

## LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES DE LA FORÊT TROPICALE LE CAS DE L'AFRIQUE CENTRALE

C'est une synthèse du livre d'Alain KARSENTY, intitulé *Les instruments économiques de la forêt tropicale, le cas de l'Afrique centrale*, paru récemment, en coédition Maisonneuve & Larose et le CIRAD.

Les politiques forestières conduites par les pays d'Afrique centrale reposent essentiellement sur la réglementation administrative et la prescription technique. Elles n'ont guère utilisé, jusqu'à présent, la gamme des instruments économiques, qui s'appuient souvent sur des mécanismes de marché, pour donner un prix aux ressources boisées, régler l'accès aux concessions forestières, ou arbitrer entre exportation de grumes et transformation domestique. Le débat entre l'utilisation de la réglementation ou celle des instruments économiques est récurrent dans l'économie de l'environnement. La meilleure approche consiste à examiner au cas par cas les circonstances d'utilisation de ces outils. L'accès à l'information ou les effets potentiels du progrès technique, entre autres, vont favoriser l'utilisation de l'une ou des autres. La foresterie tropicale est, suivant ces critères, dans une position intermédiaire qui plaide pour la recherche des combinaisons originales et flexibles entre la réglementation et des instruments économiques.

### FISCALITÉ

Le débat sur la fiscalité forestière s'est d'abord intéressé aux effets de différentes répartitions de la rente économique forestière sur les comportements des agents économiques vis-à-vis de la gestion forestière. Outre que les définitions de la rente varient selon les auteurs, les avis restent divergents sur les effets attendus, lesquels dépendent étroitement du contexte institutionnel et économique, et des caractéristiques des entreprises. Un point de vue empirique consiste à distinguer le résultat en terme de répartition sociale de la rente entre l'État et le secteur privé, et les effets incitatifs que peuvent avoir dans des circonstances bien identifiées l'emploi de différentes taxes et mécanismes concurrentiels conçus pour pénaliser certaines pratiques et en encourager d'autres. Cela conduit à envisager une fiscalité environnementale liée aux objectifs spécifiques de la gestion des forêts tropicales humides, soit la réduction des dommages d'exploitation, la maîtrise des surfaces parcourues et l'accroissement de la valeur ajoutée par la transformation.

La situation qui prévaut dans les pays d'Afrique centrale, comme dans d'autres pays tropicaux, est celle d'une fiscalité forestière concentrée sur l'aval de la filière, et notamment les exportations de bois brut. Les « signaux » envoyés par cette structure fiscale conduisent à

une sous-évaluation de la valeur de la ressource forestière qui n'incite pas les opérateurs à investir dans des pratiques d'exploitation réduisant la perte de bois ni d'innover dans le domaine de la transformation et de la commercialisation. L'idée d'une redevance unique basée sur la superficie exploitée se heurte à des obstacles théoriques – pas d'action directe sur les modalités d'exploitation – et pratiques, avec la difficulté de déterminer un niveau adéquat qui tienne compte à la fois de la valeur potentielle de la ressource et de l'état du marché. La mise aux enchères des droits d'exploitation apparaît comme une solution plus séduisante, mais sa mise en œuvre se heurte à plusieurs obstacles politiques et pratiques, et son efficacité dépend étroitement du mode de gouvernance qui prévaut dans le pays. Quant aux redevances d'abattage, elles pourraient permettre d'influer finement les modalités d'exploitation, mais elles nécessitent un contrôle de terrain efficace qui fait précisément défaut. Les taxes sur l'exportation des grumes, faciles à recouvrer, servent d'abord à procurer des ressources financières à l'État et, accessoirement, à encourager la transformation locale. Mais elles remplissent mal l'une et l'autre fonctions. La mise aux enchères de droits d'exportation des grumes, sur la base d'un quota périodique, peut remplacer avantageusement cette taxe, tout en s'adaptant à

l'évolution du marché. Là encore, ce mécanisme se heurte à des oppositions politiques liées à la recherche du maintien du statu quo par certains exportateurs.

Quant à la fiscalité décentralisée, qui institutionnalise un droit des communautés paysannes à une fraction des taxes forestières, elle n'est pas synonyme de la mise en place automatique d'un partenariat entre les parties prenantes – opérateurs, administration et populations locales – qui pourrait permettre une gestion négociée sur la base d'un partage des responsabilités et des bénéfices. Le risque est qu'une telle mesure ne soit perçue que comme un simple « droit de tirage » sur la rente forestière, sans changement des pratiques, voire même en intéressant les populations à une accélération et à une intensification de l'exploitation pour bénéficier du maximum de recettes possibles. Là encore, le mode de gouvernance existant est à considérer sérieusement, et l'accent doit porter plus sur les processus que sur la simple création de droits.

### INDUSTRIALISATION

L'industrialisation de la filière bois influence la gestion forestière. Les deux processus entretiennent des relations ambivalentes. Des surinvestissements conduisant à des surcapacités

de transformation constituent un péril certain pour la forêt et diminuent la flexibilité de l'économie face aux variabilités naturelles, comme en témoigne l'expérience de plusieurs nations d'Asie du Sud-Est. De plus, les mesures radicales – comme l'interdiction d'exporter des grumes – destinées à promouvoir l'industrialisation se révèlent souvent inefficaces d'un point de vue économique. Le facteur décisif est la valeur ajoutée (haute valeur unitaire des produits en utilisant un minimum de bois brut), mais la véritable signification économique de la valeur ajoutée est souvent mal connue des décideurs politiques. Les politiques d'appui à l'industrialisation doivent se focaliser sur cet objectif d'augmentation de la valeur ajoutée rapportée au coût d'opportunité de la transformation domestique. Comme instruments de telles politiques, il est possible de concevoir des mécanismes d'articulation entre taxes et marchés à la fois flexibles – possibilité d'ajuster en permanence l'outil en fonction de l'évolution des politiques – et incitatifs – favorisant les entreprises les plus efficaces. Aux côtés d'une industrie de transformation efficace permettant une valorisation poussée de la ressource ligneuse, l'exportation de grumes peut apporter la flexibilité nécessaire pour ajuster les niveaux de prélèvement en fonction de l'évolution de la ressource. Au sein des pays producteurs, le développement – et l'organisation – d'un véritable marché intérieur des grumes est une condition d'effi-

cacité globale de l'industrie de transformation, le modèle de l'intégration verticale n'étant pas forcément plus pertinent que la dissociation des fonctions de transformation de celles de l'exploitation au sein d'entreprises distinctes.

### CERTIFICATION ET PRIMES À LA PERFORMANCE

Les instruments économiques ne se limitent pas à la fiscalité. L'existence de taux d'actualisation privés très élevés, liée à l'instabilité institutionnelle et aux incertitudes concernant les droits de propriété, rend particulièrement difficile l'inscription des opérateurs dans le long terme qu'exige pourtant la foresterie. L'enjeu d'une refonte des « règles du jeu » de l'exploitation forestière est de parvenir à contrecarrer significativement la tendance spontanée des opérateurs à « sacrifier le futur au présent » en les mettant dans des conditions économiques et institutionnelles qui les incitent à ménager la ressource naturelle qu'ils exploitent et à choisir les alternatives qui augmentent les bénéfices d'une exploitation future. La certification constitue un de ces instruments, qui vise à générer des bénéfices privés immédiats en échange de futurs bénéfices collectifs liés à une meilleure gestion des forêts. Si la certification connaît un tel écho, c'est sans doute parce qu'elle s'appuie sur les ressorts profondément contemporains de l'individualisme et du consumérisme.

Mais elle suppose résolu le problème d'un agrément général sur la définition de la gestion durable au travers de critères et indicateurs objectivement mesurables. Or cette notion de gestion durable est susceptible de recevoir plusieurs contenus, en fonction des sensibilités de ceux qui la formulent. Ces incertitudes, constituent une menace pour la crédibilité même du système de certification qui ne peut fonctionner que sur la base de la confiance que lui accorderont les consommateurs. Or, confiance et incertitude sont assez incompatibles. La mise en œuvre actuelle de la certification aboutit à la situation paradoxale que les forêts qui auraient le plus besoin de certification (les forêts naturelles tropicales exploitées) sont celles où la certification est la plus difficile ou la plus contestée, tandis que les forêts du Nord, souvent des plantations industrielles peu menacées, sont certifiées et évincent du marché le plus sensible écologiquement les bois du Sud, qui se dirigent alors sur les marchés asiatiques.

Si l'on admet que des accords internationaux puissent se conclure pour jeter les bases d'un ensemble minimal de critères et indicateurs de « bonne gestion forestière », permettant d'évaluer les pratiques de terrain des opérateurs, on peut envisager un mécanisme incitatif de type « primes à la performance ». Il semble possible de surmonter les faiblesses des systèmes de certification en déplaçant le lieu de la sanction des pratiques, du moment de la vente au moment de la produc-

tion, tout en conservant le caractère incitatif qui est un des points forts de la démarche. Les primes à la performance veulent abolir la divergence entre l'intérêt privé des exploitants et les intérêts nationaux et globaux liés à la préservation de ressources environnementales. On a envisagé un mécanisme financier qui offre aux opérateurs performants la possibilité de toucher des intérêts d'un capital investi par ailleurs, en relation avec le type de gestion qu'ils mettent en œuvre sur le terrain. Ce dépôt serait confié à une institution financière spécialisée (fonds spécial) qui offre des taux d'intérêts très avantageux grâce à des financements spécifiques provenant de la communauté internationale. Le mécanisme des intérêts composés et celui de l'actualisation étant parfaitement symétriques, les anticipations financières des opérateurs sur plusieurs dizaines d'années se modifient si les taux d'intérêt proposés sur une durée déterminée compensent la dévalorisation des bénéfices décalés dans le temps. Les mauvaises performances se traduisent en pénalités financières, déduites d'abord des intérêts puis du capital, dont le montant sert au calcul des intérêts. Les bonnes performances permettent de bénéficier à plein du système des primes bonifiées. Un des enjeux de la mise en place d'un tel mécanisme fondé sur une coordination multilatérale des actions des États et des organisations ou fonds internationaux, serait également de faire un premier pas vers la construction d'un régime international des forêts, c'est-à-

dire le partage de mêmes normes, principes, règles et procédures visant à guider les relations entre les acteurs concernés par un enjeu transnational.



### MÉCANISME DE DÉVELOPPEMENT PROPRE

Avec la perspective de la mise en place de permis négociables d'émissions de gaz à effet de serre, des possibilités nouvelles de financement se profilent pour la gestion forestière. Le protocole de Kyoto sur le changement climatique prévoit, article 12, la mise en place d'un Mécanisme de Développement Propre visant à permettre la mobilisation de fonds pour un développement durable et remplir de la manière la plus efficace économiquement les objectifs de réduction des émissions négociés sur le plan international. Pour acquies des droits et éviter (ou différer) de coûteuses adaptations technologiques visant à dimi-

nuer les émissions de gaz à effet de serre, des firmes pourront trouver plus intéressant d'acquies des droits d'émission en finançant dans les pays en développement des opérations visant à stocker ou à réduire les rejets de CO<sub>2</sub>, comme des plantations de bois de pâte ou de bois d'œuvre, des actions de conservation de massifs forestiers, voire des projets d'aménagement – exploitation à faible impact sur le milieu. Toutefois la portée réelle de ce mécanisme reste incertaine pour les projets forestiers, en raison des critères « d'additionnalité » et de « pertes associées » qui risquent de réduire considérablement le nombre de projets éligibles.



### L'ÉTAT ET LES MÉCANISMES DE MARCHÉ

Le manque ou les asymétries d'information, la variabilité du contexte, plaident en faveur de l'adoption de systèmes flexibles de « pilotage » de la gestion du

secteur forestier, ce que des mécanismes de marché sont en mesure d'apporter. C'est parfois le marché qui délivre l'information – comme le consentement à payer des opérateurs pour exploiter telle superficie ou pour exporter tel volume de grumes – que les insuffisants systèmes d'information statistiques ne possèdent pas. Chaque fois que cela est possible, l'introduction de mécanismes de marché doit se substituer aux systèmes administrés, les enchères aux redevances, les marchés de droits aux taxes. A condition toutefois de ne pas confondre efficacité et idéologie : un mécanisme peut être efficace théoriquement mais les conditions économiques, politiques ou institutionnelles, peuvent ne pas être réunies pour son fonctionnement, et son introduction exige de sérieuses études préalables pour en apprécier la faisabilité dans tel ou tel pays. Pour autant, les mécanismes de marché sont et doivent toujours être encadrés par une politique régulatrice définie et mise en œuvre par l'État, et la régle-

mentation administrative reste nécessaire pour le contrôle des pratiques de gestion. L'intervention de l'État doit viser à organiser la concurrence là où elle est nécessaire pour favoriser l'innovation et l'efficacité économique et établir les procédures de fonctionnement des marchés créés pour l'allocation des droits à exploiter et à exporter les ressources forestières. Cela signifie que les administrations doivent acquies la capacité de maîtriser ces instruments économiques, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le malentendu tragique serait de penser que la compétition nécessaire à la valorisation des ressources forestières passe par l'effacement de l'État et la privatisation de ses principales fonctions. Or l'organisation de marchés compétitifs, de procédures équitables et transparentes pour l'allocation des ressources, suppose une véritable maîtrise des mécanismes de la part de la puissance publique.

► Alain KARSENTY  
CIRAD-Forêt