mais pas seulement) de son endettement. En 1998, la dette extérieure du Cameroun était de 9,6 milliards de dollars, soit 110 % de son produit intérieur brut, et le service de la dette de 660 millions de dollars, soit 27 % des recettes d'exportation.

LES PROTAGONISTES : L'ÉTAT CAMEROUNAIS ET LA BANQUE MONDIALE

En appelant à une réforme de la fiscalité forestière au Cameroun, la Banque mondiale visait deux objectifs :

- augmenter les recettes fiscales de l'État ;
- favoriser l'aménagement durable des forêts camerounaises (FERRER, O'HALLARAN, 1996).

Comme d'autres institutions internationales, l'OCDE notamment, la Banque mondiale essaie de promouvoir l'utilisation des instruments économiques (taxes et permis négo-



Photo 5. Usine de transformation au Cameroun. L'industrialisation est depuis l'indépendance un objectif de la politique forestière camerounaise. *Processing plant in Cameroon. Since independance, industrialization is become one of the objectives of Cameroon's forestry policy.*

ciables) dans les politiques environnementales (Banque mondiale, 1997). Mis à part dans les pays anglo-saxons et scandinaves où la doctrine économique exerce, en ce domaine, une forte influence sur les décisions publiques, les politiques environnementales font généralement plutôt appel à des instruments réglementaires (normes, standards). Or, courantes sont les situations où les instruments économiques sont plus efficaces que les instruments réglementaires. Si tel est le cas, ils permettent en effet, pour un objectif environnemental donné, d'obtenir un coût global de dépollution plus faible tout en incitant de surcroît à l'innovation technologique.

L'aménagement durable est aussi un objectif de la politique forestière du Cameroun. Autrement dit, l'État camerounais et la Banque mondiale poursuivent bien le même objectif environnemental. Mais le premier a choisi, en 1994 (article 23 du code forestier), d'utiliser une norme environnementale appelée « plan d'aménagement durable ». En

1998, le Ministère de l'environnement et des forêts a d'ailleurs publié des *Directives nationales pour l'aménagement durable des forêts du Cameroun* (MINEF-OIBT-ONADEF, 1998), complétées par un *Guide d'élaboration des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent de la république du Cameroun*.

Cela dit, l'aménagement durable n'est pas le seul, ni même le plus important des objectifs de la « politique forestière » camerounaise. Celle-ci comporte, en effet, au moins quatre objectifs. Deux d'entre eux, la promotion des entrepreneurs nationaux et l'industrialisation (photo 5), ont été adoptés « en toute indépendance » quand le pays est devenu indépendant. Les deux autres, l'aménagement durable et la participation des populations locales, ont été proposés par le « gouvernement mondial », au moment du sommet de la terre qui s'est tenu à Rio en 1992, « acceptés » par le Cameroun – comme par les autres pays tropicaux – et intégrés parmi

les autres objectifs de sa politique forestière. D'où la réforme, en 1994, du code forestier.

En revanche, et aussi surprenant que cela puisse paraître, l'augmentation des recettes fiscales n'était pas, et n'a jamais été, au moins tant que la réforme de la fiscalité forestière n'avait pas commencé, un objectif de la politique forestière du Cameroun, ni d'ailleurs des autres pays du bassin du Congo. La seule utilisation active de la fiscalité forestière par l'État camerounais a consisté à taxer les grumes exportées en l'état pour favoriser le développement de l'industrie de transformation, politique qui a pour conséquence « secondaire » de procurer des recettes fiscales à l'État. De plus, il a provisoirement renoncé à une partie de ces recettes en 1999, car les grumes ont été partiellement interdites à l'exportation.

LE BILAN DES TROIS PREMIÈRES ANNÉES DE LA RÉFORME

Le bilan se limite volontairement aux trois premières années de la réforme (de 1995-1996 à 1997-1998). En effet, l'année fiscale 1998-1999 a été considérée comme une année de pause dans la réforme, les trois premières années ayant été marquées par de nombreux conflits. Nous y reviendrons. De plus, la Banque mondiale a lancé, au début de l'année fiscale 1999-2000, un audit des premières années de la réforme. Mais, entre temps, le gouvernement camerounais a interdit partiellement l'exportation de grumes, ce qui nécessite de revoir entièrement la fiscalité forestière.

Avant la réforme, la fiscalité forestière au Cameroun était composée, selon la terminologie proposée plus haut, de deux redevances et d'une taxe : une redevance annuelle de superficie de 100 FCFA/ha/an pour tous les permis (ventes de coupes et licences), une redevance d'abattage *ad-valorem* de 5 % et,

pour les grumes exportées en l'état (c'est à dire non-transformées sur place), une taxe d'exportation *ad-valorem* de 40 %.

L'assiette en valeur de la redevance et la taxe *ad-valorem* était administrée par la commission des mercuriales douanières (créée en 1973). Les valeurs mercuriales étaient données par deux tables différentes, celles utilisées pour la redevance d'abattage étant légèrement inférieures aux autres. De toute façon, les prix de référence étaient dans les deux cas très inférieurs à ceux du marché. De plus, les réajustements étaient rares (seule exception, mais seulement pour la taxe à l'exportation, au moment de la dévaluation du FCFA, pour tenir compte non pas d'une évolution des prix mais de la diminution du coût de production). Pour tenir compte de la distance de transport intérieur, le Cameroun était divisé en trois zones :

- I, province de l'ouest ;
- II, provinces du sud-ouest et du littoral ;
- III, provinces du centre et de l'est.

Une décote de 5 % était appliquée aux valeurs mercuriales si l'essence était exploitée dans la zone III, ou une surcote de 5 % si l'essence était exploitée dans la zone I, de façon à limiter (mais était-ce suffisant ?) l'écrémage à la marge extensive.

Le fonds spécial d'équipement intercommunal (FEICOM), destiné comme son nom le suggère à équiper les communes « forestières » en infrastructures de première nécessité, percevait 50 % du produit de la redevance de superficie, la Direction des forêts 12 % du produit de cette même redevance, l'Office National des forêts (ONADEF) les 38 % restants mais aussi 80 % de la redevance d'abattage et 20 % de la taxe à l'exportation. Quant au Trésor public camerounais, il percevait 20 % de la redevance d'abattage et 80 % de la taxe à l'exportation, laquelle représentait, de loin, la source la plus

importante de recettes fiscales. En effet, en 1994, la redevance de superficie représentait 150 FCFA/m³ pour une grume récoltée dans une licence d'une superficie de 75 000 ha avec un rendement de 5 m³/ha ; la redevance d'abattage, 450 FCFA/m³ pour un ayous récolté dans la zone III (les deux tiers de la récolte provenaient de la zone III et l'ayous représentait un tiers de la récolte totale) ; la taxe à l'exportation, 13 000 FCFA/m³ toujours pour un ayous récolté dans la zone III. Par conséquent, l'essentiel des recettes fiscales (78 %) alimentait le Trésor public camerounais, à condition évidemment que ces recettes aient été réellement perçues, les douanes camerounaises n'ayant alors pas très bonne réputation.

La réforme a modifié le taux, l'assiette et l'affectation des redevances et de la taxe existantes, a introduit deux nouvelles taxes et a renforcé le contrôle des assiettes et le recouvrement des redevances et des taxes.

Le taux de la redevance de superficie a été passé de 100 à 1 500 FCFA par hectare et par an pour les permis attribués dans le domaine forestier permanent et devant faire l'objet d'un aménagement durable : les concessions forestières encore appelées Unités Forestières d'Aménagement (UFA). Mais ce taux est surtout devenu un prix plancher pour une attribution aux enchères.

Les taux de la redevance et de la taxe *ad-valorem* ont été revus à la baisse : 2,5 % pour la première, 17,5 % pour la seconde. Mais leur assiette a été revue à la hausse. Une seule table des valeurs mercuriales, administrée par une commission spéciale et révisée semestriellement, donne la valeur Fob de l'essence (pour la meilleure qualité, loyale et marchande – LM) à partir d'enquêtes réalisées auprès des consommateurs par trois organismes différents. Bilan : les montants de la redevance d'abattage et de la taxe à l'exportation ont augmenté pour la

plupart des essences. Respectivement de 450 à 2 000 FCFA/m³ et de 13 à 14 000 FCFA/m³, pour l'ayous exploité dans la zone III. Il existe toutefois des exceptions : la taxe à l'exportation pour le sapelli, deuxième essence la plus exploitée après l'ayous, est passée, sans raison connue, de 27 500 à 21 000 FCFA/m³.

Deux nouvelles taxes ont été créées :

- une taxe *ad-valorem* sur les grumes consommées par les usines de transformation (50 % de la récolte environ au cours des trois ans de la réforme) ;
- une surtaxe progressive à l'exportation, fixe et payable en cas de non-respect du taux obligatoire de transformation fixé à 70 % par le code forestier de 1994 (elle concernait donc 20 % de la récolte au cours de la période étudiée).

Leurs taux ont été fixés respectivement à 3,5 % de la valeur mercantile (au lieu des 17,5 % pour les grumes exportées en l'état) pour la première, soit environ (car le rendement en matière est conventionnel) 2 500 FCFA/m³ pour l'ayous exploité dans la zone III, et entre 8 et 15 000 FCFA par m³ en fonction du degré de non-respect du taux obligatoire de transformation pour la seconde.

Le FEICOM a été supprimé. Mais 40 % du montant de la redevance de superficie sont directement versés par l'exploitant forestier aux maires des communes riveraines et 10 % aux communautés locales (celles-ci perçoivent de surcroît une redevance informelle de 1 000 FCFA/m³ quand le permis est une vente de coupe). Les modalités d'emplois de ces recettes fiscales, notamment par les communautés locales, ont théoriquement été définies par un arrêté à la fin de la troisième année de la réforme fiscale.

L'ONADEF, lui, n'a pas été supprimé, seulement les affectations dont il bénéficiait. Un fonds spécial de développement forestier a été créé. Il est alimenté par 40 % du produit de la surtaxe progressive à l'exportation, taxe au faible rendement en raison des difficultés rencontrées par l'administration pour calculer son assiette (cette affectation a été supprimée par la loi de finances 1998-1999).

Le contrôle de l'assiette des deux redevances, effectué auparavant par un service du Ministère de l'environnement et des forêts, a été confié à la direction des impôts qui, avant la réforme, était seulement en charge de leur recouvrement. Le contrôle de l'assiette de la taxe à l'exportation (seulement pour les grumes exportées en l'état) a été confié à une entreprise privée de nationalité suisse, la Société Générale de Surveillance (SGS), dans le cadre d'un programme dit de « sécurisation des recettes douanières », une des mesures de l'ajustement structurel. Cette dernière avait, par ailleurs, proposé au gouvernement de sécuriser le contrôle des assiettes et le recouvrement de la redevance d'abattage et de la taxe à l'exportation sur les grumes consommées par les usines. Mais cette proposition a été refusée, le gouvernement préférant bâtir son propre « programme de sécurisation des recettes forestières » (PSRF). Enfin, le nombre et la fréquence des contrôles fiscaux par la direction des impôts ont été augmentés.

Quatre conséquences « mesurables » de la réforme ont été constatées au cours des trois premières années.

Les deux premières sont une estimation grossière, faute d'appareil statistique fiable. Quant aux deux autres, elles sont le résultat d'une simulation à partir d'une entreprise « type », dont les caractéristiques (CARRET, 1998) sont trop nombreuses pour être données dans le cadre de cet article. Tous ces résultats

sont donc simplement des ordres de grandeur. Les voici, néanmoins :

- Rapportées au volume de bois récolté, les recettes fiscales (fiscalité forestière uniquement) réellement perçues par l'État ont augmenté et sont passées (en FCFA d'après la dévaluation) d'une moyenne de 6 000 FCFA par m³ (années fiscales de 1990-1991 à 1994-1995) à 10 000 FCFA par m³ en 1996-1997, puis à 13 000 FCFA en 1997-1998. Les recettes fiscales de l'État étaient, en effet, d'environ 10 milliards de FCFA avant la dévaluation, puis de 30 milliards après deux ans de réforme et enfin de 40 milliards après trois ans de réforme. Mais, dans le même temps, la récolte est passée de 2 à plus de 3 millions de m³.
- Les recettes fiscales perçues par les communes et les communautés locales ont augmenté, non seulement sous l'influence de l'augmentation du taux de la redevance de superficie mais aussi grâce à la suppression du FEICOM et, pour les communautés locales, à l'introduction d'une redevance « informelle » (sans qu'elle fasse l'objet d'un décret) sur les volumes exploités dans les ventes de coupe. Plus d'un milliard de FCFA par an ont été versés aux communautés locales, par l'intermédiaire de cette redevance informelle, au cours des trois premières années de la réforme.
- La part des recettes fiscales prélevée en amont du processus productif a augmenté. C'est le résultat de l'augmentation du montant des deux redevances et de la relative stabilité de celui de la taxe à l'exportation. Cette part était, pour l'entreprise-type et si la grume était exportée en l'état, d'un quinzième des recettes fiscales totales avant la réforme et d'un quart après trois ans de réforme.
- L'écart de pression fiscale entre les grumes exportées en l'état et celles consommées par les usines de

transformation a été réduit, sous la double influence de la remontée en amont et de l'introduction d'une taxe à l'exportation sur les grumes consommées par les usines. Cet écart, de 1 à 15 avant la réforme fiscale, n'était plus que de 1 à 2 après trois ans de réforme.

S'agissant de la première conséquence, nous avons montré dans la première partie qu'il fallait, en toute rigueur, comparer le bénéfice fiscal brut à son coût administratif. Mais, les données disponibles sont rares. Le seul coût identifiable est celui du contrôle, par une entreprise privée, la SGS, de l'assiette de la taxe à l'exportation pour les grumes non transformées sur place. Il était d'environ 1 000 FCFA/m³ (en réalité 0,95 % de la valeur mercuriale). Restent les coûts de contrôle de l'assiette des quatre autres taxes et redevances, celui de la commission en charge d'établir les valeurs mercuriales, ceux liés au recouvrement des redevances et des taxes et celui des innombrables réunions qui ont eu lieu, au cours de ces trois années, entre les différentes administrations camerounaises, les entreprises et, parfois, la Banque mondiale. La seule indication supplémentaire est le prix proposé par la SGS pour sécuriser le contrôle de l'assiette et le recouvrement de la redevance d'abattage et de la taxe à l'exportation sur les grumes consommées par les usines : 1 500 FCFA/m³. Signalons, enfin, à titre d'information, qu'en 1998, le budget annuel (fonctionnement et investissement) du Ministère de l'environnement et des forêts (hors projets financés par les bailleurs de fonds), rapporté au volume récolté, était d'environ 1 200 FCFA/m³ (4 milliards de FCFA/3,3 millions de m³).

Malgré leur caractère fragmentaire, ces quelques indications invitent à rester prudent sur l'ampleur du bénéfice fiscal net de la réforme. Finalement, toute la question est de savoir si le coût administratif croît plus ou

moins vite que les recettes fiscales. Une partie de la réponse se trouve vraisemblablement du côté de la redevance annuelle de superficie et de l'utilisation d'un mécanisme d'enchères pour fixer son taux. En effet, le coût de contrôle de l'assiette de cette redevance est certainement moins élevé que celui des redevances *ad-valorem*. Autrement dit, il est vraisemblable qu'il soit nécessaire que la redevance annuelle de superficie prélève une proportion importante de la rente forestière pour qu'il existe un bénéfice fiscal net.

Cela dit, comme nous l'avons expliqué dans la partie précédente, les effets économiques de l'augmentation du prélèvement dépendent de la manière dont les recettes fiscales sont utilisées. Or, il est difficile de dire si l'augmentation des recettes fiscales se traduit aussi par une meilleure utilisation de celles-ci, notamment parce que la suppression de l'affectation d'une partie de ces recettes au FEICOM, à l'ONADEF et à la direction des forêts ne constitue pas une garantie suffisante de changement dans la qualité de l'utilisation des re-

cettes fiscales. Le problème est le même pour les conséquences de la décentralisation de la perception d'une partie des recettes fiscales. Il semble en effet qu'il n'y ait pas lieu de se réjouir trop vite, le versement soudain d'une manne de plusieurs millions de FCFA à des villages de « brousse » ayant apparemment et dans un premier temps plus donné lieu à de joyeuses libations qu'à des investissements productifs.

Il existe, cependant, d'autres bénéfices éventuels des trois premières années de la réforme : ceux provenant du transfert en amont de la fiscalité forestière et de la réduction de l'écart de pression fiscale entre les grumes consommées sur place et celles exportées en l'état. *A priori*, ces deux mesures ont pour effet de réduire le gaspillage de matière première en forêt et sur le parc à grume des usines de transformation (photo 6). Il y aurait, donc, un bénéfice « environnemental » de la réforme. Mais il n'est pas mesurable. Et surtout, il ne correspond pas à l'objectif environnemental appelé « aménagement durable ».



Photo 6. Chutes de scierie. Réduire le gaspillage de matière première est un gain environnemental.

Sawmill offcuts. Cutting down on wood waste is good for the environment.

LES CONFLITS

En plus d'un bilan que l'on peut qualifier de « discutable », au sens où il mériterait d'être affiné, la réforme a aussi été singulièrement laborieuse et conflictuelle. Passons rapidement sur le premier aspect, en notant simplement que les trois premières années de la réforme ont produit d'innombrables documents, tant administratifs que stratégiques ou épistémologiques. Nous en avons recensés plus de 150 et la liste n'est pas exhaustive (CARRET, 1998). Une telle lourdeur était peut-être inévitable. Plus importants sont les conflits. Toutes les innovations introduites par la réforme ont été plus ou moins conflictuelles. Mais deux mesures ont plus particulièrement fait l'objet de très vives controverses :

- la diminution de l'avantage fiscal dont bénéficiaient les usines de transformation ;
- l'attribution des concessions aux enchères.

Le conflit occasionné par la première mesure a certainement été le plus spectaculaire. Il a aussi été le tout premier de la réforme. La loi de Finances 1995-1996 prévoyait, en effet, à l'initiative de la Banque mondiale, de supprimer complètement l'avantage fiscal dont bénéficiaient les usines de transformation, en leur imposant le paiement d'une taxe à l'exportation identique (même assiette, même taux) à celle frappant les exportations de grumes. Lors d'une première réunion chez le Ministre délégué au budget (la première d'une longue série), quelques jours après la parution du texte de loi dans le *Journal officiel*, les syndicats industriels contestèrent l'opportunité d'une telle mesure. En septembre, une circulaire rectifia le tir. Pas suffisamment, au goût des syndicats. Au mois d'octobre, ces derniers décidèrent d'arrêter la production dans les usines de transformation et de mettre leurs salariés au chômage technique. Le gouvernement fit immédia-



Photo 7. Palissade entourant un point franc industriel. Ce statut juridique étant destiné à favoriser l'industrialisation.
Fence surrounding an industrial free zone. This legal status being designed to encourage industrialization.

tement machine arrière et publia une nouvelle circulaire rectificative. La production reprit dans les usines. La troisième loi de finances de la réforme (1997-1998), qui prévoyait également de supprimer l'avantage fiscal des usines de transformation, a provoqué un conflit en tous points identique au premier.

La proposition de la Banque mondiale a provoqué un conflit parce qu'elle contrariait le dispositif d'incitations économiques et d'obligations réglementaires de la politique d'industrialisation du gouvernement camerounais. La protection tarifaire des usines de transformation est, en effet, un des éléments de la politique d'industrialisation poursuivie par le gouvernement camerounais depuis l'indépendance. Elle est destinée à renforcer l'obligation réglementaire à transformer une partie de la récolte sur place. Le code forestier de 1994 a fait passer ce taux de 60 à 70 % en indiquant, par ailleurs, que les exportations de grumes seraient totalement interdites à partir de 1999 et en introduisant une surtaxe

à l'exportation, en cas de non respect du taux obligatoire de transformation pendant la période transitoire. Ce dispositif a encore été renforcé par le code des investissements, révisé en 1990, qui accordait aux investisseurs dans la transformation du bois au Cameroun la possibilité de bénéficier d'un statut de point franc industriel, lequel exonère l'entreprise d'impôt sur les bénéfices pendant 5 ans et diminue les droits de douanes sur le matériel importé (photo 7).

La nature du conflit engendré par la deuxième mesure est un peu plus difficile à saisir car il a contrarié non pas un mais deux objectifs de la politique forestière camerounaise :

- la promotion des entrepreneurs nationaux ;
- l'aménagement durable.

Le premier objectif pouvant, de surcroît et éventuellement avec raison, être qualifié de redistribution clientéliste de la rente forestière.

L'introduction d'un système d'enchères a commencé à être discutée

au moment de l'élaboration du code forestier. Les députés ont obtenu, contre l'avis de la Banque mondiale, qu'une partie des concessions forestières fasse l'objet d'un appel d'offres restreint aux seuls entrepreneurs nationaux et, d'autre part, que les candidats ne soient pas seulement sélectionnés selon un critère financier mais aussi selon des critères techniques, évalués par une seconde commission.

En 1996, et alors qu'aucune concession n'avait encore été mise aux enchères, deux concessions forestières ont été attribuées par décret présidentiel, à la plus grande stupéfaction de la Banque mondiale et des ONG comme le WRI (World Resources Institute) et le WWF (World Wild Fund), aux présidents des deux principaux syndicats industriels. Un an plus tard, en 1997, la première mise aux enchères (42 concessions pour 2,5 millions d'hectares) s'est soldée par un échec. Initialement fixé à 300 FCFA/ha/an, le prix plancher a été relevé, au dernier moment et à la demande de la Banque mondiale, à 2 000 FCFA/ha/an. L'appel d'offre a alors été annulé pour vice de forme. Quelques mois après, un deuxième appel d'offre était lancé. Vingt-six concessions furent proposées au prix plancher de 1 500 FCFA/ha/an. Le choix final des attributaires, annoncé à la fin de l'année 1997, a été vivement discuté, notamment parce que l'utilisation de critères mixtes (financier et techniques) engendre inévitablement des conflits d'arbitrage mais aussi parce qu'il y aurait eu certaines irrégularités.

Une fois les concessions attribuées, les syndicats industriels ont demandé :

- d'une part, que l'assiette de la redevance de superficie soit calculée à partir d'une surface dite « utile » (réellement exploitable), soit environ

70 % de la superficie d'une concession ;

- et d'autre part, que l'attributaire paie seulement le prix plancher pendant les trois premières années au cours desquelles il doit réaliser le plan d'aménagement durable. La réalisation de ce dernier nécessite en effet un investissement important, de l'ordre de 3 000 FCFA/ha.

De plus, l'exploitant est tenu par le plan d'aménagement durable de n'exploiter chaque année qu'une seule assiette de coupe alors que la tendance, ces dernières années, était d'attribuer plusieurs assiettes de coupe par permis. La redevance de superficie acquiert ainsi, rapportée au m³ et dans l'hypothèse où l'exploitant n'intensifie pas son prélèvement, un poids plus important. Si dans le même temps, le taux de la redevance de superficie est relevé, ce qui s'est produit au Cameroun, cela renchérit encore le coût de la matière première et, par extension, le coût d'application par les entreprises de la norme environnementale appelée « plan d'aménagement durable ». Autrement dit, cela n'incite certainement pas les entreprises d'exploitation forestière à modifier leur comportement, surtout si, par ailleurs, l'exploitation des forêts du domaine rural n'est pas soumise à de telles contraintes.

CONCLUSIONS

Les deux débats présentés, évaluons maintenant, comme nous l'annonçons en introduction, la consistance économique des propositions politiques, notamment celles de la Banque mondiale puisque c'est elle qui a suscité cette réforme.

En demandant au Cameroun de réformer sa fiscalité forestière, la Banque mondiale poursuivait deux objectifs :

- augmenter les recettes fiscales de l'État ;

- favoriser l'aménagement durable.

Le premier objectif a été atteint ; les recettes fiscales ont augmenté. Mais le gain fiscal brut doit être en toute rigueur comparé à son coût administratif, lequel n'est pas connu avec précision. Cette question mériterait donc d'être approfondie. De plus, en admettant qu'il existe tout de même un bénéfice net, les conséquences d'une telle politique pour le développement économique du pays ne sont pas évidentes : tout dépend de l'utilisation qui est faite des recettes fiscales. Comme la première, cette question mériterait d'être étudiée avec soin.

Le deuxième objectif, en revanche, n'a pas été atteint. C'était prévisible. En effet, la fiscalité forestière n'est pas une écotaxe efficace pour atteindre l'objectif environnemental appelé « aménagement durable », même réduit à la seule adoption de méthodes d'exploitation forestière à faible impact sur le milieu naturel. Ce qui ne veut pas dire que la réforme n'a pas eu, par ailleurs, des conséquences environnementales positives puisqu'elle a éventuellement réduit le gaspillage de matière première en forêt et dans les usines de transformation.

La consistance économique de la politique fiscale recommandée par la Banque mondiale au Cameroun est donc, pour le moins, discutable. De plus, elle a contrarié la politique forestière de l'État camerounais :

- premièrement, en diminuant les possibilités de promotion des entrepreneurs nationaux ou (et c'est là tout le problème) de redistribution clientéliste de la rente forestière ;

- deuxièmement, en diminuant l'avantage fiscal dont bénéficiaient les usines de transformation ;

- troisièmement, en augmentant le poids de la redevance annuelle de superficie et, donc, le coût d'application de la norme environnementale appelée « plan d'aménagement durable » (photo 8).



Photo 8. Appliquer la norme environnementale a un coût économique.
Applying environmental laws costs money.

D'où le caractère conflictuel des trois premières années de la réforme fiscale.

Quant à la question de la consistance « économique » de la politique forestière du gouvernement, elle appelle les remarques suivantes. Laissons de côté la question de la consistance d'une politique de promotion des entrepreneurs nationaux, en nous gardant de tout jugement hâtif et péremptoire. Restent celles qui consistent à « protéger » le développement d'une industrie manufacturière de transformation et à privilégier une norme plutôt qu'une taxe pour atteindre l'objectif environnemental appelé « aménagement durable ». Quelle est la consistance économique de ces deux politiques ?

- La première est une alternative possible à l'augmentation des recettes fiscales en matière de développement économique puisqu'elle « sédentarise » le réinvestissement de la rente forestière sur le territoire camerounais. Les observations ef-

fectuées en Indonésie et en Malaisie invitent, cependant, à rester prudent sur l'efficacité d'une telle politique. C'est certainement pour cela que la Banque mondiale a proposé de supprimer la protection tarifaire dont bénéficient les usines camerounaises. Mais est-il bien sûr que la situation camerounaise à la fin des années 90 soit réellement comparable avec celles des deux pays d'Asie du Sud-Est à la fin des années 70 ? Ne faut-il pas plutôt juger sur pièces (photo 9) ? Telle est, en tout cas, notre position. En effet, une enquête exhaustive dans les usines de transformation du bois camerounaises a notamment mis en évidence que les usines, notamment les scieries, transformaient des grumes d'une qualité inférieure à celles des grumes exportées et ne pouvaient, par conséquent, obtenir le même rendement en matière que les usines étrangères.

- La seconde politique semble a priori plus consistante puisque la fiscalité forestière n'est pas un instrument économique efficace pour inci-

ter l'exploitant forestier à adopter les méthodes à faible impact sur le milieu. Mais peut-on réduire le passage à l'aménagement durable à l'adoption de telles méthodes ? De plus, l'application d'une norme environnementale a un coût. Il faut donc comparer le coût de l'application de la norme avec ses bénéfices, notamment ceux qui seront perçus par le pays, puisqu'il ne faut pas oublier que l'aménagement durable est un objectif « environnemental » qui a été « suggéré » au Cameroun. Ce pays, comme nous l'avons dit, a une politique forestière composée de plusieurs objectifs, tous aussi importants, de son point de vue, les uns que les autres. Il convient donc de définir plus précisément la norme environnementale adoptée par le Cameroun, de mesurer l'écart entre les pratiques actuelles et celles qui résulteront de l'application de la norme et, enfin, de chiffrer le coût économique de la « mise à la norme », lequel dépend évidemment de l'ampleur de cet écart, puis de les comparer aux bénéfices ainsi obtenus.



Photo 9. La protection tarifaire des usines camerounaises est-elle responsable des faibles rendements en matière de la transformation ?
Is tariff protection for cameroon factories responsible for low wood-processing output ?

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAIROCH P., 1992.
Le tiers-monde dans l'impasse. Paris, France, Gallimard, 3^e édition, 660 p.
- BANQUE MONDIALE, 1997.
The greening of economic policy reform. Washington, États-Unis, Banque mondiale.
- CARRET J. C., 1998.
La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun. Contexte, bilan et questions ouvertes. Etude réalisée par le Cerna à la demande de l'IFIA, 159 p.
- CARRET J. C., GIRAUD P. N., 1998.
Les débats sur la fiscalité de l'exploitation des forêts tropicales. Paris, Cerna, 56 p.
- FERRER V., O'HALLORAN E., 1996.
The evolution of Cameroon's new forestry legal, regulatory and taxation system. Draft paper. Washington, États-Unis, Banque mondiale, 10 p.
- GILLIS M., 1980.
Fiscal and financial issues in the tropical hardwood concessions. Development discussion paper n° 110. Cambridge, États-Unis, Harvard Institute for International Development, 126 p. + annexes.
- GILLIS M., 1992.
Forest concession management and revenues policies. Managing the world forest. Dubuque, Iowa, Kendall-Hunt, 139-176.
- HYDE W. F., 1996.
Deforestation and forest land use : a reply. The World Bank Research Observer 11 (12) : 141-145.
- HYDE W. F., SEDJO R. A., 1992.
Managing tropical forests : reflections on the rent distribution discussion. Land economics 68 (3) : 343-350.
- HYDE W. F., SEDJO R. A., 1993.
Managing tropical forest : Reply. Land economics 69 (3) : 319-321.
- LIPIETZ A., 1999.
Economie politique des écotaxes. Fiscalité de l'environnement. Conseil d'analyse économique, Paris, La documentation Française, 9-39.
- MINEF-OIBT-ONADEF, 1998.
Directives nationales pour l'aménagement durable des forêts naturelles du Cameroun. Yaoundé, Cameroun, Ministère de l'Environnement et des Forêts, 43 p. + annexes.
- PAGE J. M., PEARSON S. R., LELAND H. L., 1976.
Capturing economic rent from ghanaiian timber. Food Research Institute 15 (1) : 25-51.
- REPETTO R., 1990.
Deforestation in the Tropics. Scientific American 262 (4) : 18-24.
- REPETTO R., GILLIS M., 1988.
Public policies and the misuse of forests resources. Cambridge, Cambridge University Press, World Resources Institute, 432 p.
- RUZICKA I., 1979.
Rent appropriation in Indonesian logging : East Kalimantan, 1972/73-1976/77. Bulletin of Indonesian Economics Studies 15 (2) : 45-74.
- VINCENT J. R., 1990.
Rent capture and the feasibility of tropical forest management. Land economics 66 (2) : 213-223.
- VINCENT J. R., 1992.
The tropical timber trade and sustainable development. Science 256 : 1651-1655.
- VINCENT J. R., 1993.
Managing tropical forests : comment. Land economics 69 (3) : 313-318.
- VINCENT J. R., GILLIS M., 1998.
Deforestation and forest land use : a comment. The World Bank Research Observer 13 (1) : 133-40.

R É S U M É

LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE AU CAMEROUN
Débat politique et analyse économique

L'article relate deux débats : l'un scientifique, une réflexion sur le rôle de la fiscalité forestière dans les pays tropicaux qui a mobilisé un poignée d'économistes américains entre 1976 et 1992 ; l'autre politique, les trois premières années (de 1995-1996 à 1997-1998) de la réforme de la fiscalité forestière au Cameroun, qui a mis en présence l'État, souverain sur son territoire, et la Banque mondiale, par le biais de l'ajustement structurel. L'objectif d'un tel rapprochement n'est pas de réduire le champ du politique à des enjeux économiques mais de montrer que certains des enjeux du débat politique peuvent être reformulés dans les termes de l'économie et qu'il est même raisonnable de les envisager sous cet angle. La première partie de l'article définit deux concepts essentiels à la compréhension des deux débats : la rente et la fiscalité forestières. Elle propose ensuite une restitution thématique des résultats de la discussion scientifique : l'efficacité du prélèvement de la rente forestière par différents types de redevances, les conséquences économiques de la répartition de la rente forestière entre l'État et les entreprises et la possibilité d'utiliser la fiscalité forestière comme une écotaxe. La seconde partie donne les objectifs des deux protagonistes de la réforme de la fiscalité forestière au Cameroun. Elle établit le bilan des trois premières années de cette réforme, puis elle présente une interprétation du caractère particulièrement conflictuel de deux mesures proposées par la Banque mondiale : la suppression de la protection des usines de transformation et l'attribution aux enchères des concessions forestières.

Mots-clés : fiscalité forestière, politique forestière, instruments économiques, instruments réglementaires, Banque mondiale, Cameroun.

A B S T R A C T

REFORMING THE FORESTRY TAXATION SYSTEM IN CAMEROON
Political debate and economic analysis

This article describes two debates: one is scientific, a line of thinking to do with the role of forestry taxation in tropical countries, which exercised a handful of American economists between 1976 and 1992; the other is political, dealing with the first three years (from 1995-1996 to 1997-1998) of the reform of the forestry taxation system in Cameroon, which brought the State, with sovereign power over its territory, face-to-face with the World Bank, by way of the structural adjustment plan. The aim of this kind of cooperation is not to reduce the range of the policy to economic challenges, but rather to show that some of the challenges in the political debate may be reformulated in economic terms, and that it is even sensible to see them from this viewpoint. The first part of the article defines two concepts that are crucial for an understanding of the two debates: resource rent and forest taxation system, and then puts forward a thematic reproduction of the findings of the scientific discussion : the efficiency of taxation arrangement by different types of royalties the economic consequences of rent distribution between the State and companies, and the possibility of using royalties as an environmental tax. The second sets forth the objectives of the two leading players involved in forestry taxation reform in Cameroon. It lays out the figures for the first three years of this reform, and then puts forward an interpretation of the particularly conflicting nature of two measures proposed by the World Bank : doing away with the protection of processing factories, and auctioning off forest concessions.

Key words: forest taxation, forestry policy, economic instruments, regulatory instruments, World Bank, Cameroon.

R E S U M E N

LA REFORMA DE LA FISCALIDAD FORESTAL EN CAMERÚN
Debate político y análisis económico

El artículo presenta dos debates : uno científico, una reflexión sobre la función de la fiscalidad forestal en los países tropicales que movilizó a algunos economistas americanos entre 1976 y 1992 ; el otro político, los tres primeros años (de 1995-1996 a 1997-1998) de la reforma de la fiscalidad forestal en Camerún que ha puesto frente a frente al Estado, soberano en su territorio, y al Banco Mundial por medio del ajuste estructural. El objetivo de este enfoque no es reducir el ámbito de la política a los desafíos económicos sino que trata de mostrar que algunos desafíos del debate político pueden volver a formularse en términos económicos y que sería incluso razonable considerarlos bajo esta perspectiva. La primera parte del artículo define dos conceptos esenciales para la comprensión de ambos debates : la renta y la fiscalidad forestales, seguidamente, propone una restitución temática de los resultados de la discusión científica : la eficacia del gravamen de la renta forestal mediante diferentes tipos de cánones, las consecuencias económicas de la repartición de la renta forestal entre el Estado y las empresas y la posibilidad de emplear la fiscalidad forestal como un impuesto ecológico. La segunda parte da los objetivos de los dos protagonistas de la reforma de la fiscalidad en Camerún, establece el balance de los tres primeros años de esta reforma y luego propone una interpretación del carácter particularmente conflictivo de las dos medidas propuestas por el Banco Mundial : supresión de la protección de las plantas de transformación y atribución en subasta de las concesiones forestales.

Palabras clave : fiscalidad forestal, política forestal, instrumentos económicos, instrumentos reglamentarios, Banco Mundial, Camerún.

SYNOPSIS

REFORMING THE FORESTRY TAXATION SYSTEM IN CAMEROON

Political debate and economic analysis

JEAN-CHRISTOPHE CARRET

This article describes two debates: one is scientific, presenting a line of thinking to do with the role of forestry taxation in tropical countries, which exercised a handful of American economists between 1976 and 1992; the other is political, dealing with the first three years (from 1995 to 1998) of the reform of the forestry taxation system in Cameroon, which brought the State, with sovereign power over its territory, face-to-face with the World Bank, by way of the structural adjustment strategy.

The aim of links such as these is not to reduce the range of the policy to economic challenges, but rather to show that some of the challenges in the political debate may be reformulated in economic terms, and that it is even sensible to see them from this viewpoint.

In the first part, two concepts that are crucial for an understanding of the two debates are defined: resource rent and royalties. A thematic reproduction of the findings of the scientific discussion is proposed: the efficiency of taxation arrangement by different types of royalties, the economic consequences of rent distribution between the State and companies, and the possibility of using royalties as an environmental tax.

The second part sets forth the objectives of the two leading players involved in forestry taxation reform, lays out the figures for the first three years of this reform, and then puts forward an interpretation of the particularly conflicting nature of two measures proposed by the World Bank: doing away with the protection of processing factories, and auctioning off forest concessions.

THE AIMS OF THE REFORM

By asking Cameroon to reform its forestry taxation system, the World Bank had two

aims in mind: to increase the State's tax revenues, and to encourage sustainable forest management (SFM). The first objective has been achieved; tax revenues have risen. But the gross fiscal gains must be strictly compared with the administrative costs, which are not accurately known. Furthermore, by admitting that there is a net profit all the same, the consequences of such a policy for the country's economic development are not obvious: everything depends on the use that is made of the tax revenues. So these two points should be examined in greater depth. The second objective, on the other hand, has not been achieved. This was foreseeable. Royalties are actually not an effective economic instrument for achieving the environmental objective known as SFM, even when reduced to merely adopting reduced impact logging methods (RIL).

THE EFFICIENCY OF THE FISCAL POLICY REFORM

The efficiency of the fiscal policy recommended by the World Bank for Cameroon is therefore arguable. What is more, it has upset the forestry policy of the Cameroon State. Firstly, by reducing the chances of promoting national entrepreneurs or (and herein lies the whole problem) of redistributing resource rent to rentiers. Secondly, by reducing the tax advantages enjoyed by processing factories. Thirdly, by increasing the amount of the annual area fee, and, hence, the cost of applying the environmental standard known as the "sustainable management plan". All resulting in the conflicting atmosphere of the first three years of tax reform.

Let us leave aside the issue of the consistency of a policy for promoting national entrepreneurs and let us beware of making hasty and peremptory judgments.

We are left with those aspects which consist in "protecting" the development of a processing manufacturing industry, and having recourse to a standard rather than to an environmental tax in order to achieve the environmental objective known as SFM. What is the "economic" consistency of these two policies?

THE "ECONOMIC" CONSISTENCY

The first issue is a possible alternative to increasing fiscal revenues with regard to economic development, because this "immobilizes" the reinvestment of resource rent in Cameroon territory. Observations made in Indonesia and in Malaysia nevertheless encourage prudence about the efficiency of such a policy. This is undoubtedly why the World Bank has proposed doing away with the tariff protection enjoyed by Cameroon factories. But can we be quite certain that the Cameroon situation in the late 1990s is really comparable with those two southeast Asian countries in the late 1970s? Rather is it not necessary to judge according to the evidence? The second issue seems, a priori, more consistent because royalties are not an effective economic instrument for getting loggers to adopt RIL methods. But can the transition to SFM be reduced to the adoption of such methods? Furthermore, the application of an environmental standard costs money. So it is important to compare the cost of applying the standard with its benefits, especially those which will be received by the country, because it must not be forgotten that sustainable management is an "environmental" objective which has been "suggested" to Cameroon, which, as we have said, has a forestry policy made up of several objectives, all, from its point of view, of equal importance. Here again, a strict economic calculation is called for.