



DIRECTIONS DU DÉVELOPPEMENT
Environnement et développement durable

Forêts tropicales humides du Cameroun

Une décennie de réformes

Giuseppe Topa
Alain Karsenty
Carole Megevand
Laurent Debroux



BANQUE MONDIALE

Forêts tropicales humides du Cameroun

Forêts tropicales humides du Cameroun

Une décennie de réformes

Giuseppe Topa

Alain Karsenty

Carole Megevand

Laurent Debroux



BANQUE MONDIALE
Washington, DC



PROFOR

© 2010 La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/La Banque mondiale
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Téléphone 202-473-1000
www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Tous droits réservés.

1 2 3 4 :: 13 12 11 10

Edité aux Etats-Unis d'Amérique.

Les résultats, interprétations et conclusions ici présentés n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement les opinions des membres du Conseil d'Administration de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans la présente publication. Les frontières, les couleurs, les dénominations et autres informations figurant sur les cartes dans cette publication n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale relatif au statut juridique d'un territoire, ou la reconnaissance, ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le contenu de cette publication est protégé par les droits d'auteur. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de son travail et, dans les conditions normales, accordera les autorisations avec diligence.

Pour obtenir la permission de photocopier ou de réimprimer un passage de cette publication, veuillez envoyer une demande avec des renseignements complets au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, téléphone 978-750-8400, télécopieur 978-750-4470, www.copyright.com.

Pour toutes autres requêtes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, veuillez vous adresser au Bureau de l'Editeur, Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, télécopieur: 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

ISBN: 978-0-8213-7879-3

eISBN: 978-0-8213-8013-0

DOI: 10.1596/978-0-8213-7879-3

Photo de couverture : © George Steinmetz/Corbis

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	<i>xi</i>	
<i>Preface et remerciements</i>	<i>xiii</i>	
<i>Sigles et abréviations</i>	<i>xvii</i>	
Vue d'ensemble	1	
Chapitre 1	Contexte historique et environnemental	15
	Contexte naturel et culturel	16
	Crise et relance économiques	18
	Bonne gestion de l'environnement et aires protégées	20
	Forêts et économie politique du Cameroun	20
	Institutions impliquées dans la gestion forestière	22
	Notes	23
Chapitre 2	L'avènement de la réforme forestière	25
	La Loi de 1994 portant régime des forêts	26
	L'effet de levier économique	27
	Synergies et partenariats	28
	Notes	30

Chapitre 3	Objectifs et contenu des réformes	31
	Organiser le paysage forestier	32
	Efforts pour le développement de la gestion communautaire des forêts	38
	Une nouvelle stratégie pour l'attribution des titres d'exploitation forestière	42
	Réformes visant à soutenir une gestion durable des forêts	47
	Réformes de la fiscalité forestière	56
	Réforme institutionnelle	60
	Notes	67
Chapitre 4	Résumé des impacts	71
	Tendances générales	71
	Observations particulières	73
	Notes	78
Chapitre 5	Analyse détaillée des impacts	79
	Impact sur la transparence et la participation publique dans le secteur forestier	79
	Impact sur l'exploitation forestière illégale	81
	Impacts sur la déforestation et sur la conservation des forêts	87
	Impacts sur la gestion forestière, la structure de l'industrie et les recettes	90
	Impacts sur la pauvreté et les conditions de vie	108
	Notes	119
Chapitre 6	Dix années de réforme du secteur forestier	125
	Élaboration et mise en œuvre des réformes	125
	Ce qui reste à faire	129
	Réflexions finales : Les réformes peuvent-elles produire des résultats pérennes ?	135
	Note	140
ANNEXES		
1	Crédits d'ajustement structurel 1994–1998	143
2	Forêts de production classées en février 2006	147
3	Domaine de conservation du Cameroun	153

4	Système d'adjudication des titres d'exploitation	155
5	Chronologie de la réforme fiscale	157
6	Politique sectorielle forêt et environnement vert 2005	161
7	Impact sur la sélectivité des prélèvements	175
8	Estimation des capacités de transformation 1998–2004	177
9	Modélisation de l'impact de l'évolution de la pression fiscale	183
10	Adaptations techniques pour une meilleure adéquation du régime fiscal et du système d'appel d'offres	189
	Références	193

Encadrés

3.1	Le zonage des forêts a-t-il spolié les populations locales de leurs droits ?	35
3.2	Impact des consultations sur la taille et les limites des concessions forestières	37
3.3	Protection de la biodiversité des forêts limitrophes des villes : la forêt communautaire de Bimbia Bonadikombo	40
3.4	Comment la redevance forestière a-t-elle influencé le comportement des exploitants ?	46
3.5	Régulation de l'exploitation sélective : diversité et autres considérations	51
3.6	Règles de base pour l'exploitation dans les unités forestières d'aménagement (UFA) du Cameroun	53
3.7	Le Programme Sectoriel Forêts et Environnement du Cameroun	63
3.8	Partenariats avec les organisations non gouvernementales internationales	66
4.1	Cameroun, corruption et secteur forestier	73
5.1	Les concessions de conservation	89
5.2	Quand peut-on affirmer qu'un plan d'aménagement forestier est « durable »?	92
5.3	Il n'y a plus de forêt primaire disponible pour l'exploitation commerciale	97
5.4	Que sont devenues les exportations camerounaises de grumes après l'interdiction ?	102
5.5	Droits et acquis des populations autochtones à la suite de la réforme forestière	109

5.6	Réformes de la foresterie communautaire : trop peu, trop tard ?	115
6.1	Accroître la participation des populations pygmées à la gestion de la forêt	131
A1.1	Synthèse des mesures forestières du troisième Crédit d'ajustement structurel	145

Figures

3.1	Les zones forestières du Cameroun	34
3.2	Le processus de classement des forêts	36
3.3	Processus de création des forêts communautaires— Situation en Avril 2008	42
3.4a	Évolution de la redevance de superficie	48
3.4b	Évolution de la redevance de superficie	49
3.5	Restructuration de la fiscalité forestière	57
3.6	Recettes fiscales forestières, 1991–2005	59
5.1	Exploitation forestière nationale, exportations et consommation intérieure	83
5.2	Amendes payées pour cause d'activités forestières illégales, Cameroun, 2001–2007	86
5.3	Approbation des plans d'aménagement forestier 2003–2006	91
5.4	Tendances dans les assiettes annuelles de coupe, par type de titre forestier	94
5.5	Production annuelle de bois déclarée, 1997/98–2006	94
5.6	Production par type de titre et par exercice fiscal	95
5.7	Tendances des essences prélevées, 1990/91–2004	98
5.8	Exportations de grumes par société forestière (bois rond et équivalent de bois rond), 2004	101
5.9	Emploi dans l'exploitation et la transformation du bois, en 1998 et 2004	105

Tableaux

1.1	Valeur de certains produits forestiers non-ligneux	19
3.1	Mesures de réforme forestière contenues dans le CAS III	33
5.1	Adoption d'une gestion forestière durable au Cameroun et dans les pays voisins, 2006	91
5.2	Concessions forestières par superficie, société et nationalité des principaux intervenants	100

5.3	Taxes sur les produits ligneux bruts et transformés	106
5.4	Charge fiscale des produits ligneux exportés du Cameroun et des pays voisins en 2005	107
5.5	Utilisation des recettes forestières au niveau local, 2000–2004	111
6.1	Ajustements proposés pour adapter les instruments de la réforme au nouveau contexte	136

Avant-propos

L'honneur m'échoit de présenter au public cet ouvrage sur les réformes du secteur forestier au Cameroun. Il témoigne de nos accomplissements dans la conduite de ces réformes, analyse les défis qui y ont été associés, et esquisse les prochaines étapes. Il intervient également à un moment-clef, où le courant de réforme requiert un nouvel élan.

La forêt camerounaise est un trésor irremplaçable, à l'échelle nationale et pour l'humanité. A ce titre, elle doit être protégée et sauvegardée. Les réformes décrites dans cet ouvrage participent du principe fondamental que la forêt, si elle est correctement gérée, peut soutenir l'économie et aider les plus démunis, tout en préservant l'environnement et la biodiversité. De 1994 jusqu'à ce jour, cette conviction centrale a animé un agenda de réformes ambitieux et parfois impopulaire, qui a mis en cause les intérêts illicites qui ont longtemps prévalu dans ce secteur – sur le plan industriel, politique et administratif. Aujourd'hui, dans l'élan des réformes, l'état de droit se renforce et la société civile et les institutions locales accroissent leur pouvoir de décision. Il apparaît aussi que cette réforme sectorielle va bien au-delà des forêts, en promouvant la bonne gouvernance, la démocratie et la décentralisation.

Une réforme de cette envergure ne s'opère pas du jour au lendemain. On ne peut l'aborder que dans une optique de long-terme. Dans cette entreprise, il faut s'attendre à des échecs, des obstacles et de la résistance – et nous les avons rencontrés. En effet, aujourd'hui encore, notre flore et notre faune restent la cible d'activités illégales; et des opportunistes continuent de priver notre population de ses revenus et de ses ressources légitimes.

Cette réforme a néanmoins progressé avec fermeté. La communauté internationale, y inclus la Banque mondiale, a soutenu les réformateurs au sein du gouvernement et de la société civile. Forts de ces partenariats, nous avons engagé un travail de fond dans les domaines de la biodiversité, des plans d'aménagement et de la gestion communautaire et communale, et ces efforts commencent à porter des fruits. Par ailleurs, nous utilisons un système transparent d'octroi des concessions qui privilégie la gestion responsable et décourage l'exploitation clandestine. Grâce à la réforme fiscale, nous avons accru les recettes forestières et en reversons une partie aux communautés villageoises. Nous améliorons la traçabilité des produits forestiers et tentons de réduire les opportunités de corruption.

Cet ouvrage n'est pas toujours flatteur à l'égard du Gouvernement du Cameroun. Je ne souscris pas automatiquement à tous ses constats et conclusions. Mais je maintiens que tout progrès requiert des analyses robustes, une pluralité de voix et induit certaines divergences de vue. Je suis fier de présenter cet ouvrage au public car, dans l'ensemble, il fait un juste récit de nos luttes et de nos accomplissements et il suggère des pistes futures fondées sur l'expérience acquise. Il montre que les clefs du progrès existent, qu'elles se trouvent entre nos mains, et qu'elles seront mises à profit.

Ephraïm Inoni
Premier Ministre

Préface et remerciements

En 1994, le Gouvernement camerounais a lancé une série de mesures réglementaires et commerciales visant à réformer la politique forestière, et soutenir un système plus organisé, transparent et durable d'accès et d'exploitation des ressources forestières. Le présent rapport décrit l'impact de ces réformes sur les forêts tropicales du sud du Cameroun. Le but visé est de relater brièvement ce processus complexe et d'identifier les aspects qui ont été couronnés de succès, ceux qui ont échoué, et ce qui pourrait être amélioré.

Même si les réformes ont été préparées et mises en application dans ce contexte particulier, les enseignements de cette expérience peuvent s'avérer utiles pour des pays vivant des réalités similaires, en particulier les pays riches en forêts mais marqués par des problèmes de gouvernance. En particulier, l'on espère que les résultats de cette enquête seront utiles aux gouvernements, aux populations et aux partenaires au développement du Cameroun ; aux experts en politiques ; aux praticiens du développement ; aux étudiants ; et aux personnes qui nourrissent un intérêt plus général pour les forêts et la politique environnementale et forestière.

Il est peu probable que les réformes décrites dans ce livre auraient connu le moindre progrès sans les efforts soutenus du Comité technique de Suivi des Réformes économiques. Pendant son mandat de 2000 à 2004, ce comité a considérablement appuyé la définition et la mise en œuvre des réformes. Des remerciements particuliers vont également à de nombreuses personnes au niveau de la Présidence qui ont assuré une communication au niveau politique élevé sur les questions clés des réformes et augmenté l'élan pour le changement, ainsi qu'à des membres de nombreuses autres institutions.

Des remerciements particuliers vont au Premier Ministre M. Ephraïm Inoni, qui a organisé le premier Forum de Chefs d'État sur les forêts en 1999 et était parmi les premiers à comprendre l'importance stratégique des forêts, pour bâtir la confiance entre l'État et ses citoyens et façonner l'image internationale du Cameroun. En outre, Denis Kouलगна (ancien Directeur de la Faune et actuellement Secrétaire Général du Ministère des Forêts) et Hyrcinthe Bengono (ancien Directeur des Forêts et actuellement Directeur de la foresterie communautaire) ont eu la vision et le courage de favoriser la mise en œuvre de mesures nouvelles et parfois impopulaires.

Il est également essentiel de reconnaître la contribution du Cameroun au réseau des Parlementaires pour la gestion durable des écosystèmes forestiers. Ces députés ont travaillé dur pour maintenir une attention particulière du public sur les questions forestières et ont par ailleurs fourni des commentaires sur le projet de rapport. À la Banque mondiale, remerciements sont dus tout d'abord à Mohammed Bekhechi (Conseil juridique principal), Brendan Horton (Économiste principal), Florence Charlier (Économiste), David Tchuinou (Économiste), Clotilde Ngomba (Économiste agricole) et Serge Menang (Spécialiste des forêts). Ces experts sont intervenus à différents stades du processus des réformes et y ont contribué, de façon inestimable, en apportant leur expertise juridique et économique, leurs connaissances approfondies du pays et leur passion infinie ; Joseph Baah-Dwomoh (ancien Responsable de secteur), Menachem Katz et Mbuyamu Matungulu (ancien Chef de mission et Représentant résident du FMI pour le Cameroun), Ali Khadr (ancien Directeur de pays), Robert Lacey et Madani Tall (anciens Représentants résidents pour le Cameroun) et Abdoulaye Seck (Économiste) ont également apporté des contributions importantes pour ce travail.

Les partenaires multilatéraux et bilatéraux du Cameroun dans le secteur forestier, en particulier le Département britannique pour le développement international (DFID), l'Agence canadienne de développement

international (ACDI), l'Agence Française de développement (AFD) et le Ministère de la Coopération, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), les Pays-Bas et la Commission Européenne ont largement, individuellement et collectivement, aidé le Gouvernement du Cameroun, à concevoir et mettre en œuvre certaines de ces réformes.

Les collègues à WWF, UICN, WCS, CED, SNV et de nombreuses autres ONG nationales et internationales ont joué un rôle essentiel pour le maintien de l'esprit des réformes, en lien avec la société civile du Cameroun.

Nous voudrions également remercier le fonds multi-bailleurs « Programme sur les Forêts » (PROFOR) pour leurs conseils et le soutien financier dans la publication, traduction et diffusion de cet ouvrage.

Nous tenons à remercier les nombreux collègues qui ont examiné les versions préliminaires de ce rapport, en particulier ceux qui nous ont aidé à renforcer ce travail en y apportant des critiques précieuses. Des remerciements particuliers sont dus à la Uma Lele, Frances Seymour et Paolo Cerruti (CIFOR), Reiner Tegtmeier (GW), Stuart Wilson, Albert Barume et Guy Huot (REM), Pascal Cuny (SNV), Ofir Drori (Last Great APE Association), Pierre Methot (WRI), Roger Fotso (WCSCameroon), Hans Schipulle (GTZ) et Mikael Grut.

Les auteurs du livre sont Giuseppe Topa, longtemps Spécialiste des Forêts pour la région Afrique à la Banque mondiale, Alain Karsenty, chercheur économiste au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD, Montpellier), Carole Mégevand (Spécialiste des ressources naturelles) et Laurent Debroux (Spécialiste de ressources naturelles) qui ont passé la première partie de leur carrière avec la Banque mondiale à travailler sur le programme de réformes forestières au Cameroun.

Sigles et abréviations

€	Euro
AAC	Assiette annuelle de coupe
ANAFOR	Agence nationale d'Appui au Développement forestier
BBNRM	Conseil de gestion des ressources naturelles de Bimbia Bonadikombo
CARPE	Programme Régional sur l'Environnement pour l'Afrique Centrale
CAS	Crédit d'ajustement structurel
CED	Centre pour l'Environnement et le Développement
CEFDHAC	Conférence sur les Écosystèmes des Forêts Denses Humides en Afrique Centrale
CENADEFOR	Centre national de Développement des Forêts
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CITES	Convention sur le Commerce international des espèces en danger
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CTS	Comité technique de Suivi des Réformes économiques

DEU	Dollar des États-Unis
DFID	Département pour le Développement International (Coopération britannique)
DMC	Diamètre minimum de coupe
ECOFAC	Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale
EFI	Exploitation à faible impact
ESI	Indice de durabilité environnementale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FAS	Franco le long du bateau
FCFA	Franco CFA
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance, and Trade
FMI	Fonds monétaire international
FOB	Franco à bord
FOCARFE	Fondation camerounaise d'Actions rationalisées et de Formation sur l'Environnement
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FSC	Forest Stewardship Council
GFW	Global Forest Watch
GLIN	Réseau mondial d'informations juridiques
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération allemande)
GW	Global Witness
ha	Hectare
I&D	Institutions et Développement
IDA	Association internationale de développement
ISO	Organisation internationale de normalisation
LAGA	Last Great Ape Organization
m ³	Mètre cube
MINEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts
MINEFI	Ministère des Finances
MINEP	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OAB	Organisation Africaine des Bois
OCFSA	Organisation pour la Conservation des la Faune Sauvage d'Afrique

OIBT	Organisation internationale des Bois tropicaux
ONADEF	Office national de Développement des Forêts
ONAREF	Office national de Régénération des Forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Plan d'action sur les forêts tropicales
PAME	Efficacité de la gestion des aires protégées
PAU	Plan d'Action d'Urgence
PCI	Principes, Critères et Indicateurs
PCGBC	Programme de Conservation et de Gestion de la Biodiversité au Cameroun
PFBC	Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PDPA	Plan de développement des populations autochtones
PPTE	Pays pauvre très endetté
PSFE	Programme sectoriel Forêts-Environnement
PSRF	Programme de Sécurisation des Recettes forestières
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts
REM	Resource Extraction Monitoring
RU	Royaume Uni
SIGIF	Système informatique de Gestion de l'Information forestière
SNV	Samenwerking Nationale Vereniging (Association néerlandaise de Cooperation) -
SOFIBEL	Société forestière et industrielle de Bélabo
UCC	Unité centrale de contrôle
UFA	Unité forestière d'aménagement
UICN	Union mondiale pour la Nature
VC	Vente de coupe
WRI	Institut des ressources mondiales
WWF	Fonds mondial pour la Nature

Taux de change :

Avant 1994 : 1DEU = 250 FCFA

Après 1994 : 1 DEU = 500 FCFA

Vue d'ensemble

Le secteur forestier du Cameroun a fait l'objet d'un processus de réforme dont la portée et l'ampleur sont sans précédent.

Les politiques d'exploitation forestière mises en œuvre par les administrations coloniales successives sont à l'origine des problèmes empêchant les populations, l'économie nationale et l'environnement de bénéficier des forêts du Cameroun. Cette situation s'est accentuée après l'indépendance, du fait d'un système d'influence et de clientélisme dans lequel les ressources forestières sont devenues l'une des monnaies d'échange du soutien politique.

Ce n'est que récemment – malgré des réticences – que les intérêts commerciaux et politiques profondément imbriqués ont commencé à se dissocier. En 1994, le gouvernement a pris une série de mesures, à la fois réglementaires et ouvertes aux mécanismes de marché, pour réformer sa politique forestière. Les réformes ont changé les règles de l'accès aux ressources forestières, définissant qui pouvait y prétendre et comment, la manière de les utiliser et d'en répartir les revenus.

La forêt tropicale camerounaise façonne les identités culturelles, les modes d'existence locaux et concourt à l'équilibre écologique mondial.

La forêt a une importance considérable pour la diversité biologique et l'environnement. Elle fournit directement aux ménages ruraux et à près de huit millions de Camerounais pauvres des zones rurales, des médicaments traditionnels, des compléments importants pour leur alimentation de base, l'énergie domestique et des matériaux de construction.

Avec quelque 13 000 emplois formels et peut-être 150 000 emplois informels, le secteur forestier constitue la première source d'emploi du Cameroun hormis la fonction publique, et sa deuxième source de recettes d'exportation après le pétrole. En 2001 et 2004, ce secteur a représenté respectivement 29 % et 26 % des exportations non pétrolières. En 2004 toujours, les activités forestières et apparentées (y compris du secteur informel) représentaient 4,8 % du produit intérieur brut hors pétrole.

Il n'est pas étonnant que la valeur du bois prédomine dans l'estimation de la valeur des forêts, même si cette appréciation semble erronée. La valeur totale des produits forestiers pour lesquels des statistiques ou des estimations existent – bois, charbon de bois, okok, gomme arabique, écorce du *Prunus Africana* – avoisine les 580 millions de dollars, dont 120 millions générés par des produits non ligneux. Toutefois quantité de produits forestiers non ligneux font l'objet d'un commerce informel, et leur valeur globale n'a pas été estimée. L'énergie domestique à elle seule représente 130 millions de dollars. Et si la viande de brousse, les fruits, la confection de toits de chaume et les plantes médicinales étaient comptabilisés en même temps que la protection de la biodiversité et les services environnementaux, la valeur totale des produits forestiers non ligneux pourrait bien dépasser celle des produits traditionnels. Il est important de reconnaître que les produits forestiers non ligneux, à l'instar du bois, font l'objet d'une exploitation illégale, dont les conséquences environnementales et sociales peuvent être tout aussi dévastatrices.

Le présent rapport évalue les résultats des réformes dans les régions forestières de la partie sud du Cameroun, où les élites industrielles et politiques exercent une influence prépondérante depuis la période coloniale.

Les réformes ont visé à substituer aux arrangements aléatoires et souvent secrets, un système d'accès aux ressources forestières mieux organisé, plus transparent et durable, qui profite davantage aux populations et à l'environnement. Pour l'essentiel, l'histoire des réformes forestières au

Cameroun tient à la régulation de l'accès aux ressources naturelles, à l'équilibre entre intérêts publics et privés, et à l'élargissement du point de vue, incluant des paramètres économiques, culturels et écologiques, pour estimer la valeur des forêts.

En s'appliquant d'abord aux acteurs les plus puissants du secteur forestier, les réformes ont permis de résoudre plus efficacement d'autres questions longtemps restées sans réponse.

L'omniprésence de l'industrie forestière dans les forêts tropicales du sud du pays et l'importance de ses liens avec les élites politiques et économiques, en ont fait le point d'application privilégié des réformes. Elles devaient, pour être pertinentes, s'attaquer aux privilèges croissants de l'industrie et au rôle des institutions forestières. Le succès d'interventions plus vastes et plus conséquentes, menées dans le respect des communautés forestières et de leur culture, des produits de la forêt et des questions environnementales, dépendait de la capacité à encadrer l'industrie du bois, à définir des références claires et des règles de comportement pour toutes les parties prenantes.

La transparence, l'information et la participation publiques ont suscité une prise de conscience et un soutien en faveur des réformes.

Les nouvelles technologies, comme les systèmes d'information géographique et Internet, ont très largement alimenté le discours public sur les forêts camerounaises, accélérant de ce fait le rythme des réformes. De meilleurs systèmes de contrôle de l'exploitation forestière et des modifications du couvert forestier – dont certains sont utilisés par des observateurs indépendants de renommée internationale – ont poussé les pouvoirs publics à appliquer la réglementation forestière. La publication des cas d'infractions par les organes de presse nationaux et internationaux a apporté plus de transparence et d'imputabilité dans un secteur miné par la corruption (conséquence soulignée dans un récent rapport de l'organisation Transparency International).

La nouvelle réglementation forestière a requis une participation du public et des consultations qui ont graduellement aidé à traduire dans les faits les aspirations à la bonne gouvernance. Les personnes concernées par les politiques forestières – et un nombre croissant d'organisations de la société civile – peuvent désormais, pour connaître leurs droits et défen-

dre leurs intérêts, obtenir, utiliser et contribuer à alimenter une information publique de plus en plus importante.

Le zonage forestier, qui a commencé par la partie sud du Cameroun, a ouvert la voie à une gestion foncière plus efficace.

Le zonage et le classement forestiers ont permis de réguler et de clarifier un système chaotique dans lequel le gouvernement agissait en propriétaire et maître des lieux. La répartition des forêts en zones protégées, commerciales et communautaires/communales, a jeté les bases de la préservation des terres forestières, définissant la manière de les gérer et les divers autres usages possibles selon les aires. Ensemble, le zonage et le classement ont permis aux parties prenantes (gouvernement, communautés, industrie, etc.) de définir des droits d'usage protégés, qui n'existaient plus depuis la période coloniale. Le plan de zonage couvre désormais quelque 14 millions d'hectares et va s'étendre partout au Cameroun. Il s'avère efficace pour prévenir les litiges sur la propriété des terres et des arbres. Il est pourtant vrai que des omissions importantes ont eu lieu au cours de ce processus, notamment des insuffisances au niveau de la reconnaissance des droits des communautés indigènes pygmées ainsi que d'autres communautés habitant dans la forêt — ce qui représente une importante leçon pour le Cameroun et pour les autres pays dans la sous région.

Les titres d'exploitation forestière sont accordés de manière plus réglementée et transparente.

La nature des droits d'exploitation et leurs modes d'attribution ont entièrement changé. Des droits à long terme sur les unités forestières d'aménagement (UFA), qui doivent faire l'objet d'une exploitation sélective et d'un plan d'aménagement, ont remplacé les permis d'exploitation à court terme accordés sur des forêts de toutes tailles.

L'attribution des titres d'exploitation n'est plus laissée à la discrétion des responsables publics. Un nouveau système d'appel d'offres public supervisé par un observateur indépendant permet de sélectionner l'entreprise qui fait preuve de capacités techniques appropriées pour gérer une UFA et soumet l'offre la plus élevée. Les entreprises connues pour avoir antérieurement enfreint la réglementation forestière ne sont pas autorisées à soumissionner. Les ventes de coupe — qui relèvent d'autorisations à court terme d'exploitation et de vente de bois de zones bien plus petites que les UFA — sont aussi attribuées par appel d'offres.

La concurrence engendrée par les appels d'offres a permis d'accroître les versements des entreprises pour accéder aux forêts (la redevance forestière notamment) : d'une base de 0,6 DEU par hectare et par an en 1990 (fixée par l'administration), on est passé à des moyennes de 5,6 DEU par hectare et par an pour les UFA en 2006, et de 13,7 DEU par hectare pour les ventes de coupe en 2005. Le mécanisme d'appel d'offres a attiré au Cameroun de nouveaux investisseurs plus respectueux de l'environnement et de leurs obligations fiscales.

Les droits des communautés et des communes riveraines à gérer les forêts ont également été actés dans les limites du plan de zonage.

Les réformes ont apporté des améliorations importantes.

- *Des ressources forestières relativement bien préservées.* Le Cameroun, dont plus de 60 % des forêts sont soit affectées à la conservation de la biodiversité, soit soumises à des plans d'aménagement forestier, soit considérées comme des forêts communautaires/communales, est bien engagé dans la préservation d'un domaine forestier permanent de huit millions d'hectares. L'exploitation forestière illégale a été réduite dans les forêts de production permanente, même si elle perdure dans les zones rurales. Le volume global de bois exploité légalement a, selon les estimations, chuté d'environ un million de mètres cubes (m³) par rapport à 1997, du fait des contraintes imposées par les plans d'aménagement. La dégradation de la forêt permanente est en net recul. La petite exploitation illégale est apparue et constitue une nouvelle tendance préoccupante. Néanmoins, les principaux facteurs de déforestation demeurent l'expansion de l'agriculture de subsistance, le manque de sécurité des droits fonciers et d'autres problèmes à l'extérieur du secteur forestier – où se trouvent aussi les solutions structurelles.
- *La déforestation est restée limitée.* D'après des études récentes et qui font autorité en la matière conduites par le Centre Commun de Recherche de l'Union Européenne, l'Université Catholique de Louvain et l'Université d'État du Sud-Dakota (de Wasseige et al, 2009), la déforestation moyenne brute entre 1990 et 2005 est restée modeste, autour de 0,14 % par an. L'utilisation de techniques plus fines de télédétection a en effet permis une réévaluation à 0,14 pourcent par an, au lieu de 0,28 pour cent, du taux de déforestation brute précédemment estimé pour la période 1990-2000¹.
- *Une industrie forestière restructurée avec des pratiques de gestion améliorées et internationalement reconnues.* Une importante part de l'industrie

s'est restructurée, adaptant son modèle économique à une nouvelle répartition des coûts, impliquant une valeur de base des ressources plus élevée, des investissements nouveaux dans les plans d'aménagement et une responsabilité sociale et environnementale accrue. En 2006, 55 UFA couvrant 4 millions d'hectares (plus de 71 % de la zone des UFA sur laquelle des permis d'exploitation ont été accordés en 2005) ont vu leurs plans d'aménagement approuvés. Cette même année, les concessions exploitées sur la base de plans d'aménagement ont fourni plus de 85 % du bois commercial, contre moins de 30 % en 1998. Le respect des nouvelles réglementations a permis de réduire le volume de coupe annuel et d'adapter les prélèvements à la capacité de régénération de la forêt. Même s'il reste beaucoup à faire, la qualité des plans d'aménagement est jugée meilleure au Cameroun qu'en Asie du Sud-est et au Brésil, où les normes de gestion sont moins précises et peu respectées. Le Cameroun compte par ailleurs le plus grand nombre de sociétés sollicitant la certification du Forest Stewardship Council (FSC).

- *Une reconnaissance croissante des droits coutumiers et de la contribution des forêts au bien-être des populations.* Les réformes sont explicitement liées à la reconnaissance des droits coutumiers des populations Bantoues et Pygmées. Pour la première fois, les droits d'usage traditionnels des Baka, des Bakola et d'autres peuples autochtones pygmées sont reconnus dans la [réglementation forestière et dans les accords contractuels passés avec les concessionnaires. Les questions soulevées pendant les études d'impact environnemental ont commencé à faire l'objet de débats publics. Le Cameroun a adopté des lois visant à préserver les droits coutumiers dans toutes ses forêts et est en train d'élaborer des textes plus détaillés qui reconnaissent et protègent les droits des populations autochtones.

Davantage de réglementation dans l'industrie, davantage de transparence dans l'administration forestière et davantage de reconnaissance des revendications locales sur les forêts ont contribué à la mise en place des forêts communautaires, lesquelles ont rapidement progressé. Les deux premières forêts communautaires ont été créées en 1997. En 2008, des accords ont été conclus en vue de la création de 135 forêts sur 621 246 hectares et des demandes portant sur 700 000 hectares supplémentaires de forêts communautaires étaient à l'étude. Bien que ni les partisans des réformes, ni la communauté internationale dans son ensemble, n'aient pressenti combien la foresterie communautaire allait s'avérer un concept difficile à mettre en œuvre, les observateurs s'accordent à reconnaître que la foresterie communautaire au Came-

roun a une décennie d'avance sur ce qui a cours partout ailleurs en Afrique tropicale humide, où les enseignements tirés de l'expérience camerounaise seront vraisemblablement utiles.

- *Une collaboration institutionnalisée entre l'administration forestière et la société civile a amélioré la gouvernance et la transparence dans le secteur forestier.* La collaboration d'organismes spécialisés agissant comme observateurs indépendants, a permis au gouvernement et à ses partenaires de relever les activités suspectes dans les concessions et les parcs, rendant l'absence d'intervention difficilement justifiable. Les observateurs indépendants ont fait des rapports et ont été associés aux opérations de contrôle du bon déroulement des appels d'offres et des activités en forêt. Ils ont également contribué à l'élaboration d'un registre public des infractions.

Reste un processus inachevé, porteur d'importants enjeux.

Somme toute, le Cameroun a progressé dans la bonne direction. Les réformes ont créé un cadre de meilleure gouvernance et de gestion plus durable des forêts. Elles ont permis de mettre de l'ordre dans un secteur dominé par des intérêts conflictuels et se sont révélées assez souples pour apporter des solutions aux problèmes de fond comme aux difficultés nouvelles au fur et à mesure de leur apparition. Le processus de réforme doit néanmoins se poursuivre et prendre en compte nombre de questions en suspens dont les enjeux sont déterminants.

- *Satisfaire les besoins des populations autochtones.* Des mesures spécifiques sont nécessaires pour permettre aux populations autochtones à la fois d'être parties prenantes et de bénéficier des réformes forestières. Le Plan de Développement des Peuples autochtones (PDPA) du gouvernement envisage un certain nombre de mesures correctives pour assurer aux communautés la jouissance de droits d'accès à la terre et aux ressources, en conférant notamment un statut juridique à leurs établissements, en reconnaissant leurs droits d'usage traditionnels, en leur garantissant de meilleurs débouchés commerciaux pour leurs produits, en créant de nouvelles forêts communautaires et des zones de chasse dans lesquelles ces droits s'appliquent, en veillant à une meilleure représentation de tous les groupes marginalisés dans les institutions locales de gestion forestière et en leur permettant de tirer profit des revenus forestiers pour leur propre bénéfice comme de celui de la terre qu'ils exploitent. Cet effort devrait renforcer l'emphase que

placent les réformes sur la reconnaissance des droits coutumiers de toutes les populations qui dépendent des forêts au Cameroun, quelle que soit leur appartenance ethnique.

- *Prêter une plus grande attention aux produits forestiers non-ligneux.* Les produits forestiers non ligneux, tels que les plantes médicinales, la gomme arabique, et le gibier, contribuent de façon vitale, quoique sous-estimée, à la pérennité des forêts et à l'économie nationale. Ces produits font l'objet d'une exploitation informelle et incontrôlée. Des accords devraient être élaborés et mis en œuvre pour assurer leur pérennité tout en protégeant les droits d'usage coutumiers et en encourageant une gestion forestière à usages multiples.
- *Attirer de nouveaux éco-investisseurs pour pérenniser les efforts de conservation.* Le Cameroun évolue vers une approche plus holistique de la gestion forestière, qui se fonde sur les multiples utilisations possibles de la forêt et sur la fourniture couplée de produits forestiers et de services écologiques globaux. À cette fin, le pays recherche des partenaires qui pourront l'aider à transformer environ un million d'hectares de forêts initialement destinées à l'exploitation du bois, en des concessions de conservation qui stockeront du carbone, abriteront la biodiversité et produiront d'autres biens collectifs internationaux. Les accords portant sur les concessions de conservation devront prévoir des compensations pour le manque à gagner économique et fiscal résultant de l'absence d'exploitation industrielle sur ces terres. Attirer des investisseurs de qualité, capables de négocier des accords équitables, s'agissant notamment de l'amélioration des conditions de vie des populations locales, sera fondamental pour le Cameroun, afin qu'il puisse s'engager dans un mode de gestion forestière alternatif, qui ne repose pas exclusivement sur l'exploitation du bois d'œuvre.
- *Repenser la foresterie communautaire.* La création de forêts communautaires et communales a élargi le rôle des communautés en matière de gestion forestière, même si, très souvent, les forêts communautaires n'ont pas servi l'intérêt visé au moment de leur création et n'ont pas produit les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux escomptés. Des ajustements majeurs s'avèrent nécessaires, en commençant au niveau conceptuel, pour que les forêts communautaires représentent une alternative plus intéressante que les méthodes habituelles d'exploitation des terres et des arbres. Une première étape consiste à lever des entraves bien connues, comme une réglementation excessive, et à promouvoir une plus grande liberté dans le choix des techniques et des partenariats adaptés à la gestion de ces forêts communautaires.

Des procédures simplifiées seront bien plus efficaces si les communautés peuvent les appliquer elles-mêmes, au lieu d'en confier l'exécution à d'autres acteurs. Une autre étape toute aussi importante consistera à préserver et promouvoir les initiatives communautaires dans l'ensemble de l'espace forestier, au-delà des strictes limites des forêts communautaires, de façon compatible avec d'autres utilisations (par exemple, dans les concessions forestières et les aires protégées, où les communautés peuvent **pratiquer des usages traditionnels** et travailler en partenariat avec l'administration, les ONG ou le secteur privé).

- *Accorder une plus grande attention à l'impact sur les marchés locaux, les petites entreprises et l'emploi.* Le marché international et les grandes entreprises ont une importance économique considérable. Mais le fait de négliger les petites entreprises et les marchés locaux peut avoir des conséquences sociales considérables et saper les performances du secteur forestier comme la gouvernance. Les marchés locaux et les petites entreprises génèrent de nombreux emplois – précaires mais vitaux – pour les pauvres ; pourtant, ces acteurs forestiers importants sont peu soutenus et on ne favorise pas la régularisation de leur activité. Les enjeux ne sont pas négligeables. La méfiance vis-à-vis des processus bureaucratiques et la peur du harcèlement administratif n'encourage pas les exploitants forestiers artisanaux à rejoindre le secteur formel. Mais le problème n'est pas seulement dans la régularisation. Car s'ils avaient la possibilité d'exploiter légalement le bois, ils auraient tendance à vendre leur récolte aux exportateurs plus rémunérateurs au lieu de l'écouler sur le marché local. Ce qui entraînerait à nouveau l'apparition de nouvelles petites exploitations illégales.

Fort heureusement, des partenariats entre petites et grandes entreprises et des solutions innovantes permettant d'assurer un approvisionnement continu des régions mal desservies en ressources, se font jour. De telles initiatives gagneraient à être encouragées et reproduites. L'accès à un marché d'exportation plus lucratif devrait continuer à être assujéti au respect de la loi et à une saine concurrence entre toutes les sociétés forestières, grandes et petites.

- *Adapter les instruments de la réforme aux besoins émergents de la gestion et de l'industrie forestière.* S'il est vrai que les nouvelles obligations sociales, fiscales et autres qui accompagnent les plans d'aménagement constituent une évolution positive, faire évoluer en conséquence leur modèle économique peut s'avérer extrêmement difficile pour les entreprises. La fragilité de l'industrie camerounaise au moment où ce pays s'attelle à mettre en place un système d'exploitation forestière

fortement réglementé et bien géré, n'est pas évaluée à sa juste mesure. D'une certaine manière, les cours élevés du bois sur le marché international ont masqué la dépendance de l'industrie à l'égard de quelques essences et une insuffisante diversification au-delà de l'activité primaire de sciage. Celle-ci doit donc investir dans des processus de transformation et des technologies avancées pour exploiter une plus grande variété d'essences et commercialiser des gammes de produits plus diversifiées.

Le cadre réglementaire devrait évoluer pour contribuer à la durabilité des forêts et de l'industrie. Il est tout aussi important de récompenser les pratiques responsables par des cautionnements bancaires plus souples et un remboursement automatique de la taxe sur la valeur ajoutée que de punir les écarts de conduite de certaines entreprises. Des mesures incitatives encourageant les entreprises à obtenir une certification internationale pourraient améliorer tout à la fois la durabilité de l'exploitation forestière et leur équilibre financier. Les risques auxquels s'exposent les investisseurs et les titulaires de concessions forestières méritent une plus grande attention. Les concessionnaires doivent faire face aux risques liés aux fluctuations des cours internationaux du bois. Affiner les politiques, ajuster la fiscalité et les mesures incitatives peut s'avérer déterminant pour aider les entreprises à absorber les chocs des fluctuations conjoncturelles des prix et de la demande.

Les réformes et leurs enseignements auront-ils des effets durables?

Dix années de réformes ont posé des bases solides – et susceptibles, finalement, d'être utiles dans d'autres cas que celui du Cameroun. Plusieurs aspects des réformes semblent relativement durables, notamment le fait de reconnaître que, tout comme le Trésor public, le patrimoine forestier national est un bien collectif, requérant le même soin et relevant de responsabilités et d'exigences de contrôle comparables. Le gouvernement et l'industrie forestière semblent également avoir compris que les forêts sont une ressource limitée, que leur accessibilité à long terme a un coût, et que la viabilité environnementale et financière de cette ressource passe par une gestion durable et efficace. Ils semblent aussi reconnaître que le fait de confier à des tiers le contrôle et la divulgation des informations soit un excellent moyen de responsabilisation. La société civile et le Parlement attendent à présent d'être associés aux prises de décisions concer-

nant les forêts, tout comme les communautés qui espèrent en outre tirer profit de ces forêts dans le cadre de leur délégation de gestion.

Le gouvernement peut se donner les moyens de soutenir les réformes en versant des salaires suffisants et en débloquant des fonds supplémentaires pour recruter un personnel plus jeune et mieux formé dans l'administration forestière, capable de remplir les fonctions de régulation et de supervision plus complexes mais nécessaires. Avec le départ à la retraite de nombreux agents de l'administration forestière, et compte tenu des ressources substantielles débloquées par le gouvernement et les bailleurs de fonds, cette étape importante devrait bientôt être franchie sans encombre.

D'autres aspects de la réforme semblent plus vulnérables. Les mesures concernant la foresterie communautaire sont récentes, fragiles, imparfaites et minées par des intérêts personnels et des exigences irréalistes. Les opportunités d'éco-investissement dans la conservation des forêts tropicales du Sud Cameroun devraient attirer davantage l'attention des bailleurs de fonds et d'autres investisseurs potentiels pour des soutiens plus stables et durables. L'attribution de titres d'exploitation par appel d'offres pourrait être menacée ; toutes les concessions seront bientôt attribuées et, à l'avenir, le gouvernement pourrait perdre tout intérêt à combattre la fraude dans les procédures d'appel d'offres. L'engagement continu de réformateurs camerounais, à l'intérieur et en dehors du gouvernement, est nécessaire pour contrer ces risques.

La question la plus urgente qui ressort de l'expérience de la réforme forestière au Cameroun n'a peut-être pas encore trouvé de réponse. La réforme d'un secteur peut-elle changer l'orientation générale d'une société de manière significative ? Où le secteur forestier va-t-il continuer à se distinguer du reste du pays jusqu'à ce qu'il succombe également à l'inertie qui s'impose ailleurs ? L'on peut espérer qu'avec un soutien renouvelé – de la part du gouvernement et de la société civile –, la réforme du secteur forestier puisse rebondir et contribuer plus largement aux efforts de développement d'une bonne gouvernance et d'une meilleure gestion dans l'ensemble du pays.

Note

1. Les chiffres de 0,28% et 0,14% représentent les taux bruts de déforestation ; ils ne sont pas affectés par la reforestation des zones déforestées.

PREMIÈRE PARTIE

Les réformes et leur contexte

CHAPITRE 1

Contexte historique et environnemental

Il faut remonter à plus d'un siècle ans en arrière pour trouver l'origine des problèmes empêchant que les forêts du Cameroun ne bénéficient aux populations, à l'économie nationale et à l'environnement. Leur exploitation à des fins commerciales a débuté pendant la période coloniale, dans les années 1880, et a pris de l'ampleur après les années 1920. Depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960, l'interaction entre les sociétés commerciales d'exploitation forestière et les fonctionnaires de l'État, dans le cadre d'un fonctionnement clientéliste, a déterminé le rôle des forêts dans l'économie nationale. Depuis 1980, le bois constitue la deuxième source de recettes d'exportation du Cameroun après le pétrole, avec environ 25 % des rentrées de devises du pays - surpassant de loin toutes les autres matières premières agricoles.

Ce n'est que récemment – malgré quelques réticences – que ces intérêts commerciaux et politiques profondément imbriqués ont commencé à se dissocier. La crise économique de 1985 a provoqué de nombreuses mutations, notamment l'ajustement structurel, la démocratisation et la décentralisation, qui, inévitablement, ont affecté les forêts comme la politique forestière. Plus exactement, en 1994, le gouvernement a introduit une série de changements dans sa politique forestière, alliant réglementation et ouverture aux mécanismes de marché. Ce qui a changé la donne en matière d'accès aux ressources forestières, en définissant les conditions de cet accès, les modalités d'utilisation des ressources et les bénéficiaires.

À mesure que les réformes se sont mises en mouvement, les anciennes perspectives économiques, sociales et environnementales quant à l'utilisation des forêts, ont commencé à changer de façon profonde, complexe et parfois difficile à prévoir. Plus d'une décennie plus tard, les réformes ne sont toujours pas achevées, mais les avancées sont évidentes dans un secteur que nombre d'observateurs considéraient comme pratiquement imperméable à tout changement, et dans un pays notoirement affecté par la corruption.

Le reste du présent chapitre décrit plus en détail le contexte – le Cameroun, ses forêts, leur importance économique, sociale et politique. Les défis, les alliances et les conflits qui ont caractérisé le processus de réforme font l'objet du chapitre 3. Le quatrième chapitre évalue l'impact des réformes, alors que le chapitre 5 présente les données et l'analyse qui sous-tend cette évaluation. Le chapitre 6 livre les leçons, les conclusions et les perspectives pour une réforme ultérieure.

Contexte naturel et culturel

Le Cameroun a une superficie de 475 000 km² et compte une population de 16,5 millions d'habitants. Il se caractérise par une grande diversité de températures et de reliefs, du nord sahélien et sec au sud humide. Ce pays peut également s'enorgueillir de sa grande diversité ethnique et linguistique – le Cameroun recèle en effet plus de 200 groupes ethno-linguistiques - et de fortes identités culturelles sont associées aux principaux groupes ethniques comme aux zones écologiques où ils vivent. Dans le sud humide et forestier, les groupes ethniques bantous dominants se caractérisent par une structure sociale qui tourne généralement autour du clan familial, avec une autorité plus diffuse. Un certain nombre de groupes ethniques marginalisés tirent également leur subsistance des forêts tropicales humides du sud, en particulier les populations pygmées (Baka, Bakola, Aka et autres). Au Cameroun, les partis politiques et les associations semblent calqués sur le modèle des structures traditionnelles. Des tentatives récentes – au demeurant timides – visant à décentraliser les fonctions administratives, ont conféré aux autorités locales une nouvelle importance.

La zone de forêt tropicale humide dite du Bassin du Congo, qui couvre une superficie totale de plus de 198 millions d'hectares dans six pays, dont le Cameroun, constitue « la deuxième plus grande forêt tropicale humide contiguë du monde après celle du Bassin de l'Amazonie » (GFW 2000:9). Les forêts camerounaises couvrent une superficie de

19,6 millions d'hectares (PFBC, 2006) et représentent 40 % du territoire national. En termes de superficie, la zone forestière du Cameroun est pratiquement équivalente à celles du Gabon ou du Congo-Brazzaville (22 millions d'hectares), mais la densité démographique du pays est supérieure à celles de la Guinée équatoriale voisine, de la République démocratique du Congo (RDC), du Gabon ou du Congo-Brazzaville, autres pays de la zone équatoriale humide.

Les forêts tropicales humides du sud du Cameroun (cf. carte 1) sont décrites comme faisant partie « des forêts qui à la fois ont la plus grande diversité biologique et sont les plus menacées du bassin du Congo » (GFW 2008 :8). Elles abritent une diversité remarquable de flore et de faune et fournissent à près de huit millions de Camerounais pauvres vivant en zone rurale d'importants compléments nutritifs, des médicaments traditionnels, de l'énergie domestique et des matériaux de construction. Leur préservation s'avère donc vitale pour la pérennisation des cultures locales et la stabilité écologique mondiale.

La valeur totale des produits forestiers pour lesquels des statistiques commerciales ou des estimations existent – bois, charbon, okok, gomme arabique et écorce de *Prunus Africana* – avoisine les 580 millions DEU, parmi lesquels 120 millions DEU sont tirés de produits forestiers non ligneux. Quantité de ces derniers ne sont pas formellement commercialisés et leur valeur globale n'a pas été estimée. L'énergie domestique à elle seule vaut 130 millions DEU. Toutefois, si la viande de brousse, les fruits, la confection de toits de chaume et les plantes médicinales étaient également pris en compte, la valeur totale des produits forestiers non ligneux pourrait bien surpasser celle des produits traditionnels. Néanmoins le bois prédomine actuellement dans les estimations de la valeur des forêts. Avec près de 13 000 emplois formels et peut-être 150 000 emplois informels, le secteur forestier constitue la deuxième plus grande source de recettes d'exportation du Cameroun après le pétrole, avec respectivement 29 % et 26 % des recettes d'exportation hors pétrole en 2001 et 2004. Les activités forestières et apparentées (y compris celles du secteur informel) représentaient 4,8 % du produit intérieur brut hors pétrole en 2004.

L'approvisionnement du marché national en matériaux de construction constitue une activité largement informelle et non documentée, qui voit les forêts camerounaises perdre chaque année, selon des estimations, entre 580 000 et 1 million de m³ de bois. Même si l'essentiel de ce bois est écoulé sur le marché local, une bonne quantité est désormais acheminée vers le Nigeria et le Sahel *via* des circuits informels.

La pression exercée par les populations sur la forêt en vue de la collecte du bois de chauffe est plus forte dans le nord que dans le sud du Cameroun, mais il est fort probable qu'elle s'accroisse au fur et à mesure que les centres urbains s'agrandissent et que les besoins deviennent plus pressants. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 9,5 millions de m³ de bois de chauffe sont collectés chaque année au Cameroun (les estimations du ministère des Forêts sont même plus élevées, soit 12 millions de m³). Aucune donnée n'est disponible sur la valeur du bois de chauffe ni sur sa contribution au revenu des ménages, parce que la collecte de cette ressource est généralement considérée comme une tâche ménagère à laquelle n'est associé aucun coût d'opportunité du travail. En moyenne, un ménage urbain dépense entre 50 et 55 DEU par an pour acheter du bois de chauffe ; ensemble, tous les 1,3 million de ménages urbains du Cameroun dépensent probablement 65 à 70 millions de dollars pour cette ressource chaque année.

L'agriculture a aussi affecté l'intégrité des forêts tropicales humides du Cameroun. De l'indépendance jusqu'au milieu des années 1980, le gouvernement a encouragé la conversion des forêts humides en petites exploitations de café et de cacao. L'introduction de ces plantations a été facilitée par de grandes opérations d'exploitation forestière commerciale, qui ont permis la construction des routes et l'ouverture de pistes dans les zones les plus reculées. À l'exception de la province de l'Est, le paysage des forêts du Cameroun présente désormais, çà et là, de petites plantations de cacao et de café, en plus de parcelles exploitées par les populations riveraines pour la culture d'autres denrées sur brûlis.

Crise et relance économiques

Malgré la grande diversité du Cameroun, la pauvreté demeure peut-être la réalité la mieux partagée. En effet, environ 40 % de la population vit sous le seuil de pauvreté de moins d'1 DEU par jour, et le Cameroun ne pourra pas réaliser la majorité des Objectifs du Millénaire pour le Développement (PNUD, 2003). Le Cameroun était considéré comme l'une des plus grandes réussites économiques d'Afrique jusqu'à ce que ses faiblesses économiques et politiques se fassent jour, au milieu des années 1980, lorsque la forte baisse des cours du café, du cacao et du pétrole a entraîné une détérioration de 60 % des termes de l'échange. Ce choc sévère, combiné à une surévaluation du taux de change, à une crise budgétaire et à une

Tableau 1.1. Valeur de certains produits forestiers non-ligneux

<i>Produit</i>	<i>Production</i>	<i>Valeur (USD)</i>
Gomme Arabique (<i>Acacia Senegal/seyal</i>)		
Officielle	300 t	600 000
Informelle (principalement exporte au Nigeria)	2 000 t	4 000 000
Okok (<i>Gnetum</i> spp.)	1 817 t (en 2005)	3 997 400
<i>Prunus africana</i> (African cherry) (écorce)	1 750 t	1 750 000
Bois energie	10 million t	70 000
Bois d'œuvre (domestique)	540 000 m ³	37 800 000
Bois d'œuvre (export)	2 300 000 m ³	460 000 000

Sources : Gomme arabique (officielle) : Mallet et al. 2003 ; Gomme arabique (informel) : A. Karsenty, communication personnelle ; Okok : GTZ and FAO (2007) ; *Prunus africana* : Chupezi et Ndoye 2006 ; Bois énergie : A. Karsenty, communication personnelle (la valeur totale du bois énergie est estimée à environ 200 millions DEU, dont environ 130 millions utilisés directement par les ménages) ; Bois d'œuvre : Cerutti et Tacconi 2008.

mauvaise gestion, a été suivi par des années de stagnation économique prolongée, tandis que la dette publique augmentait rapidement.¹

S'il est vrai que cette crise démoralisante a pris fin après 1993, il reste que la reprise économique a été lente, avec une croissance annuelle modérée de 4,5% du produit intérieur brut (PIB) réel et une inflation annuelle maîtrisée à 2 % ; une reprise fondée sur un programme global de réforme (qui a également modifié la gestion et l'utilisation des ressources naturelles, en particulier des forêts). Le Cameroun est devenu éligible à l'effacement d'une partie de sa dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), en octobre 2003. En avril 2006, le pays atteignait le point d'achèvement de cette Initiative et voyait une partie de sa dette contractée auprès du Fonds monétaire international (FMI), de l'Association internationale de Développement (IDA) et du Fonds africain de Développement, annulée.

Depuis le début de la relance économique en 1994, le PIB par habitant n'a pu atteindre que les deux tiers de son niveau d'avant la crise et la plupart des indicateurs sociaux n'ont pas connu d'amélioration. La pauvreté et la corruption demeurent généralisées, même si le Cameroun est passé de la dernière place qu'il occupait en 1998 à la 138^e place sur 180 pays en 2007, dans le classement mondial de la corruption publié par *Transparency International*. Cette amélioration sensible (brièvement évoquée au chapitre 6) traduit peut-être les effets des réformes décrites dans le présent rapport (*Transparency International* 2007).

Bonne gestion de l'environnement et aires protégées

La Loi de 1994 portant régime des forêts engage le Cameroun à placer 30 % de sa superficie sous protection – soit l'une des plus grandes proportions au monde. Le réseau ² des parcs nationaux, des réserves forestières, des sanctuaires de faune, des jardins zoologiques et botaniques et des zones de chasse communautaires, couvre environ 17,6 % de l'espace forestier national. Le gouvernement se propose de délimiter de nouvelles aires protégées dans des écosystèmes importants : onze nouvelles aires protégées de plus de 700 000 ha sont envisagées, parmi lesquelles une aire protégée maritime près de Kribi et une réserve de diversité biologique de mangrove à Ndongoré.

Aux termes de l'Indice de durabilité environnementale (ESI) de 2005, qui a évalué les capacités de 146 pays à protéger leurs ressources naturelles au cours des décennies à venir, le Cameroun occupait la 50^e place, avec un indice de 52,5 sur 76 ³. Dans le groupe de pays membres du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), le Cameroun s'est classé 7^e. Ces résultats relativement bons traduisent les progrès réalisés par ce pays et son engagement en faveur de la protection de sa biodiversité, même si les défis à relever ne doivent pas être sous-estimés, sachant que le Cameroun est encore en train de développer sa capacité à gérer ses aires protégées.

Forêts et économie politique du Cameroun

Le Cameroun est devenu une colonie allemande en 1884. Après la première Guerre mondiale, le pays a été divisé et placé sous la tutelle de la Grande-Bretagne et de la France. Le Cameroun sous tutelle française a accédé à l'indépendance en 1960, avant de former un État fédéral avec le Cameroun anglophone en 1961. En 1972, le pays fut unifié sous la présidence d'Ahmadou Ahidjo caractérisée par un système de parti unique, autocratique et hautement centralisé. Le Président actuel, Paul Biya, a succédé à Ahmadou Ahidjo en 1982 et a maintenu le régime de parti unique jusqu'en 1990, année de l'adoption d'un système multipartite. Les premières élections législatives pluralistes ont été organisées en 1992, suivies par l'élection présidentielle en 1997. Néanmoins, le régime camerounais est fréquemment taxé d'autoritarisme.

L'importance économique du secteur forestier en a fait une précieuse source d'influence, de crédit politique et de récompense dans le vaste système clientéliste camerounais. Les ressources forestières servaient à récompenser les alliés politiques et à rétribuer les populations autochtones pour leur soutien électoral. Eu égard à ce qui précède, on peut mieux

comprendre les mobiles et le comportement de nombreux groupes d'intérêt. Vincent, Gibson et Boscolo (2005) ont relevé que les ressources forestières, notamment dans le sud humide, constituaient la monnaie d'échange parfaite pour mobiliser un soutien politique.

« Les deux raisons pour lesquelles les forêts ont servi de monnaie d'échange tiennent à ce qu'elles foisonnent dans le pays (dans sa partie sud à tout le moins) et peuvent être facilement distribuées pour récompenser de nombreux partisans (et découpées en surfaces proportionnelles au poids politique des uns et des autres). Par voie de conséquence, la plupart des politiciens du pays s'intéressent de près à l'affectation des ressources forestières. » [Traduction]

—Vincent, Gibson et Boscolo (2005)

Le ministère en charge des Forêts, qui attribue les titres d'exploitation forestière au Cameroun, a mis l'accent sur le bois d'œuvre et a été généralement considéré comme un lieu particulièrement lucratif pour les fonctionnaires en poste. Compte tenu de son rôle majeur pour le soutien de la politique présidentielle, ce ministère a été quasiment sous le contrôle direct du Président de la République. Les réformes démocratiques ont rendu encore plus complexe la gestion des forêts en y impliquant nombre d'acteurs divers aux intérêts tant conflictuels qu'imbriqués. Les décisions sur les ressources forestières – telles que l'introduction d'un système d'appel d'offres public pour l'adjudication des titres d'exploitation forestière ou la décision d'interdire l'exportation de grumes – s'accompagnent d'importantes modifications des coûts et bénéfices relatifs pour les parties prenantes.

L'industrie forestière constitue bien plus qu'un acteur majeur du secteur forestier camerounais : c'est une force avec laquelle il faut compter dans l'économie nationale. Sur le terrain, elle est mieux implantée et mieux organisée que n'importe quelle institution gouvernementale, et ses connexions établies de longue date avec des autorités administratives et traditionnelles lui ont donné un certain degré de protection vis-à-vis des lois tant modernes que coutumières. Contrairement à ceux d'autres produits agricoles tels que le café et le cacao, les cours du bois ne se sont jamais effondrés ; au contraire, à quelques rares exceptions, ils ont même progressé régulièrement en un siècle.

L'industrie forestière camerounaise a toujours été dominée par des entreprises européennes, principalement françaises et italiennes. Dans les zones reculées, les grandes sociétés forestières agissent comme un substitut de l'État : prestation de divers services, construction d'infrastructures,

exercice de pouvoirs politiques et économiques informels. Elles ont noué des relations avec des entreprises locales auxquelles elles sous-traitent parfois l'exploitation des titres forestiers et louent du matériel. Avec le temps, ces relations commerciales se sont consolidées, aboutissant dans certains cas à une prise de participation dans le capital. Dès le début des années 1980, un certain nombre de sociétés grecques, libanaises et nationales ont pénétré le marché. Même si elles étaient nouvelles dans le secteur et n'avaient aucune capacité de transformation du bois, ces sociétés étaient attirées par la simplicité et la rentabilité des opérations et compétaient sur les liens qu'elles avaient pu établir avec les élites politiques.

Institutions impliquées dans la gestion forestière

Les institutions forestières camerounaises, qui occupaient une place prépondérante au regard de l'importance économique et politique du secteur, n'ont pas été épargnées par le marasme économique qui a frappé le pays au milieu des années 1980. Le ministère des Forêts – devenu ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) en 1992, puis ministère des Forêts et de la Faune en 2004 – a vu son budget se réduire comme une peau de chagrin. En 1992, 95% du budget du MINEF était consacré aux salaires, laissant à peine 5% pour toutes les autres dépenses (WRI, 2000). En 1994, la dévaluation a entraîné une baisse des salaires des personnels du MINEF de l'ordre de 40 %, grevant d'autant leur pouvoir d'achat. Les employés souvent payés avec des mois de retard ne recevaient plus de gratifications attractives, comme les véhicules ou les indemnités de logement. Les budgets de fonctionnement du ministère ont été réduits à la portion congrue. Le *World Resources Institute* (WRI) a résumé les effets néfastes de cette évolution :

« Salaires en baisse, mauvaises conditions de travail et propositions d'importantes sommes d'argent ont fortement favorisé la corruption. Un agent moyen du MINEF, dont la rémunération était 60 000 FCFA [100 DEU] par mois, sans moyen de transport ni de communication, pouvait gagner des millions de francs CFA en *omettant de signaler* des activités d'exploitation dans des zones où une société ne possédait aucun permis. » [Traduction]

—WRI 2000:64–65.

Comme le montre ce passage, il eût été totalement contre-productif de renforcer de telles institutions sans réformer leurs règles de fonction-

nement. Les institutions forestières camerounaises étaient fragiles, mais cette fragilité n'était que le reflet de problèmes politiques et structurels plus profond dans le secteur forestier.⁴

L'objectif central du programme actuel de gestion forestière est de redynamiser les ressources humaines chargées de la gestion de l'environnement vert. Aucun nouvel agent n'a été recruté dans les organismes forestiers nationaux depuis la fin des années 1980, si bien que les agents en poste ne sont pas toujours aptes à relever les nombreux défis auxquels ils sont confrontés. Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme sectoriel national Forêts et Environnement, les organismes forestiers ont sollicité l'aide de l'État pour pouvoir recruter, entre 2006 et 2009, 1 550 nouveaux agents qualifiés. Les deux tiers des employés du MINFOF et du MINEP doivent faire valoir leurs droits à la retraite entre 2005 et 2011 et les nouvelles recrues vont devoir faire preuve de compétences d'encadrement et de motivation sans augmentation sensible de la masse salariale. Un nouveau programme de formation continue complètera le plan de recrutement.

Notes

1. En décembre 1993, le PIB réel a chuté de près de 30 % et le revenu par habitant de 50 % par rapport au milieu des années 1980 (RFE 1996 du Crédit 2627-CM:2). Le gouvernement faisait face à de sévères tensions de liquidités et était incapable de respecter ses obligations financières internes et externes.
2. Y compris 15 parcs nationaux (2 679 607 hectares), 6 réserves forestières (702 995 hectares), 2 sanctuaires de faune (67 000 hectares), 3 jardins zoologiques et botaniques (4,07 hectares), 44 zones de chasse (3 778 016 hectares) et 17 zones de chasse communautaires (1 163 724 hectares) qui, ensemble, couvrent une superficie d'environ 8 391 346 hectares.
3. *Yale Center for Environmental Law and Policy* et CIESIN (2005).
4. Comme l'indique le chapitre 3, le MINEF avait un faible soutien politique, même après la relance de l'économie. En 1995, le gouvernement a fourni seulement 19 % environ de la maigre dotation budgétaire du MINEF (d'un montant total de 12,4 millions DEU). En 2007, le gouvernement fournissait 64 % du budget total – qui avait plus que doublé (30,3 millions DEU) par rapport à son niveau de 1995.

CHAPITRE 2

L'avènement de la réforme forestière

Après la crise économique de 1985, le Cameroun a sollicité d'urgence le soutien de la communauté internationale pour l'aider à restaurer son équilibre macroéconomique, ses secteurs productifs et sa croissance. Initialement le secteur forestier ne fut pas considéré comme prioritaire par les responsables politiques. Toutefois, une évaluation réalisée en 1988 par le Plan d'action sur les forêts tropicales (PAFT) a retenu l'attention générale parce qu'elle révélait que la contribution du secteur forestier à l'économie nationale, estimée à moins de 2 % du PIB, était largement inférieure à son potentiel et que l'industrie forestière était obsolète, peu rentable et préjudiciable à l'environnement. Cependant, comme relevé plus haut, les forêts camerounaises faisaient partie d'un mode de fonctionnement politique entièrement investi par la corruption et le clientélisme.

C'est dans ce contexte que sont nées les réformes du secteur forestier. Rétrospectivement il apparaît qu'elles se sont appuyées essentiellement sur trois piliers, présentés en détail ci-après :

- la Loi de 1994 portant régime des forêts ;
- l'effet de levier économique ;
- les synergies et rapprochements qui se sont noués entre les partisans des réformes au niveau du gouvernement et de la société civile.

La Loi de 1994 portant régime des forêts

Promulgué en 1982, le Code forestier camerounais n'était plus adapté aux nouveaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du début des années 1990. Les mêmes règles s'appliquaient indistinctement à toutes les zones forestières, sans tenir compte des intérêts spécifiques des communautés riveraines, des populations autochtones, de l'État ou de l'industrie. Les droits des populations locales, en particulier, se résumaient strictement aux seuls termes de « droits d'usage ». Le Code ne comportait aucune disposition imposant une gestion durable des forêts et les conventions d'attribution de titres à court terme (d'une durée maximale de cinq ans) encourageaient l'exploitation rapide. La fiscalité forestière était fondée sur les taxes à l'exportation. La possibilité d'utiliser la fiscalité pour encourager les pratiques de gestion durable était totalement ignorée.

Pour que le secteur forestier camerounais évolue et contribue à la relance de l'économie, il fallait en modifier significativement le cadre législatif et réglementaire. C'est ainsi que le gouvernement a défini en 1993 pour sa politique forestière des orientations claires et à long terme. Elles constituaient le socle du projet de Loi portant régime des forêts présenté à l'Assemblée nationale en 1994. Ce projet de loi a introduit cinq réformes fondamentales :

1. Le domaine forestier a été réparti en zones distinctes selon les types d'utilisations prioritaires : forêts permanentes, y compris aires protégées, forêts de production commerciale et forêts non permanentes (cf. figure 1, chapitre 3).
2. Des titres d'exploitation forestière à long terme ont été attribués par le biais d'adjudications publiques fondées sur des critères techniques et financiers.
3. Les organes gouvernementaux ont été réorganisés pour assurer la gestion des forêts (fonctions de régulation et de contrôle). Les activités de production ont été transférées aux concessionnaires et aux forêts communautaires et communales.
4. Les sociétés privées qui s'étaient vu accorder des concessions à long terme pour l'exploitation des forêts permanentes de production, ont dû élaborer et mettre en œuvre des plans d'aménagement forestier sous la supervision de l'administration chargée des Forêts.
5. Les communautés locales et les communes ont pu faire valoir leurs droits à gérer des forêts dans le cadre d'une relation contractuelle avec l'administration.

La loi a été élaborée au moment où l'exécutif était confronté à de sévères contraintes financières. L'Assemblée nationale, qui ne connaissait pas les mêmes difficultés, a amendé certaines de ses principales dispositions. À titre d'illustration, la taille des unités forestières d'aménagement (UFA) a été limitée à 200 000 hectares pour une durée de 15 ans, rendant plus délicate la mise en œuvre d'un cycle d'aménagement d'une trentaine d'années, dans un contexte d'exploitation hautement sélective. Les députés ont remis en question le principe de l'appel d'offres, au motif que les sociétés nationales ne pouvaient pas rivaliser avec des sociétés étrangères. La responsabilité de la gestion des forêts incombait toujours au gouvernement, avec un « possible transfert » au secteur privé à une date ultérieure. L'exportation des grumes a été prohibée afin de promouvoir la transformation locale¹. La Banque mondiale a estimé qu'en dépit des avancées, la loi adoptée n'était pas satisfaisante, compte tenu du manque de transparence des procédures d'appel d'offres public, des limites imposées dans la taille des concessions forestières, du rôle excessif de l'État et des possibles effets pervers pour l'économie, de l'interdiction d'exporter des grumes. Somme toute, malgré l'adoption de deux importants décrets d'application en 1995, la loi est demeurée pratiquement inopérante jusqu'en 1998, en raison de l'absence de textes réglementaires d'application, de volonté politique et de capacité institutionnelle.

L'effet de levier économique

La crise économique a fourni à la Banque mondiale et au FMI l'occasion d'initier de profondes réformes dans le secteur forestier, permettant de le faire contribuer à la croissance économique et de s'attaquer au clientélisme. Le secteur forestier constituait en effet l'un des axes majeurs des trois Programmes d'ajustement structurel successifs négociés par le Cameroun auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international : le Crédit de relance économique de 1994, les deuxième et troisième Crédits d'ajustement structurel – CAS II et CAS III – approuvés respectivement en 1996 et en 1998 (voir détails en annexe 1). Toutefois, le Crédit de relance économique et le CAS II ont peu intéressé le gouvernement, de sorte qu'ils n'ont pas fait avancer le programme des réformes. Contrairement aux précédents programmes d'ajustement structurel, le CAS III comportait des mesures détaillées spécifiquement relatives aux forêts. Ces dernières, précisées au chapitre 3 ci-après, visaient à générer et tester un engagement politique en faveur de la Loi de 1994, à créer un cadre réglementaire de mise en application, à définir un nouveau régime

fiscal pour le secteur forestier, à améliorer la transparence et la gouvernance, et à lutter contre la corruption. L'ensemble de ces mesures devait aboutir à la mise en place d'un système d'accès aux ressources forestières plus transparent, mieux géré et durable, susceptible de bénéficier davantage aux populations camerounaises et à l'environnement.

Synergies et partenariats

Les réformes n'auraient pu progresser sans l'énergie collective et les apports décisifs d'un ensemble de partenaires.

Le Fonds monétaire international (FMI)

L'accent mis par le FMI sur la transparence et la réforme économique, fut un moyen décisif d'inciter l'Etat à réformer son secteur forestier. Le CAS III et ses mesures concernant le secteur forestier, ont tenu une place majeure dans sa « Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté »², ainsi que dans le suivi de l'initiative PPTE. Les questions incessantes du FMI sur les avancées de la réforme forestière l'ont imposée dans les discussions et ont obligé les décideurs à s'en préoccuper.

La communauté des bailleurs de fonds

Le dialogue sur les réformes forestières avait commencé entre la Banque mondiale et le gouvernement, mais le débat s'est considérablement élargi à la fin des années 1990 lorsque la communauté des bailleurs de fonds – qui a fortement soutenu les réformes – a remis en cause le déroulement des étapes et la priorité accordée à certaines mesures. Par exemple, la France et le Canada ont estimé que les institutions de Bretton Woods accordaient trop d'importance à la fiscalité ainsi qu'au mode d'attribution des concessions, et pas assez à la promotion de plans d'aménagement forestier. Bien que parfois houleux, les débats ont enrichi le contenu des réformes et favorisé le développement d'une approche commune. Cette approche a été formalisée par l'adoption d'un Code de Conduite³ paraphé en janvier 2006 par les représentants de 13 partenaires engagés de longue date dans le secteur et parmi lesquels se trouvent des organisations non gouvernementales internationales : le Canada, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Union Européenne, la Banque Africaine de Développement, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le Développement, le WWF, le SNV et l'Union mondiale pour la Nature (UICN). Ce Code comprend une grille adoptée conjointement

tement par le gouvernement camerounais et la communauté des bailleurs de fonds pour l'évaluation des avancées dans le secteur forestier.

Les ONG internationales

L'attention portée par les ONG aux objectifs de transparence dans la gestion et de conservation des forêts, la faiblesse institutionnelle du gouvernement et la nécessité où il était d'améliorer sa crédibilité internationale, ont donné à des ONG de renom l'occasion de prendre part aux réformes forestières.

- La collaboration avec **WRI**, **Global Witness (GW)**, et **Resource Extraction Monitoring (REM)** a permis au gouvernement et à ses partenaires de détecter les activités suspectes dans les parcs et concessions et de rendre l'inaction difficilement justifiable. Des Observateurs Indépendants ont été associés aux adjudications de titres forestiers et aux contrôles de terrain, et ont préparé des rapports faisant état de la qualité de ces opérations. Ils ont aidé à créer un registre national des infractions forestières et fauniques. Avec le lancement de missions de courte durée financées par le Royaume-Uni en 2001, Global Witness est devenu le premier Observateur Indépendant de l'application des lois au Cameroun, avec le soutien, ensuite, de la Banque mondiale, du DFID et de l'Union Européenne (il est à noter que ce suivi indépendant a permis au Cameroun d'accéder à l'Initiative de Remise de Dette PPT). REM a succédé à GW en 2005, et collabore avec les agents du MINFOF en participant à des contrôles de terrain et à des études sur des questions spécifiques de gouvernance forestière. L'Observateur repose sur des techniques éprouvées d'investigation de terrain et utilise des informateurs locaux. Il participe au suivi des contentieux, et partage ses constats avec un Comité Interne de Lecture et directement avec le Ministre. Les résultats des missions de terrain de GW et de REM sont régulièrement publiés sur internet.
- Le Programme **Global Forest Watch (GFW)** du WRI soutient les efforts de contrôle forestier du Cameroun par la télédétection et les systèmes d'information géographique, et tient à jour, à l'intention des utilisateurs, des gestionnaires des ressources forestières et d'autres acteurs intéressés par les forêts camerounaises, une base de données cartographiques et statistiques. La Banque mondiale a obtenu que soient nouées des relations officielles entre le gouvernement camerounais et le GFW dans le cadre du troisième Programme d'ajustement structurel (CAS III).

- Le **WWF (Fonds mondial pour la nature)** a été impliqué dans la plupart des initiatives en matière de politique et de conservation forestières, dont l'organisation du premier Sommet des chefs d'État d'Afrique centrale sur la conservation et la gestion durable des Forêts tropicales (Yaoundé, 1999), l'élaboration des orientations nationales pour la préservation de la biodiversité et la gestion des principales aires protégées.
- La **Wildlife Conservation Society** a engagé un important partenariat avec le MINFOF et CAMRAIL (la société camerounaise nationale de transport ferroviaire), elle leur apporte son assistance technique pour la protection de la diversité biologique des parcs nationaux et la lutte contre le braconnage.
- L'**Union mondiale pour la Nature (UICN)** contribue à l'élaboration de politiques de préservation de la biodiversité et de gestion des ressources naturelles, de la faune et de la viande de brousse. Elle soutient également la participation des parlementaires et de la société civile à l'élaboration de ces politiques et au suivi de leur mise en œuvre.

La **Last Great Ape Organization** s'attaque aux pratiques corrompues qui compromettent la protection de la biodiversité en collaborant avec le MINFOF dans la lutte contre le braconnage commercial et la vente des espèces protégées. En plus de participer au monitoring des infractions, LAGA est aussi impliquée dans toutes les étapes de l'application de la loi camerounaise sur la faune, depuis les interpellations de terrain jusqu'aux procès par les tribunaux. Elle entend également investiguer les opérations forestières dans la mesure où celles-ci faciliteraient les infractions à la loi sur la faune.

Notes

1. Comme nous le verrons dans la suite de ce document, l'interdiction a été en partie levée en 1999.
2. La réforme forestière figurait systématiquement dans la Lettre d'intention du Gouvernement camerounais au FMI.
3. En signant le Code de Conduite, les partenaires matérialisaient leur engagement formel à utiliser le Programme Sectoriel Forêts-Environnement (PSFE) comme une plateforme d'harmonisation de leur aide au Gouvernement camerounais dans des domaines relatifs aux forêts et à l'environnement. Le Code prévoit des mécanismes conjoints de financement et d'évaluation, entre autres actions.

CHAPITRE 3

Objectifs et contenu des réformes

L'objectif premier des réformes était de remplacer les anciennes pratiques contractuelles aléatoires et obscures, qui profitaient à une infime minorité, par un système d'accès aux ressources forestières mieux organisé, plus transparent et durable, susceptible de bénéficier davantage aux populations comme à l'environnement. Aussi peu satisfaisante qu'elle ait pu paraître au début, la Loi sur les forêts aura néanmoins fourni une plateforme ratifiée au niveau national, permettant d'initier des réformes au service de cet objectif. Le CAS III, qui a été approuvé en 1998, présentait des mesures qui précisaient et enrichissaient la Loi de 1994 à travers six axes stratégiques (cf. tableau 1). Il s'agissait notamment de :

1. **rationaliser l'utilisation des terres forestières** et définir un cadre pour sécuriser les droits d'accès : réguler l'accès aux ressources forestières, renforcer les droits des populations locales, étendre les aires protégées et préserver la diversité biologique ;
2. **permettre aux communautés de tirer un bénéfice plus important (notamment du point de vue économique) de leurs droits d'usage des ressources forestières** en les impliquant dans la conservation desdites ressources sur le long terme ;
3. **attribuer des titres d'exploitation forestière suivant une modalité plus efficace et transparente** en les conditionnant à une gestion forestière responsable et au paiement de taxes ;
4. **veiller à la viabilité sociale et économique de la gestion forestière** ainsi qu'à la pérennité de la ressource ;

5. **adopter un nouveau système de fiscalité forestière** qui incite à une gestion durable, assure une redistribution plus équitable des revenus forestiers en prenant davantage en compte les communautés, augmente les activités de transformation locale, facilite le recouvrement des taxes, améliore la gouvernance et la transparence du secteur ;
6. **réorganiser les institutions publiques** de sorte que l'organisation et les dépenses du secteur forestier soient en phase avec les objectifs politiques, promouvoir la transparence et la responsabilité, et veiller à ce que l'État se recentre sur ses fonctions essentielles.

Au cours des 10 années suivantes, ces six axes stratégiques ont constitué l'objet essentiel de la collaboration de la Banque mondiale et d'autres partenaires avec le gouvernement. Au fur et à mesure que de nouvelles informations, perspectives ou préoccupations se faisaient jour – par exemple celles liées au changement climatique – elles ont été répercutées dans l'agenda. Les chapitres suivants font état des divers problèmes rencontrés au fur et à mesure de l'avancée des réformes. Leur mise en œuvre n'a pas toujours suivi un cheminement clair et prévisible. L'enchaînement des étapes n'a pas toujours été parfait. Il n'empêche que le processus a avancé.

Organiser le paysage forestier

La classification des forêts du domaine national (fondée sur l'étude de leurs caractéristiques, de leur densité démographique et de leur utilisation) a permis de déterminer les zones à protéger et celles pouvant être vouées à d'autres usages. Le zonage géographique *identifie* les espaces forestiers pour leur répartition, puis le classement *ratifie légalement* cette répartition. Ensemble, le zonage et le classement des forêts permettent aux parties prenantes (gouvernement, communautés, industrie, pour ne citer que ceux-là) d'être mieux assurés de leurs droits d'utilisation. Ils ont permis d'introduire un certain niveau de réglementation et de clarté dans un système jusque-là confus, où le gouvernement se contentait d'agir en propriétaire exclusif des forêts. Le zonage et le classement des forêts ont également favorisé une certaine reconnaissance des droits d'usage traditionnels et l'adoption d'une stratégie nationale pour l'attribution des titres d'exploitation.

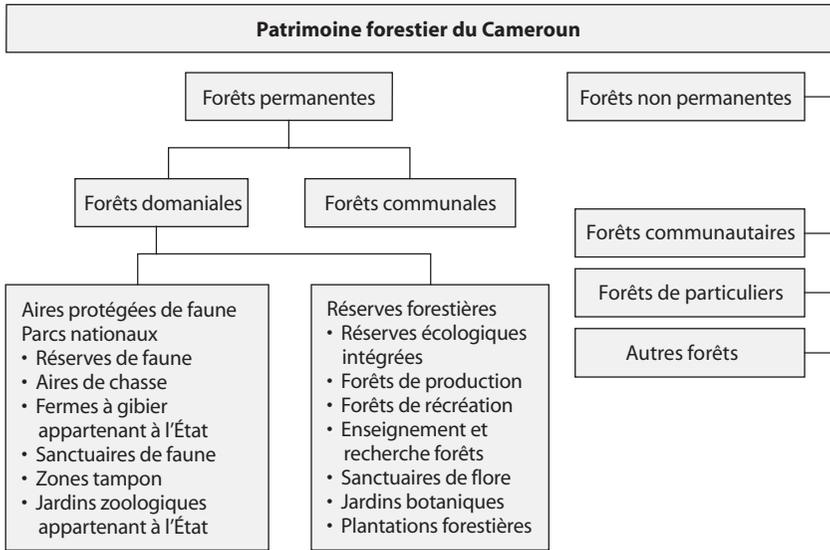
Processus de zonage

La figure 3.1 présente la hiérarchie des zones forestières au Cameroun, réparties selon la Loi de 1994 en forêts permanentes d'une part (autrement

Tableau 3.1. Mesures de réforme forestière contenues dans le CAS III

<i>Domaine de réforme</i>	<i>Loi portant régime des forêts de 1994</i>	<i>Mesures sur les forêts du CAS III</i>
Zonage forestier	Classification du domaine forestier en forêts de production permanentes, en aires protégées et en zones rurales à usages multiples.	Adoption d'une stratégie nationale de planification des concessions forestières, en tenant compte des impératifs de gestion durable des forêts.
Foresterie communautaire	Reconnaissance des droits des communautés locales à gérer des forêts communautaires grâce à l'établissement d'une relation contractuelle avec l'administration.	Adoption d'un droit de préemption des communautés locales sur les forêts avoisinantes en vue de les convertir en forêts communautaires, avant qu'elles ne soient attribuées comme ventes de coupe (où l'exploitation est autorisée sur une superficie maximale de 2 500 hectares et pour une durée de trois ans au plus).
Système d'attribution des titres	Attribution de titres d'exploitation forestière à court et à long termes à travers un appel d'offres public au cours duquel des critères techniques et financiers sont pris en compte.	Adoption de nouvelles règles détaillées relatives à l'attribution des titres d'exploitation forestière, y compris des critères de sélection révisés et un mécanisme de validation externe par un observateur indépendant.
Gestion durable des forêts	Présentation des plans d'aménagement forestier appliqués par des sociétés privées dans les forêts de production permanentes et supervisés par l'Administration chargée des Forêts.	Adoption de procédures de préparation, d'approbation et de suivi des plans d'aménagement forestier. Sélection d'organisations non gouvernementales internationales chargées de contrôler et d'évaluer sur le terrain l'application de ces plans. Mise en place d'un système de garantie pour assurer le respect des plans d'aménagement forestier.
Fiscalité forestière	Mention d'un système de rétrocession d'une partie de la redevance forestière aux communes et aux communautés riveraines.	Adoption de réformes de la fiscalité forestière, y compris la création d'un programme de sécurisation des recettes fiscales forestières (pour à un meilleur suivi et un meilleur recouvrement des redevances forestières) et d'un système de redistribution annuelle de la redevance forestière annuelle (50 % à l'État, 40 % aux communes et 10 % aux communautés locales).
Adaptation du cadre institutionnel	Réorganisation des institutions publiques afin d'y promouvoir la bonne gouvernance (régulation et contrôle). Transfert des activités productives au secteur privé, aux communautés locales et aux communes.	Refonte du statut institutionnel de l'Office national de développement des Forêts (ONADEF) dans le but de clarifier son mandat et ses sources de financement.

Figure 3.1. Les zones forestières du Cameroun



Source : GFW 2005

dit, les aires protégées, les réserves et les forêts de production) et non permanentes d'autre part (comprenant les « zones rurales », (à usages multiples) qui sont des terrains forestiers situés près des villages et des hameaux, et sont rangées dans la catégorie « Autres forêts » de cette figure 3.1).

Selon la Loi de 1994, le *domaine forestier permanent* doit, grâce au classement, voir sa superficie augmenter graduellement jusqu'à couvrir 30 % du territoire national. Tous les d'écosystèmes forestiers doivent s'y trouver représentés et faire l'objet d'une gestion durable. Dans ce domaine, les utilisations locales des ressources forestières y sont limitées tandis que la forêt de production et les forêts communales occupent la majeure partie de l'espace. Le *domaine forestier non permanent* – forêts communautaires, forêts de particuliers et autres forêts – est réservé à d'autres utilisations et couvre au moins cinq millions d'hectares. Ces espaces peuvent être convertis à des utilisations non forestières. Les forêts de particuliers n'ont jamais été inventoriées et leur superficie est inconnue.

Les zones géographiques ont été établies par télédétection, à partir du couvert végétal et d'analyses démographiques sommaires. Les consultations locales, les enquêtes socio-économiques et le recensement des utilisations traditionnelles des arbres et des pratiques foncières furent

extrêmement limités, donc insuffisants. Dans certains cas, le gouvernement a paru penser que le zonage pourrait se substituer à la concertation. En conséquence, plusieurs observateurs ont considéré le plan de zonage comme un instrument visant à retirer le contrôle des forêts aux populations locales. En fait, le zonage, et plus particulièrement le classement, ont permis de clarifier les droits d'utilisation des forêts et renforcé la capacité des populations locales à contrer les tentatives d'empiètement et de violations de leurs droits (cf. encadré 3.1).

Encadré 3.1

Le zonage des forêts a-t-il spolié les populations locales de leurs droits ?

Depuis la période coloniale, tous les terrains forestiers sont propriété de l'État. Les droits traditionnels sur un terrain forestier local et les produits afférents peuvent avoir été exercés pendant des siècles, il n'empêche qu'ils n'ont nullement été reconnus au sens officiel du terme. Le zonage et la classification des forêts ont justement eu pour vocation de remédier à cette absence de droits d'usage sécurisés. Ces deux processus devaient d'abord permettre de déterminer comment les divers types d'espaces forestiers peuvent être utilisés (ou non), puis clarifier ces décisions et faire prévaloir l'état de droit. Avec des droits d'usage clairement définis, les pratiques régressives héritées de la période coloniale et les trafics d'influence peuvent être combattus. Les citoyens peuvent s'exprimer et engager des actions en justice lorsqu'ils estiment qu'ils ont été spoliés de leurs droits.

Au Cameroun, c'est la classement des forêts – et non le zonage – qui confère ce pouvoir légal. Le classement place les forêts dans une catégorie juridique donnée, et le régime de propriété ne peut être formalisé que lorsque l'attribution d'un titre sur une zone forestière donnée a fait l'objet d'un débat public et que des opinions contraires se sont exprimées. Le zonage et le classement des forêts auraient pu être plus efficaces, démocratiques et participatifs, mais les données recueillies indiquent que les limites proposées dans le plan de zonage original ont été fréquemment modifiées lors du classement pour tenir compte de l'occupation effective, souvent au détriment des concessions forestières déjà attribuées.

Source : Tchuitcham 2006, les auteurs.

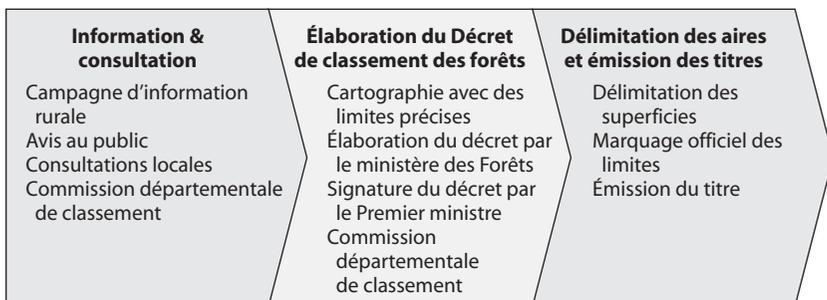
Il est prévu que le zonage s'applique à l'ensemble du domaine forestier national (soit 30 millions d'hectares). Le plan de zonage a été achevé dans la partie sud du Cameroun, où 14 millions d'hectares ont été classés. Sur ce total, environ 6 millions d'hectares ont été désignés comme forêts de communautés rurales et forêts de particuliers, près de 6 millions d'hectares ont été classés dans les forêts de production à long terme (concessions forestières), et le reste pour la conservation de la biodiversité.

Le processus de classement

Le classement des forêts est une procédure très sensible et potentiellement controversée, car il définit juridiquement le statut et l'utilisation à venir d'un espace donné (figure 3.2). Il implique la consultation des communautés locales qui – pour compenser les faiblesses relevées plus haut – peuvent demander une modification sensible des délimitations du plan de zonage (cf. encadré 3.2). Parce qu'il vise à clarifier le régime foncier et à fixer les obligations de l'État et des citoyens, ce qui n'est pas toujours du goût de certains organismes publics, le classement des forêts a indéniablement des implications politiques. Le retard accusé dans l'obtention du quitus du Premier ministre pour le premier lot de forêts à classer pourrait s'expliquer par la nouveauté de l'approche, par le nombre élevé de transactions et la grande quantité de superficies en jeu. Il n'est donc pas étonnant que certains projets de décret portant classement des forêts soient restés dans les parapeurs des services du Premier ministre pendant plus de deux ans.

La création des UFA – qui sont des forêts de production devant relever d'une exploitation durable sur la base de rotations de 30 ans – constituait une étape essentielle de la politique de gestion forestière introduite par la Loi de 1994. Grâce à la pression exercée en janvier 2000 par ses

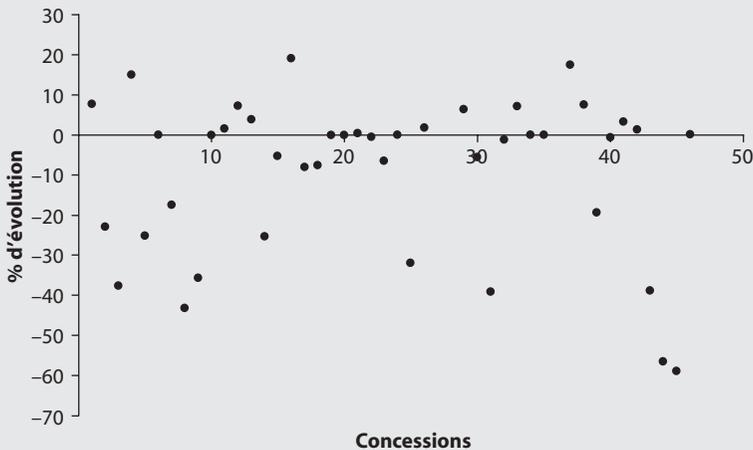
Figure 3.2. Le processus de classement des forêts



Encadré 3.2**Impact des consultations sur la taille et les limites des concessions forestières**

Dans la plupart des concessions issues du classement des forêts de production, les populations locales ont revendiqué des terres que le plan de zonage avait prévues pour les nouvelles concessions forestières, et demandé que les délimitations soient ajustées en conséquence. En dépit de la résistance initiale des autorités, les limites de la plupart des concessions (actuelles et envisagées) ont été modifiées pour refléter les prétentions foncières des riverains. La figure illustre l'évolution de la superficie au terme du classement. Même si aucune étude spécifique n'a été menée pour montrer jusqu'où les prétentions locales ont été prises en compte, on peut relever que les limites du plan de zonage ont été ajustées pour 36 des 45 projets de classement. Les ajustements ont varié, allant d'une réduction de 59 % de l'aire proposée à une augmentation de 19 %.

Lorsque c'était possible, l'administration a compensé les surfaces perdues en prenant sur les unités forestières d'aménagement ou les zones d'exploitation minière non attribuées, ce qui, dans certains cas, a conduit à une augmentation de la surface totale des concessions concernées.

Impact du processus de classement des forêts sur les aires de concession

Source : les auteurs, à partir de la base de données du MINFOF

partenaires extérieurs, dont la Banque mondiale, l'administration chargée des Forêts a apporté un soin particulier à l'établissement des UFA, en commençant par celles qui ont été attribuées en 1997. En 2006, sur les 96 UFA concédées, 45 avaient été formellement classées (cf. annexe 2). Ces 45 unités couvraient 51 % de la superficie de la forêt de production, soit plus de 3 millions d'hectares.

Les aires protégées ont été soumises à la même procédure de zonage et de classement que les UFA. Les zones forestières du Cameroun comptent actuellement 3,9 millions d'hectares de parcs nationaux, de sanctuaires de faune, de réserves fauniques et autres zones de conservation. En outre, près de 900 000 hectares d'UFA qui, selon le plan de zonage, étaient initialement voués à l'exploitation, n'ont pas été attribués à l'industrie mais plutôt affectés, au moins provisoirement, à des fins de conservation (cf. annexe 3).

Efforts pour le développement de la gestion communautaire des forêts

Introduite sous les tropiques humides au cours des 25 dernières années, en commençant par l'Asie, la foresterie communautaire a enregistré des résultats mitigés à cause de divers facteurs locaux comme les traditions de gestion, les rapports entre les différents utilisateurs de la forêt au titre des droits que leur conférait leur régime de propriété, l'existence de marchés pour certains produits, le coût d'accès à ces marchés, les relations avec les collectivités et les autorités locales, sans oublier le comportement de l'administration. De toutes les innovations introduites dans le secteur forestier du Cameroun, la gestion forestière communautaire constitue certainement l'enjeu le plus important.

Avant la Loi de 1994 portant régime des forêts, le concept de foresterie communautaire était inconnu au Cameroun. La loi l'a introduit pour associer les communautés à la gestion durable des forêts et à la conservation de la diversité biologique, tout en réduisant la pauvreté des populations rurales et en améliorant la gouvernance dans le secteur forestier. Les nouvelles mesures réglementaires et institutionnelles mises en place avec le CAS III, ont permis de créer des forêts communautaires (sur les terres boisées entourant les villages, dans le domaine forestier non permanent), et des forêts communales (dans le domaine forestier permanent).

Forêts communautaires

Au Cameroun, comme ailleurs en Afrique tropicale humide, les termes de « forêt communautaire » renvoient spécifiquement à une forêt consti-

tuée et organisée essentiellement pour la production de bois d'œuvre. La « forêt communautaire » camerounaise réfère précisément à une forêt placée sous la responsabilité d'une communauté et à sa diligence, parce que cette dernière y exerce des droits coutumiers. Il est important de noter que la forêt communautaire, à l'instar de la concession forestière, comporte le droit de gérer la forêt, mais ne transfère pas de droit foncier.

Les forêts communautaires constituent donc en fait un sous-ensemble des forêts utilisées par les communautés – distinction pas toujours établie dans les discussions sur ce sujet. La plupart des produits forestiers prélevés par les populations rurales et autochtones à des fins commerciales ou pour leur usage propre, ne proviennent pas uniquement des forêts communautaires au sens strict, mais plutôt de l'espace forestier plus large, incluant les concessions forestières, les zones de chasse communautaires et certaines aires protégées, auquel ces populations ont accès, de droit ou de fait. L'importance de la gestion communautaire ne saurait donc être mesurée uniquement en comparant la surface allouée aux 'forêts communautaires' à celle des parcs nationaux et des forêts de production.

Les premières forêts communautaires du Cameroun, Mbimboé et Bengbis, ont été créées en 1997. Mais, par la suite, la progression a été lente. Afin d'accélérer leur déploiement, un délai a été fixé au gouvernement pour qu'il identifie les zones éligibles. Le paradoxe de ce procédé qui consistait à demander au *gouvernement* de déterminer l'emplacement d'une *forêt communautaire* dans un espace (la forêt non permanente) où il n'était pas censé intervenir, appelait un ajustement. En décembre 2001, les communautés ont eu officiellement le droit d'empêcher l'attribution d'un permis de vente de coupe dans leurs lieux d'activité, en faisant valoir leur intérêt à la création d'une forêt communautaire qu'elles pourraient gérer elles-mêmes. Très souvent, les communautés invoquent ce droit de préemption ; elles disposent alors de deux ans pour prendre une décision définitive et se préparer à gérer la forêt communautaire qui leur a été attribuée.

Chaque forêt communautaire doit être gérée dans le cadre d'une convention signée avec l'administration forestière locale qui, dès lors, confie à la communauté une partie du domaine forestier non permanent (pas plus de 5 000 hectares), étant entendu qu'elle devra la gérer, la conserver, voire l'exploiter en fonction de ses besoins (République du Cameroun, 1995 ; Oyono, 2004). La communauté bénéficie de l'assistance technique de l'ad-

ministration forestière, et exploite cette forêt en suivant un plan simple de gestion (PSG) qui détermine ses tâches (Oyono, 2004).

À quelques exceptions près (cf. encadré 3.3), ce sont des intérêts particuliers plutôt qu'une délibération collective de la communauté, qui ont motivé la création des forêts communautaires. Selon le MINFOF, en avril 2008, l'administration des Forêts a approuvé les plans d'aménagement de 174 communautés sur près de 1 110 000 hectares (cf. figure 3.3), contre 51 forêts (près de 196 000 hectares) en 2007. En 2008, des accords ont été conclus pour 177 forêts : plus de 75 % des forêts communautaires se trouvent dans les provinces de l'Est, du Centre et du Sud, importantes zones forestières où les communautés ont coutume d'exploiter le bois.

Encadré 3.3

Protection de la biodiversité des forêts limitrophes des villes : la forêt communautaire de Bimbia Bonadikombo

La forêt tropicale humide sur les contreforts ouest du Mont-Cameroun recèle plusieurs essences d'importance nationale et mondiale. Son exubérante biodiversité – 1 500 essences, parmi lesquelles 24 endémiques et 43 rares ou nouvelles pour la science, rassemblées sur une superficie relativement petite – est menacée, du fait de la proximité de la ville de Limbé (qui compte 85 000 habitants) et de ses banlieues. Le marasme économique et la croissance démographique ont accru la demande de produits venant de la forêt.

En 1998, les populations locales, préoccupées par le recul de la forêt, ont fédéré leurs énergies avec le *Mount Cameroon Project*, l'administration locale en charge des Forêts et d'autres parties prenantes, pour créer le Conseil de gestion des Ressources naturelles de Bimbia Bonadikombo (BBNRM) et établir une forêt communautaire chargée de protéger et gérer la forêt restante. Les plans de la Forêt communautaire de Bimbia Bonadikombo ont été élaborés et approuvés ; en août 2002, le BBNRM gérait déjà activement la forêt.

Cette forêt occupe 3 735 hectares. Sa majeure partie – surtout au nord – a été relativement dégradée par l'activité humaine, y compris l'agriculture de subsistance, la chasse, la collecte du bois de chauffe et l'exploitation forestière artisanale. La partie sud de la forêt riche en biodiversité (1 229 hectares) est réservée à la conservation et toute exploitation y est prohibée. Des bénévoles délégués par les chefs de village y organisent des patrouilles régulièrement. En

2006, les recettes générées par les amendes et la vente de produits forestiers s'élevaient à environ 3 680 DEU (1 840 000 FCFA), soit 45 % du revenu total des permis délivrés aux fins d'utilisation de la forêt. Le BBNRMC encourage l'éco-tourisme et la recherche, dans l'espoir que de telles activités vont accroître les avantages tirés de la conservation de la forêt.

La conservation de la partie sud s'accompagne, au nord, d'efforts pour utiliser durablement la forêt. La stratégie de conservation pourrait échouer si les zones forestières du nord ne parviennent pas à leur offrir des alternatives pour leur subsistance. Le BBNRMC octroie des titres d'exploitation forestière à différents groupes – petits exploitants de bois d'œuvre, charbonniers et collecteurs de bois de chauffe, entre autres – sur la base de quotas prédéterminés (malheureusement fixés en l'absence d'un inventaire forestier). Étant donné que l'agriculture représente la principale menace pour la forêt, le BBNRMC soutient l'adoption de l'agroforesterie pour développer les plantations tout en dissuadant les paysans de défricher de nouvelles parcelles. Trois pépinières ont été créées avec le soutien financier et l'assistance technique du Centre mondial d'agroforesterie.

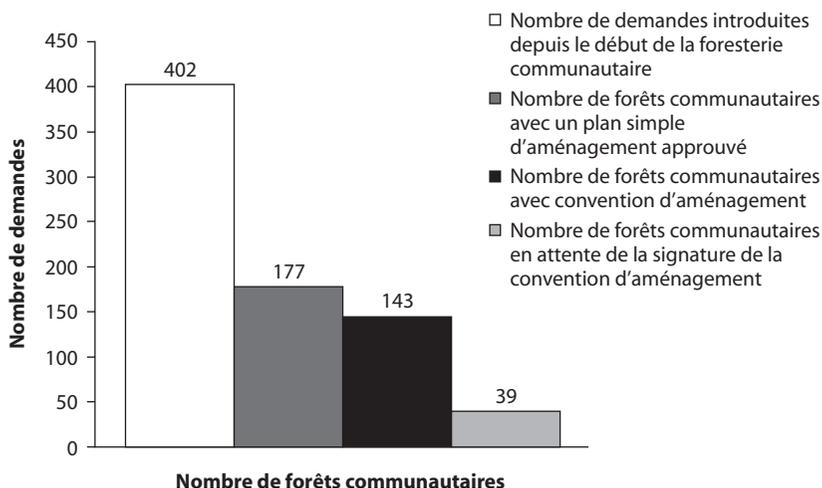
En clair, l'aménagement de la forêt communautaire de Bimbia Bonadikombo s'inscrit dans un contexte complexe – à la proximité du développement urbain, où les questions de conservation de la biodiversité et des moyens de subsistance interfèrent d'une manière peu commune. Le mode de gestion actuelle a eu des effets positifs sur la conservation, mais il est de plus en plus évident que les efforts locaux ne pourront durer sans soutiens et partenariats externes. Étant donné le nombre restreint de touristes dans cette région et la forte demande de bois de chauffe de la ville de Limbé, il est à craindre que ce modèle ne soit pas soutenable.

Source : les auteurs ; Godwin et Tekwe 1998

Forêts communales

La Loi de 1994 sur les forêts permet à une commune de créer son propre domaine privé au sein du domaine forestier permanent, à la condition de définir un plan d'aménagement en accord avec l'administration forestière.

À l'instar des forêts communautaires, les forêts communales ont été encouragées par les bailleurs de fonds étrangers. L'exemple le plus connu est sans doute celui de la première forêt communale – la forêt communale de Dimako – un espace forestier de 16 000 hectares, constitué en 2001 sur la base d'un plan d'aménagement élaboré avec le concours financier du Gouvernement français. À l'heure actuelle, seules six

Figure 3.3. Processus de création des forêts communautaires – Situation en Avril 2008

Source : MINFOF, 2008

forêts communales sont classées (Dimako, Yokadouma, Mouloundou, Gari Gombo, Djoum, Messondo), pour une superficie totale d'environ 153 500 hectares, parmi lesquels 121 000 hectares sont gérés suivant le plan d'aménagement approuvé. Onze autres forêts communales (près de 247 000 hectares) se trouvent à divers stades du processus de classement, et 4 autres (près de 92 000 hectares) sont sur le point d'initier le processus (Ngueneng et al. 2007).

Les forêts communales génèrent des revenus substantiels pour les collectivités locales décentralisées, qui viennent s'ajouter aux 40 % de la redevance annuelle sur la superficie, qu'elles perçoivent si une UFA se trouve tout ou partie incluse dans les limites de la commune (il s'agit-là d'une disposition que les maires cherchent à exploiter). Le premier congrès national sur les forêts communales qui s'est tenu à Yaoundé en juin 2006, a permis de réunir des maires de régions forestières, qui ont pu échanger leurs expériences et tirer les leçons qui s'imposaient.

Une nouvelle stratégie pour l'attribution des titres d'exploitation forestière

Stratégie de réorganisation des forêts domaniales de production

Jusqu'à la fin des années 1990, les titres d'exploitation attribués concernaient des zones forestières modestes ou des volumes de bois déterminés

dans le cadre de contrats à court terme. Ces contrats semblaient conclus sans aucune rationalité, ni cohérence avec les objectifs de gestion durable de la Loi de 1994. À l'époque, il n'était pas rare que le droit d'exploiter une même zone soit attribué à différentes personnes ou sociétés, ou que des titres d'exploitation concernent des aires protégées. Pour corriger ces problèmes, le gouvernement a adopté en 1999 une politique de planification et publié un livret présentant les caractéristiques de tous les titres forestiers ainsi que leur évolution probable au cours des trois années suivantes.

Politique de planification

Parmi les principaux titres forestiers définis par la Loi de 1994 sur les forêts, on peut citer les droits à long terme sur les UFA, les ventes de coupe à court terme et des petits titres (autorisations personnelles de 30 m³, permis de coupe de 300 m³ et de récupération du bois d'œuvre après la conversion de terres ou sur autorisation spéciale). Les ventes de coupe – accordées dans le domaine national, dans la forêt non permanente qui peut être convertie à des usages autres que forestiers si les communautés locales en décident ainsi – permettent d'exploiter un maximum de 2 500 hectares pendant une période de trois ans non renouvelable.

Par le biais de ce livret, le gouvernement a fait connaître son plan visant à ce que les UFA gérées durablement remplacent les licences délivrées avant 1994 et deviennent progressivement la principale source de bois commercial du Cameroun. Tous les titres forestiers reposant sur le volume, et tels que les ventes de coupe et les petits titres, devaient diminuer au fil du temps. Même si les petits titres n'ont pas disparu (et servent de point d'entrée à l'exploitation illégale), en 2006, les concessions forestières exploitées sur la base d'un plan d'aménagement ont fourni plus de 85 % du bois légalement exploité, hausse remarquable par rapport aux 30 % de 1998.

Même s'ils s'adressent principalement à l'industrie, la politique de planification et le livret ont réaffirmé l'objectif de développement de la foresterie communautaire, ainsi que l'intention du gouvernement de réduire les coupes totales pour ramener l'exploitation à des niveaux maîtrisables. Le plus important, c'est que cette politique s'est appuyée sur une cartographie montrant les titres forestiers valides et permettant de détecter facilement les coupes effectuées à partir de titres expirés ou illégaux. Le livret et les cartes ont été mis à jour à plusieurs reprises et tenus à la disposition des parties intéressées.

La planification a permis de prévoir la disponibilité des concessions ou les ventes de coupe et d'introduire la concurrence dans le secteur privé.

Elle a centralisé la délimitation, l'attribution et le suivi des concessions, empêchant ainsi les attributions discrétionnaires de titres par les autorités provinciales ou départementales, qui avaient été jusqu'alors particulièrement difficiles à détecter et à éradiquer.

Système d'attribution des concessions et des ventes de coupe

Les réformes ont introduit un système d'appel d'offres public pour l'attribution de titres d'exploitation forestière sur 15 ans renouvelables, moyennant des dispositions assurant une gestion durable des forêts. Pour être retenu comme adjudicataire sur une concession, un soumissionnaire doit faire la preuve de son expertise technique comme de sa capacité d'investissement et formuler la proposition financière la plus élevée. Lors de l'obtention d'une concession, l'adjudicataire s'engage à appliquer un plan d'aménagement présentant des garanties techniques, sociales et environnementales spécifiques. Le Cameroun a été le premier pays au monde à adopter cette approche. Des démarches similaires sont prévues dans d'autres pays du Bassin du Congo, et sont envisagées au Brésil.

Moins de 10 ans après l'adoption de ce système au Cameroun, on est passé, s'agissant des titres d'exploitation forestière, de concessions à court terme attribuées par décision administrative et sans aucune obligation de gestion durable, à des concessions à long terme attribuées sur appel d'offres et assorties d'obligations d'aménagement pendant toute la durée du contrat.

La concurrence a rapidement augmenté le « loyer » de la surface forestière concédée (la redevance annuelle de superficie). On est ainsi passé d'une base de 0,6 dollars par hectare en 1990 (taux fixé par l'administration) à des moyennes de 5,6 dollars par hectare pour les UFA en 2006 et de 13,7 dollars par hectare pour les ventes de coupe en 2005. Mais ce qui est tout aussi important à relever, sinon plus, c'est que la procédure d'appel d'offres a attiré au Cameroun des entreprises plus respectueuses de l'environnement et de leurs obligations fiscales.

Fonctionnement de la procédure d'appel d'offres

L'attribution des UFA et des ventes de coupe est supervisée par la Commission interministérielle d'Attribution des Concessions forestières, qui comprend des représentants de divers départements ministériels (Forêts, Finances), des représentants des syndicats, des experts et un observateur indépendant. Ce dernier est une personne physique qui ne travaille pas pour le compte du gouvernement et qui assiste aux réunions de la Commission interministérielle, relit les offres, observe le déroulement pour

apporter ses recommandations et adresse un rapport sur l'intégrité du processus au ministre en charge des Forêts.

Les critères et procédures de sélection sont régis par des règles périodiquement révisées en fonction des leçons tirées des sessions successives d'adjudication. Les sessions sont précédées de séances publiques au cours desquelles le système est expliqué aux soumissionnaires potentiels. Toute entreprise enregistrée au Cameroun est habilitée à soumissionner¹. Des instructions détaillées sont fournies aux soumissionnaires dans les dossiers de l'appel d'offres, alors que le détail des procédures d'évaluation des offres est publié dans des textes officiels. Les critères de sélection sont financiers et techniques (y compris la capacité technique de l'entreprise, ses investissements antérieurs dans l'industrie et sa surface financière, sans oublier le respect de ses obligations fiscales et environnementales). L'offre financière porte sur le montant de la redevance forestière par hectare et par an, et doit être supérieure à la valeur plancher fixée par la Loi de finances². Les mérites du système d'appel d'offres sont présentés en détail dans l'annexe 4.

Les entreprises adjudicataires d'UFA disposent de 45 jours pour fournir une lettre de garantie, qui correspond à une année entière de redevances forestières. Les entreprises en défaut de paiement au terme échu sont exclues et les concessions sont attribuées à l'entreprise ayant fait la deuxième meilleure offre.

Pour une réflexion sur la manière dont la redevance forestière aurait influencé le comportement des exploitants, on se référera à l'encadré 3.4 ci-dessous.

Performances du système d'appel d'offres

Un indicateur mesurable des performances du système d'appel d'offres est la valeur de la redevance forestière annuelle, qui était précédemment fixée par l'administration mais est devenue l'objet d'enchère après l'introduction du système d'adjudication. La redevance forestière a augmenté substantiellement depuis l'entrée en vigueur du système d'appel d'offres. S'il est vrai que d'autres facteurs tels que le marché international et la qualité des forêts affectent certainement les offres proposées, il n'en demeure pas moins que l'application du système d'appel d'offres public a entraîné une augmentation des offres financières pour les titres d'exploitation forestière.³

L'efficacité du système d'appel d'offres public dépend largement de la garantie d'une réelle mise en concurrence et de la confidentialité des offres. Ces deux facteurs permettent de s'assurer de la réelle volonté des

Encadré 3.4**Comment la redevance forestière a-t-elle influencé le comportement des exploitants ?**

Boscolo et Vincent (2007) ont suggéré que les « redevances de superficie [taxe forestière annuelle assise sur la superficie de la concession] peuvent conduire les concessionnaires à accélérer la coupe de bois et accroître la sélectivité » ; et d'ajouter qu'« au Cameroun, le niveau atteint par les redevances de superficie incitent les concessionnaires à exploiter la surface de la concession deux fois plus vite que la durée de rotation correspondant au rendement soutenu ».

Les raisons incitant à ne pas respecter l'assiette annuelle de coupe sont nombreuses, surtout lorsque les concessions ne sont pas de très grande taille, conduisant à des AAC étroites, au contraire de la situation qui prévaut au Congo et au Gabon. Par exemple, la coupe accélérée est souvent pratiquée par la plupart des exploitants forestiers asiatiques, qu'ils opèrent en Asie du sud-est ou en Afrique et quel que soit le régime fiscal en vigueur dans le pays. Leur modèle économique s'appuie sur un prélèvement rapide de volumes importants et une mobilité élevée du capital investi (les conglomerats ciblent non seulement l'exploitation forestière mais aussi diverses activités agro-industrielles comme le palmier à huile). Les forts taux d'actualisation privés constituent sans doute la principale raison de l'appauvrissement rapide des forêts. L'Afrique centrale est une région à risques institutionnels et politiques élevés, et les entrepreneurs confient généralement qu'ils ne sont disposés à y investir que s'ils sont assurés d'avoir un prompt retour sur investissement. En Afrique centrale, ce désir de retour rapide tend à accélérer le rythme des coupes, et non leur intensité qui reste limitée par la composition floristique des forêts ainsi que par les caractéristiques du marché. Il semble par conséquent que le comportement des sociétés forestières soit davantage dicté par le taux d'actualisation élevé des agents économiques que par le régime de la fiscalité forestière.

Boscolo et Vincent ajoutent que « la possibilité de reproduire ce succès apparent dans d'autres pays n'est pas évidente, car il est lié à des conditions attachées à toute une série de prêts d'ajustement structurel accordés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international » (p. 518). Leur recommandation est que « les pays qui souhaiteraient encourager les concessionnaires à respecter les exigences de production durable doivent mettre en place des mécanismes qui contrent les incitations à l'accélération de la vitesse d'exploitation, découlant de la redevance de superficie ». Plusieurs mesures de cet ordre ont été appliquées au Cameroun, et d'autres susceptibles de renforcer l'arsenal fiscal actuel sont examinées en détail dans le présent rapport.

soumissionnaires de s'acquitter de leur paiement. Sa viabilité à terme nécessite une révision régulière des règles et des procédures pour éliminer les failles et combler les lacunes qui ne manquent pas d'apparaître au fur et à mesure que les sociétés et les soumissionnaires acquièrent de l'expérience. Après cinq années de fonctionnement relativement satisfaisant, le degré de confidentialité et la supervision de l'Observateur indépendant ont commencé à présenter des signes d'essoufflement ; il est vrai qu'un même Observateur a été nommé sur plusieurs sessions d'appel d'offres en dépit de la réglementation (conçue pour prévenir toute collusion d'intérêts). En conséquence de quoi, lors des deux dernières sessions, le nombre d'offres a diminué (cf. figure 3.4), un nombre anormalement élevé de soumissionnaires a été éliminé lors de la phase d'évaluation technique, et les titres forestiers ont été attribués au seul soumissionnaire restant, pratiquement au prix plancher. Cette situation a poussé la Banque mondiale à demander au Gouvernement d'enquêter sur ce dysfonctionnement et de proposer des solutions avant la session suivante. Ces propositions sont toujours attendues.

Réformes visant à soutenir une gestion durable des forêts

Fondamentaux de la gestion des forêts de production au Cameroun

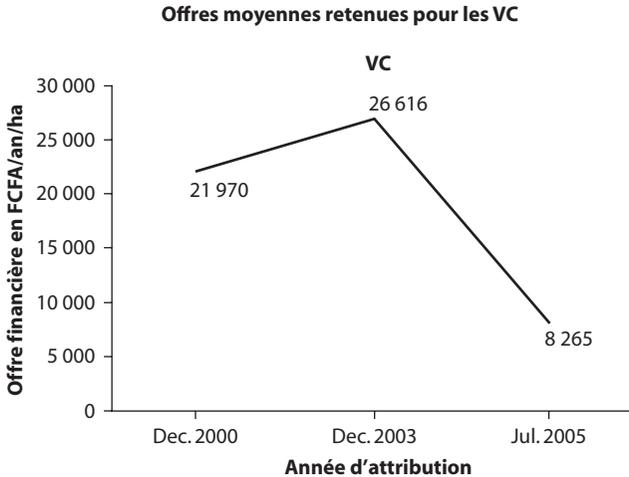
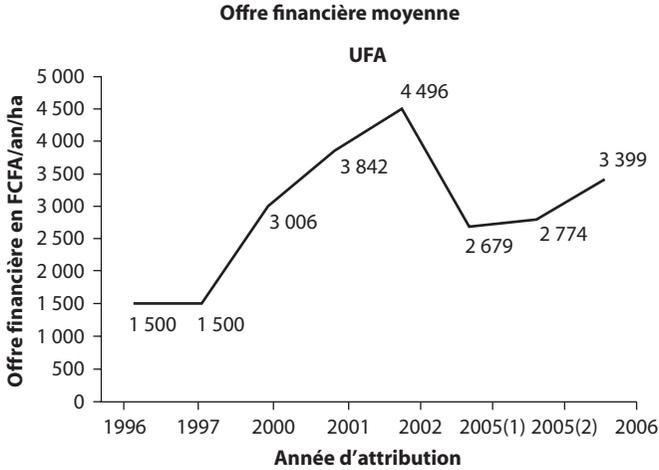
La raison majeure qui a présidé à la promulgation d'orientations pour la gestion des forêts du Cameroun, était d'amener l'industrie forestière à adopter des pratiques prenant en compte la durabilité tant écologique que social. On en appréciera mieux les effets si l'on en comprend les articulations.

Le plan d'aménagement d'une forêt de production commence par des études topographiques, biologiques et socioéconomiques. Les relevés de données produisent les critères pour la subdivision de la concession en trois zones: 1) la série de conservation (aires relativement petites qui recèlent une biodiversité d'une valeur exceptionnelle et sont interdites à la coupe), 2) la série d'agroforesterie (aires dans lesquelles les populations peuvent continuer à utiliser la terre à des fins agricoles ou autres), 3) la série de production (vouée à l'exploitation industrielle).

La série dite de production est elle-même subdivisée en un certain nombre de zones appelées « coupes annuelles ». Le nombre de coupes annuelles est calculé en fonction de l'intervalle nécessaire entre les récoltes – la période de rotation. La durée de cette période dépend du temps requis pour permettre à nouveau l'exploitation d'une coupe. Dans cet

Figure 3.4a. Évolution de la redevance de superficie

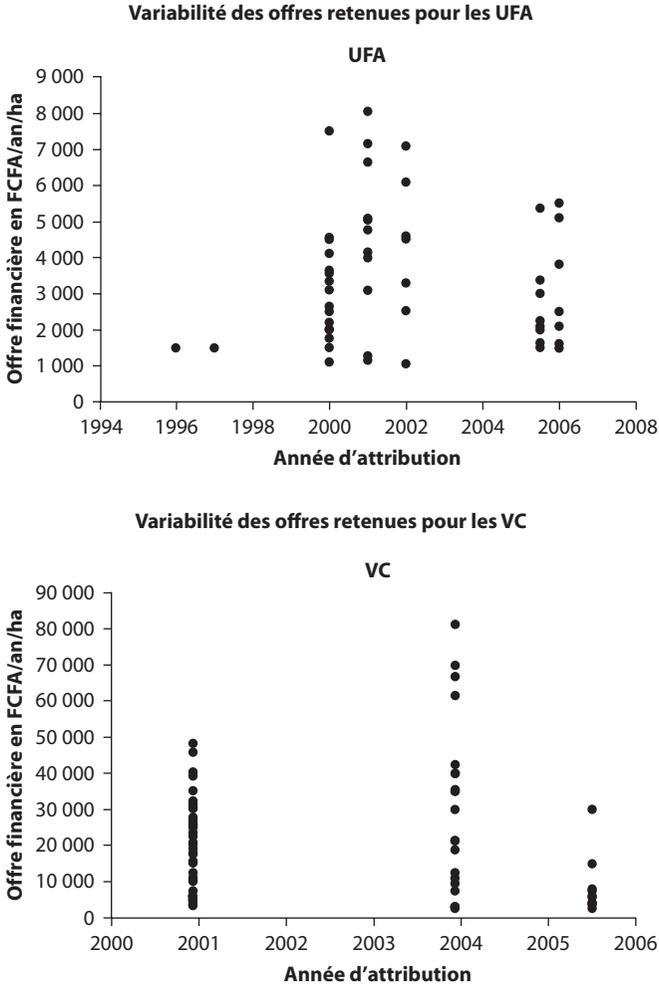
Valeur moyenne des offres retenues pour les UFA et les VC pendant les sessions successives d'appel d'offres



Les valeurs moyennes masquent la variabilité considérable des offres financières retenues pendant la procédure d'appel d'offres, comme le démontrent les deux figures ci-dessous. La distribution éparse de l'offre financière retenue constitue un indicateur de l'efficacité économique du système d'attribution par appel d'offres, car les sociétés réagissent différemment devant des conditions de production différentes, et devant les traits caractéristiques des concessions particulières ou des ventes de coupe en jeu (leur richesse potentielle, la distance par rapport aux scieries ou au port, etc.).

Figure 3.4b. Évolution de la redevance de superficie (suite)

Variabilité des offres retenues pour chaque UFA et pour chaque vente de coupe au cours des sessions successives d'attribution par appel d'offres



Source : les auteurs

intervalle, une nouvelle génération est supposée s'installer, et les jeunes arbres des essences commerciales laissés sur pied lors du premier passage sont supposés atteindre le diamètre autorisé pour la coupe. Les rotations s'étalent généralement sur une période de 25 à 50 ans. Au Cameroun, cette période est fixée à 30 ans.

La taille des assiettes annuelles de coupe est déterminée de manière à minimiser les différences de production annuelle. L'assiette annuelle de coupe sera plus petite dans les zones riches en arbres et relativement plus grande dans des zones moins pourvues. Une fois exploitée, chaque assiette annuelle de coupe est fermée à l'exploitation pour la durée de la période de rotation et les pistes de desserte sont détruites ou laissées à l'abandon.

L'exploitation sélective implique de limiter l'abattage, tous les 30 ans, à quelques essences commerciales par hectare seulement. Lors de la coupe d'une essence donnée, les forestiers doivent vérifier qu'il reste assez d'arbres de cette essence, à une taille suffisante pour lui permettre de se régénérer et d'être pérennisée dans l'écosystème local. Au Cameroun, pour assurer ce résultat et préserver la valeur économique de l'UFA, les plans d'aménagement forestier imposent des contraintes strictes pour l'exploitation des essences les plus précieuses (voir section suivante). Ces exigences incitent d'autant plus les entreprises à récolter des essences « secondaires », même si elles ont moins de valeur.

Sur la centaine d'essences que recèlent en général les forêts tropicales humides d'Afrique centrale, moins de 12 sont habituellement récoltées par chaque entreprise forestière. Lorsqu'elle est bien gérée, l'exploitation sélective vise à altérer le moins possible la composition et la diversité biologique de la forêt, mais certains dommages semblent inévitables (cf. encadré 3.5). Il faut bien avoir à l'esprit que la préservation de l'état originel des forêts est la raison de la création des aires protégées et des réserves de biodiversité, lesquelles doivent donc être établies prioritairement aux forêts de production.

Mise en œuvre des plans d'aménagement forestier au Cameroun

Au Cameroun, les forêts de production font partie du domaine forestier permanent. Elles ne peuvent être converties en forêts de plantation et doivent être exploitées dans le cadre de plans d'aménagement à long terme. Ces plans sont indispensables à la pérennisation des forêts de production, compte tenu qu'elles sont nombreuses à avoir été exploitées au moins une fois selon les modalités antérieures, surtout dans les zones proches des habitats ruraux ou accessibles par la route.

La portée et le contenu des plans d'aménagement forestier, ainsi que les mesures de contrôle, sont clairement définis dans un court décret de 18 pages (MINEF, 222/2002). Ces recommandations juridiquement contraignantes résument des normes complexes, jusque-là, contenues dans des centaines, sinon des milliers de pages de documentation tech-

Encadré 3.5**Régulation de l'exploitation sélective : diversité et autres considérations**

Les forêts de production exploitées de manière sélective conservent-elles la diversité des essences qu'elles contiennent ? La composition des essences peut changer sur le long terme. Parce que le volume qui est d'abord exploité dans une forêt primaire « s'est accumulé sur une longue période, le bois commercial sera probablement d'une qualité et d'un volume qui ne pourront pas être égalés lors de prochains prélèvements... à moins que la forêt exploitée ne soit fermée à toute exploitation ultérieure pour un siècle ou plus. Dans ce sens, la première récolte ne saurait, en termes pratiques, être renouvelée » (Poore et al. 1989). Les essences héliophiles seront favorisées par l'ouverture des peuplements, mais la coupe sélective peut ne pas ouvrir suffisamment le couvert forestier pour permettre la croissance de ces essences (Karsenty et Gourlet-Fleury (2006) ; une observation similaire sur le couvert forestier a été faite en Amazonie par Fredericksen et Putz , 2003). La diversité des essences peut augmenter temporairement, à la suite de ces changements, mais elle pourrait aussi diminuer au niveau régional lorsque les essences des forêts de production seront devenues plus homogènes (Bawa et Seidler, 1998).

Y a-t-il d'autres questions à étudier pour le moyen et le long terme ? Les stratégies de gestion forestière industrielle se fondent sur l'hypothèse que le nombre d'essences acceptées par le marché devrait augmenter en 30 ans entre la première rotation et la rotation suivante. Pour préserver la rentabilité des coupes, l'industrie compte davantage sur la promotion d'un nombre accru d'essences commercialisables à la rotation suivante, au lieu d'attendre que les quelques mêmes essences prélevées au cours de la première rotation se régénèrent de façon à retrouver leur nombre et leur volume originels. Cette stratégie est certes soutenue par des institutions forestières respectées, mais préférer le moyen terme au plus long terme peut faire l'objet de débats sans fin, les données sur la régénération des essences commerciales étant insuffisantes et ne pouvant de ce fait permettre de décisions informées. On a besoin de données pour des périodes supérieures au siècle.

Peut-on planter des essences à grande valeur commerciale au lieu de les laisser se régénérer ? La régénération naturelle constitue la norme dans les forêts de production tropicales. Les gestionnaires des forêts publiques et d'autres experts ne considèrent pas la plantation d'enrichissement comme

Encadré 3.5 (suite)

étant financièrement viable dans les UFA du Cameroun. Les UFA sont très vastes et de nouveaux arbres devront être plantés dans les emplacements éparés où les anciens ont été prélevés.

L'industrie commencera-t-elle à prélever des essences « secondaires » ? Oui, mais nul ne saurait prédire à quel moment le marché se constituera réellement. Les marchés du bois se sont, jusqu'ici, avérés conservateurs et peu enclins à accepter des essences secondaires moins familières bien que techniquement utilisables. Le problème se complique lorsque les coûts d'exploitation sont élevés. Dans ce cas les entreprises forestières tendent à devenir encore plus sélectives, se concentrant sur les essences économiquement les plus rentables. Pour faciliter la réorientation de l'industrie vers les essences « secondaires » au Cameroun, la charge fiscale devrait être allégée pour celles qui sont abondantes et résilientes. L'adoption de techniques d'exploitation à impact réduit (EFIR) pourrait contribuer à diminuer les dégâts causés par une exploitation de plus en plus intense. Bon nombre d'entreprises mettent en place ces techniques EFIR pour obtenir la certification.

La gestion forestière à long terme peut-elle se substituer à la préservation de la biodiversité dans les parcs nationaux et d'autres réserves ?

La stratégie de gestion forestière adoptée au Cameroun devrait rendre, idéalement, les forêts d'exploitation plus stables et productives et moins sujettes à la dégradation. L'exploitation de ces forêts va alléger la pression sur les aires protégées et fournir également des services environnementaux essentiels, mais elles ne peuvent pas remplacer les parcs nationaux et d'autres aires destinées à la préservation des forêts tropicales vierges.

Source : les auteurs ; Poore et al. 1989 ; Bawa et Seidler, 1998

nique, directives et autres textes réglementaires. Elles ont considérablement simplifié les relations entre l'administration chargée des Forêts et le secteur privé.

Cette réforme représente une avancée pour la gestion des ressources, à la fois parce qu'elle introduit des obligations sociales et techniques et parce que la gestion d'une ressource publique est déléguée au secteur privé.

Tous les titulaires de titres d'exploitation sur les UFA doivent élaborer et appliquer des plans d'aménagement forestier⁴. Cette politique marque

le passage d'un mode d'exploitation fondé uniquement sur le marché à une approche de gestion à long terme, mieux organisée, socialement et écologiquement responsable. Les plans d'aménagement doivent être réalisés au maximum trois ans après l'attribution de la concession ; pendant cette période, le concessionnaire forestier ne détient que des droits provisoires et ne peut utiliser qu'une petite partie de la concession. Ces droits sont annulés si le concessionnaire ne remplit pas son engagement d'aménagement. Les plans d'aménagement sont analysés par une sous-commission technique avant d'être soumis à un comité interministériel qui se réunit au moins deux fois l'an.

Les plans d'aménagement doivent présenter une description de l'environnement naturel et social de l'UFA, des données cartographiques, un inventaire de gestion forestière, une définition des zones et des droits d'usage, le marquage des limites de l'UFA et un calcul de son potentiel d'exploitation. Une obligation importante du concessionnaires tient à ce qu'il s'engage à reconnaître et respecter des droits traditionnels et à recourir aux enquêtes socioéconomiques et aux consultations pour organiser l'espace et sécuriser les droits d'usage coutumiers dans une UFA.

Du point de vue technique, les principaux paramètres à respecter sont les suivants :

- 1) la surface et les limites dans lesquelles le bois peut être exploité légalement chaque année, et
- 2) le diamètre minimum des arbres pouvant être coupés légalement (cf. encadré 3.6).

Pour déterminer ces paramètres, l'entreprise doit réaliser un inventaire et traiter les données avec un algorithme de simulation de la croissance de la forêt en fonction des rotations successives. Il est essentiel pour la faisabilité du contrôle, que l'administration forestière n'ait à superviser que des paramètres simples et peu nombreux compte tenu des capacités limitées des services de l'État.

Du point de vue des entreprises, l'élaboration d'un plan d'aménagement constitue un investissement additionnel estimé entre 5 et 12 DEU (3 000 à 7 000 FCFA) par hectare, l'essentiel étant consacré au financement de l'inventaire forestier, à la rémunération des experts techniques et à la collecte des données. Les plans d'aménagement peuvent modifier considérablement les coûts et les bénéfices des entreprises forestières. D'une part, ils ont souvent pour impact de limiter l'assiette annuelle de coupe et augmenter le diamètre minimum d'exploitation, réduisant ainsi les béné-

Encadré 3.6**Règles de base pour l'exploitation dans les unités forestières d'aménagement (UFA) du Cameroun**

Les règles fondamentales d'exploitation du bois dans les UFA ont pour but de promouvoir *la coupe sélective de quelques arbres par hectare une fois tous les 30 ans dans une UFA donnée.*

Quelle superficie peut être exploitée ? En moyenne, seulement 1/30^e de la superficie peut être exploitée pendant une année donnée (assiette annuelle de coupe). Certaines dispositions ont été prises pour limiter les dommages au peuplement restant pendant les opérations de coupe. La même assiette annuelle de coupe ne doit pas être exploitée de nouveau avant que 30 années ne se soient écoulées. Pendant ce laps de temps, on laisse la forêt se régénérer naturellement.

Quels sont les arbres prélevés ? Les concessionnaires ne sont autorisés à prélever que les arbres ayant atteint le diamètre minimum d'exploitation (DME) autorisé, ce dernier différant en fonction des essences. Au départ, les diamètres minimum étaient fixés par l'administration. Ils doivent cependant être révisés (et sont généralement revus à la hausse) en fonction du profil de distribution des essences révélé par les inventaires d'aménagement et de la formule utilisée pour prédire les volumes exploitables lors de la deuxième rotation. Les arbres à abattre doivent être cartographiés et marqués sur les procès-verbaux.

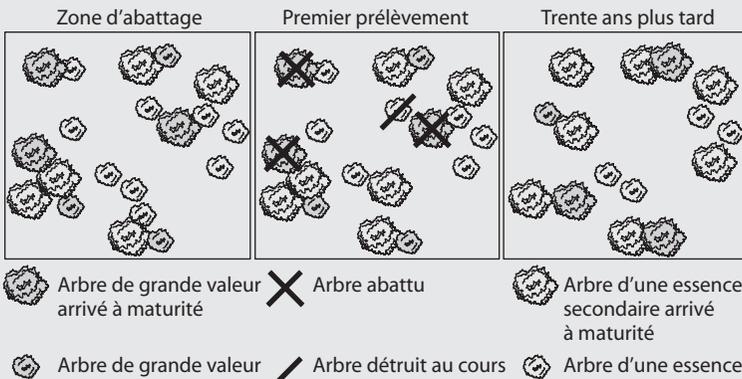
Même si toutes les essences ayant atteint le DME peuvent être abattues (hors essences protégées), le bénéficiaire d'une concession forestière s'intéresse principalement aux essences pour lesquelles existent des débouchés commerciaux et dont le prix de vente lui permettra de couvrir ses différents coûts. La révision des DME permet de préserver suffisamment d'arbres de taille intermédiaire (arbres qui n'atteignent pas le diamètre minimum) au sein des essences de valeur commerciale pour la rotation subséquente.

Que se passe-t-il entre la première et la deuxième coupe ? Très souvent, on prélève plus de volume au sein des essences de grande valeur commerciale pendant la première rotation que lors des rotations suivantes, tout simplement parce que les arbres ont eu beaucoup plus de temps pour arriver à maturité. Hormis le temps, d'autres variables affectent la rapidité avec laquelle les arbres se régénèrent et la composition des essences. À titre d'illustration, l'abattage de grands arbres détruit certains petits arbres avoisinants et les jeunes pousses, même si

L'ouverture du couvert favorise la croissance des essences héliophiles. Le niveau d'ouverture du couvert va affecter la composition des essences dans la forêt régénérée, selon que les essences restantes sont plus adaptées à la lumière ou à l'ombre. Nombre d'essences commerciales – mais pas toutes – sont héliophiles.

Que se passe-t-il lors de la seconde coupe ? Après 30 ans, le même trentième de la concession peut être exploité. Les arbres de diamètre intermédiaire laissés pendant la première coupe seront alors propices à l'exploitation. À ce moment-là, on peut penser que plus d'essences seront devenues commercialisables. Si c'est le cas, les coupes peuvent aussi concerner à nouveau de très gros arbres. Même dans ce cas, les volumes prélevés en second cycle de coupe sont généralement inférieurs à ceux de la coupe initiale, cette dernière ayant prélevé des arbres de très grande dimension (avec un diamètre pouvant être compris entre 200 et 250 centimètres) dont le volume ne saurait se reconstituer au cours d'une rotation de 30 ans. En vertu de la loi, les normes d'aménagement exigent un minimum de reconstitution de 50 % de volume pour le groupe dit des « essences aménagées » d'un cycle de coupe à un autre, et les DME doivent être relevés en conséquence pour atteindre ce seuil.

La figure ci-dessous fournit un exemple très simplifié de ce processus.



Source : les auteurs

* Toutefois, il est à noter qu'on estime à 59 % la surface des UFA de la zone forestière du sud du Cameroun qui ont déjà été exploitées au moins une fois (Abt et al. 2002)

fices. En revanche,, ils contribuent à une meilleure connaissance des ressources forestières, permettant ainsi de créer à moindre coût des réseaux routiers plus adaptés et d'élargir la gamme d'essences commercialisables. La traduction de ces effets opposés en une économie nette ou en une augmentation de charges, dépendra des qualités intrinsèques de la forêt, de la structure des coûts des opérations d'abattage, de la stratégie de commercialisation et de gestion de l'entreprise et de son efficacité dans la transformation du bois. En général, l'effet sur la trésorerie est négatif à court terme, parce que l'abattage des essences de plus haute valeur marchande est réduit, mais positif à long terme, parce que l'exploitation durable du bois, et de meilleures ventes d'essences secondaires, compensent les coûts initiaux. D'une manière générale, le rendement financier de l'aménagement forestier peut être attractif s'il s'accompagne d'efforts pour élargir le nombre d'essences récoltées et réduire les coûts par une exploitation à impact réduit ainsi qu'une utilisation efficace des inventaires forestiers.

Réformes de la fiscalité forestière

Jusqu'en 1994, le régime fiscal forestier du Cameroun reposait principalement sur la taxation des grumes à l'exportation, dans le but essentiel de générer des recettes. Le régime fiscal introduit par la réforme a constitué une réponse aux objectifs tout aussi importants que sont :

- la promotion d'une gestion forestière durable,
- l'accroissement de la capacité de transformation locale,
- la facilitation du recouvrement fiscal,
- le partage plus équitable de la rente forestière par une participation accrue des communautés concernées
- et, enfin, l'amélioration de la bonne gouvernance et de la transparence dans le secteur forestier.

Le nouveau régime fiscal forestier a également été conçu pour compenser, au moins partiellement, la baisse significative des recettes du fait de l'interdiction des exportations de grumes à partir de 2000. Pour une chronologie de la réforme fiscale, on se reportera à l'annexe 5.

Modification du régime fiscal pour inciter à une meilleure gestion forestière

Pour réaliser les objectifs énoncés, la nouvelle organisation fiscale (cf. figure 3.5) repose essentiellement sur :

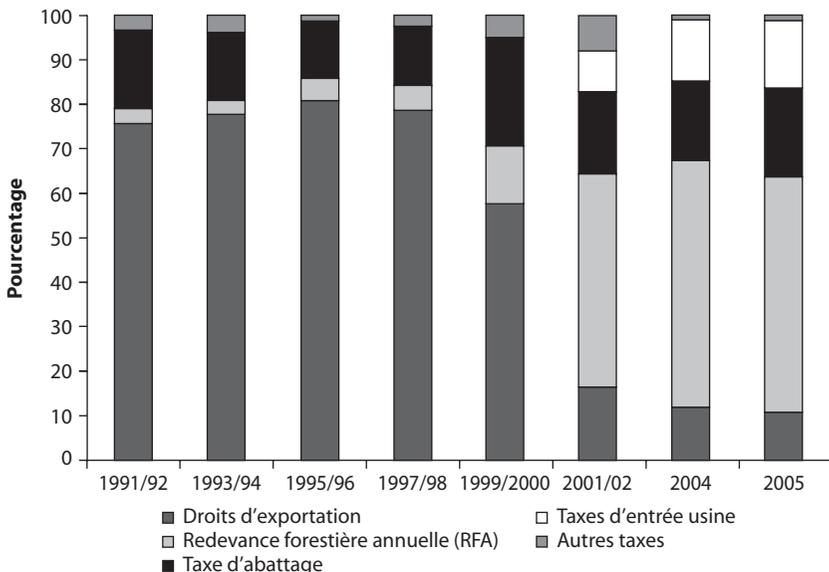
Le changement de l'assiette fiscale en ajoutant à la taxation exclusive taxation du *produit* (volume de bois abattu, transformé et exporté) celle de la *superficie* de la concession (sous forme d'une redevance forestière déterminée de façon concurrentielle et payable annuellement, quel que soit le volume de coupe). Cette mutation, faisant en sorte que l'industrie s'acquitte d'un montant substantiel pour accéder aux ressources forestières, visait à décourager la spéculation, générer un flux de recettes prévisibles pour l'État et les communautés locales, tout en facilitant l'établissement et le recouvrement des taxes.

L'introduction d'une taxe sur le bois brut entrant à l'usine, qui permette de contrôler les mouvements du bois et de pénaliser le gaspillage.

Le transfert de l'essentiel de la fiscalité de l'exportation vers les opérations d'exploitation forestière. Ce transfert devait inciter à l'aménagement forestier (avec un élargissement de la gamme des essences prélevées et une réduction du gaspillage du bois), à l'innovation commerciale et à l'amélioration de l'efficacité du processus de transformation.

La modification structurelle de la fiscalité et la création du Programme de Sécurisation des Recettes forestières (PSRF) ont contribué, en même temps que l'attribution des titres forestiers par appel d'offres, à maintenir

Figure 3.5. Restructuration de la fiscalité forestière



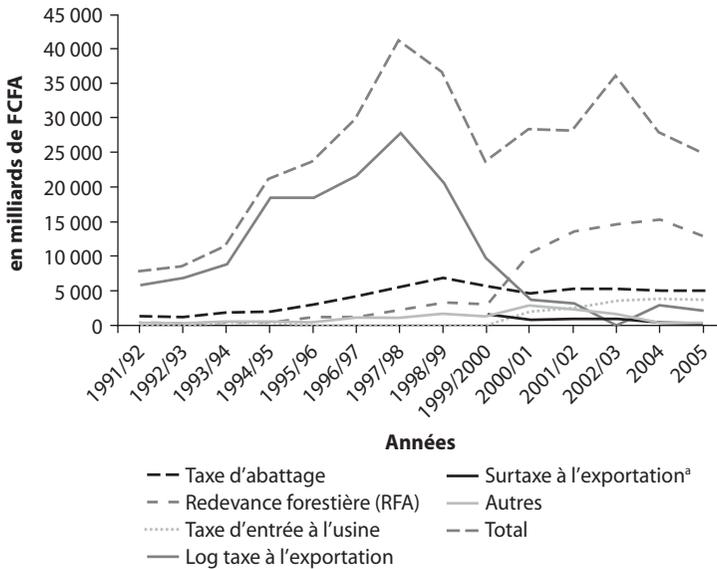
les recettes fiscales à un niveau considérable en dépit de la baisse générale de la production, et de la baisse relative des exportations de grumes (le ratio entre les grumes et les produits transformés est passé de 68:32 en 1999, à 11:89 en 2006). Les recettes de la redevance forestière annuelle sont passées de 1,1 million DEU (260 millions de FCFA) en 1991/1992 à 30,6 millions DEU (15,3 milliards de FCFA) en 2004. En 2005, les trois principales taxes forestières (redevance forestière, taxe d'abattage et taxe d'entrée usine) constituaient plus de 88 % de la charge fiscale totale dans le secteur forestier, contre 10 % environ pour la taxe à l'exportation. La baisse des recettes entre 1997/1998⁵ et 2005 (figure 3.6) semble modeste, étant donné qu'au cours de la même période, l'exploitation commerciale a diminué de plus de 32 %, passant de 3,4 millions de m³ à 2,3 millions de m³.

Système de garantie de performances fiscales et environnementales

La Loi de 1994 portant régime des forêts a instauré un système de cautionnement pour garantir le respect des obligations fiscales et environnementales. Toute entreprise adjudicataire d'une concession doit produire une lettre de garantie correspondant au montant de sa redevance forestière annuelle. Au cas où cette société ne respecterait pas ses obligations fiscales et environnementales, le Trésor public réalise la garantie et recouvre l'équivalent de la somme non acquittée. Malgré la simplicité du système et son potentiel à influencer positivement sur le comportement des sociétés, le Trésor public n'a pas réalisé les garanties engagées, même dans des cas d'exploitations forestières reconnues comme illégales. En fait la plupart des sociétés se sont acquittées régulièrement de leur redevance forestière et le cautionnement a créé une charge de trésorerie supplémentaire, affectant d'autant leur capacité à mobiliser des crédits. Quelques sociétés forestières bien introduites ont pu retarder leur dépôt de caution bancaire jusqu'à ce que l'opinion publique fasse suffisamment pression sur le ministère des Finances. En somme, c'était une bonne idée, mais dont la concrétisation n'a pas produit les effets escomptés.

Rétrocession de recettes fiscales aux communes et communautés locales

La redistribution d'une partie des recettes forestières constitue un moyen de faire profiter les collectivités locales et les communautés de leurs forêts, et de les amener à les considérer comme un actif productif qu'il convient de préserver. La Loi de finances de juillet 1998 a demandé que 50 % des recettes générées par la redevance forestière annuelle soient rétrocédés aux communes et communautés locales, à raison de 40 % pour les communes et 10 % pour les communautés.

Figure 3.6. Recettes fiscales forestières, 1991–2005

Source : les auteurs, sur la base de données du PSRF et de la Direction générale des Douanes

a. Introduite dans la Loi de finances 2000–2001 pour remplacer la surtaxe progressive

La collecte de cette redevance forestière est assurée par le Programme de Sécurisation des Recettes forestières, sous la responsabilité conjointe du MINEF et du MINEFI. Les fonds sont remis aux maires des collectivités forestières situées à proximité des concessions forestières pour financer les plans de développement local définis avec les communautés. Pour renforcer la transparence de ce processus, la Banque et les autres partenaires ont insisté pour que les montants transférés aux communes et communautés soient publiés dans la presse locale et nationale.

Le Programme de Sécurisation des Recettes forestières a redistribué environ 66 millions DEU (35,4 milliards de FCFA) aux communes (80 %) et aux communautés (20 %) entre la mi-2000 et fin 2005. Ces fonds constituent la première source de revenus des collectivités forestières. Des difficultés majeures demeurent, comme l'ont révélé deux audits déjà réalisés (un troisième est en cours). Certaines de ces difficultés ont trait directement à des faiblesses administratives telles que le chevauchement de limites territoriales de communes et de communautés (ces limites constituent la base de calcul des fonds alloués), et à des disparités entre les bases de données du ministère des Finances et du ministère des Forêts.

Des améliorations peuvent être introduites, mais les difficultés à mettre sur pied un système juste et efficace d'allocation des recettes forestières aux communes et communautés persistent dans un contexte de mauvaise gouvernance locale, où les édiles rendent peu de compte. Les populations rurales n'ont guère confiance ni en l'impartialité de l'État, ni en son engagement à servir l'intérêt général ; elles perçoivent les services de l'État comme des instruments de détournement des fonds publics pour servir des intérêts privés. Le travail de la Cour des Comptes récemment créée, qui est l'organisme public indépendant chargé du contrôle des institutions publiques, pourrait contribuer à corriger ces opinions profondément ancrées.

Réforme institutionnelle

La réforme institutionnelle a été partie intégrante de la réforme générale du secteur forestier. Les missions de certains organismes publics n'étaient plus en accord avec la nouvelle politique de retrait de l'État des secteurs de la production et de la commercialisation. D'autres structures administratives, qui étaient minées par une corruption endémique, ont collaboré avec des organisations et des partenaires extérieurs pour gagner en crédibilité. La réforme institutionnelle a cherché à :

- amener les institutions à se concentrer sur leurs fonctions de service public ;
- mettre les secteurs en charge de l'organisation et des dépenses en adéquation avec les objectifs politiques ;
- étendre l'obligation de transparence et l'imputabilité au-delà du MINEF ;
- instaurer des partenariats pour surveiller les forêts.

Chacun de ces objectifs est développé dans les chapitres ci-après.

Se concentrer sur les fonctions de service public

Au début des années 1990, plusieurs ministères et agences étaient impliqués dans la gestion des forêts camerounaises. Le ministère de l'Agriculture était chargé de la foresterie commerciale, le ministère du Tourisme des aires protégées, tandis que des sociétés parapubliques⁶ assumaient quantité de fonctions de production et de commercialisation. Les questions environnementales n'étaient généralement pas incluses dans les responsabilités des organismes publics ou parapublics, ni prises en compte.

La Loi de 1994 portant régime des forêts a stipulé que les institutions forestières devaient se retirer des activités de production et de commercialisation et a autorisé le ministère des Forêts à conclure des conventions avec le secteur privé, les communes, les communautés locales et les ONG, pour certaines prestations de services. La réorganisation de l'Office national de Développement des Forêts (ONADEF) a illustré la nécessité globale d'aligner les institutions forestières et leurs fonctions sur les nouvelles politiques. L'ONADEF avait été créé avant le premier ministère en charge des Forêts (le MINEF, en 1992) et la Loi de 1994. Société parapublique chargée du reboisement industriel et de la promotion de l'utilisation du bois, l'ONADEF avait le monopole des inventaires forestiers et des plans d'aménagement, ce qui allait à l'encontre du développement de services de consultation privés et étayait la conviction selon laquelle la corruption et le clientélisme dominaient son fonctionnement. La résistance des uns et des autres a, bien entendu, retardé le processus, mais l'ONADEF n'avait plus sa place dans le nouveau contexte institutionnel, et a été démantelé en 2002. Une révision des institutions forestières au cours de la même année a fortement influencé l'élaboration du Programme national sectoriel Forêts-Environnement, contribuant à accélérer la réforme institutionnelle (y compris la restructuration budgétaire, cf. chapitre suivant). L'ONADEF a été remplacé par l'Agence nationale d'Appui au Développement forestier (ANAFOR), ayant mission de promouvoir les plantations financièrement et écologiquement viables, créées, acquises en propre et financées par des paysans à titre individuel, des communautés ou le secteur privé.⁷

Aligner les dépenses du secteur sur les objectifs politiques

Jusqu'au lancement du Programme sectoriel Forêts-Environnement en 2004, les dotations budgétaires de l'administration chargée des Forêts étaient restées assez modestes et ne reflétaient nullement la modification de ses fonctions. Le financement des missions essentielles de planification, de contrôle et de mise en application des lois se limitait essentiellement aux salaires. Toute innovation majeure était financée soit par des dotations extrabudgétaires spécifiquement allouées par le ministère des Finances, soit par les subventions de certains bailleurs de fonds. L'ONADEF – même s'il n'était manifestement pas pertinent dans le contexte de la réforme – a absorbé la moitié des fonds alloués au secteur forestier jusqu'à sa dissolution (cf. I&D, 2002). Les capitaux injectés dans les programmes de reboisement et les activités manufacturières de cet Office ont été l'occasion d'alimenter ses pratiques clientélistes.

En 2004, avec la mise en place du Programme sectoriel Forêts-Environnement et le soutien de la communauté internationale, le budget a été pour la première fois mis en cohérence avec la politique forestière (cf. encadré 3.7). Actuellement, la programmation budgétaire reflète directement les objectifs visés dans la Lettre de Politique du Secteur forêts et Environnement de 2005 (cf. l'annexe 6) ; un budget prévisionnel de dépenses à moyen terme a été adopté, dans lequel les postes et les lignes budgétaires correspondantes sont clairement reliés aux orientations de la Lettre de Politique.

Étendre l'obligation de transparence et l'imputabilité au-delà du ministère des Forêts

Vers la fin des années 1980 et au cours de la décennie 90, l'administration forestière (qui faisait partie du ministère de l'Agriculture jusqu'à la création du MINEF en 1992) exerçait un contrôle sur toutes les publications d'informations relatives aux forêts. Elle était considérée par tous comme une organisation qui défendait uniquement ses propres intérêts et ceux, bien compris, de ses supérieurs et de leurs clients. Il devint bientôt clair qu'elle ne pourrait pas se réformer de l'intérieur. Puisque le secteur forestier était de plus en plus impliqué dans le programme global de réformes, les responsables de l'État favorables à la réforme et la Banque mondiale ont augmenté le nombre d'institutions avec lesquelles il fallait négocier pour toute décision concernant les forêts, ce qui a renforcé leur rôle dans des actions qui relevaient jusque-là de la seule administration forestière. Le ministère des Finances est devenu un acteur majeur de la réforme forestière, grâce notamment à la mise en place du Programme conjoint de Sécurisation des Recettes forestières. Par le biais de ce programme, les recettes sont collectées régulièrement et reversées systématiquement au Trésor public, aux collectivités et aux communautés locales.

Ce programme a écarté le MINEF d'un domaine sensible et lucratif, pour lui conférer de nouvelles compétences essentielles au service public. Il a énormément aidé à la mise en œuvre de la réforme fiscale et à l'augmentation des taux de recouvrement des taxes forestières. Le programme a été restructuré en 2001 pour simplifier et centraliser le paiement par les sociétés forestières de toutes les taxes forestières, la taxe sur la valeur ajoutée et les taxes sur le revenu. Dans la mesure où le ministère des Finances est la force dominante du programme, le ministère des Forêts est peu enclin à coopérer, même s'il constitue la seule source d'informations techniques exactes pour le recouvrement

Encadré 3.7**Le Programme Sectoriel Forêts et Environnement du Cameroun**

Le Programme Sectoriel Forêts et Environnement du Cameroun (PSFE) participe de la conviction que la gestion des forêts, la conservation de la biodiversité, l'équité sociale, et la bonne gouvernance sont interdépendantes et doivent être abordées simultanément. Le PSFE renforce l'agenda des réformes forestières en alignant explicitement les dépenses publiques avec les objectifs de politique.

Développé par le Gouvernement du Cameroun, les organisations non-gouvernementales, la Banque mondiale et maints autres partenaires, le PSFE est un programme à horizon de 10 ans, adopté en juin 2004. Il fournit un cadre de développement du secteur commun à l'ensemble des partenaires, notamment les institutions gouvernementales, les instances locales, les communautés, le secteur privé, les ONG, et les donateurs. Ce cadre permet aux donateurs d'appuyer un effort de développement concerté et cohérent. Les projets en cours dans le secteur ont ainsi été fusionnés ou repositionnés de façon à s'insérer dans le cadre conceptuel et opérationnel du programme.

Les composantes du PSFE, listées dans le tableau ci-contre, approfondissent et amplifient les réformes initiées par la Loi Forestière de 1994 et le Troisième Crédit d'Ajustement Structurel (CAS III). Le PSFE accorde une importance particulière au renforcement des institutions nationales et de la société civile, d'une manière qui permet aux communautés locales et au secteur privé de s'engager pleinement dans l'aménagement durable, la conservation, et le développement économique et social.

Renforcer les capacités. La partie la plus importante du PSFE concerne probablement le rajeunissement du personnel en charge des forêts. Le ministère des Forêts (MINFOF) et le ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MINEP) ont entrepris de recruter 1 550 nouveaux agents : 600 en 2006, 400 en 2007, 300 en 2008, et 250 en 2009, toutes qualifications incluses. Ce recrutement compense le départ à la retraite de deux-tiers des agents actuels, améliorant ainsi la qualité et la motivation du personnel dans son ensemble, sans accroître significativement la charge salariale. Il est complété par un programme de formation, de réhabilitation d'infrastructures, et d'équipement, et par la mise à jour des systèmes de gestion du personnel, des biens, et des ressources financières des deux institutions.

(Suite sur la page suivante)

Encadré 3.7 – suite

Décentraliser et recentrer les institutions gouvernementales. Dans le cadre du PSFE, le MINEP et MINFOF renforcent leurs fonctions de régulation et de contrôle au niveau central et sur le terrain, tout en se délestant de fonctions telles que la production et la commercialisation qui peuvent être mieux remplies par le secteur privé, les communautés locales et les ONG. Ce recentrage a commencé dès la phase de préparation du PSFE, lorsque l'Office National de Développement des Forêts (ONADEF) a évolué en Agence Nationale d'Appui au Développement Forestier (ANAFOR). En cohérence avec les nouvelles fonctions de l'ANAFOR, il fut convenu de recruter et de former de nouveaux agents, tandis que plus de 500 agents dont le profil n'était plus pertinent furent congédiés.

Promouvoir la transparence. Les objectifs interdépendants que poursuit le PSFE requièrent la récolte et la diffusion large et rapide d'un grand nombre d'informations. Dans cette optique, le PSFE appuie la diffusion des informations sous plusieurs angles, notamment :

- Il définit des règles qui guident le suivi environnemental et les évaluations d'impacts
- Il place l'accent sur la création et la dissémination de connaissances comme support à la gestion des forêts, par exemple à travers les inventaires et cartographies multi-ressources. À travers sa forte composante de sensibilisation environnementale, il aide aussi les parties prenantes à apprécier et utiliser ces outils.
- Les Observateurs Indépendants améliorent l'image du secteur forestier et promeuvent la confiance du public. Ils travaillent avec le gouvernement pour (1) contrôler l'exploitation commerciale et détecter les opérations illégales et (2) assurer que les adjudications de concessions forestières se déroulent correctement. Dans ce cadre, le PSFE appuie la publication et la diffusion de rapports détaillant les infractions et expliquant comment les pénalités ont été déterminées.

des taxes forestières. Par conséquent, le ministère des Finances a cherché à mettre au point son propre système d'information, en utilisant une méthode appropriée à la fiscalité des entreprises (sur un mode déclaratif avec des contrôles inopinés a posteriori) mais inadaptée à la fiscalité forestière (surtout parce qu'elle ne lie pas le paiement des taxes au contrôle de la légalité).

Des observateurs indépendants pour le suivi de l'application de la loi

Les partisans de la réforme au sein du gouvernement ont œuvré pour l'instauration de partenariats avec des ONG internationales de renom, qui devaient remplir deux fonctions essentielles à la réussite de la réforme. D'une part, le WRI a accepté de contrôler le statut des forêts et de détecter les cas d'exploitation illégale dans les concessions forestières et les aires protégées en s'appuyant sur l'interprétation d'images satellitaires et en publiant ces informations. Pour sa part, Global Witness a accepté de collaborer avec les équipes de contrôle du MINFOF pour veiller à l'application des lois forestières sur le terrain. Ces partenariats ont eu un impact significatif sur la crédibilité internationale de la gouvernance du secteur forestier au Cameroun et découragé les comportements douteux (encadré 3.8).

Les observateurs indépendants sont désormais une institution bien établie dans le secteur forestier, leur présence dans la Commission d'attribution des titres forestiers et dans les brigades de contrôle forestier est largement acceptée et reconnue. Ils ont aidé les réformateurs à réorganiser un système qui était devenu tellement corrompu que même les ordres venus des échelons supérieurs ne pouvaient plus être exécutés. Bien que toujours tendues, les relations entre les observateurs indépendants et les groupes qu'ils contrôlent, notamment la Brigade forestière, ont donné des résultats, et devraient continuer à en produire. Leurs rapports ont suscité un intérêt et une prise de conscience publics accrus, grâce notamment à un réseau d'organisations locales qui assurent une large publication des résultats. La volonté du gouvernement de tolérer les critiques publiques généralement sévères des observateurs indépendants, illustre son engagement sans faille en faveur de la transparence.

Encadré 3.8

Partenariats avec les organisations non gouvernementales internationales

Contrôle indépendant de l'exploitation

En juin 2002, le gouvernement camerounais a signé un accord officiel avec le *World Resources Institute* et *Global Forest Watch* pour le contrôle conjoint de toutes les opérations d'exploitation forestière sur l'ensemble du territoire national. Pour ce contrôle, s'appuyant sur la télédétection et les systèmes d'information géographique, sont utilisés des outils tels que les cartes interactives et bases de données reprenant les données originales fournies par le ministère des Forêts, les relevés de terrain, les données comparées du secteur privé et des organisations non gouvernementales du pays. Les informations collectées sont vérifiées par toutes les parties prenantes avant de recevoir l'approbation officielle du ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) et d'être publiées sur Internet sous forme d'un *Atlas interactif des forêts du Cameroun*. Ce dernier est devenu un puissant outil de gouvernance, car il fournit des informations détaillées sur les titres d'exploitation forestière, des cartes sur les sites d'exploitation dans tous les types de forêts, et il révèle la présence de pistes forestières et d'autres signes physiques d'extraction légale ou illégale.

Un observateur indépendant pour renforcer le respect de la loi

Le suivi indépendant a été utilisé au Cameroun depuis 2001 pour détecter et poursuivre l'exploitation illégale de façon plus efficace. L'établissement et ensuite le maintien de ce type de collaboration furent considérés comme conditions permettant au Cameroun d'obtenir le décaissement du CAS III et ensuite la Remise de Dette PPTE. Global Witness fut invité à réaliser ce travail novateur en 2001, à la suite de plusieurs missions exploratoires financées par le Royaume-Uni. Global Witness a été désigné comme observateur indépendant en mai 2001 et a servi à ce titre jusqu'en mars 2005, lorsque Resource Extraction Monitoring (REM) lui a succédé suite à une procédure de recrutement international. L'observateur indépendant est, entre autres, chargé de :

- Garantir l'objectivité et la transparence des contrôles assurés par le MINFOF ;
- Renforcer la capacité d'intervention opérationnelle des services de contrôle du MINFOF, en particulier l'Unité centrale de contrôle (UCC), en améliorant et en faisant appliquer les procédures ;

- Clarifier le rôle des différents acteurs dans le contrôle forestier, le repérage et la sanction des infractions, sur la base d'un cadre de références juridiques et réglementaires ;
- Contribuer à la mise en œuvre des recommandations et des décisions résultant des missions menées conjointement par l'UCC et l'Observateur indépendant.

Entre juin 2001 et mars 2005, *Global Witness* a effectué 171 missions en sa qualité d'Observateur indépendant et a mis en évidence des violations systématiques de la loi. Bien que les infractions aient diminué momentanément, il est ensuite apparu que l'exploitation hors-limite semblait être remplacée par une surexploitation de certaines essences à l'intérieur des concessions. Entre avril 2005 et février 2007, REM a visité plus de 100 chantiers forestiers (UFA, ventes de coupe, forêts communautaires et petits titres). Cette ONG a constaté une réduction de l'exploitation dans les forêts sous aménagement, mais aussi un accroissement significatif des irrégularités liées à l'origine du bois, notamment de fausses déclarations sur les volumes ou sur les essences dans les « lettres de voiture ». Plus de 63 % des infractions entrent dans cette catégorie.

Source : les auteurs

Notes

1. Pendant une période, une partie des concessions était réservée aux offres de nationaux camerounais. Cette mesure, levée en 2001, a été réinstaurée lors des derniers cycles d'appel d'offres.
2. Le prix plancher est de 4,2 dollars (2 500 FCFA) par hectare et par an pour les ventes de coupe et de 1,7 dollars (1000 FCFA) par hectare et par an pour les UFA.
3. Même si ce résultat est évident, ses causes s'avèrent difficiles à déterminer avec précision. Les offres peuvent avoir augmenté parce que les entreprises souhaitaient obtenir des droits sur certaines concessions, garantir des approvisionnements en quantité suffisante pour leurs usines de transformation nouvellement installées. En outre, le processus est plus concurrentiel et l'appel d'offres public ouvre une variété d'opportunités pour les entreprises sans attache avec le vieux système clientéliste.

4. Il est à noter que ceux-ci ne sont pas identiques aux plans d'aménagement simples conçus pour les forêts communautaires et les forêts communales.
5. L'exploration forestière a atteint son niveau record en 1997–1998, conséquence directe d'une forte demande asiatique combinée avec l'impact de la dévaluation du franc CFA en 1994.
6. À l'instar de l'ONAREF (Office national de Régénération des Forêts), du CENADEFOR Centre national de Développement des Forêts) et de la SOFIBEL (Société forestière et industrielle de Bélabo).
7. Il y a eu une résistance initiale considérable à l'établissement de l'ANAFOR, qui jusque récemment manquait de personnel et de budget, mais, l'ANAFOR joue désormais un rôle important dans le programme de plantation du gouvernement.

DEUXIÈME PARTIE

Conséquences des Réformes

CHAPITRE 4

Résumé des impacts

Le principal objectif des réformes du secteur forestier au Cameroun était qu'il puisse bénéficier plus largement aux populations comme à l'environnement, en substituant à des arrangements aléatoires et opaques, un système d'accès aux ressources forestières plus rationnel, transparent et durable. Le chapitre 3 ci-dessus a fourni certaines indications sur la portée et la complexité de telles réformes. Mais que s'est-il réellement passé dans les forêts tropicales du sud du Cameroun au cours des 10 dernières années ? S'il est vrai que trop de variables entrent en jeu pour établir des relations de cause à effet entre chacune des réformes et les changements advenus dans la politique forestière, et entre les réformes dans leur ensemble et la transformation globale du secteur forestier¹, il est évident que certains aspects ont changé profondément, favorisant l'émergence de nouvelles tendances. Ce chapitre présente une synthèse de ces changements et se propose d'en estimer les effets combinés. Les données et les analyses qui sous-tendent cette évaluation font l'objet du chapitre 5 ci-après.

Tendances générales

Le Cameroun s'est engagé dans la voie des réformes, même si des obstacles et des difficultés inattendus ont gêné l'avancée d'un processus qui paraît encore loin de son terme.

Certains des impacts positifs de la réforme forestière sautent aux yeux. La comparaison des cartes des forêts du Cameroun de 1992 à

2007 révèle des changements dans les dimensions et les types de forêts (carte 2). Fini l'incroyable mosaïque de 1992 avec des titres forestiers à court et long terme sur de petites ou grandes concessions qui, souvent, se chevauchaient. De nouvelles aires protégées, des forêts et des zones de chasse communautaires ont été créées et sont en expansion rapide. Enfin, la déforestation reste globalement limitée au Cameroun et s'observe surtout dans le centre du pays, dans le domaine forestier non permanent, c'est-à-dire là où la population s'accroît rapidement et où la conversion des terres à l'agriculture est une possibilité légale reconnue.

Au même moment, au fur et à mesure de l'extension des contrôles, l'élévation des coûts d'accès à la ressource et une plus claire perception des marchés internationaux contribuaient à réduire l'exploitation forestière illégale, les entreprises se sont mises à écouler la totalité de leur production à l'étranger. Le bois d'origine légale a quasiment disparu du marché local. De nouveaux exploitants informels sont donc progressivement apparus pour répondre à la demande de bois d'œuvre à partir des surfaces non autorisées, faisant de l'exploitation illégale le moyen normal d'approvisionnement du marché local.

Quantité de forêts communautaires nouvellement créées, ainsi détournées de leur vocation initiale, ont profité à une minorité et leurs conventions ont dû être suspendues. Le nombre des essences exploitées par l'industrie n'a pas augmenté comme prévu, ce qui, à soi seul, risque d'entraver la faisabilité d'un aménagement forestier durable. Une gouvernance innovante et des solutions techniques telles que l'attribution de concessions par voie d'appel d'offres et la planification stricte des titres forestiers, ont dû être continuellement adaptées pour contrer les stratégies de contournement. Les efforts évidents déployés par le Cameroun pour utiliser le secteur forestier comme moyen d'améliorer la gouvernance, ont suscité l'espoir que ce secteur échappe aussitôt à la corruption et aux dysfonctionnements de l'administration – un vœu pieux, qui a placé le secteur et ses gestionnaires sous le feu nourri de la critique.

Malgré quelques revers et incohérences, beaucoup de leçons ont pu être tirées, et les réformes ont constitué un cadre pour la gestion durable des forêts bien plus efficace que ce qui avait cours par le passé. À l'évidence, des avancées ont été observées dans la lutte contre la corruption endémique du secteur forestier (encadré 4.1). Il est également clair qu'il reste un important programme à mener à bien, dont les enjeux, à terme, sont majeurs. Ce programme fait l'objet du chapitre 6 ci-après.

Encadré 4.1**Cameroun, corruption et secteur forestier**

Dans l'*Indice de perception de la corruption* de Transparency International, qui classe les pays selon la perception générale de la corruption dans le secteur public, le Cameroun était le dernier sur les 85 pays en 1998 (dernière place du dernier quintile). En 2007, il se classait au 138^e rang sur 180 pays (pami les derniers de l'avant dernier quintile).. En moins d'une décennie, le pays est passé du dernier rang (100^e percentile sur les 85 pays analysés) au 138^e rang sur 180 pays analysés (77^e percentile). Ce progrès est significatif, même si le Cameroun doit encore faire beaucoup d'efforts pour améliorer son classement.

Certes, l'Indice de perception de la corruption ne reflète nullement les changements survenus dans des secteurs spécifiques de l'État, mais une récente étude réalisée par Transparency International au Cameroun révèle que le secteur forestier constitue l'un des « pôles de corruption » dans le pays (Transparency International, 2007 : 21), relevant que « la Banque mondiale a beaucoup œuvré pour la réforme et l'assainissement de la politique forestière au Cameroun. Son action, d'une certaine manière, constitue la pierre angulaire de l'implication subséquente du gouvernement et de la société civile » (p. 27).

Source : Transparency International 2007 et autres années

Observations particulières***Transparence dans le secteur***

La publication et la diffusion de l'information publique ont constitué le changement le plus important dans le secteur forestier de 1998 à 2008, et produit des résultats remarquables. Le développement de la diffusion de l'information a accru les risques politiques et financiers liés à l'ancien système de trafic d'influence et de clientélisme. Du fait de l'implication de partenaires extérieurs, les responsables du ministère des Forêts n'ont plus eu la possibilité d'agir comme les gardiens inamovibles des titres forestiers qu'ils attribuaient au gré de leurs intérêts personnels et de ceux des institutions et élites alliées.

La publication et la diffusion de l'information ont également permis d'introduire davantage de démocratie et d'équité dans le secteur forestier. Auparavant, il était possible de contourner les procédures d'attribution concurrentielle pour octroyer de grandes concessions forestières à des

personnalités influentes. L'accroissement de l'attention du public et des possibilités d'accès à l'information a rendu ce genre de pratique plus difficile. La divergence entre les intérêts publics et privés, l'augmentation et la diversification des acteurs revendiquant leur part du pouvoir et des bénéfices ont créé un nouveau besoin de gouvernance dans le secteur forestier. Les décideurs ont commencé à prendre en compte les attentes de groupes d'intérêt internes et externes de plus en plus actifs et informés (particulièrement les organisations de la société civile).

Aires protégées

Des progrès sensibles ont été accomplis dans la protection de la biodiversité des forêts du Cameroun depuis le début des années 1990, l'époque où la réserve de Campo Ma'an était exploitée illégalement, au vu et au su de tous, et impunément. Depuis 1995, le Cameroun a étendu son réseau d'aires protégées, qui couvre près de 4 millions d'hectares. Le pays s'est également engagé dans le développement et l'adoption de plans d'aménagement qui en garantissent la sauvegarde. De 2003 à 2008, le Cameroun a nettement amélioré l'efficacité de sa gestion des aires protégées, dont l'aménagement est de plus en plus lié à celui des forêts publiques et privées adjacentes. Les plans d'aménagement récemment élaborés pour les aires protégées de Campo Ma'an, du Mbam et Djerem, dont certaines dispositions imposent formellement l'implication des communautés, constituent un pas dans la bonne direction.

Dans l'ensemble, la viabilité financière des aires protégées du Cameroun est encore faible, même si l'intégration de nouveaux mécanismes économiques tels que l'obtention de crédits carbone et les concessions de conservation pourraient à terme constituer une solution.

Forêts communautaires

La foresterie communautaire est apparue et s'est développée rapidement pendant la période de réforme, mais il reste encore beaucoup à faire sur ce plan. Depuis 1998, lorsque fut rédigé le premier manuel sur les forêts communautaires avec le concours de la coopération britannique (DFID), plus de 400 demandes de création de forêts communautaires ont été déposées. 1,3 million d'hectares de forêts ont été réservés, mais les intérêts privés étaient souvent sous-jacents à ceux des communautés. Soixante-quinze forêts communautaires sont désormais opérationnelles.

Diverses modalités de gestion des forêts communautaires ont été adoptées, telles que la sous-traitance de l'exploitation par des entreprises forestières, la restriction des droits d'utilisation des forêts communa-

taires et l'autorisation de l'exploitation artisanale sur la base de rotations à long terme. Chacune avait ses défauts, et aucune n'a prévalu. Dans l'ensemble les causes communes de dysfonctionnement tiennent à une réglementation pesante, coûteuse et paralysante.

S'il est vrai que beaucoup reste à faire, les observateurs s'accordent à dire que la foresterie communautaire au Cameroun a dix ans d'avance sur des initiatives similaires dans les autres parties des tropiques humides d'Afrique, et que l'expérience camerounaise sera utile aux autres pays (Julve et al., 2007). La foresterie communautaire, qui autrefois retenait peu l'attention des institutions plus attentives à l'industrie forestière, est désormais l'un des sous-secteurs forestiers les mieux financés, avec la foresterie communale.

Exploitation forestière illégale

Avant la fin des années 1990, le Cameroun n'avait ni la volonté politique ni les moyens techniques de combattre l'exploitation illégale. La situation est relativement différente aujourd'hui. Les opérations illégales ont diminué de manière significative en valeur absolue après 2002, surtout dans le domaine permanent où les forêts font l'objet de plans d'aménagement et où le respect desdits plans se renforce. L'exploitation illégale s'oriente principalement sur les marchés nationaux et régionaux (pays sahéliens et nord-africains), plutôt que les grands marchés d'exportation. Les auteurs de ces infractions sont surtout de petits exploitants apparus après la dévaluation, au fur et à mesure que l'industrie cessait d'approvisionner le marché local et que cette demande de bois d'œuvre n'était plus satisfaite.

Les autres produits forestiers

Bien que l'exploitation illégale du bois attire beaucoup l'attention nationale et internationale, les 'licences spéciales' qui permettent l'exploitation des produits non-ligneux tels que les fibres et les plantes médicinales constituent aussi un sérieux problème, notamment en raison du manque de transparence qui entoure leur octroi et leur contrôle. Leurs attributions ne sont pas basées sur des inventaires de la ressource, mais plutôt sur des requêtes d'exploitants, augmentant ainsi le risque de prélèvements non-soutenables.

Gestion durable des forêts de production

Les obligations imposées par de l'aménagement forestier ont limité la surexploitation manifeste et non-régulée qui avait cours jusqu'alors, réduit

l’empreinte écologique de l’industrie et donné des bases plus durables à la gestion forestière. Entre 1998 et 2007, le pourcentage des forêts de production camerounaises faisant l’objet de plans d’aménagement (66 %) est devenu l’un des plus élevés des pays tropicaux. Désormais, toutes les sociétés forestières élaborent systématiquement des plans d’aménagement forestier qui doivent être vérifiés par l’administration avant d’être appliqués. La carte 3 (cf. encart) décrit les diverses utilisations des forêts de production du Cameroun et l’état des lieux des plans d’aménagement en 2007.

La surface légale ouverte annuellement à la coupe au niveau national, a été réduite de moitié entre 1998/1999 et 2006, et le volume total des coupes a diminué sensiblement. Beaucoup d’arbres sont désormais prélevés dans des UFA – qui sont soumises à une régulation plus stricte – plutôt que dans les zones rurales, où les coupes sont moins réglementées et plus dévastatrices.

Contrairement aux prévisions, l’adoption des plans d’aménagement n’a pas élargi significativement la gamme des essences prélevées. Cet échec est une menace pour la gestion durable des forêts et leur viabilité commerciale. En l’absence de mesures fortes favorisant l’exploitation d’une plus grande variété d’essences pour une gamme élargie de produits, l’industrie continuera à se concentrer sur des essences de plus grande valeur, permettant de compenser des coûts de production élevés.

La certification a progressé rapidement. L’adoption et le respect de plans d’aménagement a facilité ce processus, qui permet aux entreprises forestières de répondre à la demande d’un marché de plus en plus exigeant et informé. Le plus important, c’est que la certification aide le gouvernement à surmonter les limites du contrôle forestier traditionnel en transférant la charge de la vérification du respect des normes techniques et juridiques à l’industrie et aux organes de certification, et non plus à l’administration. Il est fort probable que plus d’un million d’hectares auront été certifiés au Cameroun par le seul Forest Stewardship Council (FSC) d’ici à la fin de l’année 2008.

Structure de l’industrie

L’industrie forestière du Cameroun a connu de profondes mutations après l’introduction des règles d’aménagement et du système d’appel d’offres public. Une partie importante de cette industrie a été restructurée, adaptant son modèle économique aux structures de coûts qui incluent des charges fixes plus élevées, de nouveaux investissements pour les plans d’aménagement et une responsabilité sociale et environ-

nementale accrue. De nouvelles alliances et de nouveaux partenariats ont émergé. Au lieu de mettre presque exclusivement l'accent sur l'abattage des arbres, l'industrie accorde plus d'attention à la transformation et à une production à plus forte valeur ajoutée. Diversifiée et moins monolithique, elle semble moins disposée à préserver les anciens privilèges et plus ouverte au changement. La diversification du capital, l'arrivée de nouveaux investisseurs, l'acquisition d'un plus grand nombre de concessions par les mêmes investisseurs, la fin des vieilles baronnies de l'exploitation du bois et la consolidation des sociétés nationales constituent dans l'ensemble des avancées positives.

Des emplois ont également été créés. Les petites entreprises du secteur informel approvisionnant les marchés locaux ont contribué à dynamiser la création d'emplois en zone rurale – même s'il apparaît que l'activité artisanale pour la plupart favorise l'exploitation illégale des forêts, en marge du système fiscal.

Effets de la réforme fiscale sur l'industrie

Les changements structurels de la fiscalité forestière ont instauré un nouvel équilibre entre la taxation des ressources forestières et celle du bois exporté. Alors que les taxes à l'exportation ont diminué, celles sur les ressources forestières ont augmenté grâce à la redevance forestière et à la taxe d'abattage. En pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises, la charge fiscale a, en moyenne, triplé entre 1992 et 1998 ; depuis lors, elle s'est relativement stabilisée autour d'une moyenne de 19 %. La réforme fiscale a conduit les principales entreprises à s'écarter de l'exportation des grumes pour s'intéresser davantage à leur transformation. La taxe sur l'exportation des grumes demeure la plus élevée au mètre cube ce qui a découragé l'exportation de bois brut, et incité à sa transformation dans le pays.

Pauvreté et conditions de vie

La réforme a accentué la reconnaissance des droits des communautés locales et des populations autochtones à utiliser les terres forestières, à profiter de leurs ressources et à participer aux décisions afférentes. Ces questions étaient négligées avant 1998. Quoiqu'importants, les progrès sont mitigés, et il reste encore beaucoup à faire.

L'adoption des plans d'aménagement dans les forêts de production et les aires protégées a consolidé les droits coutumiers des populations autochtones sur la forêt, mais des efforts sont encore nécessaires pour mieux protéger ces droits. Les populations autochtones doivent être plus

impliquées et mieux représentées dans les structures d'administration locale et des solutions négociées doivent être trouvées pour leur permettre de bénéficier plus équitablement des ressources forestières.

Les forêts communautaires ont permis de nets progrès en établissant un lien formel entre les communautés et les terres forestières sur lesquelles elles ont des droits coutumiers. Le lien entre l'exercice de ces droits et la génération de revenus n'a pas été si facile à établir. Il faudrait surmonter les problèmes liés à une régulation excessive, aux contraintes techniques et économiques, à une connaissance insuffisante du contexte social, et aux intérêts personnels, pour permettre à de nombreuses autres communautés de créer, gérer et préserver leurs propres forêts en fonction de leurs priorités. Des questions similaires se posent pour l'aménagement des forêts communales.

Si les marchés locaux et les petites unités industrielles ont créé de nombreux emplois – précaires mais indispensables – pour les pauvres, l'impact potentiel des réformes sur les emplois locaux, la chaîne d'approvisionnement en bois du marché local et les revenus est encore très mal estimé. La décision de suspendre l'attribution des petits titres de 1999 à 2006 a réussi à freiner l'exploitation illégale des groupes industriels mais elle a aussi produit des obstacles au travail légal des petites unités d'exploitation artisanales de bois.

L'impact sur la pauvreté et les conditions d'existence pourrait s'avérer positif si la décentralisation et la gestion locale se confirmaient. On ne peut que se féliciter de ce que les communautés participent désormais à des processus tant publics qu'industriels, dont elles avaient été écartées pendant longtemps. Les intérêts des populations locales sont de plus en plus pris en compte dans les décisions relatives aux forêts.

Notes

1. Par exemple, l'analyse considère également la manière dont le secteur forestier a été affecté par les changements économiques importants survenus dans la même période, tels que l'évolution des marchés d'exportation du bois camerounais (surtout en Chine et en Europe occidentale) et les effets de la dévaluation du FCFA en 1994.

CHAPITRE 5

Analyse détaillée des impacts

Impact sur la transparence et la participation publique dans le secteur forestier

Publication et diffusion de l'information

La publication et la diffusion des données relatives au secteur ont accentué les possibilités de sanctions politiques et financières des pratiques liées à l'ancien système d'influence et de clientélisme, et ont introduit les éléments de démocratie et d'équité dont le secteur forestier avait grand besoin. La société civile et le secteur privé ont commencé à y exiger une meilleure gouvernance. Ces changements sont imputables aux mesures nouvelles qui ont permis d'accroître la publication et la circulation de l'information, telles que la participation de tiers observateurs et un plus grand respect de la loi.

Le volume des informations forestières publiées dans la presse écrite, audiovisuelle et électronique a crû de façon exponentielle après 1998. Les enquêtes inédites réalisées par la Coopération technique allemande (GTZ) entre 2000 et 2004 ont révélé que plus de 2 500 articles sur la forêt et sur des questions s'y rapportant ont été publiés dans la presse camerounaise. En 2003, le MINFOF a créé un site Internet (www.minef.cm) qui renseigne le public sur les lois et règlements et des sujets aussi sensibles que des cas d'exploitation illégale, les amendes versées, les procès en cours, le montant de la redevance forestière annuelle redistribué aux communes et les listes de titres valides. La publication trimestrielle de la liste des titres en cours de validité et des cas d'exploitation illégale constitue l'une des conditionnalités du CAS III que le gouvernement a particulièrement

respecté. Le MINFOF a édité sur son site Internet et a assuré une large diffusion des première et deuxième version de *l'Atlas forestier interactif* produit par GFW/WRI et qui contient des informations détaillées sur la gestion et le statut des forêts de production, les réserves de biodiversité et les forêts communautaires. Par ailleurs, l'État camerounais a récemment adhéré au Réseau mondial d'Informations juridiques (GLIN), une base de données publique constituée de textes de lois, de règlements, de décisions de justice et d'autres sources juridiques officielles complémentaires. Les membres du GLIN intègrent à la base de données l'intégralité des textes publiés, ce qui en accroît la transparence et la visibilité. Le Cameroun a fait savoir que l'enregistrement de textes dans cette base de données commencerait par les lois et règlements sur la forêt.

Des rapports rédigés par les observateurs indépendants du Cameroun (Global Witness et REM) sont disponibles en français et en anglais sur : <http://www.globalwitness.org/pages/en/cameroon.html> et <http://www.observation-cameroun.info/>

La qualité et le volume des informations publiées ont crû rapidement à un niveau qu'il s'est avéré plus facile d'atteindre que de maintenir. Dès 2006, l'information était de moins en moins disponible en temps utile et complètement, et le site Internet du MINFOF, autrefois la vitrine du secteur forestier, s'est avéré souvent difficile à consulter.

Une plus grande participation citoyenne à l'élaboration et l'application de la politique forestière

Le décret n° 95/531 de 1995 a fait de la participation et de la consultation de la société civile un nouveau principe de l'élaboration et de l'application de la politique forestière. Le décret faisait obligation à l'administration chargée des Forêts d'associer les communautés locales aux instances décisionnelles concernant les forêts, et de les consulter en la matière (article 5). Il indiquait aussi les circonstances dans lesquelles la consultation publique était obligatoire. Après la publication de ce décret, des commissions locales (comprenant des représentants des communautés, du secteur privé, des autorités traditionnelles, des autorités de l'État et des élus) ont été créées dans chaque province, où elles ont été systématiquement associées au processus de classement et de déclasserment des forêts (articles 19 et 20) et aux consultations sur l'impact environnemental des infrastructures et autres projets affectant les forêts.

Avec l'importance accrue accordée à la consultation publique, les organisations de la société civile ont commencé à jouer un rôle de plus en plus important dans l'élaboration et le suivi des politiques et des lois forestières.

C'est ainsi que la société civile a participé effectivement aux études et discussions publiques sur l'impact environnemental du projet d'oléoduc Tchad - Cameroun et sur d'autres projets, y compris celui du Barrage de Lom Pangar qui aura un effet sur la forêt et la réserve de faune de Deng Deng. Des organisations comme la Fondation camerounaise pour une Action rationalisée et de Formation sur l'Environnement (FOCARFE) ont aidé les communautés affectées par le passage de l'oléoduc à développer l'agroforesterie et à préserver la diversité biologique. Le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) a été chargé du contrôle des incidences sociales et environnementales après l'achèvement du projet de pipeline et a aidé les groupes autochtones à défendre leurs droits traditionnels sur la forêt. Bien que les consultations des groupes locaux ne respectent pas toujours dans la pratique les modalités préconisées par les lois et règlements – et dans certains cas les ignorent tout simplement – les cas de participation forcée ou superficielle diminuent lorsque les ONG locales sont impliquées. Les ONG locales se sont considérablement renforcées au cours des dernières années, et deviennent des voix plus puissantes en faveur d'une pleine participation du public dans les décisions forestières.

Impact sur l'exploitation forestière illégale

Tendances de l'exploitation illégale

L'exploitation forestière illégale a, certes, connu une baisse sensible en 2002, mais toute appréciation de ce phénomène doit tenir compte de ce que « l'illégalité » constitue une notion relative. Ce qui est illégal dans un pays peut être parfaitement licite dans un autre et des pratiques auparavant considérées comme légales peuvent devenir illégales dès lors que les règles changent ou deviennent plus restrictives. Un pays comme le Cameroun, qui dispose de réglementations plus strictes et d'instruments de contrôle relativement plus efficaces, est davantage en situation de circonscrire l'exploitation illégale qu'un pays où les règles et les procédures de contrôle sont appliquées de manière plus laxiste.

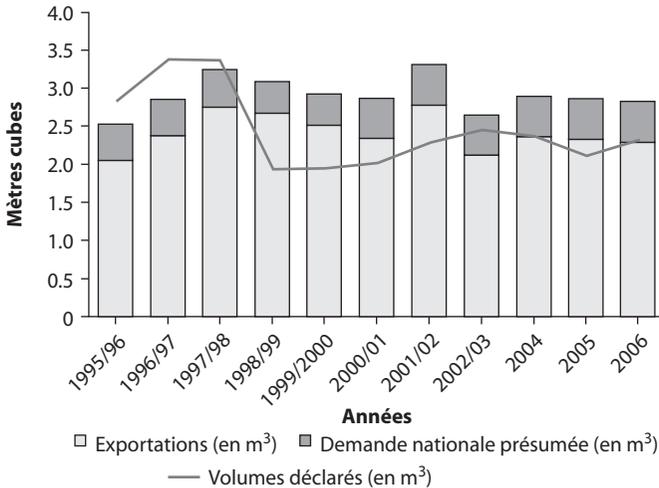
Les types d'exploitation illégale et leurs impacts – environnemental, social et économique – peuvent aussi varier considérablement : l'impact écologique de l'abattage d'arbres dans une réserve de biodiversité n'est pas le même que celui induit par l'abattage d'un arbre par une entreprise hors de son assiette annuelle de coupe, mais à l'intérieur de sa concession. Il convient de souligner que si les chiffres sont importants, ils ne traduisent pas l'entière réalité de l'exploitation forestière illégale, qui doit être précisément identifiée et appréhendée pour être combattue. Les estima-

tions du pourcentage de coupe illégale au Cameroun sont très liées aux hypothèses sur le niveau de consommation domestique. Or, aucune donnée fiable sur la consommation domestique et le secteur informel n'est encore disponible.

Le secteur formel. Dans un rapport détaillé sur l'exploitation forestière illégale au Cameroun par type d'activité de 1990 à 2004, Ceruti et Tacconi (2006) ont trouvé que l'exploitation forestière *industrielle* illégale (c'est-à-dire destinée à l'exportation) semble avoir été significative de 1998 à 2002, mais qu'elle s'est située à un niveau « bien inférieur » aux 50 % de la production totale couramment cités.¹ Ils distinguent deux périodes au cours desquelles l'exploitation forestière industrielle illégale présentait des caractéristiques particulières :

- *Entre 1998 et 2002*, les activités illégales se sont développées à très grande échelle (cf. figure 5.1), atteignant probablement *plus du tiers de la production annuelle*. Nombre de facteurs ont contribué à l'explosion de l'exploitation industrielle illégale à cette époque : contrecoups de la dévaluation, expiration des licences, suspension des petits titres et non-attribution de nouvelles UFA ; en effet, la Banque mondiale attendait l'amélioration d'un système d'attribution foncièrement corrompu. L'exploitation forestière illégale s'effectuait surtout en dehors des limites des UFA et/ou hors de l'assiette de coupe annuelle à l'intérieur d'une UFA².
- *Depuis 2002*, la situation semble s'être améliorée. Des titres forestiers ont été attribués dans la quasi-totalité des forêts de production permanentes (plus de 6 millions d'hectares). Plusieurs concessions ont changé de propriétaire et certaines unités de transformation ont fermé ou ont changé de main, éliminant ainsi dans une large mesure le surplus de capacité de transformation qui favorisait l'exploitation forestière illégale. Les opérateurs en quête de certification régulent leurs activités avec beaucoup plus d'attention. D'autres, du fait de la vigilance de l'observateur indépendant et de l'Unité centrale de Contrôle (UCC), ont été cités pour un nombre croissant d'infractions. Des données sur les coupes industrielles déclarées et les exportations enregistrées au port de Douala tendent à concorder (cf. figure 5.1), ce qui laisse supposer que l'exploitation forestière illégale a nettement diminué par rapport à la période précédente.

Il est cependant possible que les statistiques officielles ne disent pas tout. D'après des informations parues dans la presse française, un rapport

Figure 5.1. Exploitation forestière nationale, exportations et consommation intérieure

Source : les auteurs, sur la base des données de Cerutti et Tacconi de 2006 mise à jour par les auteurs.

publié par l'ONG française Amis de la Terre, révèle que l'exploitation forestière illégale est généralement pratiquée sur les petits titres attribués de gré à gré par les responsables de l'administration forestière. Cette lecture rejoint les conclusions du troisième rapport annuel de l'Observateur indépendant (REM) publié en avril 2008, qui décrit les petits titres comme étant « au centre des problèmes de gouvernance au sein du ministère des Forêts »³. Selon REM, un sous-ensemble des petits titres, les autorisations de récupération de bois, a produit environ 300 000 mètres cubes de grumes en 2006. Étant donné que la provenance illégale de ce bois est dissimulée par la falsification des documents et des procédures administratives courantes, elle ne peut être détectée au moyen de statistiques agrégées comme celles de la figure 5.1.

Outre qu'elles sont faussées par des pratiques de corruption et des intérêts personnels, les données en elles-mêmes posent problème. Le Cameroun manque de procédures de vérification susceptibles de garantir la cohérence des données collectées. Cette lacune vient simplement renforcer les doutes quant à la véracité des informations émanant du gouvernement. Signe encourageant relevé dans le rapport annuel de REM, le ministre des Forêts et de la Faune est conscient de ces défaillances et a déjà pris plusieurs mesures ces derniers mois pour y remédier, incluant la réorganisation de son personnel et la prise de sanctions.

Le secteur informel. Comme nous l'avons déjà relevé, l'exploitation forestière était, à l'origine, une activité industrielle assise sur une pluralité de permis portant sur des surfaces forestières de tailles variables et pour des périodes plus ou moins longues. Après la crise économique de 1985, de nombreux citoyens se sont retrouvés dans l'incapacité d'acquérir le bois provenant du secteur formel. La situation s'est aggravée après la dévaluation de 1994 qui a rendu les exportations de bois deux fois plus rentables (en FCFA) et a encouragé l'industrie à détourner son attention du marché intérieur où les consommateurs, appauvris, n'étaient plus à même de s'offrir du bois industriel légal.

Jusqu'à cette époque, les unités d'exploitation artisanales étaient si peu nombreuses et exerçaient à si petite échelle que leur incidence sur le marché était à peine perceptible, au point que nul ne songeait à réguler leurs activités. Avec le retrait de l'industrie des marchés locaux, la demande a enflé et les unités artisanales sont devenues des acteurs à part entière du secteur forestier. Leur petite taille et les relations qu'elles entretenaient au niveau local rendaient les contrôles difficiles. Le fait qu'elles répondaient à une demande légitime et irrépensible a favorisé la tolérance, d'où leur rapide expansion.

Quantités de surfaces forestières en dehors des concessions et des forêts communautaires ont été exploitées illégalement. Les « scieurs de long » passent pour être nombreux bien que l'on n'en connaisse pas le décompte exact. Depuis les années 1990, ont été importées au Cameroun une grande quantité de scies mobiles Lucas Mill (pas moins de 150), capables de transformer 18 000 mètres cubes de bois par an.

Évoluant principalement dans le domaine forestier non permanent, le secteur informel opère dans l'illégalité et aucune politique cohérente n'a été adoptée pour aider les petits exploitants à obtenir du bois de sources légales. Même si des petits titres sont encore attribués, beaucoup d'entreprises artisanales préfèrent tout simplement éviter les lourdeurs bureaucratiques et les pots-de-vin qu'elles devraient verser pour légaliser leurs opérations.

Cerruti et Tacconi (2006) estiment que le secteur informel prélève 540 000 m³ de bois, tandis que Plouvier et al. (2002) avançaient un chiffre avoisinant le million de m³. Si l'on suppose que le secteur informel récolte 800 000 m³ de bois et qu'on y ajoute le volume de production publié par l'administration forestière en 2004, qui s'élève 2,2 millions de m³, c'est alors un total de 3 millions de m³ qui a pu être produit au Cameroun en un an, dont pas moins de 25 à 30 % de manière illégale, à partir du secteur informel pour l'approvisionnement du marché intérieur. Ces chiffres doi-

vent cependant être considérés avec précaution, étant donné les risques de doublons et les données incertaines, même si les tendances générales sont très claires.

Une grande partie du bois illégal (essences de grande valeur comme le Sapelli, le Bubinga, le Bibolo, le Zingana, et le Bété) est destinée à la fabrication des meubles. L'industrie du meuble est un segment dynamique du secteur informel. Son plus grand marché se trouve à Yaoundé (Messa). La construction locale constitue également un important débouché pour le bois récolté illégalement et transformé en planches.

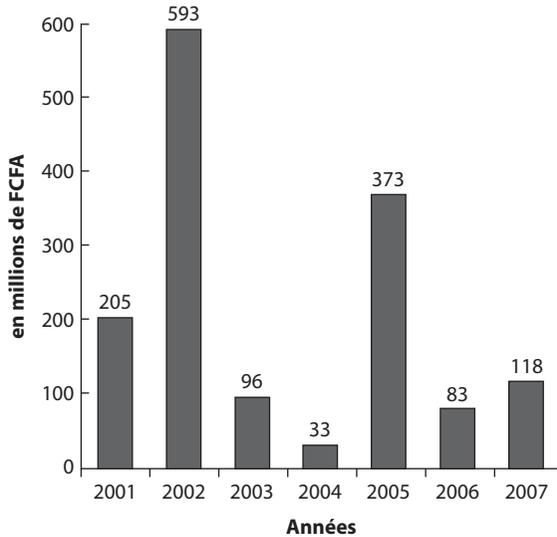
Même si l'exploitation illégale semble constituer l'apanage du secteur informel et être principalement orientée vers le marché intérieur en plein essor, un certain volume de bois vraisemblablement illégal est exporté vers le marché international⁴. En 2005, plus de 100 000 m³ de grumes provenant « d'opérateurs sans concessions » ont été exportés à partir de Douala, mais il est difficile de distinguer exactement les quantités provenant d'une part d'entreprises exerçant de façon plus ou moins légale sur des petits titres et d'autre part du secteur informel des « scieurs de long ». Environ 200 000 à 260 000 m³ * équivalent bois rond (EBR) ont été exportés vers les marchés sahéliens et d'Afrique du Nord grâce à des réseaux très actifs au Nord Cameroun, qui se procurent le bois dans les zones de forêt dense des provinces du Centre et de l'Est (Koffi Yeboa, 2005) (cf. carte 4). Cependant, le volume de bois de source illégale écoulé par ce réseau d'exportation au Nord reste largement inconnu⁵.

Poursuites à l'encontre des cas d'exploitation illégale

La crédibilité d'un système d'application des lois dépend non seulement de sa capacité à identifier les fraudes et délits, mais aussi à appliquer aux contrevenants des amendes et des sanctions suffisamment dissuasives. Depuis 2000, les ministères des Forêts et des Finances ont intensifié l'identification et les poursuites pénales des activités illégales, avec l'aide de l'Observateur indépendant en matière d'application de la législation forestière. Comme nous l'avons déjà indiqué, le MINFOF publie une liste trimestrielle des cas d'exploitation illégale⁶, des amendes acquittées et des affaires en instance. La figure 5.2 montre la tendance concernant les amendes de 2001 à 2007. Cependant, les données n'incluant pas le paiement de dommages et intérêts, les chiffres semblent bas (de nouvelles données vont être fournies par le MINFOF et le ministère des Finances).

Plusieurs motifs d'inquiétude demeurent. Le montant des amendes effectivement payées n'est pas considérable ; il s'élève à 2 209 364 548 FCFA, soit environ 4,4 millions de dollars, ce qui représente une infime

Figure 5.2. Amendes payées pour cause d'activités forestières illégales, Cameroun, 2001–2007



Source : REM, communication personnelle, 2007

partie des amendes imposées entre 2001 et 2007⁷. Certaines infractions ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires, les entreprises ayant été dissoutes et ne disposant plus d'aucun actif. Le ministère des Forêts continue de faire appel à la collaboration des ministères des Finances et de la Justice pour l'instruction rapide des affaires. Un comité conjoint a été créé à cet effet en 2004, mais n'a jamais fonctionné.

En 2005, l'Observateur indépendant a fait remarquer qu'un nombre croissant d'affaires étaient réglées à l'amiable entre le ministère des Forêts et chaque entreprise. (La réglementation autorise le MINFOF à accepter le versement d'un montant réduit au titre des amendes et indemnités lorsque les entreprises reconnaissent leur responsabilité et désirent s'en acquitter sans passer par les tribunaux)⁸. Le nombre croissant de ces règlements à l'amiable est de plus en plus inquiétant, le MINFOF acceptant de plus en plus souvent des montants inférieurs à la valeur des grumes prélevées illégalement par les entreprises, ce qui remet en cause tout l'effort d'application de la loi et de poursuite des infractions. Elle a tellement cristallisé l'attention qu'en 2008, le MINFOF a augmenté le niveau de ces paiements de sorte qu'ils ne s'élèvent pas à moins de 50 % du montant maximum exigible. Selon le MINFOF, une réglementation fixant un seuil de paiement minimal est en cours d'élaboration.

Impacts sur la déforestation et sur la conservation des forêts

Tendance de la déforestation

D'après des études récentes et qui font autorité en la matière conduites par le Centre Commun de Recherche de l'Union Européenne, l'Université Catholique de Louvain et l'Université d'État du Sud-Dakota (de Wasseige et al., 2009), la déforestation moyenne brute entre 1990 et 2005 est restée modeste, autour de 0,14 pourcent par an. Le recul des forêts se produit surtout dans le centre du pays, c'est-à-dire en dehors des forêts de production et des parcs nationaux, dans le domaine forestier non permanent où la population s'accroît rapidement et où la conversion des terres à l'agriculture est une possibilité légale reconnue. L'utilisation de techniques plus fines de télédétection a en effet permis une réévaluation à 0,14 pourcent par an, au lieu de 0,28 pourcent, du taux de déforestation brute précédemment estimé pour la période 1990-2000⁹.

Progrès réalisés dans les aires protégées

Depuis la fin des années 1990, quand les entreprises forestières abattaient des arbres dans la réserve de Campo Ma'an en toute impunité, des progrès considérables ont été réalisés en matière de création et de protection des réserves forestières. La taille des aires protégées s'est nettement accrue (carte 5 ; cf. encart). L'efficacité de la gestion des parcs de Korup, Ndongoré, Bakossi Kupe, Campo Ma'an, Boumba et Nki, M'Bam et Djere-m, Benoué, et Waza, mesurée à l'aide de la boîte à outils du WWF¹⁰, s'est sensiblement améliorée entre 2003 et 2007.

L'étude présentant ces améliorations a relevé que la prise en compte des aires protégées dans la gestion globale des espaces publics et privés adjacents avait progressé. Elle a cependant signalé que les populations autochtones et les communautés locales n'étaient pas assez associées à la gestion de ces espaces et que l'éducation à l'environnement comme l'utilisation de la recherche pour servir les objectifs de préservation du parc et des « paysages » (*landscape*) demeuraient insuffisants.

Impacts sur l'intégration des services environnementaux mondiaux

Au fur et à mesure de l'avancée des réformes forestières, le Cameroun a commencé à développer une vision d'ensemble de sa forêt et de son potentiel au service de l'environnement mondial.

Bien qu'ils ne prévoient pas de disposition concrète en faveur des forêts naturelles, le Protocole de Kyoto en 1997 et la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques ont clairement indi-

qué que la valeur de ces forêts va au-delà de la diversité biologique et des matériaux qu'elles produisent. De nouveaux marchés semblaient émerger pour les services écologiques fournis par les forêts. Quatre années seulement après Kyoto – misant sur les nouveaux marchés – le Cameroun a commencé à diversifier les options d'aménagement en réservant 13 % des forêts de production à d'éventuelles concessions de conservation (cf. encadré 5.1). Situées dans la zone de Ngoïla-Mintom, ces UFA abritent certaines des forêts naturelles du pays les mieux conservées.

La forêt tropicale humide de Ngoïla-Mintom est constituée de neuf UFA réparties sur 870 000 hectares de forêt inexploitée – une vaste superficie affectée à la production dans le plan national de zonage du début des années 1990. La mise en conservation de cette forêt serait un coup de maître, car elle formerait un grand corridor transfrontalier reliant les parcs nationaux du Cameroun (Dja), du Gabon (Minkébé) et du Congo (Odzala) (carte 6 ; cf. encart).

La décision du gouvernement de s'abstenir – au moins temporairement – d'attribuer des titres d'exploitation sur cette forêt a été prononcée, consacrée par des textes réglementaires et répercutée dans toutes les cartes et informations forestières. Cependant, il s'est avéré impossible de trouver un partenaire pour signer un contrat de concession. Jusqu'à présent, le Cameroun n'a reçu que très peu d'offres, et aucune qui semble crédible. Au début de l'année 2008, il a notifié publiquement (*The Economist*, 14 février 2008) son intention de conserver cette forêt plutôt que d'en faire une concession d'exploitation. Or le gouvernement ne peut se passer indéfiniment des revenus de l'industrie forestière, ni se résoudre à laisser cette zone non aménagée, à la merci des exploitants illégaux, du braconnage, des activités minières et de l'empiètement agricole. Le gouvernement et le WWF travaillent à une nouvelle convention de conservation pour Ngoïla-Mintom, potentiellement plus attractive, incluant des activités forestières et cynégétiques durables aux confins de cette zone, et préservant son centre en en faisant un sanctuaire de la vie sauvage. Il est toujours en attente de propositions.

Le coût d'opportunité de la création de concessions de conservation plutôt que de concessions d'exploitation dans cette forêt – dont la surface est énorme par rapport aux autres concessions de conservation – sera probablement élevé. Karsenty (2007) estime que ce coût net peut aller jusqu'à 14 ou 15 euros par hectare et par an, ce qui reflète le montant des recettes fiscales auxquelles l'État a renoncé en choisissant de laisser la forêt inexploitée et la valeur des emplois non créés. Les ONG ne peuvent payer un tel prix. Selon *The Economist*, des ONG de conservation

Encadré 5.1**Les concessions de conservation**

Des concessions de conservation ont été créées dans un nombre croissant de pays, notamment en Amérique latine. Ainsi, *Conservation International* a conclu un accord avec le gouvernement guyanais en 2002 pour protéger 80 000 hectares environ de forêt primaire pendant 30 ans. Une concession de conservation repose sur un accord passé entre un investisseur en conservation d'une part, et une autorité publique, une collectivité, ou un propriétaire d'une ressource particulière d'autre part, dans le but de protéger un habitat critique, en échange d'une compensation financière versée dans la durée. Ce revenu peut servir à une combinaison d'objectifs : par exemple pour couvrir les coûts de gestion de l'aire concernée par le contrat et pour appuyer le développement économique local. Idéalement, un contrat de concession stimule en parallèle la protection à long terme des ressources naturelles et le développement économique local. Une concession de conservation peut fournir un mécanisme incitatif qui rémunère l'ensemble des services environnementaux fournis par les forêts, y inclus la séquestration de carbone, la protection de la biodiversité, et la régulation des eaux. Étant un contrat commercial standard basé sur la volonté des parties, il peut lever certaines barrières politiques qui entravent parfois les efforts de conservation. Il se départit de l'approche traditionnelle d'assistance ou de subside, et place les parties sur un pied d'égalité dans le cadre d'une relation contractuelle. L'atteinte des objectifs peut être vérifiée sur la base de critères tangibles, permettant aux investisseurs de s'assurer qu'ils en ont pour leur argent. Contrairement aux revenus tirés des activités touristiques ou d'exploitation forestière, les fonds générés par les contrats de conservation sont généralement stables, ce qui est important pour soutenir le développement économique local. Dans cette approche, une juste rémunération des intervenants est essentielle. Elle ne se limite pas au paiement du manque à gagner fiscal de l'État. Il faudrait également tenir compte des emplois non-crés et du renoncement à d'autres avantages économiques.

Les concession de conservation ne remplacent pas les parcs et les autres aires protégées nationales. Ils ne constituent pas une solution idéale dans tous les cas – par exemple lorsqu'il est indispensable de préserver une aire à perpétuité, lorsque les paiements risquent de ne pas permettre d'atteindre l'objectif ou lorsqu'on ne peut disposer de financement à long terme.

Source : les auteurs

auraient jugé excessive la proposition de 2 dollars par hectare qui aurait été formulée par un haut responsable du Ministère.

La conservation de l'aire de Ngoïla-Mintom pourrait-elle bénéficier d'un regain d'intérêt pour les marchés du carbone dans les pays africains? La possibilité d'intégrer un mécanisme de rémunération de la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD) dans le dispositif post-Kyoto, a été envisagée lors de la Conférence des Nations Unies sur les Changements climatiques de 2007. Un système qui récompenserait la réduction de la déforestation ou de la dégradation des forêts pourrait grandement inciter à la conservation. Compte tenu du fait que les UFA de Ngoïla-Mintom étaient originellement destinées à l'exploitation forestière, leur conservation pourrait sans nul doute constituer le bénéfice environnemental « additionnel » requis dans le cadre, par exemple, des projets de Mécanisme de Développement propre prévus par le Protocole de Kyoto. L'exploitation sélective de ces UFA dans le cadre d'un plan d'aménagement aurait occasionné des émissions de carbone comprises entre 40 et 120 tonnes de gaz carbonique par hectare exploité, en fonction du rythme et de la méthode d'abattage. Un projet de conservation de ces mêmes aires pourrait être subventionné par des crédits de carbone équivalant aux émissions évitées du fait de la suspension de l'exploitation forestière initialement envisagée. En fonction des règles de rémunération (qui restent à déterminer, mais pourraient comprendre des crédits temporaires ou d'autres crédits spécifiques, voire du financement direct), la subvention pourrait être plus ou moins importante de manière à financer, au moins partiellement, le montant des compensations annuelles à proposer aux parties prenantes. Il revient par conséquent au gouvernement et à ses partenaires au développement de s'assurer que tous les acteurs reçoivent une compensation équitable sur la base d'enquêtes sociales et économiques fiables et de négociations bien informées.

Impacts sur la gestion forestière, la structure de l'industrie et les recettes

Tendances en matière de gestion durable des forêts

Le Cameroun est plus avancé que ses voisins s'agissant de la proportion des concessions établies sur la base de plans d'aménagement approuvés (cf. tableau 5.1). La surface totale annuelle ouverte légalement au niveau national à l'exploitation a diminué de 50 % de 1998 à 2006, tout comme le volume de bois récolté, toutefois la faible diversité des essences prélevées présente encore un risque pour une gestion durable. De plus en

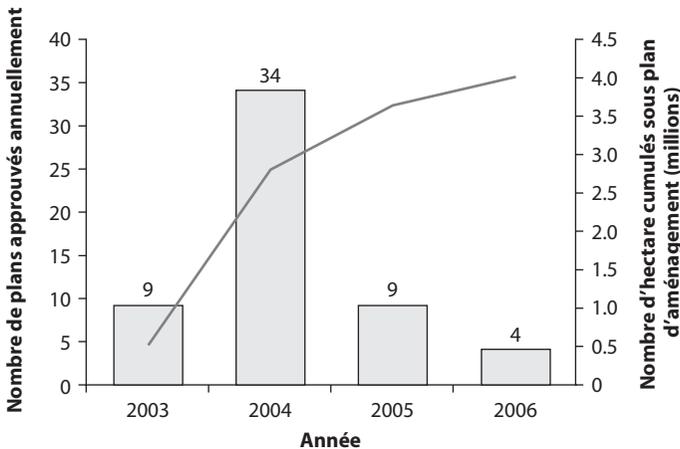
Tableau 5.1. Adoption d'une gestion forestière durable au Cameroun et dans les pays voisins, 2006

(en milliers d'hectares)	Affectées aux concessions	Ayant un plan d'aménagement approuvé	%
Cameroun (i)	6 005	3 990	66,4
République centrafricaine (ii)	2 920	650	22,3
République démocratique du Congo (iii)	15 500	1 080	7,0
Congo-Brazzaville (iv)	8 440	1 300	15,4
Gabon (v)	6 923	2 310	33,4

Source : Données du MINFOF pour le Cameroun. Données sur les pays voisins fournies par l'OIBT.

plus d'entreprises recherchent une certification attestant leur respect de règles rigoureuses de gestion forestière.

Début 2006, les plans d'aménagement de 55 UFA (sur les 72 qui ont été attribués jusqu'en 2002)¹¹ ont été approuvés et admis pour une contractualisation dès leur classement. Ces 55 UFA sont réparties sur 4 millions d'hectares, soit plus de 71 % de la superficie des UFA dans lesquelles des titres forestiers ont déjà été attribués en 2005 (environ 5,6 millions hectares). Les retards observés dans le processus d'approbation jusqu'en 2004 (figure 5.3) sont dus, en partie, aux délais de classement des forêts.

Figure 5.3. Approbation des plans d'aménagement forestier 2003–2006

Source : MINFOF, avril 2006

Encadré 5.2

Quand peut-on affirmer qu'un plan d'aménagement forestier est « durable »?

Peut-on considérer comme durable une rotation de 30 ans comme celle appliquée au Cameroun si le nombre d'arbres de grande valeur ne retrouve jamais son niveau initial ? Il serait excessif de conclure sur cette base que les plans d'aménagement n'encouragent pas une gestion durable des forêts. La transition forestière – qui prévoit une première récolte d'un nombre important d'arbres de grande valeur à maturation longue, suivie d'un second cycle de coupe avec moins d'arbre de ce type, puis de cycles de coupes stabilisés – est un phénomène bien connu. Elle est généralement prise en compte dans les stratégies de gestion forestière et ne constitue pas une spécificité des plans d'aménagement adoptés au Cameroun. En outre, certaines essences peuvent se raréfier localement sans pour autant être menacées d'extinction à plus grande échelle. Pour finir, l'industrie peut s'adapter à l'élargissement de la gamme des essences de plusieurs façons : grâce à des installations techniques de transformation plus performantes, en suscitant de nouvelles demandes du marché pour des essences « secondaires » (Karsenty et Gourlet-Fleury, 2006), et en adoptant une stratégie sylvicole à long terme.

Que dire des stocks de carbone dans une forêt sous aménagement ?

Pour ce qui est du carbone, les résultats expérimentaux dans le Bassin du Congo tendent à prouver que les stocks de carbone contenus dans la végétation se reconstituent en 25 ans après une coupe intense (pour l'Afrique) de quatre arbres par hectare sans compter les dommages causés par l'extraction. Bien qu'une exploitation intensive produise davantage de CO₂ pendant l'abattage, elle augmente la croissance de la biomasse et réduit le temps nécessaire à la reconstitution totale du stock de carbone. Le problème de la reconstitution n'est pas le même s'agissant des stocks de carbone et des peuplements d'essences commerciales.

Qu'en est-il des autres aspects de la gestion durable ? L'appréciation des différents critères de gestion durable varie selon les parties prenantes, en fonction de leur perception relative des dimensions sociales, économiques et écologiques. La viabilité sociale – qui renvoie aux conséquences à long terme de la gestion forestière sur les communautés locales et sur les emplois de l'industrie forestière – peut être un sujet de préoccupation dominant.

La certification par des tiers garantit-elle la gestion durable ? Pour obtenir une certification, les sociétés doivent remplir des critères sociaux,

environnementaux et économiques bien déterminés. Mais la certification ne répond pas à la question de savoir en quoi consiste véritablement une gestion forestière durable. Par exemple, le Cameroun exige que les plans d'aménagement forestier garantissent que les volumes d'essences les plus intéressantes commercialement retrouvent, après 30 ans, au moins 50 % de leur niveau initial. Les certificateurs ont même demandé à une entreprise forestière d'atteindre le taux de 85 % de reconstitution, même si aucun fondement scientifique ne justifie un tel seuil. Aussi rigoureux que soient ces systèmes de certification, ils ne constituent pas une garantie de viabilité. Ainsi le Forest Stewardship Council (FSC) ne prétend pas que ses « principes et critères » définissent la « la gestion durable des forêts » et s'en tient prudemment à la notion de « bonne gestion » plutôt qu'à celle de la « durabilité ».

Sources : *les auteurs*; Fredericksen et Putz 2003; Karsenty et Gourlet-Fleury 2006

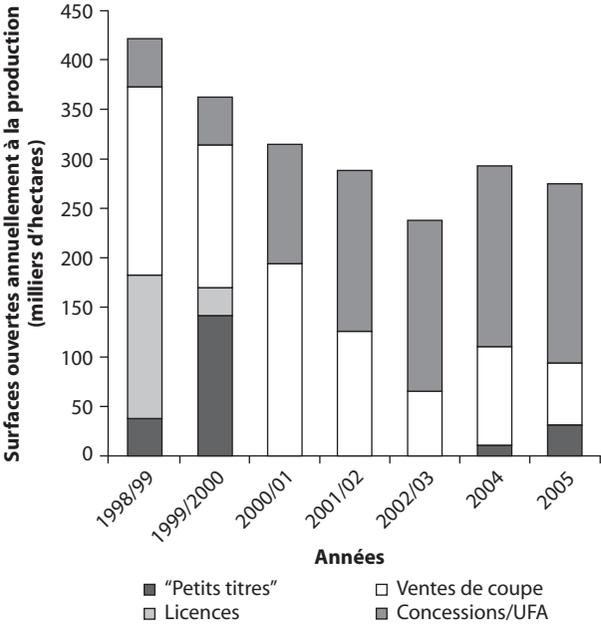
Il est difficile d'évaluer la viabilité des plans d'aménagement forestier, même lorsque ceux-ci sont bien exécutés (cf. encadré 5.2). Au Cameroun, l'évaluation s'est exclusivement concentrée sur le bois. La gestion durable de produits non ligneux comme les plantes médicinales, la chasse, la pêche ou les services environnementaux, n'a pas été étudiée.

Zones exploitées. Comme indiqué plus haut, de nouvelles réglementations limitent la surface exploitable annuellement à 1/30^e de la concession. La surface totale d'exploitation légale est passée de plus de 400 000 hectares en 1998–1999 à 200 000 hectares en 2006. Cette diminution s'est accompagnée d'un changement tout aussi important du mode de gestion en déplaçant l'activité des zones rurales, où l'abattage est moins régulé et plus destructeur, vers les UFA plus réglementées (cf. figure 5.4).

Volumes prélevés. Le volume de bois exploité légalement a culminé en 1997/98 à 3,5 millions de mètres cubes (cf. figure 5.5). Ce niveau de production s'expliquait par le dynamisme de la demande asiatique, auquel venait s'ajouter l'impact de la dévaluation du FCFA en 1994. Depuis lors, les volumes prélevés ont diminué pour se stabiliser autour de 2,2 à 2,5 millions de mètres cubes, 75 % environ provenant de sources aménagées ou en cours d'aménagement (UFA)¹².

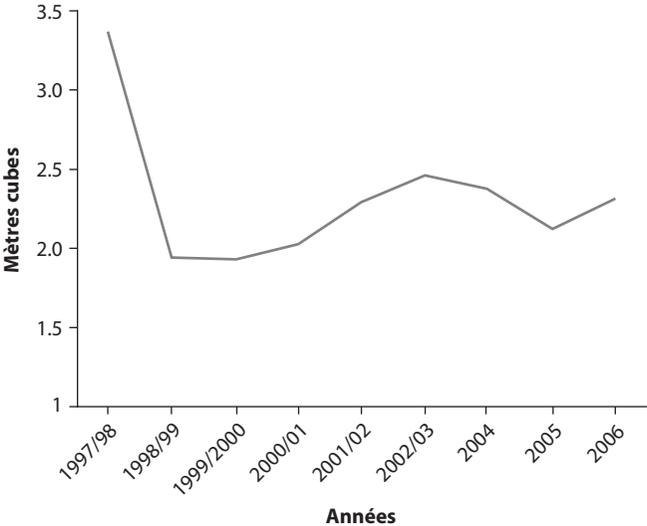
La figure 5.6 montre l'origine du bois prélevé. Si le bois était en grande partie extrait des zones non réglementées en 1998/1999, depuis 2004 plus de trois quarts de la production déclarée proviennent des concessions. En

Figure 5.4. Tendances dans les assiettes annuelles de coupe, par type de titre forestier

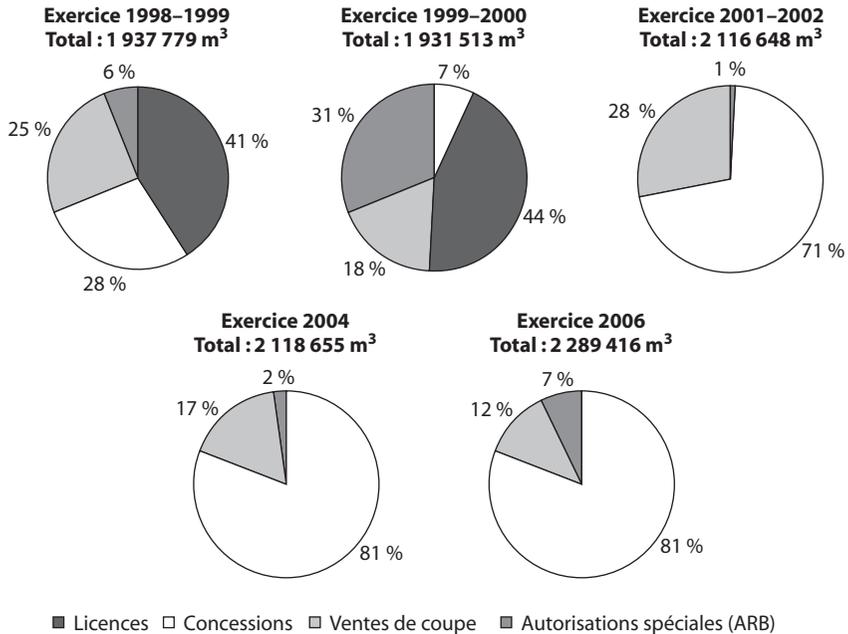


Source : SIGIF (MINFOP) données inédites

Figure 5.5. Production annuelle de bois déclarée, 1997/98–2006



Source : les auteurs, sur la base de données du SIGIF (MINFOP)

Figure 5.6. Production par type de titre et par exercice fiscal

Sources : les auteurs, sur la base des données du MINFOF et des Douanes

2006¹³, l'attribution de petits titres a repris, mais des mesures ont été prises pour assurer la transparence du processus d'attribution et le contrôle (les permis ne sont plus attribués uniquement en fonction du volume, ils sont désormais assis sur des zones bien délimitées, ce qui minimise la possibilité qu'ils puissent servir de point d'entrée aux exploitants illégaux). La décision de revenir aux petits titres constituait une première réponse à la demande locale, mais aussi une première tentative visant à ramener les petits exploitants opérant dans l'illégalité dans le secteur formel.

Intensité d'exploitation et gamme des essences prélevées. Contrairement aux attentes, ni l'intensité d'exploitation ni la gamme des essences récoltées n'ont augmenté. Si l'on tient compte des volumes moyens, l'intensité des récoltes dans les UFA et dans les ventes de coupe ne diffère pas sensiblement en 1998/1999 (10,8 m³ par hectare pour les UFA et 4,2 m³ par hectare pour les ventes de coupe) et en 2003 (10,0 m³ par hectare et 4,8 m³ par hectare) (cf. annexe 7). Ce phénomène résulte probablement d'une combinaison de facteurs comme l'augmentation des diamètres minimaux des arbres exploitables d'une part, et la diminu-

tion du stock des essences traditionnelles à valeur commerciale dans les forêts ayant été exploitées au moins une fois d'autre part¹⁴. En outre, cette tendance pourrait, à court terme, être la réponse à la hausse relative des coûts d'exploitation. Des taxes et des coûts de transport plus élevés ont rapproché les prix de revient des essences de moindre valeur de leur prix de vente, réduisant ainsi leur marge de rentabilité par rapport aux essences de plus grande valeur.

En l'absence de mesures fortes visant à promouvoir les essences secondaires (cf. encadré 5.3), la baisse de la rentabilité moyenne continuera d'inciter les entreprises forestières à s'intéresser davantage aux essences capables de compenser les coûts de production élevés. À moins que l'industrie ne parvienne à commercialiser avec succès une gamme d'essences plus variée, les espoirs de gestion durable des forêts diminueront.

Malgré une évolution significative de la production totale en 1990/1991, 1995/1996 et 2002/2003, la gamme des essences utilisées n'a pas véritablement changé. L'exploitation est restée très sélective : deux essences (l'ayous et le sapelli) constituent environ 65 % des 10 essences les plus récoltées (figure 5.7). Les coupes de tali, d'okan (un substitut d'azobé) et de kossipo ont légèrement augmenté, mais la part des essences secondaires est restée marginale. On pourrait penser que cette forte sélectivité est due au fait que l'industrie forestière camerounaise a épuisé ses marges de manœuvre techniques ou financières pour améliorer ses capacités à élargir la gamme d'essences traitée ; or, plusieurs indications semblent prouver le contraire. Il serait sans doute intéressant d'encourager par des incitations fiscales la substitution des essences traditionnelles par des espèces moins connues.

La dynamique de certification. Depuis 2004, suite à l'approbation et à l'exécution d'un plus grand nombre de plans d'aménagement, les rapports des Observateurs indépendants indiquent que le respect de la réglementation en matière d'aménagement forestier s'est généralisé. Le respect de cette réglementation exigeante a augmenté les chances des entreprises intervenant au Cameroun d'obtenir une certification.

La certification permet aux entreprises de se distinguer sur le marché comme des partenaires dignes de la confiance des propriétaires de forêts (les gouvernements) et des acheteurs. La certification est un acte purement volontaire et considéré généralement comme nécessaire pour les entreprises, uniquement lorsqu'il existe un marché éclairé (dans lequel les consommateurs sont prêts à payer plus pour du bois récolté de façon durable). Même si l'on assiste à l'émergence de tels marchés, la certification n'est pas qu'un simple instrument commercial. Dans des pays

Encadré 5.3**Il n’y a plus de forêt primaire disponible pour l’exploitation commerciale**

On estime que 59 % des UFA du sud du Cameroun ont été exploitées au moins une fois (Abt et al. 2002). À l’heure où la quasi-totalité des forêts primaires camerounaises restantes sont protégées des activités commerciales, quelles en sont les implications pour l’industrie du bois et l’aménagement des forêts ?

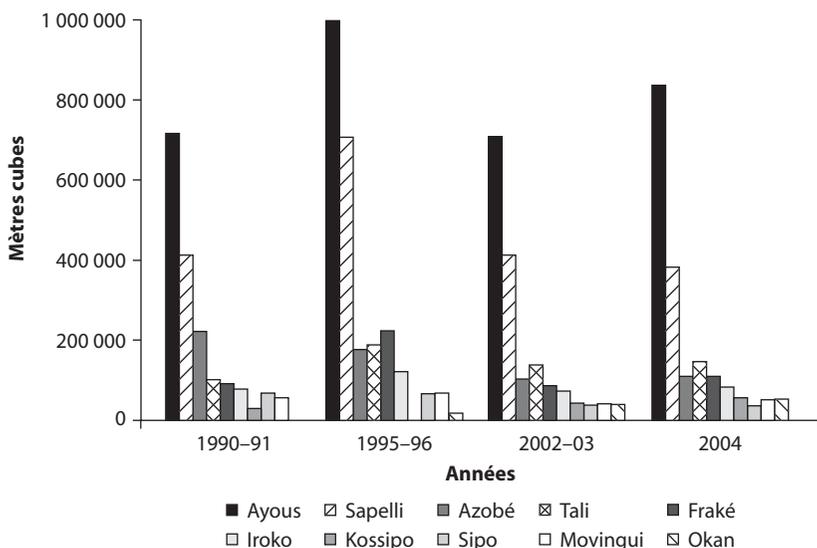
Les cartes du réseau routier des forêts camerounaises indiquent que celui-ci dessert probablement entre 1,2 et 1,3 millions d’hectares au sud et au centre du Cameroun (WRI-GFW, 2005 et GFW, communication personnelle). Du fait de la présence de ces routes, il est fort probable que dans une vaste portion de la zone forestière humide du Cameroun, le bois soit abattu dans des forêts secondaires où a déjà été prélevée la majorité des arbres d’essences de haute valeur et à large diamètre.

D’une manière générale, on observe une baisse progressive du volume exploitable dans les forêts secondaires (Vincent et Binkley, 1992). L’ampleur de cette baisse dépend de la sélectivité du prélèvement initial, de la diversité de la forêt et de la capacité de l’industrie à élargir la gamme des essences récoltées – ce qui dépend en retour de la capacité de la société à commercialiser des essences moins connues et à en tirer des produits attrayants.

En Afrique centrale où la récolte initiale est hautement sélective, la baisse du volume est moins importante qu’en Asie du sud-est où les populations d’arbres sont plus homogènes du point de vue commercial. Si des essences comme le fraké (*Terminalia superba*) et le tali (*Erythrophleum suaveolens*) deviennent plus prisées par l’industrie, les volumes prélevés lors du deuxième cycle d’abattage pourront rester les mêmes, voire augmenter. Si les plans d’aménagement sont respectés à la lettre, cette orientation vers les nouvelles essences peut conforter l’industrie forestière et la préserver d’une chute drastique de l’activité comme celle observée dans des pays comme l’Indonésie.

Sources : les auteurs; Abt et al. 2002 ; GFW, communication personnelle ; GFW *Atlas forestier* 2005 ; Vincent et Binkley, 1992.

comme le Cameroun, elle peut aussi jouer une importante fonction de politique publique. Elle peut corriger les limites du contrôle forestier traditionnel en incitant les entreprises à l’autorégulation afin de ne pas

Figure 5.7. Tendances des essences prélevées, 1990/91–2004

Source : les auteurs, sur la base de données inédites du MINEF et du SIGIF

risquer de perdre l'investissement engagé dans le long et coûteux processus de certification.

Des entreprises représentant plus de 70 % des exportations de bois camerounais ont obtenu la certification d'EuroCertifor attestant l'origine légale de leurs produits. Une UFA d'environ 42 000 hectares détenue par Wijma a été la première concession forestière naturelle en Afrique à être certifiée par le FSC, l'organisme de certification forestière le plus rigoureux au monde. Trois autres UFA, représentant près de 500 000 hectares, ont depuis été certifiées. De nombreuses autres demandes ont été déposées auprès du FSC, de l'Organisation internationale de la Normalisation (ISO) et d'autres organisations reconnues. Fin 2008, près de 900 000 hectares (4 concessions) étaient certifiés par le FSC. Cette situation marque une nette amélioration par rapport au flou artistique qui entourait 10 ans plus tôt l'origine légale et l'empreinte environnementale du bois exporté par le Cameroun.

Impacts sur l'industrie forestière

Restructurations industrielles. La structure de l'industrie et la gamme des produits ont changé de façon significative au fil des réformes. En 1990, l'industrie forestière s'intéressait principalement à l'abattage du

bois¹⁵. Pour se conformer aux quotas de transformation de bois appliqués entre 1994 et 1999, et en réaction à l'interdiction d'exportation des grumes entrée en vigueur en 1999, la quasi-totalité des sociétés forestières se sont lancées dans la construction d'unités de transformation et sont devenues des entreprises intégrées, assurant à la fois les activités d'exploitation et de transformation. Les entreprises de transformation du bois qui avaient espéré que l'embargo sur l'exportation des grumes permettrait d'en acheter sur le marché local, ont été déçues de constater que la plupart des sociétés transformaient tout le bois qu'elles récoltaient. Dès l'an 2000, les scieries ont commencé à solliciter des UFA et des ventes de coupe pour garantir leur approvisionnement en bois.

La taille modeste des UFA camerounaises (en moyenne 67 000 hectares) accroît les coûts fixes induits par l'aménagement forestier et réduit la flexibilité commerciale. Pour compenser le risque inhérent à la petite taille des UFA et bénéficier des économies d'échelle, les sociétés ont cherché à augmenter la superficie de leurs concessions (jusqu'à 600 000 hectares) en acquérant plus d'une UFA et en s'associant avec, ou en rachetant d'autres sociétés, y compris celles qui disposaient d'unités de transformation (tableau 5.2). Au début des années 1990, la plupart des sociétés citées au tableau 5.2 étaient indépendantes ; dès 2004, environ 65 % des concessions étaient contrôlés par moins de 10 groupes. La tendance à la concentration est aussi remarquable dans le secteur de l'exportation, compte tenu du fait que les sept plus grands groupes industriels représentaient 44 % des exportations de bois en 2003 (cf. figure 5.8).

L'augmentation des superficies gérées par des groupes industriels n'a pas freiné la concurrence ou favorisé des pratiques oligopolistiques. En fait, la consolidation s'est accompagnée d'une diversification des sources de capital, de l'actionnariat, des produits et des marchés. La présence française et libanaise s'est réduite avec l'arrivée de nouveaux investisseurs. L'entreprise Vicwood basée à Hong Kong a racheté la filiale camerounaise du groupe Thanry. Des groupes malaisiens ont conclu des contrats de sous-traitance avec les concessionnaires locaux peu après la dévaluation, mais se sont retirés de la scène, ne voulant pas se soumettre à la procédure appel d'offres pour l'acquisition des titres forestiers. La présence de sociétés italiennes s'est renforcée au Cameroun suite à l'interdiction d'exportation des grumes. Une parfaite illustration de cette situation est offerte par PLACAM, une société du Nord de l'Italie spécialisée dans la fabrication de feuilles de placage d'ayous qui a directement investi au Cameroun dans la foulée de l'annonce de l'interdiction.

Tableau 5.2. Concessions forestières par superficie, société et nationalité des principaux intervenants

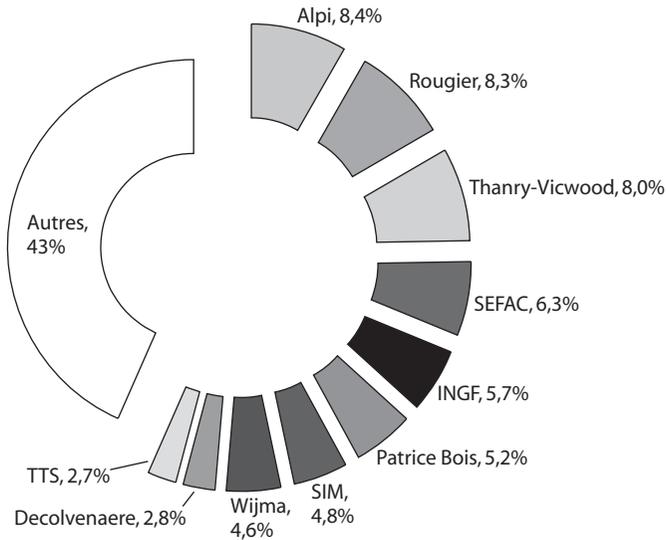
<i>Dési- gnation du groupe</i>	<i>Sociétés</i>	<i>Nationalité des gros actionnaires</i>	<i>Superficie de la concession (ha)</i>	<i>Part des zones attribuées (%)</i>
Thanry/ Vicwood	CIBC, CFC, SEBC, SAB, SEBC, J.Prenant, Kieffer	Chine/Cameroun	663 288	12
FIP-CAM	FIP-CAM	Italie	539 016	10
Rougier	Lorema, SFID, SOCIB, Cambois	France	474 164	8
SEFAC	Filière bois, SEFAC, SEBAC	Italie	411 872	7
Khoury	EFMK, SABM SN COCAM, RC Coron	Liban/Cameroun	338 092	6
Alpi	ALPICAM, STBK GRUMCAM	Italie	305 000	5
Pasquet	Pallisco, Assene Nkou Sodetrancam	France/Cameroun	301 387	5
Wijma	COFA/WIJMA	Pays-Bas/ Cameroun	242 021	4
SIM	SIM, SCTBC, SFDB, INC Sarl	Italie	210 470	4
Patrice- Bois	COFA, SFF, Patrice Bois	Italie/France/ Cameroun	206 866	4
Autres			2 608 353	36
TOTAL			5 637 241	

Source : GFW 2006.

Trois grandes entreprises forestières locales ont vu le jour et investi tant dans de nouvelles concessions que dans les unités de transformation (Ingénierie Forestière, STBK et SCTB), tandis que deux autres ont surtout investi dans la transformation du bois alors même qu'elles ne possédaient aucun titre forestier (SEFICAM et SETRABOCAM). Certaines entreprises camerounaises sont parvenues à obtenir des concessions et ont établi de nouvelles usines de transformation, même si la plupart d'entre-elles continuent de travailler en partenariat avec des opérateurs plus importants, souvent étrangers.

La diversification du capital, l'arrivée de nouveaux investisseurs, le changement de main des concessions, l'acquisition de nouvelles conces-

Figure 5.8. Exportations de grumes par société forestière (bois rond et équivalent de bois rond), 2004



Source : les auteurs, sur la base de données tirée de l'Atlas 2004

sions, la fin des vieilles baronnies forestières et la consolidation des sociétés nationales constituent toutes des avancées positives. L'industrie forestière diversifiée semble moins s'intéresser aux anciens privilèges et s'ouvrir davantage au changement. La concentration – solution type dans un secteur où l'accès aux ressources coûte plus cher du fait d'exigences sociales, environnementales et légales plus rigoureuses – a donné naissance à de grandes sociétés capables de fixer de nouvelles références sociales, fiscales et environnementales pour le secteur, auxquelles les petites sociétés commencent à adhérer. La concentration n'a pas empêché l'émergence de nouvelles petites sociétés dans les secteurs formel et informel.

La structure beaucoup plus diversifiée qui en a résulté a renforcé le secteur forestier. Les sociétés intégrées verticalement fournissent une base industrielle solide et des revenus fiscaux stables. Les entreprises informelles de plus petite taille qui approvisionnent les marchés locaux ont énormément contribué à la création d'emplois en zones rurales. Les petites entreprises se sont surtout développées en marge de la loi et doivent être intégrées dans le secteur formel ; cependant, leur présence est indispensable au développement équilibré de l'industrie. Favoriser le grand secteur formel au détriment du petit secteur informel ou l'inverse serait contre-productif.

Évolutions de l'industrie de transformation. La Loi de 1994 qui exigeait la transformation de 70 % du bois à l'intérieur du pays – et l'interdiction partielle en 1999 d'exportation des grumes, ont conduit l'industrie à accroître sa capacité de transformation. Cette dernière est alors passée de 1,2 millions en 1994 à 2,3 millions de m³ en 2004, plafonnant à environ 2,6 millions de m³ en 2000/2001 (CIRAD, 2000 ; Fochivé, 2005)¹⁶. Les grumes, qui représentaient 57 % des exportations de bois du Cameroun en 1998/99, ne comptaient plus que pour 5 % environ de ces dernières en 2004 (encadré 5.4). Les sciages ont atteint 85 % du volume de bois exporté au cours de la même période. D'autres produits plus élaborés, comme les placages, le

Encadré 5.4

Que sont devenues les exportations camerounaises de grumes après l'interdiction ?

Afin de développer la capacité locale de transformation et d'encourager la commercialisation d'essences moins connues, en 1999 le Cameroun a déclaré illégale l'exportation de grumes des principales essences récoltées. Les exportations d'ayous (l'essence la plus récoltée), d'azobé et d'essences moins connues sont toujours autorisées, mais une surtaxe leur est appliquée et des quotas parfois imposés. L'exception de l'ayous (et dans une moindre mesure de l'azobé) s'explique par la nécessité de ménager une période de transition pour le secteur privé et le Trésor, puisque la diminution des exportations de grumes signifiait une baisse des recettes fiscales.

Après avoir chuté considérablement au départ, le volume des exportations de grumes a plus que doublé entre 2005 et 2006, suite aux variations des prix relatifs des grumes et des sciages (la demande de grumes était forte sur le marché dynamique d'Asie). En outre, certaines essences auparavant peu utilisées comme l'okan sont exportées en grande quantité sans restriction autres que leur assujettissement à la taxe d'exportation. Des tendances similaires sont observées dans d'autres pays du Bassin du Congo. Il est vraisemblable que le Cameroun découragera tout retour à une structure d'exportation dominée par les grumes (que ce soit par des taxes ou par des quotas plus élevés) étant donné les implications en termes de réduction du nombre d'emplois dans l'industrie de transformation du bois.

Sources : les auteurs

contreplaqué et les « produits dérivés », ont connu une augmentation moins rapide et représentent actuellement près de 10 % des exportations.

En réponse à la loi, ce sont de nouvelles capacités de transformation qui se sont développées plutôt que des efforts d'amélioration de l'efficacité technique ou économique. Le CIRAD (2006) indique qu'entre 2000 et 2006, avec l'entrée en vigueur de nouvelles réglementations plus rigoureuses, les investissements ont été modestes car les entreprises en moins bonne santé financière se sont trouvées incapables d'investir dans de nouvelles technologies. Cette tendance a accentué la ligne de fracture entre les sociétés soutenues par des groupes internationaux et les autres.

Un inventaire réalisé en 2004 a répertorié 44 unités de transformation pour une capacité totale de 2,3 millions de m³ (Fochivé, 2005) (cf. annexe 8). Si la capacité en 2004 se rapprochait de celle de 1998, des changements significatifs ont été enregistrés dans l'intervalle : dix-sept scieries d'une capacité totale de 400 000 m³ ont été fermées suite à de graves pénuries de grumes, des coûts de production croissants, des insuffisances techniques ou des sanctions administratives. Quinze nouvelles unités de transformation, y compris cinq unités de fabrication de placages tranchés et de placages/contreplaqués ont été créées, ce qui représentait une avancée technique dans l'ensemble et une amélioration de la capacité de transformation. Dès 2005, huit autres scieries avaient été fermées pour cause de restructuration de l'industrie. La capacité cumulée de transformation de l'industrie forestière camerounaise est à présent de 1,9 millions de m³.

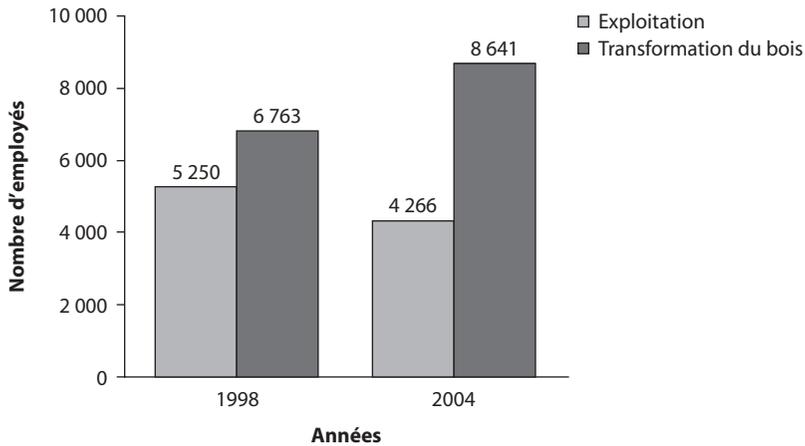
Compte tenu du fait que l'excédent de capacité de transformation contribue très souvent à l'exploitation illégale dans les pays de forêts tropicales, il importe de la surveiller¹⁷. Les données les plus récentes (Fochivé, 2005) révèlent que la capacité installée de 300 000 mètres cubes est supérieure aux estimations de récolte durable des principales essences de bois¹⁸. Même si une capacité excédentaire peut motiver la recherche d'approvisionnements illégaux, il faut savoir que les unités de transformation ne fonctionnent pas forcément tout le temps à 100 % de leur capacité. Le Cameroun exporte toujours de 150 000 à 200 000 mètres cubes de grumes. Une entreprise peut décider de faire fonctionner son usine à pleine capacité ou en deçà sur du bois transformé ou des grumes, en fonction des marchés internationaux, ou de sa propre stratégie commerciale. Le gouvernement continue d'attribuer des ventes de coupe (près de 60 ventes de coupe sont exploitées chaque année) dont la production complète celle des UFA. Par ailleurs, les entreprises en manque de bois ont la possibilité d'en acquérir auprès

de celles dont les stocks excèdent leur capacité de transformation. Une comparaison des besoins de chaque entreprise en matières premières et de leur approvisionnement par les UFA sous leur contrôle montre que 35 sociétés forestières basées au Cameroun ne reçoivent pas suffisamment de matière première de leurs UFA et doivent s'en procurer auprès de sources extérieures, alors que 34 autres disposent d'un excédent de matière première¹⁹. Parmi les groupes industriels, 2 étaient potentiellement excédentaires et 17 potentiellement déficitaires. Ainsi, des ajustements doivent encore se faire en matière de contrôle des UFA, d'actionnariat, de capacité installée et d'approvisionnement en bois. Les échanges commerciaux entre les entreprises au niveau local pourraient devenir de plus en plus courants.

L'emploi dans l'industrie. Malgré la diminution du volume de bois récolté entre 1998 et 2004 (figure 5.9), la main d'œuvre du secteur a augmenté. Bien que relativement modeste, cette hausse recouvre des changements plus importants :

- L'emploi dans l'exploitation forestière a reculé de 20 %, contre une hausse de 25% pour le secteur de la transformation.
- Les unités de transformation se sont déplacées des zones rurales vers les centres urbains aux fins d'attirer une main-d'œuvre plus qualifiée pour faire fonctionner des usines plus sophistiquées. Parallèlement, les entreprises plus petites du secteur informel qui approvisionnent les marchés locaux ont créé de l'emploi dans les zones rurales (voir la section suivante).
- La composition de la main-d'œuvre évolue. Les sociétés qui, auparavant, n'employaient que des ingénieurs et autres techniciens mécaniciens pour conduire les opérations de coupe ont commencé à employer des aménagistes professionnels pour élaborer et exécuter les plans d'aménagement.

Tendances en matière d'exploitation forestière artisanale. L'exploitation forestière artisanale a pris son essor après la dévaluation de 1994 quand l'industrie a abandonné les marchés locaux, et s'est davantage développée après 2002 avec la création d'un grand nombre de forêts communautaires. En l'absence d'une politique et d'une législation sur l'exploitation et la transformation artisanales, ces activités, qui restent très largement informelles, ne font l'objet d'aucune réglementation particulière et sont généralement assimilées aux activités illégales. L'accroissement simultané de l'exploitation artisanale d'une part, et de la foresterie

Figure 5.9. Emploi dans l'exploitation et la transformation du bois, en 1998 et 2004

Source : Carret, Giraud et Lazarus, 1999; Fochivé, 2005

communautaire d'autre part, est une coïncidence malheureuse, dans le sens où les forêts communautaires ont pu être utilisées pour cacher l'exploitation illégale non industrielle (informelle).

Dans le cadre de l'exploitation forestière artisanale, l'abattage se fait généralement à l'aide d'une scie mobile. Partant d'une estimation des scies mobiles vendues au Cameroun, il semblerait que 4 800 petits exploitants soient impliqués dans l'exploitation du bois d'œuvre. D'après des chiffres fournis par les douanes camerounaises en 2004, 18 entreprises artisanales ont déclaré 138 098 m³ (soit un cinquième des sciages exportés cette année là). En d'autres termes, l'exploitation forestière artisanale approvisionnait non seulement le marché local mais aussi le marché international et faisait par conséquent une concurrence déloyale aux exportateurs formels assujettis à l'impôt et à d'autres réglementations concernant l'industrie²⁰. Face à cette situation, le ministère des Finances a décidé d'importantes taxes pour décourager l'exportation de bois issu de l'exploitation artisanale²¹. Mais, faute d'être judicieusement appliquée, cette mesure fut une source de perturbations pour tous les exportateurs, avec une incidence négligeable sur l'exportation illégale du bois.

Effets de la réforme fiscale

L'augmentation des recettes induite par le nouveau régime fiscal forestier a été largement commentée au chapitre 3. Cette analyse porte sur l'impact de la réforme fiscale sur l'industrie, dont la charge d'imposition

a augmenté, avec des implications pour les niveaux d'investissement et la concurrence. Pour avoir une idée des conséquences de la réforme fiscale au fil du temps, une étude comparative de la fiscalité forestière a été réalisée sur trois périodes : en 1992, avant l'adoption de la Loi forestière de 1994 ; en 1998, avant l'application du processus d'appel d'offres et de taxes plus élevées sur la superficie ; et après 2004, suite à la mise en œuvre complète de la réforme. Pour évaluer l'impact de la réforme fiscale, des paramètres autres que la fiscalité ont été considérés comme constants dans le temps : l'intensité moyenne d'exploitation (10 m³ par hectare et par an), la durée de la rotation (30 ans), et le rendement des usines de transformation (33% de sciages ; 55% de placages). Pour plus de détails sur la méthodologie et les résultats, on se référera à l'annexe 9.

La charge fiscale s'est considérablement accrue pour tous les types de produits ligneux depuis 1992 (tableau 5.3). Cette tendance est surtout sensible pour les produits transformés qui n'étaient presque pas fiscalisés en 1992. La taxe sur les grumes reste la plus élevée au mètre cube, reflétant ainsi la priorité nationale à la transformation locale du bois.

Une comparaison sous-régionale. Les entreprises forestières au Cameroun supportent une charge fiscale plus lourde que leurs homologues des autres pays du Bassin du Congo (cf. tableau 5.4). Même si cette affirmation correspond à la réalité (hormis pour les grumes et les placages de Guinée équatoriale), la différence n'est pas si importante. Outre

Tableau 5.3. Taxes sur les produits ligneux bruts et transformés

Taxation	1992		1998		2004	
	Ayous	Sapelli	Ayous	Sapelli	Ayous	Sapelli
Taxe sur les grumes (m ³)	5 094	11 344	20 650	28 725	33 047	41 536
Taxe sur les sciages (m ³)	-	4 073	29 848	37 953	40 242	25 733
Taxe sur le placage (m ³)	-	2 444	21 946	28 828	24 145	18 349
En pourcentage de la valeur FOB des grumes	10,7	15,1	25,6	23,7	36,7	32,4
En pourcentage de la valeur FOB des sciages	-	2,9	14,7	13,0	19,2	15,5
En pourcentage de la valeur FOB des placages	-	2,2	8,1	10,7	8,9	6,8

Source : CIRAD, 2006.

Note : Calculs effectués sur la base de l'ayous et du sapelli, les deux principales espèces exploitées et exportées par le Cameroun

Tableau 5.4. Charge fiscale des produits ligneux exportés du Cameroun et des pays voisins en 2005

Euros/m³

Charge fiscale estimative pour les produits (€/m ³)	Cameroun	Congo (Nord)	Gabon		RCA	RD Congo	Guinée Équatoriale
			Avec PA	Sans PA			
Grumes	40	30 – 52 (14 – 24 % FOB)	39 (26 % FOB)	41 (27 % FOB)	40 (19 % FOB)	28 (14 % FOB)	62 (41)
Sciage	49	42 (8 % FOB)	30 (10 % FOB)	35 (12 % FOB)	53 (8 % FOB)	35 (7 % FOB)	
Placage	29		19 (5 % FOB)	22 (6 % FOB)			47 (12)
Coût moyen de transport (m ³ de grumes au port)	40 – 70 (zones reculées de l'Est)	105 – 110	10 – 45		105 – 110	20 – 130 (zones principales 50 à 80)	10–30

Source : CIRAD, 2006.

la charge fiscale, un certain nombre de considérations entrent dans les calculs qui président au choix du lieu d'opération d'une société, à savoir les coûts de transport et le « coût des affaires»²² (plus élevé dans d'autres pays de la région), la taille de la concession et la valeur de ses essences (aussi plus importantes dans d'autres pays de la région).

Impacts sur la pauvreté et les conditions de vie

Les réformes forestières ont eu de nombreux effets sur la pauvreté et les conditions de vie des populations. Les expériences à propos de l'évolution des droits des peuples autochtones, de la foresterie communautaire et des marchés locaux du bois dans le cadre des réformes ont fourni de solides références pour concevoir et essayer des dispositions alternatives qui assurent le bien être des communautés forestières et la conservation des ressources dont elles dépendent.

Améliorer l'accès des populations autochtones aux terres et aux produits forestiers

Près de 30 000 personnes – les populations Baka, Kola et Aka regroupées à l'intérieur ou autour de 300 habitats dans 33 communes – constituent les populations autochtones du Cameroun. D'un point de vue légal, ces populations bénéficient des mêmes droits que les autres citoyens. Pourtant, elles ne jouissent pas, en réalité, de la même influence politique, du même statut juridique ni des mêmes capacités organisationnelles, techniques et économiques que les autres groupes. Fondamentalement, leurs établissements ne sont pas assimilés à des « communautés », et ne peuvent donc pas interagir légalement avec l'administration. Bien qu'étant les peuples les plus dépendants de la forêt au Cameroun²³, ils n'ont aucun accès légalement reconnu à celle-ci d'où ils tirent en moyenne plus de 65% de leurs moyens de subsistance, par la chasse et la cueillette.

La Loi forestière de 1994 est un premier pas vers la restauration de certains des droits retirés à ces peuples forestiers par les régimes colonial et postcoloniaux. Bien qu'il reste beaucoup à faire, les réformes offrent un bon moyen d'améliorer les conditions de vie des populations dépendantes des forêts (cf. encadré 5.5).

L'expérience des réformes forestières au Cameroun a montré que ces dernières n'ont pas entièrement pu aider les populations autochtones à faire valoir leurs droits sur des ressources forestières. Tout d'abord, le zonage forestier a alloué une grande portion des terres communautaires autochtones au domaine forestier permanent où les droits de chasse,

Encadré 5.5**Droits et acquis des populations autochtones à la suite de la réforme forestière**

La loi camerounaise portant régime des forêts de 1994 reconnaît l'existence et l'usage de droits coutumiers des peuples vivant traditionnellement en proximité ou à l'intérieur des zones forestières dans le but de satisfaire leurs besoins en produits forestiers. Ces droits sont exercés librement aussi longtemps que les bénéficiaires maintiennent leur proximité géographique avec la forêt, ne nuisent à aucune espèce protégée et ne prélèvent que les produits nécessaires à la satisfaction de leurs besoins personnels ou collectifs, ou encore pour des utilisations non commerciales. La Loi stipule cependant que ces droits peuvent être restreints, s'ils deviennent incompatibles avec la gestion durable des ressources forestières.

La reconnaissance de ces droits constitue l'un des changements les plus manifestes et concrets résultant de la gestion décentralisée des forêts. Les populations locales, y inclus les groupes autochtones, peuvent utiliser la forêt même à l'intérieur d'aires protégées telles que Lobéké au Sud-est du Cameroun et Campo-Ma'an dans le Sud. Ils participent au zonage de la forêt et à la délimitation des concessions d'exploitation commerciale (par exemple l'UFA 004 dans la forêt Ebo'ó). Ils ont constitué des forêts et des zones de chasse communautaires. Une part importante des recettes tirées de la forêt et de la faune est affectée au développement des communautés environnantes qui participent de plus en plus aux décisions liées à la gestion de la forêt.

Source : Adapté de Bigombé Logo, 2008

pêche et cueillette des populations autochtones ne sont ni explicitement exclus ni clairement précisés. Deuxièmement, dans le domaine forestier non permanent, où des forêts communautaires *peuvent* être créées, les communautés bantoues dominantes ont déjà fait valoir des droits sur la terre, perpétuant ainsi la marginalisation des populations pygmées²⁴.

En l'absence de mesures appropriées pour protéger leurs droits, les activités forestières – qui vont de l'exploitation illégale à la conservation de la biodiversité – menacent d'accroître la marginalisation et l'appauvrissement des groupes autochtones du Cameroun en les spoliant de leurs droits traditionnels d'usage de la forêt, avec peu ou pas de compen-

sation. Les moyens potentiels de surmonter ces problèmes sont abordés au chapitre suivant.

Les communautés bénéficient-elles de la fiscalité forestière ?

Puisque les communautés n'ont pas de statut juridique et ne peuvent, de ce fait, pas recevoir directement des fonds publics, les maires (qui sont des représentants élus localement) à la tête des communes sont les principaux bénéficiaires de la part de la redevance forestière réservée aux communes et aux communautés. Les groupes autochtones en sont généralement privés en raison de leur absence de statut juridique et de leur marginalisation à de nombreux égards.

Depuis l'an 2000, environ 12 millions DEU ont été transférés annuellement à une population de près de 3,2 millions de personnes représentées par 56 communes. L'audit réalisé en 2004 a indiqué que sur un montant de 53 millions DEU de recettes fiscales transférées au niveau local pendant cinq ans, la majeure partie (plus de 65 % des budgets d'investissement et de fonctionnement) a été, affectée à l'amélioration des infrastructures et aux activités des communes (cf. tableau 5.5).

Les priorités des maires dans l'utilisation des recettes forestières reflètent-elles celles des communautés ? Si oui, à quel point ? Les villageois interrogés à propos de leurs priorités ont insisté sur l'isolement de leurs villages, la difficulté à accéder au crédit, la volatilité des prix des produits locaux, le manque d'infrastructures sociales (comme des centres hospitaliers) et l'absence de logements décentes. En fait, les investissements dans la construction et le fonctionnement des services collectifs (routes, éducation, santé et assainissement) n'ont été réalisés que lorsque les recettes forestières étaient importantes et excédaient les besoins prioritaires des communes. Bien que l'audit ait révélé que les ressources affectées aux services collectifs avaient augmenté entre 2000 et 2004, le faible niveau de ces investissements (cf. tableau 5.5) a apparemment contribué à alimenter le sentiment que les maires et les commissions de gestion forestière s'accaparaient l'essentiel des versements. Étant impossible d'établir un lien évident entre l'abattage des arbres et l'arrivée ultérieure de fonds, et la confiance ne régnant guère entre gouvernés et gouvernants, il n'est pas surprenant que les gens, au niveau local, considèrent qu'il y a des détournements de fonds.

Il est possible de remédier aux défauts de ces transferts financiers, même s'il est pratiquement impossible d'établir un flux financier distinct pour la part des recettes forestières destinée aux communautés. L'audit économique et financier du secteur forestier commandité par le gou-

Tableau 5.5. Utilisation des recettes forestières au niveau local, 2000–2004 (sont surlignées les priorités des communes qui coïncident avec celles des communautés locales)

<i>Redistribution et utilisation de la redevance forestière</i>	<i>Communes</i>	<i>Com-munautés</i>	<i>Total</i>
Entrées (montants redistribués, 000 DEU)			
Province de l'Est	22 662	5 671	28 333
Province du Sud	7 212	1 806	9 018
Province du Centre	6 154	1 542	7 696
Province du Sud-ouest	1 196	299	1 494
Province du Littoral	630	158	788
Province de l'Ouest	16	4	20
Total	37 871	9 479	47 350
Sorties (dépenses) (%)			
Investissements dans les domaines suivants:	55 % des montants redistribués	72 % des montants redistribués	
Routes	13 %	7 %	Routes
Infrastructures de santé, d'éducation et de marché	5 %	20 %	Santé
La commune (bâtiments, logements des représentants, transport, fonctionnement et gestion)	66 %	17 %	Culture et sports
Autres	19 %	14 %	Approvisionnement en eau et assainissement
Total	100 %	13 % 9 % 7 % 13 % 100 %	Logement Social Création de forêts communautaires Autres Total
Dépenses de fonctionnement			
	40 % des montants redistribués	20 % des montants redistribués	
Éducation	14 %	36 %	Éducation (salaires des enseignants)
Santé	3 %	2 %	Santé (salaires)

(Suite sur la page suivante)

Tableau 5.5. (suite)

<i>Redistribution et utilisation de la redevance forestière</i>	<i>Communes</i>	<i>Com-munautés</i>	<i>Total</i>
Coûts opérationnels de la commune (réunions, indemnités, transport, fonctionnement et gestion)	42 %	42 %	Audit financier de la communauté
Salaires des employés de la commune	25 %	20 %	Services de création des forêts communautaires
Culture et sport	4 %	100 %	Total
Autres	12 %		
Total	100 %		

Source : Institutions et Développement (I&D), audit actualisé de la redistribution des recettes fiscales forestières, novembre 2004

vernement en 2006²⁵, a recommandé une répartition plus équitable des recettes forestières pour réduire la pauvreté rurale en adoptant les mesures suivantes :

- 1) plafonner le niveau des recettes annuelles qu'une commune peut recevoir à 160 000 dollars ou 200 000 DEU (soit 80 ou 100 millions de FCFA) ;
- 2) utiliser le reste des ressources pour accroître les revenus des communes dont la part des recettes forestières est faible ou en baisse;
- 3) affecter une partie des recettes forestières aux communes riveraines des aires protégées (et pas uniquement à celles qui sont voisines des concessions).

Il a aussi été suggéré que la réforme institutionnelle puisse :

- encourager le développement de véritables institutions locales représentatives susceptibles de recevoir les fonds à la place des entités éloignées des communautés elles-mêmes²⁶ ;
- veiller à ce que les communautés et les populations autochtones soient formellement et systématiquement représentées au sein des commissions de gestion de ces recettes ;
- et adopter une directive nationale exigeant que toutes les populations, y compris les populations autochtones, bénéficient de ces transferts (Bigombé Logo, 2008).

Un nouveau mécanisme en cours d'élaboration permettra d'intégrer pleinement la décentralisation, la fiscalité et la rétrocession des recettes au niveau local.

Grâce à de telles mesures, les recettes forestières pourraient contribuer davantage et plus efficacement aux processus de décentralisation et de lutte contre la pauvreté, elle pourraient aussi aider les communautés à dépasser les débats conflictuels sur les questions d'équité, de transparence et de profit. À ce stade initial, les élus utilisent les revenus forestiers pour financer leurs bureaux et leurs campagnes politiques. Les intérêts des communautés sont relégués au second plan. Cette divergence d'intérêts peut-elle être surmontée ? On peut espérer qu'à mesure que les structures démocratiques se consolident les instances de gouvernement décentralisé expriment, le moment venu, la volonté des citoyens. Encore faudrait-il répondre à la question de savoir si les conflits potentiels entre les autorités coutumières locales en charge de la gestion des ressources (anciens, chefs de famille, chefs de village) et les institutions publiques imposées peuvent être résolus de façon à renforcer réellement l'action et la représentativité de la communauté s'agissant de la gestion et des revenus forestiers.

Forêts communautaires et conditions de vie au niveau local

Tous les observateurs s'accordent à dire que la foresterie communautaire au Cameroun a plusieurs années d'avance sur des projets similaires en Afrique tropicale humide, et que l'expérience de ce pays sera utile aux autres (Julve et al. 2007). Les communautés peuvent désormais exercer leurs droits sur les forêts en créant des forêts communautaires, en faisant jouer la préemption sur les surfaces forestières dont ils peuvent empêcher ainsi l'adjudication en ventes de coupes, et en convertissant les terres forestières à d'autres utilisations.

Toutefois, ces droits demeurent inégalement et incomplètement appliqués. Le nombre de forêts communautaires a augmenté depuis 2000, mais le processus n'a pas produit les résultats escomptés. En 2006, une étude sur les forêts communautaires menée par une ONG internationale a relevé la grande disparité entre les retombées prévues par la Loi forestière de 1994 et les résultats effectifs sur le terrain, où ni les objectifs de réduction de la pauvreté ni ceux de bonne gestion environnementale n'ont été atteints. En fin de compte, à ce jour, peu de forêts communautaires camerounaises prospères ont été sérieusement soutenues et contrôlées par les donateurs, et leur viabilité reste incertaine. Les recettes tirées des forêts communautaires sont souvent modestes et ne bénéficient pas

toujours aux communautés elles-mêmes. Un cadre réglementaire lourd et quantité d'autres contraintes sociales, économiques et techniques rendent la foresterie communautaire peu praticable.

En définitive, la foresterie communautaire ressemble beaucoup à d'autres initiatives communautaires. D'aucuns estiment naïf de penser qu'elle peut réussir dans un pays où la participation n'en est qu'à ses débuts, où les administrateurs se servent de leur position pour un enrichissement personnel, où les droits acquis prévalent, où les structures d'administration décentralisées dysfonctionnent et manquent de budget, où les droits et obligations coutumiers tombent en désuétude. D'autres sont convaincus que la foresterie communautaire aurait pu être un succès si les réformes avaient été mieux planifiées (cf. encadré 5.6). Quel que soit le point de vue, l'expérience encore peu convaincante de la foresterie communautaire justifierait d'adopter une approche plus efficace.

Les « communautés » des zones forestières humides et leur mode de fonctionnement ne correspondent peut-être pas à l'idée que s'en font les observateurs étrangers. Les « communautés » camerounaise ne sont pas à proprement parler des entités sociales stables et homogènes (Burnham, 2000 ; Malleson, 2001 ; Biesbrouck, 2002 ; Geschiere, 2004). Contrairement à ce que l'on croit généralement, la terre entourant les villages est traditionnellement revendiquée par des familles, et non par des communautés (Geschiere, 2004), beaucoup de ces dernières étant issues des regroupements qui ont eu lieu lorsque l'administration coloniale a déplacé les populations le long des routes pour les faire travailler à leur entretien (Takforyan, 2001). Ces « communautés » composites ne sont sans doute pas le type de structure sociale pérenne si souvent considérée par les observateurs étrangers comme l'ossature de la foresterie communautaire. Un problème récurrent souligné par maints observateurs est le modeste niveau de cohésion et le manque de mécanismes de contrôle interne qui caractérise ces communautés non homogènes et la dominance des certains groupes ou élites sur les autres.

Les questions foncières ajoutent à la complexité. Le régime de propriété qui s'applique aux arbres peut varier en fonction de leur localisation (Vermeulen et Carrière, 2001). Les limites des terrains « communautaires » sont rarement tracées avec précision sauf lorsqu'il existe des frontières naturelles comme un cours d'eau, et les conflits ont tendance à se multiplier quand on établit les limites (Takforyan, 2001 ; Karsenty, Mendouga et Pénelon, 1997). La plupart des forêts communautaires sont créées dans des zones situées entre deux villages et sont par conséquent revendiquées par les deux – ce qui porte à croire que le désir de créer des

Encadré 5.6**Réformes de la foresterie communautaire : trop peu, trop tard ?**

La foresterie communautaire constitue l'un des points clés des réformes du secteur forestier camerounais. Les forêts communautaires devaient permettre aux communautés de participer aux décisions et de retirer davantage de bénéfices économiques de la forêt. Pourtant, dès le début, la foresterie communautaire a moins intéressé la communauté internationale et le gouvernement que les efforts visant à réguler le secteur forestier formel et à lutter contre la corruption et les pratiques illégales.

Avec le temps, des voix de plus en plus nombreuses se sont élevées aux niveaux national et international en faveur de la foresterie communautaire, eu égard notamment à ses objectifs d'aide sociale, d'exploitation à moindre impact écologique, et de développement de services environnementaux. À l'heure actuelle, les forêts communautaires figurent parmi les priorités du programme d'actions concernant le secteur forestier et reçoit une attention considérable des bailleurs de fonds.

Cette attention arrive-t-elle trop tard ? Si des mesures avaient été prises plus tôt et de façon plus énergique pour créer des forêts communautaires, auraient-elles pu endiguer le phénomène de l'exploitation illégale en mettant davantage l'accent sur la légalisation des droits des communautés sur les forêts, en établissant des partenariats industriels plus rentables que ceux qui ont vu le jour, et, finalement, en profitant davantage aux communautés elles-mêmes qu'aux élites locales ?

On ne sait pas si la foresterie communautaire aurait pu se développer et se généraliser sans qu'ait d'abord été jugulée l'expansion croissante de la foresterie industrielle et le clientélisme politique. Durant les années 1990, dans tous les pays forestiers d'Afrique centrale, la législation forestière, les régimes de propriété sur la terre et les arbres et le mandat de l'administration forestière accordaient des privilèges exorbitants à l'industrie, au détriment des populations locales et de l'environnement. Dans ces conditions, la régulation de l'industrie forestière et l'élaboration d'instruments permettant de renforcer les droits des populations sur les forêts sont apparues comme des conditions préalables au développement de la foresterie communautaire au Cameroun. Même avec le recul, il reste peu probable que les stratégies en matière de foresterie communautaire auraient pu bénéficier d'une solution alternative.

Sources : les auteurs

forêts communautaires est largement motivé par la volonté de sécuriser un espace contre des empiètements par destiers.

Il est de plus en plus courant de voir différents sortes de tenures se chevaucher. Ainsi, une entreprise d'exploitation de bois d'œuvre peut détenir des titres dans une forêt de production où des communautés s'approvisionnent traditionnellement. Selon la façon dont les droits des différents intervenants sont gérés, une telle situation peut déboucher sur des litiges (au sujet de la chasse ou de la collecte de certains produits non ligneux parmi les essences commerciales) ou aboutir à une coexistence pacifique au bénéfice des deux.

Il reste des obstacles d'ordre bureaucratique et réglementaire. Le processus qui mène à la création d'une forêt communautaire est difficile, lent et coûteux. L'Administration chargée des Forêts s'immisce à l'excès dans la prise de décisions et la gestion au niveau local. Il faut parfois une période d'un an et demi à cinq ans pour étudier et valider une demande de forêt communautaire, et les coûts pour l'élaboration et l'approbation d'un plan d'aménagement sont élevés, allant généralement de 2 800 à 32 000 dollars (soit 1,4 million à 16 millions de FCFA). (Lescuyer, Ngoumou Mbarga, and Bigombe Logo 2008). L'inventaire forestier requiert un haut niveau de qualification technique, alors que les résultats sont rarement utilisés dans l'élaboration du plan simple de gestion. De ce fait, il est difficile pour une communauté de faire valoir ses droits sur une forêt communautaire sans l'assistance technique et financière d'une ONG ou de quelque autre entité extérieure, avec le risque que ces acteurs externes prennent le contrôle du processus. Loin d'encourager la gestion durable de la forêt, ces faiblesses ont favorisé la propagation des activités illégales dans les forêts communautaires.

Dans certains cas, la difficulté à trouver 5 000 hectares de forêts contiguës a conduit des villages voisins à regrouper leurs demandes. Si cette approche facilite la création de forêts communautaires, il n'en demeure pas moins que les conflits entre ces villages sont fréquents et les risques de ruptures de contrats élevés.

Il s'avère difficile de tirer des revenus substantiels des forêts communautaires. Que les communautés décident d'exploiter le bois ou d'autres produits de la forêt, il leur est difficile de tirer, en toute légitimité, des revenus conséquents de la foresterie communautaire.

Les communautés sont libres de gérer leurs forêts à des fins diverses. Elles peuvent ainsi décider de ne pas exploiter le bois et de se concentrer sur les produits non ligneux, mais ceci est très rarement le cas. Hors des limites étroites de la forêt communautaire (dans les zones rurales et

les concessions forestières), les communautés peuvent collecter, en grande quantité, des produits autres que le bois, soit librement, soit avec des autorisations faciles à obtenir, dès lors qu'une telle activité est compatible avec l'exploitation du bois. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire de disposer d'une forêt communautaire pour cultiver ou récolter légalement des produits forestiers non ligneux, pour la plupart, et très peu de communautés voient la nécessité de surmonter de nombreux obstacles bureaucratiques juste pour formaliser des activités qu'elles mènent depuis des générations. La foresterie communautaire basée sur l'exploitation des ressources non ligneuses a été couronnée de succès ailleurs (les noix du Brésil récoltées par des communautés forestières en Amérique du sud sont un exemple parmi tant d'autres). Des options similaires pourraient voir le jour au Cameroun. Mais, en attendant, l'accent semble devoir porter sur le bois.

Les communautés choisissent l'exploitation du bois parce que celui-ci génère des revenus plus substantiels que les autres ressources de la forêt – une situation qui encourage une dépendance vis-à-vis de l'industrie et qui n'est pas viable sur le long terme. Dépourvue d'une culture de marché, les communautés travaillent souvent sans contrat ou sur base de contrats inéquitables, ce qui peut devenir une source de conflits avec les exploitants et les acheteurs. Or, aussi longtemps que le bois restera leur principal intérêt économique, les forêts communautaires ne constitueront pas une alternative aux concessions industrielles. Les activités forestières font appel à un équipement coûteux pour la coupe et le transport du bois, et nécessitent des compétences pour gérer les entreprises et accéder à des marchés lucratifs. Il semble possible d'envisager une synergie entre les opérations industrielles et les forêts communautaires qui produisent un flux de recettes plus stable et plus important à partir des forêts communautaires. Toutefois, une telle solution n'est pas viable sans une réglementation forte, un contrôle rigoureux et des accords équitables entre l'industrie et les communautés locales.

Depuis 2002, l'exploitation des forêts communautaires peut se faire à l'aide de simples outils et de tronçonneuses. En l'absence d'une aide extérieure, la valeur et le potentiel commercial de la production sont limités. Au regard des contraintes financières et logistiques, il est possible que les forêts communautaires, qui ont recours à de petites entreprises forestières artisanales, ne soient tout simplement pas viables dans plusieurs régions du pays, surtout dans les zones reculées et faiblement peuplées.

Les trafics d'influence et la corruption pourraient s'avérer plus difficiles à combattre que tout autre obstacle à la foresterie communautaire.

Cuny et al. (2004) ont démontré que l'idée de créer une forêt communautaire émane « rarement des communautés, mais plutôt de tous les autres acteurs qui y trouvent un avantage ». Les forêts communautaires sont généralement l'expression de l'intérêt privé de personnes occupant un rôle de premier plan dans les villages, et jouissant d'un capital social tel qu'il leur permette d'obtenir l'autorisation de créer une forêt communautaire. Très souvent, ces « élites » sont des fonctionnaires résidant en ville, qui ne se rendent que très rarement au village (Oyono, 2005 ; Bigombé Logo, 2008). Ils ne représentent pas l'ensemble des intérêts du village. Ils sont généralement bien placés pour jouer le rôle d'entremetteur entre le village et les groupes industriels souhaitant se servir de la forêt communautaire pour contourner la loi et particulièrement les taxes appliquées aux UFA (le bois récolté dans les forêts communautaires n'est pas assujéti à la redevance forestière et aux taxes d'abattage).

L'intérêt personnel des élites est symptomatique de problèmes plus importants. Cuny et al. (2004) ont remarqué que ces collusions nuisent particulièrement à la lutte contre la pauvreté, car elles tiennent les communautés à l'écart de l'élaboration des plans d'aménagement et du partage des bénéfices. Des rapports du gouvernement confirment que « dans la plupart des forêts communautaires le promoteur s'en arroe la paternité ou les opérations techniques d'exploitation et de commercialisation du bois sont monopolisées par les opérateurs économiques ayant signé des conventions de partenariat avec les communautés ; la conséquence en est que les membres de la communauté concernée sont mis à l'écart du processus. Aussi, toutes les opérations à effectuer dans la forêt deviennent payantes²⁷. »

Forêts communales

Le classement des forêts communales comme celui des forêts communautaires reste un processus coûteux et long. Il doit être entrepris par la commune elle-même. Il apparaît que de nombreux maires préfèrent tout simplement se contenter du pourcentage de la redevance forestière correspondant à la portion de l'UFA superposée au territoire de la commune.

Les forêts communales ont été critiquées sévèrement parce qu'elles contribuent à l'enrichissement illicite des maires et de leurs affidés. Les villages relevant de la juridiction des communes ne bénéficient pas toujours d'un traitement équitable en termes d'investissements et de partage des recettes fiscales. Ces dysfonctionnements ne sont pas surprenants. Pour les citoyens, la seule alternative consisterait à s'attaquer à de tels

détournements avec toute la panoplie de moyens légaux à leur disposition (et l'appui de partenaires étrangers et d'alliés). Cette alternative a des chances d'aboutir dans un contexte de démocratisation où une presse indépendante, l'Internet, le système judiciaire et des institutions nouvellement créées comme la Cour des Comptes, ouvrent plus largement les possibilités de débat public et de poursuites juridiques.

L'usage des revenus forestiers semble s'améliorer dans certaines communautés. Dans un petit échantillon de villages du sud du Cameroun, Lescuyer et al (2008) ont constaté que « l'opinion négative qui existait auparavant » quant au mauvais emploi des revenus forestiers « n'est pas universelle » et qu'un « nombre croissant de villages / font bon emploi de ce revenu ». Ils recommandent d'entreprendre un travail plus approfondi pour vérifier ce constat, et suggèrent que la rétrocession des recettes forestières peut s'améliorer pour autant les communautés reçoivent les fonds directement et sont responsabilisées quant à leur gestion, et que l'ensemble des intérêts collectifs est représenté (et non seulement ceux d'un clan, par exemple).

Impacts sur les marchés ruraux et les petites entreprises

Les marchés locaux et les petites entreprises sont la source de nombreux emplois, précaires mais essentiels, pour les pauvres. Néanmoins, insuffisamment d'attention a été portée à l'impact des réformes sur l'emploi, les marchés et les revenus locaux. Par exemple, le Cameroun a suspendu l'attribution de petits titres – connus comme étant difficilement contrôlables – en 1999, dans le cadre d'une mesure largement saluée par la communauté internationale, dont l'objectif était de restreindre l'exploitation industrielle illégale (et l'industrie s'y est généralement conformée). Bien que justifiée, cette initiative a provoqué une pénurie de matériaux de construction sur les marchés ruraux et réduit l'emploi. Comme nous l'avons déjà indiqué, les petits titres vont de nouveau être émis, suite aux directives de 2007 qui les ont rendus sans doute mieux contrôlables.

Notes

1. Des détails sur la méthodologie et les résultats sont disponibles dans l'article. Il apparaît que le chiffre de 50 % n'est pas le résultat d'une analyse scientifique, mais plutôt d'une estimation informelle, étant donné qu'aucune méthode ni source n'ont été citées pour l'étayer. Ce chiffre a ensuite malheureusement été largement diffusé par de nombreuses organisations (Cerutti et Tacconi 2006).

2. Dans un cas largement médiatisé, il a été estimé qu'environ 50,000 mètre cube de bois avaient été exploités illégalement des UFAs 10-029 et 10-030. Bien que les faits aient été largement documentés par l'observeateur indépendant, ce cas est toujours en instance auprès des tribunaux.
3. *“Au centre des problèmes de gouvernance au sein du MINFOF.”*
4. Il est à noter néanmoins que le déclin général des exportations illégales de bois en provenance des concessions sous aménagement a eu un impact important sur la réduction générale de l'exploitation illégale au Cameroun.
5. De nombreuses taxes (comme les taxes « entrée usine ») ne sont probablement pas payées, mais cela ne veut pas dire pour autant que les grumes proviennent des sources sans permis.
6. Depuis 2006, les infractions liées à la faune sauvage (braconnage) sont aussi relevées dans le communiqué de presse sur les activités illégales.
7. Un procès d'envergure pour exploitation forestière illégale encore en instance concerne une amende de 15 milliards de FCFA.
8. Cf. REM (2007). Pour la plupart, les amendes réglées de cette façon en 2005–2006 ont été réduites de 70 à 98 % de leur montant initial.
9. Ces chiffres 0,28% et 0,14% représentent les taux bruts de deforestation ; ces taux ne sont pas affectés par la reforestation des zones déforestées,
10. Le WWF a utilisé un système de mesure baptisé « Efficacité de la gestion des aires protégées » (PAME) et a attribué une note à chaque aire en utilisant l'instrument de suivi du PAME, qui est basé sur 30 indicateurs permettant une évaluation détaillée de l'efficacité de la gestion. Cet outil, développé conjointement par le WWF et la Banque mondiale, est conforme aux recommandations de la Commission mondiale des Aires protégées en matière d'efficacité de gestion et aux orientations du Fonds pour l'Environnement mondial en matière de suivi et d'évaluation.
11. Les autres 14 UFA ont été attribuées en 2005 et 2006 et sont encore sous convention d'aménagement provisoire.
12. Ce chiffre correspond aux 6 millions d'hectares de forêt de production sur laquelle des titres forestiers ont été attribués, avec un volume moyen exploité de 10 m³ et un cycle de rotation de 30 ans (pour un rendement de 2 millions de m³). La différence de 500 000 mètres

- cubes proviendrait des ventes de coupe, des forêts communautaires et des petits titres.
13. Les petits titres ont été suspendus par décision ministérielle de 1999 à 2006.
 14. Des études sur l'intensité d'exploitation ont aussi révélé que celle-ci est fonction des sites, selon des facteurs comme les habitudes du concessionnaire et le marché local, ou la distance par rapport aux ports et aux marchés locaux. La situation d'une UFA riche et gérée de façon intensive, avec des volumes exploités de 20 m³ par hectare (dont 55 % de Sapelli et 29 % de Tali) diffère nettement de celle d'une forêt communautaire dont le rendement est de 30 m³ par hectare et dont le bois destiné à un marché urbain local.
 15. A l'exception d'une poignée de sociétés de transformation de bois expérimentées comme Alpicaam et ECAM-Placages.
 16. Ce chiffre ne tient pas compte de la capacité supplémentaire des scieries mobiles (Lucas Mill) estimée à environ 300 000 m³ (Fochivé, 2005).
 17. L'étude de CERNA-ONFI-ERE (Abt et al. 2002) a estimé le déficit d'approvisionnement à 1,2 millions de m³.
 18. La capacité de transformation est estimée à 2,3 millions de m³. Sur la base des 200 000 hectares disponibles annuellement pour la coupe sélective à l'intérieur des 96 UFA réparties sur 6 millions d'hectares (9 UFA étant des concessions de conservation) et d'une intensité d'exploitation de 10 m³ par hectare et par an, la production annuelle des UFA est estimée à 2 millions de m³ cubes tandis que la capacité de transformation excédentaire est estimée à 300 000 m³.
 19. Mise à jour de l'exercice précédent par Abt et al. (2002).
 20. Le bois issu de l'exploitation forestière artisanale est exonéré de la plupart des taxes, telles que la redevance forestière et la taxe entrée usine.
 21. A cet effet, la Loi de Finances 2005 (Article 247 bis) a exigé que tous les sciages parvenus au port sans preuve suffisante de leur origine légale soient assujettis à une amende équivalente à 400 % de toutes les taxes, y compris la redevance forestière, la taxe d'abattage et la taxe entrée usine.
 22. Le "coût des affaires" (cost of doing business) n'est pas forcément un fardeau imposé par la corruption, mais renvoie aussi aux prélèvements plus ou moins légaux sur l'activité économique, à l'instar des cahiers de charges onéreux, des contrats de responsabilité sociale obligeant les sociétés à faire des dons en nature et en espèce aux

communautés locales et (parfois) à payer les frais de transport, les *per diem* ou d'autres dépenses des fonctionnaires locaux.

23. « Les populations vivant à proximité ou à l'intérieur des forêts au Cameroun utilisent traditionnellement la forêt pour la chasse, la pêche, la cueillette, l'agriculture et même le petit élevage – toutes activités essentielles pour la sécurité alimentaire. La forêt représente aussi une ressource spirituelle, car elle sert de trait d'union entre les vivants et les morts et constitue un lieu de célébration de rituels et de traditions. Ces deux dimensions – matérielle et spirituelle – font de la forêt un espace bien plus important qu'un réservoir de bois » (Bigombé Logo, 2008).
24. À l'exception notable de la forêt communautaire de Moangue-Le Bosquet, non loin de Lomié, qui est gérée par des pygmées Baka sédentarisés.
25. Il est à noter que le gouvernement a manifesté peu d'intérêt pour les résultats de cette étude, dont la publication officielle n'a toujours pas eu lieu.
26. L'arrêté 122 devra être révisé pour permettre la création de telles institutions, une suggestion qui a été favorablement reçue par le ministère des Finances et le ministère de l'Administration territoriale.
27. « *Appropriation du processus : (...) dans la plupart des FC (...) le promoteur s'en arroe la paternité ou (...) les opérations techniques d'exploitation et de commercialisation du bois sont monopolisées par les opérateurs économiques ayant signé des conventions de partenariat avec les communautés ; la conséquence en est que les membres de la communauté concernée sont mis à l'écart du processus. Aussi, toutes les opérations à effectuer dans la forêt deviennent payantes.* »

TROISIÈME PARTIE

Conclusion

CHAPITRE 6

Dix années de réforme du secteur forestier

Même si les réformes vont continuer à produire des enseignements, les 10 années écoulées constituent un délai suffisant pour faire un premier bilan de ce que l'on a déjà pu apprendre et identifier les lacunes à la fois conceptuelles et pratiques. Ce chapitre traite des leçons que l'on peut retirer du processus d'élaboration et de mise en œuvre des réformes, et identifie les points qui méritent une attention plus particulière. Certains constats sont très utiles à d'autres initiatives dans le monde, notamment dans les pays voisins du Bassin du Congo. D'autres, en revanche, apportent de nouveaux éléments pour aider le gouvernement et la société civile camerounais à concevoir un projet de gestion et d'exploitation forestières susceptible d'améliorer durablement les conditions de vie locales.

Élaboration et mise en œuvre des réformes

Pas de réforme sans réformateurs – à tous les niveaux

Dans un pays où les intérêts partisans l'emportent si souvent sur l'intérêt public, il n'est pas évident de trouver des personnes prêtes à changer le *statu quo*. Les réformes n'auraient certainement pas progressé sans l'appui d'un groupe de responsables acquis aux réformes au sein du Comité technique de Suivi des Réformes économiques (CTS).¹ Le soutien augmentant au fil du temps, les réformateurs sont allés plus loin que ce qui avait été initialement décidé – en s'attachant par exemple les services

d'un Observateur indépendant pour les adjudications et en lançant des poursuites judiciaires contre des auteurs d'infractions.

Parallèlement on a vu que le soutien des réformateurs et des avocats du changement ne dure pas. Il peut faiblir ou disparaître en fonction des changements de priorités politiques, personnelles et économiques. Le soutien du Comité technique du Suivi des Réformes économiques et d'autres grands réformateurs a fléchi ces dernières années pour un certain nombre de raisons, d'ordre probablement tant personnel que politique et économique.

Pour autant, l'engagement de réformateurs influents peut servir de catalyseur à la réforme, mais ne saurait suffire. Il est essentiel de sensibiliser et de mobiliser à la fois la société civile, l'industrie, et le gouvernement à tous les niveaux sur les réformes. Après 2000, les réformateurs ont activement recherché la participation d'autres acteurs, notamment des députés, des ONG nationales et des organisations privées. Une approche coordonnée des questions forestières a été adoptée par la Banque mondiale et les bailleurs de fonds. Dès 2004, des députés ayant une connaissance approfondie des questions forestières se sont regroupés au sein d'une association sous régionale dénommée Réseau de Parlementaires pour la Gestion durable des Écosystèmes des Forêts denses et humides d'Afrique centrale. Les membres de ce Réseau ont suscité le débat au niveau de l'Assemblée nationale et interpellé les ministres des Finances et des Forêts sur des questions telles que la corruption, l'application de la loi et les affectations budgétaires nationales pour le développement du secteur forestier.

Il faut du temps et du pragmatisme pour mener des réformes

Il était important de bien tenir compte du temps nécessaire à l'appropriation du processus des réformes forestières au Cameroun par les diverses parties prenantes, et d'adopter une approche pragmatique à la fois rigoureuse et souple. Il fallait du temps pour que le gouvernement, l'opinion publique et le secteur privé apprennent, assimilent et, finalement, valident les réformes. L'agenda des réformes² a fait l'objet d'une large diffusion et de discussions avec les autorités, les partenaires financiers et les ONG. Même les observateurs externes ont été amplement informés de façon à pouvoir aisément le suivre.

Initier des réformes comporte toujours des risques. Certaines réformes forestières étaient sans précédent, et elles furent introduites dans un contexte généralement reconnu comme difficile. Il a fallu du temps pour être en capacité d'apprendre, et d'adapter les changements institution-

nels et les outils de régulation aux objectifs de la réforme. Au Cameroun, la concentration forte et rigoureuse sur les objectifs des réformes a été équilibrée par la souplesse des moyens pour y parvenir. Lorsque certaines conditionnalités du CAS III se sont révélées inadaptées aux contraintes réelles, des ajustements pragmatiques ont été apportés. Par exemple les contraintes techniques des directives en matière de gestion forestière ont été allégées pour les rendre plus facilement applicables dans le contexte camerounais. Il est apparu clairement que les orientations politiques et la réglementation auraient plus de chance d'être appliquées durablement si elles étaient simples et relativement faciles à contrôler. Le meilleur moyen de rendre le secteur public plus responsable aujourd'hui passe par des mesures pratiques comme la simplification des cadres réglementaires, la diminution des possibilités de tracasseries et le développement de l'information publique.

Renforcer les compétences au sein de l'administration forestière

Comme il a été dit au chapitre I, les institutions forestières se relèvent à peine de décennies d'érosion qui les ont laissées inaptes à mettre en œuvre les nouvelles politiques et réglementations forestières. Il importe de veiller constamment à ce que les bonnes compétences se trouvent à tous les échelons des administrations. Il est essentiel de ne pas perdre, l'occasion offerte par le fort taux de renouvellement du personnel du ministère des Forêts dans les toutes prochaines années. Les nouvelles recrues doivent être sélectionnées avec soin et être en capacité – formation, références, budget et équipement – d'assurer une présence effective sur le terrain et de remplir les fonctions plus difficiles de contrôle et de surveillance exigées par les réformes. Une mauvaise gestion, des défaillances dans le versement de salaires suffisants et de budgets supplémentaires, exposeront la prochaine génération de responsables de l'administration forestière aux mêmes pratiques de corruption que nombre de ses prédécesseurs.

Élargir le cadre de la foresterie communautaire

Les conditions fondamentales du succès de la foresterie communautaire sont : la cohésion au sein des communautés (ce qui n'est pas toujours le cas) ; l'intérêt du cadre communautaire par comparaison aux alternatives possibles (c'est-à-dire qu'il doit permettre aux communautés de retirer des bénéfices inaccessibles en dehors du cadre de la foresterie communautaire) ; un environnement relativement rassurant où les communautés sont gérées de manière équitable et démocratique ; et des institutions

publiques qui tiennent sérieusement compte des droits et devoirs de toutes les parties au lieu d'œuvrer pour les intérêts des administrateurs et des élites locales.

La foresterie communautaire devrait être pensée et organisée au-delà des limites strictes des forêts communautaires pour inclure les usages des populations dans l'espace forestier et rural alentour. Les exercices de cartographie participative permettent de faire apparaître le déploiement de leurs activités, sur un territoire composé d'une mosaïque de champs, de jachères et d'espaces forestiers où de multiples usages, de nature privée ou communautaire, peuvent coexister dans le cadre d'accords négociés.

Détecter les problèmes au plus tôt et soutenir la réglementation par l'innovation institutionnelle

Les réformes sont la concrétisation de changements plus profonds en cours. Les réformes, lorsqu'elles interagissent, peuvent avoir des conséquences inattendues et indésirables. Elles peuvent s'éteindre avec le temps. Leurs effets peuvent être considérablement altérés par des modifications parfois subtiles du contexte local dans lequel elles s'appliquent. Il importe de faire attention aux signes annonciateurs de problèmes et de s'y attaquer avant qu'ils ne deviennent insurmontables. Par exemple :

- Les changements des modalités et intensité d'exploitation peuvent être le signe d'une réaction de l'industrie à un nouveau système fiscal et réglementaire. Une plus grande sélectivité des essences exploitées peut indiquer que l'industrie n'arrive pas à diversifier son offre sur les marchés en dépit des incitations fiscales et réglementaires qui visent à promouvoir cette diversification.
- La conjonction entre les violations manifestes des assiettes annuelles de coupe, une tendance à la baisse des prix du bois sur le marché local, des statistiques montrant que les volumes exportés de grumes en équivalent de bois rond ont dépassé le niveau légalement autorisé, attestent clairement de la surcapacité structurelle de l'industrie.
- Si, à l'issue de l'évaluation technique de plusieurs propositions concurrentes, il ne reste qu'un seul soumissionnaire dont l'offre financière est par ailleurs très faible, c'est que la procédure d'appel d'offres est sans doute entachée d'irrégularités.
- D'autres signaux permettent de détecter rapidement un accroissement du secteur informel, comme l'indication par les services douaniers d'une augmentation des importations de scies mobiles, la mention dans les rapports annuels des sociétés forestières d'une réorientation

de leurs ventes vers l'exportation, l'augmentation de la taille et la multiplication des marchés urbains accompagnées d'une baisse des prix du bois sur ces marchés.

Être en mesure de détecter et d'analyser ces signes dès le début du processus de réforme, est un défi. Cela nécessite des réformateurs déterminés et un important soutien extérieur pour acquérir une capacité d'intelligence économique.

Le cas du Cameroun montre l'importance qu'il peut y avoir à compléter la réglementation par l'innovation institutionnelle. Les prescriptions réglementaires de la réforme seraient restées lettres mortes si elles ne s'étaient appuyées sur :

- 1) des études et mécanismes d'analyse permettant de détecter les problèmes au plus tôt, en s'informant notamment auprès des acteurs de terrain et du public (d'où l'intérêt de communiquer largement l'information forestière au public) ;
- 2) des forums où recenser les intérêts concurrents et débattre des solutions (à l'instar de procédures permettant aux communautés de revendiquer et faire valoir leurs droits sur la forêt) ;
- 3) des dispositifs (comme les Observateurs indépendants) pour faire appliquer et respecter les décisions sur la base d'un mode de contrôle transparent, d'un retour d'informations et d'une responsabilisation juridique.

Un tel changement institutionnel s'est avéré essentiel pour briser un cercle vicieux où la diminution des ressources naturelles et l'encadrement institutionnel ne profitaient qu'à quelques uns, et le transformer progressivement en un cercle vertueux, où des pratiques de gestion durable et des institutions compétentes font en sorte que les ressources forestières profitent à la société et à l'environnement.

Ce qui reste à faire

Répondre aux besoins des populations autochtones

Des mesures spéciales sont nécessaires pour permettre aux populations autochtones de participer aux réformes forestières et d'en tirer profit. Le Plan de Développement des Peuples autochtones (PDPA) du gouvernement vise à diminuer les risques qui découlaient du Programme sectoriel Forêts-Environnement de 2003 pour les populations autochtones, parmi

lesquels la perte de contrôle sur les territoires qu'elles utilisent traditionnellement pour leur subsistance, la disparition des dimensions sociale et culturelle liées à ces terres, une marginalisation accrue, une plus grande dépendance vis-à-vis des autres groupes, l'exclusion du système d'administration forestière décentralisée, un accès limité aux services publics et une capacité tout aussi limitée à défendre leurs droits légaux.

Présenté comme « le premier document important de politique forestière en Afrique centrale spécifiquement conçu pour répondre aux besoins des populations autochtones » (Jackson, 2004:5), le PDPA prévoit un certain nombre d'action correctives pour mieux protéger les droits des communautés autochtones vis-à-vis de la terre et de ses ressources, en accordant notamment un statut juridique à leurs établissements géographiques, en reconnaissant leurs usages coutumiers, en facilitant leur accès aux marchés de produits forestiers, en créant de nouvelles forêts et zones de chasse communautaires où elles puissent exercer ces droits, en veillant à une meilleure représentation de tous les groupes marginalisés au sein des organismes locaux chargés de la gestion des forêts et en faisant profiter ces populations autochtones des revenus de la forêt pour leur propre bénéfice et pour celui des terres qu'elles occupent (cf. encadré 6.1 ; Jackson, 2004 ; Bigombe Logo, 2008).

Accorder une plus grande attention à l'impact sur les marchés locaux, les petites entreprises et l'emploi

Les marchés internationaux sont certainement de plus grande envergure et plus rémunérateurs que les marchés locaux, mais, si l'on continue à ne pas prêter d'attention à ces derniers, cela pourrait avoir des conséquences sociales négatives, et entraver sérieusement les performances et la bonne gouvernance du secteur forestier.

Étant donné l'incapacité des populations camerounaises à se procurer du bois à des prix élevés et leur tolérance pour des qualités moyennes, il est possible que les marchés locaux continuent, pendant quelque temps, à être approvisionnés par de petites entreprises semi-formelles et informelles. Des mesures pratiques, comme la réduction de la TVA sur le bois vendu localement, devraient aider à ce que le prix du bois d'origine légale reste abordable sur le marché local.

Les petits opérateurs artisanaux qui approvisionnent ces marchés et créent beaucoup d'emplois devraient être progressivement intégrés au secteur formel. Leur accès aux ressources forestières devrait être limité au domaine (rural) non permanent. Les sites d'exploitation devraient être choisis suite à une consultation des populations et des communes

Encadré 6.1**Accroître la participation des populations pygmées à la gestion de la forêt**

Une approche prometteuse qui permettrait aux communautés autochtones d'être légalement reconnues et de gérer leurs affaires sans se départir de leurs pratiques et culture traditionnelles, consiste à créer des « chefferies » administratives. Ces chefferies permettent aux Pygmées d'être représentées dans les collectivités locales et au Parlement. Certains groupes pygmées ont été associés à la gestion forestière par le biais des forêts communautaires (par exemple Moangue Le Bosquet, Nomedjo et Payo à Lomié à l'Est et Biboulemam au Sud) et voient ces forêts comme le moyen d'obtenir une reconnaissance institutionnelle, politique et sociale.^a La garantie des droits fonciers qui accompagne la création de forêts communautaires par les Pygmées pourra faciliter les négociations subséquentes concernant la terre (facilitées par des ONG nationales et internationales) et les questions de propriété entre les Pygmées et les Bantous sous l'égide de l'Administration. Cette approche est celle préconisée depuis 2004 par le Centre pour l'Environnement et le Développement dans le cadre d'un projet visant à garantir les droits des populations Baka, Bagyéli, et Bakola avec l'assistance technique et financière de la Rainforest Foundation du Royaume Uni, du Forest People Programme (FPP) et d'organisations non-gouvernementales locales. Grâce à de telles négociations, les communautés Bakola-Bagyéli des districts de Bipindi et Kribi ont pu obtenir des droits sur les terres précédemment revendiquées par leurs voisins Bantous, et les communautés Bagyéli dans le Sud (district d'Akom II) ont créé leurs propres chefferies. Quatre communautés ont déjà installé leurs chefs communautaires. Il s'agit de : Awomo, Mefane, Mingoh, et Nko'omvomba.

Au moment de la rédaction du présent rapport, 19 communautés Bagyéli du district de Bipindi ont légalement acquis un droit de propriété des terres qu'elles occupent. En raison des pressions exercées localement sur les terrains, les superficies varient de 0,4 hectares pour Log Diga à 1 500 hectares à Bokwi. Ces résultats sont le fruit de négociations conduites par l'administration locale et les autorités religieuses, des groupes bantous et autochtones et des ONG.^b Il ne reste qu'à souhaiter que ces avancées, qui ont été validées par les autorités au plus haut niveau, perdurent.

Source : Adapté de Bigombe-Logo 2008

a : Bien que s'appuyer uniquement sur la législation existante en matière de foresterie communautaire n'est probablement pas suffisant, étant données ses limitations

b : Pour une analyse globale des résultats nationaux de ce projet, voir Handja (2007) Kim (2007) ; Mefoude 2007 ; Nelson 2007 ; et Jackson 2004

riveraines, et avec leur consentement. Des mécanismes de responsabilisation et des régimes fiscaux simples pourraient être progressivement instaurés en collaboration avec les petits opérateurs, et un accès continu aux ressources accordé par les communautés en fonction des pratiques et des résultats.

Même si ces mesures paraissent simples, il sera difficile de faire en sorte que le marché domestique soit alimenté entièrement par des entreprises légales. S'ils avaient la possibilité de travailler légalement, les exploitants forestiers artisanaux trouveraient sans doute plus profitable d'écouler leur bois sur le marché international. Les marchés locaux seraient alors sous-approvisionnés, une fois de plus, ouvrant la voie à l'émergence de nouveaux exploitants informels pour satisfaire la demande locale. Il peut s'avérer très difficile de contrôler l'exploitation forestière artisanale en dehors de forêts communautaires bien établies, ou de partenariats avec de plus grosses sociétés. La méfiance inspirée par les procédures bureaucratiques ainsi que la peur du harcèlement des agents des administrations forestière et fiscale, détournent les petits exploitants forestiers de la légalité.

Des partenariats entre petites et grandes entreprises et le recours à des solutions nouvelles pour approvisionner régulièrement des régions demandeuses, commencent à émerger. De telles initiatives méritent d'être encouragées et multipliées. L'accès au marché plus lucratif de l'exportation devrait toujours être soumis au contrôle de l'origine légale du bois et à une concurrence loyale entre toutes les entreprises, petites ou grandes.

Prêter une plus grande attention aux produits forestiers non-ligneux

Les produits forestiers non ligneux, tels que les plantes médicinales, la gomme arabique, et le gibier, contribuent de façon vitale, quoique sous-estimée, à la pérennité des forêts et à l'économie nationale. Ces produits font l'objet d'une exploitation informelle et incontrôlée. Des accords devraient être élaborés et mis en œuvre pour assurer leur pérennité tout en protégeant les droits d'usage coutumiers et en encourageant une gestion forestière à usages multiples.

Attirer de nouveaux éco-investisseurs et rationaliser les efforts de conservation

Le Cameroun évolue vers une approche plus holistique de la gestion forestière, qui se fonde sur les multiples utilisations de la forêt et sur la production couplée de produits forestiers et de services écologiques glo-

baux. À cette fin, le pays recherche des partenaires pour l'aider à transformer environ 900 000 hectares de forêts qui étaient, à l'origine, destinées à l'exploitation du bois d'œuvre, en concessions de conservation qui stockeront du carbone, sauvegarderont la biodiversité et produiront d'autres biens collectifs. Les accords portant sur les concessions de conservation devront prévoir des compensations pour le manque à gagner économique et fiscal résultant de l'absence d'exploitation industrielle sur ces terres. Pour le Cameroun, il importe d'attirer des investisseurs qualifiés capables de négocier des accords équitables, particulièrement soucieux par exemple de l'amélioration des conditions de vie des populations locales, afin de continuer dans la voie des meilleures options d'aménagement forestier qui ne soient pas uniquement liées à l'exploitation du bois d'œuvre.

Repenser la foresterie communautaire

La révision en cours du cadre réglementaire doit introduire des ajustements majeurs, en commençant par le niveau conceptuel, pour que les forêts communautaires représentent une meilleure option que l'exploitation habituelle des terres forestières et des arbres.

Pour améliorer rapidement et significativement les perspectives de la foresterie communautaire, une première étape consiste à lever les entraves bien connues que sont les inventaires coûteux et une réglementation excessive (ainsi que l'étude d'impact environnemental dont l'utilité reste à démontrer), et à laisser une plus grande liberté dans le choix des techniques et des partenaires impliqués dans la gestion de ces forêts. La première mesure consisterait à lever les obstacles réglementaires et à publier, pour le diffuser largement, le nouveau manuel sur la foresterie communautaire, fruit de longues et difficiles discussions, mais qui marque un réel progrès par rapport à l'ancien.

Des procédures simplifiées auront plus de chances de succès si les communautés apprennent à les mettre en œuvre. Les compétences des communautés doivent impérativement être renforcées pour empêcher que d'autres acteurs ne jouent un rôle disproportionné dans les prises de décisions relatives aux forêts communautaires.

En second lieu, il conviendrait de repenser l'ensemble de l'approche et de concevoir des initiatives communautaires applicables sur toute l'étendue de l'espace forestier chaque fois qu'elles sont compatibles avec d'autres utilisations de la forêt (par exemple dans les concessions forestières sous aménagement et dans les parcs naturels, où les communautés peuvent former des partenariats avec le gouvernement, les entreprises ou des ONG).

L'aide à la foresterie communautaire devrait alors reposer sur de nouveaux schémas considérant les produits propres de chaque région, les opportunités offertes par des marchés de niche, et le profil des producteurs ruraux qu'il s'agisse de communautés, d'entreprises ou de coopératives. De tels schémas incluraient probablement des droits prioritaires ou exclusifs aux profit des producteurs locaux pour l'exploitation commerciale de certains produits forestiers, de même qu'une assistance en matière d'information commerciale, de conseil juridique, et d'autres appuis qui s'avèreraient nécessaires.

Une revue de la foresterie communautaire (Cuny et al, 2004) a mis en lumière l'écart entre l'esprit de la loi forestière de 1994 et la situation actuelle sur le terrain, où les principes de réduction de la pauvreté et de gestion durable de la ressource sont loin d'être respectés. À la suite de cette revue, une large consultation a été organisée avec la participation de toutes les parties prenantes (représentants des communautés, secteur privé, ONGs, et administration centrale et locale). Cette consultation a vu émerger un consensus en faveur d'une modification du cadre conceptuel et légal de la foresterie communautaire.

Adapter les instruments de la réforme aux besoins émergents de la gestion et de l'industrie forestière

En 2007, 48 plans d'aménagement forestier ont été approuvés et appliqués pour l'exploitation industrielle des UFA. Dans la plupart des forêts du Cameroun, la mise en œuvre de ces plans d'aménagement impose des contraintes quant aux essences et aux volumes qui peuvent être prélevés. Les nouvelles obligations sociales, fiscales et autres, généralement associées à ces plans sont difficiles à prendre en compte dans les modèles économiques actuels de l'industrie.

La fragilité de l'industrie camerounaise dans cette phase de transition vers un système de production forestière très régulé et contraignant, est sous-estimée, parce que les cours mondiaux du bois sont restés relativement élevés ces deux dernières années. Leur niveau a compensé ses faiblesses. Mais en réalité, l'industrie reste tributaire d'un petit nombre d'essences et continue de se concentrer sur la transformation primaire (sciage) en omettant d'investir dans les études de marché et les technologies qui lui permettraient d'exploiter une gamme d'essences plus variée. A moins que des mesures adéquates ne soient prises, plusieurs entreprises pourraient faire faillite à la prochaine baisse significative des cours du bois. Face à ces risques, une série de mesures ont été proposées dans un récent audit du secteur forestier camerounais (CIRAD, 2006).

Ces mesures sont présentées au tableau 6.1 ; des adaptations techniques complémentaires visant à mieux intégrer le régime fiscal à la procédure d'appel d'offres sont examinées à l'annexe 10.

Réflexions finales : Les réformes peuvent-elle produire des résultats pérennes ?

Les dix années de réforme du secteur forestier n'ont pas été un long fleuve tranquille. Beaucoup d'enseignements ont été tirés, beaucoup reste à faire, mais des résultats tangibles ont été obtenus.

Des ressources forestières relativement bien conservées Avec plus de 60 % de sa forêt affectée à la conservation de la biodiversité, des plans d'aménagement des forêts de production et des forêts communautaires/communales, le Cameroun dispose encore d'un domaine forestier d'une importante valeur économique et environnementale. Les menaces les plus graves envers les massifs forestiers ont, pour l'essentiel, disparu dans les forêts de production permanentes. D'après les données les plus récentes, la déforestation annuelle reste limitée à 0,14 pourcent (de Wasseige *et al*, 2009) et se produit principalement en dehors du domaine forestier permanent. Elle sévit là où les communautés sont libres de convertir la forêt pour l'agriculture et d'autres usages. De plus en plus, les principaux facteurs de déforestation (expansion de l'agriculture, besoins énergétiques des centres urbains) et les réponses à ce problème (agriculture intensive, prix des matières premières, sécurité du système de tenure et marchés fonciers) sont exogènes au secteur forestier.

De meilleures méthodes de gestion. La proportion de forêts de production camerounaises sous aménagement (66 %) est l'une des plus élevée des pays tropicaux. La qualité des plans d'aménagement y est meilleure qu'en Asie du Sud-est et au Brésil (qui n'imposent pas une période de rotation de 30 ans). La certification gagne du terrain. Le Cameroun est largement en avance sur d'autres pays africains en matière de transparence dans l'attribution des titres forestiers, d'information publique, de redistribution des recettes forestières aux communautés, d'utilisation de la forêt comme source de développement local et de transfert des responsabilités aux communautés villageoises.

Droits coutumiers et bien-être social. Le Cameroun dispose de règles très avancées en matière de préservation des droits coutumiers dans toutes ses forêts et des textes reconnaissant et protégeant les droits des populations autochtones sont en cours d'élaboration. En dépit de son bilan mitigé, l'expérience de la foresterie communautaire semble pouvoir s'enrichir

Tableau 6.1. Ajustements proposés pour adapter les instruments de la réforme au nouveau contexte

<i>Résultats</i>	<i>Recommandations</i>
Atténuer les risques liés à la redevance forestière fixe	
<p>Les inventaires forestiers (par échantillonnage ou à grande échelle) ne rendent pas toujours compte de l'hétérogénéité du secteur massif en termes de proportion et de répartition des essences, de qualité du bois et de présence de surfaces improductives. L'information communiquée aux soumissionnaires par rapport au potentiel des UFA est souvent incomplète et incertaine ce qui peut conduire à des offres financières excessives.</p> <p>Avec la fluctuation des cours mondiaux du bois, les entreprises peuvent difficilement faire des offres en fonction des recettes escomptées. L'obligation de payer une redevance forestière annuelle fixe alors que la trésorerie de la société dépend en grande partie de la robustesse des cours, l'expose à un risque certain au cas où ceux-ci viendraient à baisser.</p>	<p>Limiter la redevance forestière à la surface productive de la concession, dès lors que le plan d'aménagement est approuvé (cette mesure représente aussi une incitation à achever rapidement ce plan). Après l'adjudication, s'il s'avère que le plan d'aménagement réduit de façon inattendue la récolte possible (en augmentant le diamètre minimum de coupe des essences les plus exploitées), une réduction correspondante de la redevance forestière peut facilement être calculée et appliquée.</p> <p>La RFA peut être indexée sur les prix internationaux des bois tropicaux à partir d'un « panier » de produits forestiers (grumes, sciages, bois débité, placage et contreplaqué) composé de différentes essences, dont l'indice de prix sera calculé et régulièrement mis à jour.*</p>
Restaurer la capacité financière des sociétés forestières et promouvoir l'investissement	
<p>L'audit économique et financier de 2006 indique clairement le faible niveau d'investissement dans les nouvelles techniques pour l'extraction et la transformation au cours de cinq dernières années. Des coûts fixes plus élevés (à l'instar des coûts d'approvisionnement en énergie et de transport) et la charge fiscale ont sensiblement érodé la capacité financière de la plupart des sociétés. Dans le système de garantie, les fonds déposés par les industriels doivent servir de compensation lorsque les taxes ne sont pas payées ou que la réglementation environnementale est enfreinte ; mais il n'est jamais mis en application. La garantie crée une charge financière supplémentaire inutile pour les entreprises et limite leur capacité à accéder au crédit et à investir.</p>	<p>Réduire substantiellement le montant de la garantie bancaire pour les entreprises qui ont respecté leurs engagements fiscaux et environnementaux au cours des deux dernières années. En outre, l'administration des Finances doit prendre des mesures fortes pour éviter les retards observés dans le remboursement de la garantie à la fin de chaque année.</p> <p>Encourager la certification (voir ci-dessous).</p>

Résultats**Recommandations****Promouvoir la diversification et l'utilisation des essences secondaires**

Contrairement aux attentes, les réformes de la fiscalité et l'administration forestières n'ont pas suscité l'élargissement de la gamme des essences récoltées. La charge fiscale semble représenter un obstacle majeur à la diversification.

Réduire sensiblement les taxes sur les essences de moindre valeur commerciale. Parallèlement, effectuer des contrôles plus rigoureux, y compris à l'entrée des usines, pour empêcher les activités illégales.

Encourager la certification

Certaines entreprises présentes au Cameroun ont déjà été certifiées au titre d'une bonne gestion de la forêt, mais elles restent minoritaires. La certification entraîne des coûts et des risques supplémentaires importants (découlant du mode de contrôle par une tierce partie et de la diffusion publique de l'information). Compte tenu de l'importance de la certification tant au niveau national qu'international, des incitations fiscales doivent pousser les entreprises forestières vers la certification.

Réduire la redevance forestière pour les entreprises qui vont au-delà des exigences légales et obtiennent une certification indépendante pour leur concession. Le gouvernement doit choisir les systèmes de certification qu'il soutient et la durée des dégrèvements fiscaux accordés aux entreprises certifiées. Une telle mesure contribuerait à augmenter considérablement le nombre de demandes de certification, ce qui, par ricochet accélérerait la mise en œuvre des plans d'aménagement (condition d'obtention d'une certification).

Une plus grande souplesse dans l'accès aux ressources forestières

En vertu de la loi sur les forêts, chaque assiette annuelle de coupe peut rester ouverte pendant trois ans. Cette pratique permet aux opérateurs de revenir extraire les espèces pour lesquelles il n'y avait pas de débouchés au moment de la récolte initiale et de retarder les ventes lorsque les prix sont bas.

Autoriser les opérateurs à ouvrir une assiette annuelle de coupe un ou deux ans à l'avance pour leur permettre de tirer profit des concessions lorsque les cours du bois sont élevés. Cette souplesse accrue doit s'accompagner de mesures visant au respect strict de la durée de rotation (durée de fermeture d'une parcelle entre deux cycles de coupe).

Supprimer les dysfonctionnements administratifs

Le mauvais fonctionnement des services administratifs contribue à l'augmentation des coûts supportés par l'industrie avec des taxes et frais informels, des cautions financières abusives, des retards excessifs dans le remboursement de la TVA payée par les exportateurs, etc.

Améliorer la gouvernance au sein des administrations (des Forêts et des Finances en particulier) pour les rendre plus responsables devant les usagers. Sanctionner promptement tout abus de pouvoir d'un fonctionnaire. Renforcer la transparence par des initiatives telles que la mise à disposition gratuite sur Internet des documents administratifs.

Source : CIRAD 2006.

* Compte tenu du fait que les opérateurs pourraient se montrer réticents à communiquer leurs prix aux concurrents, il est indispensable de disposer d'un indice de prix. L'Organisation internationale des Bois tropicaux (OIBT) publie cette information deux fois par mois pour une douzaine d'essences africaines (grumes et sciages) et pourrait, par conséquent, être utilisée comme base de départ.

des leçons tirées de ses propres erreurs. Elle est d'ailleurs plus avancée au Cameroun que dans n'importe quel autre pays du bassin du Congo.

Une industrie forestière restructurée. De nombreuses industries se sont restructurées, adaptant leur modèle économique aux structures de coûts comprenant désormais des charges fixes plus élevées, de nouveaux investissements induits par le plan d'aménagement, une plus grande responsabilité sociale et environnementale. Les problèmes de surcapacité sont moins aigus.

Collaboration formelle et institutionnalisée pour améliorer la gouvernance et la transparence dans le secteur forestier. Une collaboration formelle et institutionnalisée avec les ONG a permis de renforcer la gouvernance et la transparence (le recours à la télédétection pour contrôler le couvert forestier dans les concessions et les parcs ; l'association d'un observateur indépendant au processus d'appel d'offres et aux opérations de contrôle forestier; et l'établissement d'un registre public des infractions relatives à la forêt et à la faune).

Le progrès va-t-il se poursuivre? Les réformes forestières innovantes entreprises au Cameroun sont suivies avec beaucoup d'intérêt par d'autres pays, notamment ceux du Bassin du Congo. Le Cameroun est, à plusieurs égards, considéré comme le champ d'expérimentation d'approches régionales de réformes forestières. Bien qu'il soit prématuré de parler de « résultats définitifs », les progrès enregistrés dans les forêts tropicales humides du Cameroun sont trop importants pour être ignorés. Toute la question est de savoir si ces progrès vont se poursuivre.

Il est indéniable que les réformes engagées dans le secteur forestier ont jeté des bases solides – et pourraient, à terme, trouver une application dans des contextes autres que celui du Cameroun. Plusieurs aspects de la réforme semblent assez pérennes, notamment le fait de reconnaître que, tout comme le Trésor public, les forêts nationales constituent un patrimoine collectif des camerounais, et doivent être traitées avec le même soin et régies par des exigences de responsabilité et des modes de contrôle comparables. De même, le gouvernement et l'industrie forestière semblent avoir admis que les forêts constituent une ressource limitée, que l'accès à long terme à cette ressource est onéreux, et que la viabilité environnementale et financière de cette ressource passe par une gestion durable et efficace du secteur. Ils semblent aussi reconnaître que le contrôle et la divulgation d'informations par des tiers sont extrêmement importants pour garantir la transparence. La société civile et l'Assemblée nationale attendent à présent d'être associées à la prise des décisions liées aux forêts, tout comme les communautés, qui espèrent

en outre tirer profit des forêts à la fois dans le cadre communautaire et industriel. Avec le départ à la retraite de nombreux agents de l'administration forestière, et compte tenu des financements importants débloqués par le gouvernement et les bailleurs de fonds, l'État devrait décider de soutenir les réformes en versant des salaires suffisants et en débloquant des fonds additionnels pour recruter un personnel plus jeune et mieux formé dans l'administration forestière, capable de remplir les fonctions de régulation et de supervision plus complexes qui sont nécessaires.

D'autres aspects des réformes semblent plus vulnérables. Les mesures concernant la foresterie communautaire sont récentes, fragiles, imparfaites, souvent minées par des intérêts extérieurs et des exigences irréalistes. Les chances de poursuivre la gestion responsable des aires protégées seraient accrues si les donateurs et les éco-investisseurs répondaient favorablement aux offres comme celle de créer la concession de conservation de Ngoïla-Mintom. De telles opportunités ne peuvent exister indéfiniment. La faible collaboration entre les ministères de Forêts et des Finances dans le recouvrement des recettes forestières est également un facteur de fragilité. Enfin, le processus d'attribution des titres forestiers par voie d'appel d'offres pourrait être menacé : toutes les concessions seront bientôt attribuées et, à l'avenir, le gouvernement pourrait perdre tout intérêt à combattre la fraude dans les procédures d'adjudications liées au renouvellement des contrats annulés ou arrivant à terme.

Tous ces risques doivent être considérés de près et des dispositions ont été prises pour s'en assurer dans le cadre de la collaboration entre le gouvernement et ses partenaires au développement, notamment à travers le Programme Sectoriel Forêt-Environnement, la Loi portant régime des forêts et les initiatives en faveur de la gouvernance FLEGT.

La réforme du secteur forestier a suscité de nombreuses attentes au sein de la population camerounaise et de la communauté internationale. Si le Cameroun réussit à consolider les acquis de la décennie écoulée et à réaliser le reste du programme de réforme, il comblera pleinement ces attentes, améliorant du même coup le bien-être économique, social et environnemental. Il deviendrait ainsi une référence pour les autres pays. L'expérience camerounaise montre qu'en diversifiant et en renforçant les sources d'information, en considérant l'information comme un bien public, un gouvernement engagé peut provoquer une plus grande prise de conscience au sein des institutions et entretenir la dynamique nécessaire pour une gestion plus responsable.

La question la plus urgente qui ressort de l'expérience de la réforme forestière au Cameroun n'a peut-être pas encore trouvé de réponse.

La réforme d'un secteur peut-elle changer l'orientation générale d'une société de manière significative ? Ou le secteur forestier va-t-il continuer à se distinguer du reste du pays jusqu'à ce qu'il succombe également à l'inertie qui a cours ailleurs ? On peut espérer qu'avec un soutien renouvelé – de la part du gouvernement et de la société civile –, la réforme du secteur forestier va rebondir et concourir aux efforts plus larges de promotion d'une bonne gouvernance et d'une gestion responsable dans l'ensemble du pays.

Note

1. Ce comité, placé sous l'autorité du ministre des Finances, était le principal interlocuteur des institutions de Bretton Woods pour toutes les questions relatives aux réformes du CAS III et au processus PPTE.

Annexes

ANNEXE 1

Crédits d'ajustement structurel 1994–1998

La forêt est devenue l'un des secteurs prioritaires des programmes d'ajustement structurel successifs négociés entre les institutions de Bretton Woods et le Cameroun jusqu'au milieu des années 90 : le Crédit de relance économique de 1994 et les deuxième et troisième Crédits d'ajustement structurel (CAS II et III) approuvés en 1996 et 1998 respectivement. Dans le troisième CAS, le secteur forestier est devenu une composante intégrale du crédit.

Programmes d'ajustement structurel entre 1994 et 1998. La composante forêt du crédit approuvé juste après la dévaluation du franc CFA en janvier 1994 visait à réduire les dépenses du secteur par la consolidation des institutions, l'augmentation des recettes de l'État et l'appui à l'élaboration d'une nouvelle loi forestière. La Banque mondiale a été déçue par les résultats de ce programme, principalement au regard des dispositions de la nouvelle loi forestière portant sur les procédures d'attribution des concessions, l'interdiction de l'exportation des grumes, et le rôle accru dévolu aux organismes publiques. L'adoption d'une loi satisfaisante sur les forêts est donc devenue une condition préalable à la prise d'effet d'un Crédit de relance économique (ERC) approuvé en juin 1994. Un nouveau programme d'ajustement, le CAS II, négocié en 1996, devait aider à améliorer la gestion des finances publiques et, dans ce cadre, incluait une réforme de la fiscalité forestière.

Ces opérations assorties de conditions qui n'avait pas été accueillies avec grand enthousiasme par les autorités, étaient conçues et mises en œuvre de manière plus contestée que consensuelle entre le gouvernement

et la Banque mondiale. Elles ont donné lieu à des réformes sur le papier et peu contribué à améliorer la gouvernance et la viabilité sur le terrain.

Le troisième Crédit d'ajustement structurel (1998). Le but visé par ce crédit d'un montant de 150 millions de dollars était d'accroître les liquidités à court terme du pays et mettre en œuvre des réformes qui auraient un effet bénéfique sur l'économie à long terme. Il était composé d'une tranche fixe commune à quatre secteurs, plus une tranche flottante. Le décaissement de la tranche commune était assujéti à des conditions spécifiques à remplir par les quatre secteurs, un mécanisme pour faire pression sur les ministères à la traîne. Les tranches flottantes étaient destinées à des secteurs spécifiques, et l'absence de résultats probants dans un secteur n'empêchait pas le décaissement des fonds alloués aux autres secteurs. En raison de la médiocrité des résultats antérieurs et du risque de voir la situation dans le secteur forestier entraver le décaissement des fonds du CAS, les services de la Banque et les autorités ont hésité à intégrer le secteur forestier dans le CAS III.

Contrairement aux programmes d'ajustement structurel précédents, le CAS III contenait plusieurs conditions détaillées et spécifiques liées aux forêts (voir encadré A1.1). Certaines devaient être remplies avant le décaissement des deux tranches fixes du prêt, alors que d'autres étaient incluses dans une tranche flottante dont le calendrier de décaissements était resté ouvert, et avait été assujéti aux conditionnalités sur les forêts. Cette configuration a rendu les décaissements du crédit plus dépendants des réformes forestières, ce qui a incité les autorités à accélérer le processus de réforme, tout en liant l'ensemble des réformes à un calendrier fixe.

Le but de la composante forêt du CAS III était l'adoption de textes réglementaires et la création d'une capacité institutionnelle nécessaire pour la mise en application de la Loi de 1994 portant régime des Forêts qui, en 1998, n'existait que sur le papier. La raison d'être de ces mesures était de créer et d'éprouver l'engagement politique en faveur du code forestier de 1994, de créer un cadre réglementaire pour la mise en application de cette loi, de concevoir et d'appliquer un nouveau régime fiscal forestier, d'améliorer la transparence et la gouvernance dans le secteur, et de lutter contre la corruption. La réforme était centrée sur les questions politiques clés qu'il fallait résoudre pour établir les conditions minimales de gouvernance du secteur et supprimer les dysfonctionnements.

Dès 1998, la réforme forestière a été intégrée dans la plupart, sinon toutes les initiatives de développement pertinentes engagées par la Banque mondiale en coordination ou en collaboration avec le FMI, d'autres donateurs, et les ONG fortement actives au Cameroun. L'atteinte du

point d'achèvement de l'initiative PPTE a aussi été permise par des mesures forestières, la plus importante étant le respect des réformes du CAS III ; le rapport PPTE indiquait clairement que « la mise en œuvre satisfaisante des réformes du CAS III est un repère pour l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE. » De manière plus spécifique, une attention particulière était portée à l'application de la législation forestière sur le terrain et le règlement des contentieux devant la justice.

Dès que la réforme du secteur forestier a démontré sa pertinence pour la réussite des réformes plus vastes engagées au niveau national (notamment sur les finances publiques, la passation des marchés, la responsabilité financière et le maintien de l'ordre), il était tout à fait naturel pour celles-ci d'être mentionnées et de faire l'objet d'un suivi dans le cadre des Lettres d'intention du FMI, de la FRPC et de l'initiative PPTE.

De même, vu l'importance de la législation et des institutions forestières pour la réussite des plans de gestion environnementale et la crédibilité des compensations environnementales, la réforme forestière et des questions apparentées ont été mentionnées et ont figuré dans les interventions les plus importantes financées par la Banque mondiale, telles que le projet d'oléoduc Tchad-Cameroun et le Projet de réhabilitation des chemins de fer. La convergence des intérêts et les impératifs politiques qui ont émergé entre le programme de réforme du secteur forestier et les principaux cadres de politique macroéconomique et projets de développement ont accru l'intérêt politique de la réforme forestière et encouragé davantage ceux qui œuvrent pour son succès.

Encadré A1.1

Synthèse des mesures forestières du troisième Crédit d'ajustement structurel

Mesures à présenter au Conseil

- Annulation des concessions attribuées en octobre/novembre 1997, pour lesquels les conventions n'ont pas été signées ou les garanties/cautions n'ont pas été payées.
- Témoignage de la volonté du Gouvernement camerounais de revoir, conjointement avec la Banque mondiale, le cycle d'attributions de 1997 et d'attribuer de nouvelles unités forestières d'aménagement (UFA) et/ou de ventes de coupes sur la base des recommandations de la revue conjointe.

(Suite sur la page suivante)

Mesures d'application effective

- Adoption d'un nouveau système transparent et concurrentiel, y compris le recrutement d'un observateur indépendant, pour l'attribution de titres forestiers.
- Élaboration d'une stratégie de planification des concessions forestières, en tenant compte des exigences d'une gestion durable des forêts.
- Création d'un programme de sécurisation des recettes forestières pour améliorer le contrôle et le recouvrement des droits et taxes liés à l'exploitation forestière.

Mesures liées au déblocage de la tranche flottante

- Adoption de procédures d'élaboration, d'approbation et de suivi des plans d'aménagement forestier.
- Création d'un système de garantie pour assurer le respect des plans d'aménagement forestier.
- Sélection d'un consultant indépendant pour évaluer la mise en œuvre des plans d'aménagement forestier sur le terrain.
- Réalisation d'un audit économique et technique indépendant visant à évaluer le potentiel de recettes économiques et fiscales du secteur.
- Dépôt à l'Assemblée nationale des réformes concernant le développement de l'industrie forestière et la fiscalité dans le secteur.
- Sélection des zones à réserver pour les forêts communautaires.
- Révision des textes organiques de l'Office national de développement des forêts (ONADEF), en clarifiant sa mission et ses sources de financement.

ANNEXE 2

**Forêts de production classées
en février 2006**

	<i>N° UFA</i>	<i>N° Conc</i>	<i>Nom</i>	<i>Superficie provisoire (ha)</i>	<i>Superficie définitive (ha)</i>	<i>Différence (ha)</i>	<i>%</i>	<i>Statut</i>
UFA attribuées en 1996								
7	10,001	1025	CFC 1996	63 728	69 018	5 290	8%	Classée
	10,002			28 026	22 784	-5 242	-23%	Classée
	10,003			67 217	48 830	-18 387	-38%	Classée
	10,004			44 651	52 473	7 822	15%	Classée
	08,001	1026	EGTF RC CORON	61 760				Consultations départementales
	08,002			75 000	59 910	-15 090	-25%	Classée
	07,002	1027	CPPC Ex CELLUCAM	100 000	100 000	0	0%	Classée
UFA attribuées 1997								
19	08,003	1020	SFH/STJJY Sarl	53 160	45 210	-7 950	-18%	Classée
	08,004	1017	EFMK	126 160	88 050	-38 110	-43%	Classée
	08,006	1002	SFB	69 920	51 450	-18 470	-36%	Classée
	09,006	1001	SFF	74 092				Consultations de districts
	09,021	1006	WIJMA	41 965	41 965	0	0%	Classée
	09,023	1005	BUBINGA	56 192				Consultations départementales
	09,025	1011	SCIEB	86 788	88 148	1 360	2%	Classée
	10,007	1010	SEBC	113 507	122 294	8 787	7%	Classée
	10,009	1022	SEBAC	88 796	92 287	3 491	4%	Classée
	10,011	1013	SAB	60 838	48 554	-12 284	-25%	Classée
	10,012	1016	SEFAC	62 597	59 340	-3 257	-5%	Classée
	10,018	1003	SIBAF	65 832	81 397	15 565	19%	Classée
	10,021	1018	Green Valley	71 533	66 183	-5 350	-8%	Classée
	10,023	1007	SFCS	62 389	57 996	-4 393	-8%	Classée
	10,029	1014	SFBD	46 922	46 922	0	0%	Classée

	10,041	1019	PALLISCO	64 961	64 961	0	0%	Classée
	10,051	1015	GRUMCAM	85 812	86 096	284	0%	Classée
	10,054	1012	SFID	68 292	67 942	-350	-1%	Classée
	10,058	1009	SEBC	60 823	57 137	-3 686	-6%	Classée
	UFA attribuées en 2000						23	00.003
1028	MMG	125,568	125,568	0	0%			Classée
	00,004	1029	TRC	125 490				Inactive depuis 2000
	08,008	1030	SCTCB	72 000				Consultations départementales
	08,009	1031	INC	65 472	49 640	-15 832	-32%	Classée
	09,004b	1033	COFA	81 335				Consultations de districts
	09,003	1032	LOREMA	138 652	141 273	2 621	2%	Classée
	09,004a							
	09,005a							
	09,005b	1034	SOCIB	40 297	43 010	2 713	6%	
	09,015	1035	SN COCAM	41 559				Consultations de districts
	09,019	1036	CUF	38 247				Consultations départementales
	09,024	1037	WIJMA	76 002				Consultations départementales
	10,020	1038	ING FOR	87 192	82 571	-4 621	-6%	Classée
	10,022	1039	SCIFO	48 864	35 090	-13 774	-39%	Classée
	10,026	1040	ALPICAM	128 449	126 988	-1 461	-1%	Classée
	10,031	1041	ING FOR	41 202				Consultations de districts
	10,037	1042	KIEFFER	51 685				Consultations de districts
	10,038	1043	CAMBOIS	145 585				Consultations de districts
	10,039	10444	ASSENE NKOU	47 585				Consultations de districts
	10,045	1045	J. PRENANT	54 447				Consultations de districts
	10,046	1046	SCTB	70 283				Consultations départementales
	10,062	1047	PANGIOTIS	138 675	149 079	10 404	7%	Classée
	10,063	1048	SIBAF	68 933	68 916	-17	0%	Classée

	<i>N° UFA</i>	<i>N° Conc</i>	<i>Nom</i>	<i>Superficie provisoire (ha)</i>	<i>Superficie définitive (ha)</i>	<i>Différence (ha)</i>	<i>%</i>	<i>Statut</i>
UFA attribuées en 2001								
16	08,007	1049	SABM	83 400				Consultations départementales
	09,017	1050	FIPCAM	99 501				Consultations de districts
	09,018							
	10,005a	1051	STBK	52 245	89 322	0	0%	Classée
	10,005b		non allocated	37 077				
	10,008	152	SEFAC	60 053	72 727	12 674	17%	Classée
	10,010	1053	SEFAC	61 670	66 688	5 018	8%	Classée
	10,015	1004	CIBC	155 421	130 273	-25 148	-19%	Classée
	10,030	1054	PALLISCO	79 757				Consultations de districts
	10,042	1055	SODETRANCAM	44 249				Consultations de districts
	10,044	1056	ASSENE NKOU	66 861				Consultations de districts
	10,047a	1057	FIP-CAM	47 381	47 080	-301	-1%	Classée
	10,052	1058	SOTREF	69 008				Consultations départementales
	10,059	1059	SCTB	93 174				Consultations départementales
	10,060							
	10,061	1021	PLACAM	27 495	28 387	892	3%	Classée
10,064	1060	FILIÈRE BOIS	114 379	115 900	1 521	1%	Classée	
UFA attribuées en 2002								
7	09,012	1062	AVEICO	85 131				Consultations de districts
	09,013	1063	CFK	50 296				Consultations de districts
	09,016	1064	COFA	66 007				Consultations de districts
	10,013	1065	CFE	70 441	50 752	-19 689	-39%	Classée
	10,056	1066	SFID	72 391				Consultations départementales
	10,057	1067	ING FOR	32 293				Consultations départementales
	11,002	1068	WIJMA	72 705				Transmise au PM

UFA attribuées en 2005

14	00,001	1075	SEPCO	73 336					Consultations départementales
	00,002								
	08,005	1077	SIM	56 900	36 340	-20 560	-57%		Classée
	09,007	1073	MPACKO	79 422					
	09,008								
	09,009	1076	SFB	81 835					Consultations départementales
	09,010								
	09,020	1069	CUF	44 866					Consultations départementales
	09,022	1078	GAU Services	78 461					Consultations départementales
	10,025	1070	SFIL	76 002	47 823	-28 179	-59%		Classée
	10,040	1074	TTS	79 579					Consultations départementales
	10,043	1071	PLACAM	92 241					Consultations départementales
	10,055								
	10,053	1072	GRUMCAM	82 308					Consultations départementales

UFA attribuées en 2006

10	09,011		SIBM	35 891					Consultations départementales
	09,014		GEC	28 931					
	09,026		CUF	64 461					Consultations départementales
	09,027								
	09,028		Effa JB & Cie	26 895					--
	10,047b		CCIF	48 960	48 960	0	0%		Classée
	10,048		SCIFO	68 030					Consultations départementales
	10,049		PFM Wood	70 688					Consultations départementales
	10,050								
	11,001		TRC	55 580					Consultations départementales

<i>N° UFA</i>	<i>N° Conc</i>	<i>Nom</i>	<i>Superficie provisoire (ha)</i>	<i>Superficie définitive (ha)</i>	<i>Différence (ha)</i>	<i>%</i>	<i>Statut</i>
UFA non attribuées – UFA de conservation							
09,001			180 606			--	
09,002			76 840			--	
10,027			72 465			--	
10,028			91 063			--	
10,032			97 242			--	
10,033			48 754			--	
10,034			163 952			--	
10,035			99 515			--	
10,036			65 055			--	
TOTAL concessions de conservation			895 492				

Source : GFW/MINFOF, Février 2006

Note : FMU = forest management unit ou UFA

ANNEXE 3

Domaine de conservation du Cameroun

<i>Type</i>	<i>Désignations</i>	<i>Superficie (ha)</i>
Parcs nationaux	Waza	170 000
	Mozogo Gokoro	1 400
	Benoué	180 000
	Bouba Ndjida	220 000
	Faro	330 000
	Kalamaloué	4 500
	Mbam et Djérem	416 512
	Korup	125 900
	Lobéké	217 854
	Vallée du Mbéré	77 760
	Nki	309 362
	Boumba Bek	238 255
	Mpem et Jim	100 000
	Campo Ma'an	264 064
	<i>Ndongoré</i>	<i>230 000</i>
	<i>Takamanda</i>	<i>69 599</i>
	<i>Mefou</i>	<i>1 044</i>
	<i>Ebo</i>	<i>143 000</i>
	<i>Mont Bakossi</i>	<i>36 000</i>
	<i>Mont Kupé</i>	<i>4 300</i>
	<i>Marine Park of Kribi</i>	—

Type	Désignations	Superficie (ha)
Sanctuaire de faune	Sanctuaire à gorilles de Banyang Mbo	66 000
	Sanctuaire du Mont Oku	1 000
	<i>Sanctuaire à gorilles de Mengame</i>	96 050
	<i>Mont Oku</i>	20 000
	<i>Santuaire de Kagwene</i>	1 100
	<i>Sanctuaire à gorilles de Lom Panghar</i>	47 686
	<i>Sanctuaire de Rumpi Hills</i>	45 675
Réserves de faune	Douala -Edéa	160 000
	Dja	526 000
	Lac Ossa	4 000
	Cratère de Mbi	370
	Kimbi	5 625
	Santchou	7 000
	<i>Manengouba (réserve écologique intégrale)</i>	5 252
Jardins zoologiques	<i>Mont Bamboutos</i>	2 500
	<i>Kupé (réserve écologique intégrale)</i>	4 676
	Garoua	2
	Limbé	1
	Mvog Betsi	2
<i>Superficie totale des aires protégées en voie de création et de classement</i>		706 882
Superficie totale des aires protégées officiellement créées et classées		3 161 542
Les aires protégées en gras (dans les cellules grises) ont été officiellement créées et classées.		
<i>Les autres (en italiques) sont en voie de création.</i>		

Source : Les auteurs

ANNEXE 4

Système d'adjudication des titres d'exploitation

Le système d'appel d'offres se subdivise en deux étapes, dont la première est une évaluation technique. Seules les offres financières des soumissionnaires répondant aux conditions techniques minimales, ou excédant celles-ci, sont examinées. La formule de sélection des offres est la suivante : $(\text{score technique} \times 0,3) + (\text{score financier} \times 0,7)$.

Il y a eu un débat nourri sur les effets du coefficient de 70 :30, au regard des notes financière et technique enregistrées. Deux arguments militent en faveur d'un coefficient plus élevé pour l'offre financière :

- 1) des seuils appropriés pour les critères de qualification technique garantissent que tous les soumissionnaires sont pleinement qualifiés sur le plan technique ;
- 2) la comparaison des valeurs financières est simple et directe, ce qui offre les meilleures garanties d'objectivité.

Un coefficient qui donne plus de poids au score technique, aurait-il comme conséquence des offres financières plus réduites ? Non, car les soumissionnaires chercheront toujours à maximiser leurs chances de succès à travers des offres financières plus élevées que celles des autres.

Dans ce cas, le système de pondération ne favoriserait-il pas les sociétés plus riches et étrangères ? Oui. L'on doit faire un compromis entre efficacité et accès du plus grand nombre à la ressource. Cela dit, un certain nombre d'opérateurs nationaux ont parfois été déclarés adjudicataires, et les appels d'offres pour certaines UFA ne concernent que des sociétés camerounaises. Il apparaît en outre que, de plus en plus, les sociétés nationales de taille moyenne se mettent en partenariat avec des entreprises étrangères plus importantes pour faire face aux coûts plus élevés et remplir les conditions de participation aux appels d'offres. L'alternative pour les petites entreprises nationales est de conclure des contrats d'exploitation dans les forêts communautaires et communales.

Le fait d'attribuer un pourcentage plus élevé au score technique permettrait-il de sélectionner davantage les « bons » opérateurs et d'améliorer la gestion forestière ? L'évaluation de l'offre financière est objective par nature, alors que l'examen de la capacité technique (qui inclut les investissements que les entreprises promettent de réaliser pour garantir une bonne gestion de la forêt) est manifestement plus subjectif et susceptible de donner lieu à du trafic d'influence dans le processus de sélection. L'Observateur indépendant semble avoir pris conscience de ce risque quand il a déclaré qu'une « doctrine stable » (c'est-à-dire un ensemble de critères clairs) était nécessaire pour évaluer la capacité technique. Il est clair que l'évaluation de la capacité technique peut donner lieu à des résultats contradictoires et douteux, même si cet exercice est mené sans ingérence aucune. En l'absence d'un organe chargé de vérifier les engagements des concessionnaires en matière d'investissement dans la capacité technique, de sanctions pour non respect des engagements pris (comme des amendes ou le retrait de la concession), et d'une commission administrative (plutôt que l'entreprise soumissionnaire elle-même) chargée d'évaluer la capacité technique, il apparaît qu'attribuer un coefficient plus élevé à la capacité technique accroîtrait simplement la corruption et les abus.

ANNEXE 5

Chronologie de la réforme fiscale

Évolution du cadre législatif de la fiscalité forestière

Loi de finances 1994–1995

- Augmentation de la RFA de 98 à 300 FRANCS CFA/ha/an; et
- Introduction de taxes d'exportation pour les produits transformés exportés.

Loi de finances 1997–1998

- Augmentation du taux plancher de la RFA à 1 500 FRANCS CFA/ha/an pour une UFA et à 2 500 FRANCS CFA/ha/an pour une vente de coupe¹;
- Révision de la base de calcul de la valeur des grumes, en passant d'une liste de valeurs mercuriales fixées administrativement et non alignées sur le marché international à des valeurs FOB fournies par SGS-Foerstry et l'Agence Reuters ;
- Augmentation du droit d'entrée usine à 12,5 % pour les usines régies par le droit commun et 17,5 % pour les usines des points francs industriels ;
- Institution d'une taxe de 17,5 % sur les exportations de grumes; et
- Institution d'un système d'appel d'offres pour l'attribution des concessions et des ventes de coupe.

Accord de septembre 1997 entre le gouvernement et les opérateurs forestiers

- Réduction de 15 % des valeurs FOB fournies par SGS-Forestry et Reuters, qui étaient utilisées comme assiette pour le calcul des taxes d'abattage et d'exportation. Cette réduction a été motivée par le fait que les valeurs FOB de la SGS et de Reuters concernaient le bois de qualité supérieure (Loyal et Merchant) ; et
- Réduction du droit d'entrée usine à 3 % pour les usines de droit commun et 4 % pour les usines des points francs industriels.

Interdiction partielle d'exportation des grumes pendant l'exercice 1999

- L'exportation des essences traditionnelles (sapelli, sipo, iroko) a été prohibée alors que l'exportation des essences de promotion et d'autres essences à plus faible valeur commerciale (Ayous et Azobé) a été maintenue ;
- Validation du principe d'un audit économique et financier du secteur forestier.

Loi de finances 2000–2001 (complétée par le Décret 2001/1034/PM)

- Le prix plancher des UFA est réduit de 1 500 Francs CFA/ha/an à 1 000 FRANCS CFA/ha/an ; le prix plancher des VC passe à 2 500 Francs CFA/ha/an ;
- Un dépôt de garantie bancaire pour toutes les obligations fiscales et environnementales, équivalent au montant de la RFA, est devenu obligatoire. Conséquence, trois des vingt-et-un adjudicataires de l'appel d'offres pour l'attribution de concessions de juillet 2000 ont vu leurs concessions retirées pour incapacité à payer la garantie bancaire ;
- Création d'un système de rétrocession des recettes forestières aux communes et communautés locales (soit 40 % et 10 % respectivement de la RFA perçue) ;
- Un droit d'entrée usine de 2,25 % de la valeur FOB du bois entrant en usine est établi ;
- Un droit d'entrée usine de 17,5 % est institué pour les usines situées dans les points francs industriels. Cette décision a amené la plupart des entreprises à sortir du régime des points francs ;
- Les taxes d'exportation sur le bois transformé sont supprimés en compensation de l'augmentation de la redevance forestière et des droits d'entrée usine ;
- Révision des taux de la surtaxe sur les grumes exportées comme suit : 4 000 Francs CFA par m³ pour l'ayous, 3 000 Francs CFA par m³ pour

les essences de promotion de 1^{ère} catégorie (telles que l'azobé), et 500 Francs CFA par m³ pour les essences de promotion de 2^e catégorie ;

- Examen de la possibilité de créer un système compétitif de quotas à l'exportation (la mise en œuvre de cette mesure est encore à l'étude) ;
- Décision d'instaurer un principe de péréquation pour la part de RFA revenant aux communes : les textes réglementaires établissant le Fonds de péréquation et précisant son fonctionnement, restent attendus.

Loi de finances 2003

- Une disposition permet d'imposer des sanctions préventives aux sociétés citées pour des infractions forestières. Une société qui souhaiterait contester une telle citation doit payer la moitié de l'amende prévue avant d'ester en justice et fournir une garantie bancaire équivalant à la seconde moitié de l'amende. Elle ne pourra recouvrer ces montants que si et seulement si la justice annule les charges portées contre elle. Une instruction du Directeur des impôts (datée du 6 février 2003) précise les modalités de la sanction préventive ;
- La Loi de finances définit les modalités de l'activité forestière pendant la période transitoire (juillet-décembre 2003).

Loi de finances 2004

- Création de la Division des grandes Entreprises au sein de la Direction des Impôts du ministère des Finances, qui est chargée du recouvrement de tous les impôts (sectoriels et généraux) des entreprises ayant un chiffre d'affaires de plus d'1 milliard de francs CFA.
- L'exercice d'activités génératrices de revenus dans les forêts communautaires est imposé au régime commun (art. 9).

Loi de finances 2005

- Autorisations d'exportation délivrées sur présentation d'un reçu de paiement des taxes forestières (y compris la redevance forestière, la taxe d'abattage et la taxe entrée usine). En cas de non paiement de ces taxes, une surtaxe de 400 % est appliquée et les exportateurs et producteurs en sont conjointement responsables.

Note

1. Il importe de noter que cette augmentation a causé un tollé général au sein de l'industrie.

ANNEXE 6

Politique sectorielle forêt et environnement vert 2005

1. Les acquis

1. *Ressources et politique sectorielle*

Les forêts denses humides du Cameroun, selon la FAO (1997), s'étendent sur une superficie d'environ 19,598 millions d'hectares (soit 41,2 % du territoire national) dans la partie méridionale qui comprend également des savanes arborées et des galeries forestières couvrant environ 4,3 millions d'hectares. Les forêts denses et les boisements de savane couvrent une superficie de 21,070 millions d'hectares (soit 45 % du territoire national) suivant l'évaluation globale des superficies effectuée dans le cadre du Plan national de Gestion de l'Environnement (1996). Toutefois, ces forêts ont subi et continuent à subir des changements importants soit par l'exploitation du bois et des ressources naturelles, soit par la transformation en terres agricoles et d'autres aménagements.

Afin de placer le secteur forestier camerounais sur une voie de croissance et de développement durable, le gouvernement camerounais y a entrepris depuis plus d'une dizaine d'années des réformes profondes tant sur le plan institutionnel que réglementaire. Elles se sont traduites notamment par la création en 1992 d'un ministère en charge de l'Environnement et des Forêts, l'élaboration d'une nouvelle Politique forestière publique en 1993, l'adoption d'un nouveau Code forestier en 1994 et d'un Code de l'Envi-

ronnement en 1996, par la création de deux ministères, l'un en charge des Forêts et de la Faune et l'autre en charge de l'Environnement et la Protection de la Nature suivant le Décret No. 2004/320 du 8 décembre 2004.

La nouvelle Politique forestière se veut une composante importante du Plan national de Gestion de l'Environnement. Elle vient également en appui à la politique agricole. La Loi de 1994 portant Régime des Forêts, de la Faune et de la Pêche et la Loi de 1996 portant Loi cadre relative à la Gestion de l'Environnement consacrent un cadre politique et stratégique qui s'articule autour des axes suivants :

- la gestion durable des forêts, avec l'établissement d'un domaine forestier permanent et la création des Unités Forestières d'aménagement (UFA) en remplacement des licences forestières ;
- la contribution à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté à travers la rétrocession d'une partie des recettes fiscales aux collectivités, la création d'emplois et la mise en place des forêts communautaires ;
- la gestion participative à travers la concertation avec la société civile et le secteur privé, la responsabilisation des populations rurales et le dialogue permanent avec la communauté internationale ;
- la conservation de la biodiversité à travers un réseau national d'aires protégées ;
- le renforcement du secteur public sur ses fonctions essentielles et le transfert des fonctions productives au secteur privé ;
- la mise en place d'un cadre réglementaire favorable au développement du secteur privé axé sur des conventions de long terme et l'industrialisation ;
- la mise en cohérence du système d'aménagement du territoire grâce à un plan de zonage ;
- l'amélioration de la gouvernance avec l'augmentation de la transparence et le recours systématique à l'information publique.

Cette politique est par ailleurs renforcée par des directives gouvernementales qui mettent l'accent sur de nouveaux enjeux politiques que sont la lutte contre la pauvreté, la décentralisation et la bonne gouvernance. Elle est également en cohérence avec les orientations internationales en matière environnementale (Sommet de Rio – 1992, Sommet de Johannesburg – 2002). Un plan d'actions d'urgence (PAU) est venu compléter ces actions en 2000, en mettant notamment l'accent sur la lutte contre le braconnage et l'assainissement général du secteur. Le Plan

d'actions d'urgence lui-même a été intégré dans le Programme sectoriel Forêt-Environnement (PSFE).

2. Les engagements du Cameroun sur le plan régional et international

Lors du Sommet des chefs d'Etat d'Afrique centrale en mars 1999, le Cameroun a réaffirmé ses engagements politiques au niveau national et sous-régional dans le domaine de la gestion durable des écosystèmes forestiers du Bassin du Congo. La gestion concertée des ressources forestières de la sous-région décidée par les Chefs d'État dans la Déclaration de Yaoundé du 17 mars 1999, a ainsi reçu le soutien de la communauté internationale à travers la résolution n° 54/214 par les Nations Unies. Le Plan de convergence qui en est résulté ayant été approuvé par la Conférence des Ministres en charge des forêts de l'Afrique Centrale (COMIFAC), a été adopté à la dernière conférence des Chefs d'État de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale le 5 février 2005 à Brazzaville et reste un document présentant la compilation des programmes spécifiques nationaux des États signataires, programmes qui devront concourir à atteindre les objectifs convergents qui traduisent dans les faits les résolutions de la Déclaration de Yaoundé de mars 1999. Le PSFE du Cameroun, programme de la mise en œuvre de ce plan de convergence au niveau national, devra s'employer à être la réplique nationale des programmes de la COMIFAC.

L'engagement du Cameroun pour la gestion durable des ressources naturelles à l'échelle mondiale s'est par ailleurs traduit par la signature de plusieurs conventions à l'échelle régionale et internationale relatives à la forêt et à la biodiversité. Ces conventions sont :

- Accord sur la création de la Commission sur le Bassin du Lac Tchad (1964) ;
- Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 1968) ;
- Convention sur la protection de l'héritage culturel et naturel (Paris, nov 1972) ;
- Convention sur le commerce international d'espèces menacées d'extinction (CITES -Washington, mars 1973) ;
- Organisation africaine du bois (OAB -Bangui, 1974) ;
- Accord sur la régulation conjointe et la flore dans le Bassin du Lac Tchad (Enugu, décembre 1977) ;
- Accord International sur les bois tropicaux (Vienne, 1983) ;

- Accord de coopération des pays d'Afrique centrale relatif à la conservation de la faune sauvage (Libreville, avril 1983) ;
- Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone (Vienne, mars 1985) ;
- Protocole de Montréal sur le contrôle des chlorofluorocarbones (Montréal, sept 1987) ;
- Convention sur les changements climatiques (juin, 1992) ;
- Convention sur la diversité biologique (Paris, octobre 1994)

3. Application des législations forestières et la gouvernance en Afrique (AFLEG)

Le Cameroun, à l'instar de la plupart des pays africains, avait jugé utile de s'engager à l'initiative lancée en 1998 par les pays du G-8 soucieux de lutter contre l'exploitation illégale, le commerce illicite des produits forestiers et la corruption dans le secteur forestier. Cette initiative vise à stimuler, au plus haut niveau politique, la volonté internationale de juguler ces fléaux afin d'assurer une gestion durable de nos ressources forestières. C'est pourquoi, les efforts déployés par le Cameroun pour faire face à cette exigence ont été marqués, au cours des dix dernières années, par des réformes d'ordre politique, législatif et institutionnel et la mise en place des instruments de base devant favoriser la conservation et la gestion durable des forêts naturelles.

Il s'agit notamment de :

- L'adoption d'un système d'exploitation forestière qui se fait à travers des plans d'aménagement visant la gestion durable des forêts de production ;
- L'amélioration de la gouvernance forestière par la mise en œuvre d'un cadre réglementaire favorable au développement du secteur privé, et qui se traduit par la transparence dans le processus d'attribution des concessions forestières et de contrôle d'activités d'exploitation avec, comme innovation majeure, l'appel à la concurrence et la présence d'Observateurs Indépendants ;
- L'adoption des Principes, Critères et Indicateurs (PCI) du Cameroun en décembre 2004, pour une Gestion durable des Forêts au Cameroun est un des maillons de la certification.

Les progrès enregistrés notamment en termes de réformes en direction de la conservation et de la gestion durable des forêts au Cameroun

sont remarquables et méritent d'être salués et appréciés en conséquence. Mais, il s'agit d'un processus de longue haleine faisant appel à la collaboration de tous les intervenants du secteur.

Le Cameroun est déterminé à poursuivre ces réformes. Il s'agit en fait d'assurer, de manière rationnelle, la gestion d'un patrimoine national de grande importance en tenant compte des besoins futurs. Nous n'avons pas le droit de priver les générations futures des bienfaits que nous procure aujourd'hui la forêt.

4. Le Plan de réformes sectorielles

Sur la base des acquis et en renforcement de la première phase de réformes essentiellement institutionnelles et législatives du secteur forestier, une seconde phase de réformes a été lancée avec l'appui des Institutions de Bretton Woods, qui ont intégré dans le troisième Crédit d'ajustement structurel (CAS III) accordé au Cameroun, une composante dédiée au secteur forestier. Cette composante se fonde sur trois objectifs essentiels de la politique forestière :

- la gestion durable de la ressource ;
- la génération de la croissance économique et la contribution à la lutte contre la pauvreté notamment par la rétrocession aux communes et communautés d'une partie des recettes forestières, par la création d'emplois dans la filière-bois et des forêts communautaires gérées par les communautés elles-mêmes et,
- le développement d'un secteur privé dynamique et efficace.

Les principales réformes ainsi promues sont les suivantes :

Attribution compétitive des titres d'exploitation. Les titres d'exploitation forestière (Unités Forestières d'Aménagements, Ventes de Coupe) sont attribués selon un processus de compétition sur la base de critères techniques et financiers. La sélection des dossiers est effectuée par une Commission interministérielle, au sein de laquelle siège un observateur indépendant qui contribue à l'amélioration de la transparence dans l'attribution des titres.

Planification de l'attribution des titres d'exploitation. Dans le cadre d'une gestion rationnelle de ses ressources naturelles, le gouvernement du Cameroun a défini en 1999 une stratégie de planification d'attribution des concessions (UFA) et a apporté une clarification quant aux différents types de titres existants. Cette stratégie a été remise à jour en avril 2001 et prévoit une attribution de l'ensemble des concessions

d'ici 2006. Cette planification constitue un outil important à la fois pour les Administrations forestière et fiscale et les sociétés d'exploitation forestière.

Création du Programme de Sécurisation des Recettes forestières (PSRF). Le PSRF, placé sous la double tutelle du ministère de l'Environnement et des Forêts et du ministère des Finances, a été mis en place en juin 1999 pour améliorer la capacité de recouvrement des taxes forestières – jusque-là très faible. Le PSRF centralise le recouvrement des taxes spécifiques à l'exploitation forestière ainsi que les taxes de droit commun pour les grandes entreprises. Depuis la mise en place de ce Programme, le ministère des Finances a enregistré une augmentation substantielle des recettes fiscales forestières (à l'exclusion des taxes d'exportation) : de 10 milliards de FCFA en 1998/99 à 29 milliards de FCFA en 2000/01 au moment où le système de taxation est pleinement en place et les taux de recouvrement atteignant les 90%.

Réforme de la fiscalité forestière. Un audit économique et fiscal a été mené sous la responsabilité conjointe des ministères en charge des Finances et des Forêts par un comité d'experts économistes de renommée internationale. Cet audit avait pour objectif de redéfinir un cadre de partage de la rente liée à l'exploitation des ressources forestières entre le gouvernement du Cameroun, les opérateurs privés et les populations. Le rapport final de cet audit, validé en mars 2000, a fourni un certain nombre de recommandations qui ont donné lieu à des réformes majeures adoptées par l'Assemblée Nationale, parmi lesquelles :

- (i) Attribution par voie compétitive des permis d'exploitation,
- (ii) mise en place d'un système de cautionnement,
- (iii) clarification des zones de Points Francs,
- (iv) nouvelles modalités de taxation des produits forestiers.

Certaines recommandations restent encore en suspens, notamment le système de quota à l'exportation des grumes et la mise en place d'un système de redistribution équitable de la quote-part de la redevance forestière accordée aux communes et communautés locales (Fonds de péréquation).

Définition des règles relatives aux plans d'aménagement des forêts. L'Arrêté 222/MINEF, signé le 25 Mai 2001, définit les règles d'élaboration, de mise en place et de suivi-contrôle des plans d'aménagement dans les concessions forestières. Il fournit un guide pratique détaillé pour tous les acteurs impliqués dans la gestion durable de la ressource forestière.

Mise en place d'un système de caution bancaire : les titres d'exploitation sont délivrés aux opérateurs après constitution d'une caution bancaire qui couvre les risques de non respect des engagements fiscaux et environnementaux. Ce système a pour objectif de décourager les pratiques spéculatives, courantes dans le secteur forestier.

Supervision des plans d'aménagement : un partenariat avec deux ONG environnementales de renommée internationale a permis de renforcer les capacités du ministère chargé des Forêts dans le domaine de la supervision des plans d'aménagement et offre un suivi opérationnel des activités d'exploitation dans les zones forestières au Cameroun. La convention signée entre le gouvernement et Global Forest Watch – World Resource Institute (GFW), permet de suivre les activités d'exploitation forestière dans le domaine permanent et le domaine agroforestier aux moyens de technologies avancées d'imagerie satellite. Une carte de la distribution du réseau routier à l'intérieur des UFA et des VC est notamment produite chaque année. Un deuxième contrat a été signé avec Global Witness (GW), qui est chargé de participer, en tant qu'observateur indépendant, aux activités de contrôle menées par le ministère chargé des Forêts, depuis les missions de terrain jusqu'au traitement de tous les cas contentieux. GW s'assure de la conformité des procédures de contrôle à chacune des étapes et est chargé de signaler toute anomalie au ministre chargé des Forêts.

Promotion des forêts communautaires : l'Arrêté 518/MINEF/CAB, signé le 21 décembre 2001, instaure la possibilité pour les communautés locales de faire usage d'un droit de préemption sur les forêts dont elles sont riveraines. Ce droit de préemption leur permet de suspendre toute allocation de la forêt concernée à une société commerciale, et ce pendant une période de deux ans au cours de laquelle la communauté peut choisir si elle souhaite l'ériger en forêt communautaire.

Restructuration de l'ONADEF : cette restructuration est conforme aux objectifs de redistribution des fonctions au sein du secteur forestier, avec une concentration des services administratifs sur les tâches régaliennes (définition des politiques, supervision et contrôle) et une délégation des fonctions productives aux opérateurs privés. Les Décrets présidentiels 2002/155 et 2002/156 du 18 Juin 2002 ont modifié la dénomination, les statuts, le mandat et les modalités de financement de l'ONADEF. La restructuration de l'ONADEF donne naissance à l'Agence Nationale de Développement Forestier (ANAFOR) dont le mandat est de promouvoir, auprès du secteur privé et des communautés locales, les plantations forestières économiquement rentables et respectueuses de l'environnement.

2. Les défis à surmonter

1. Mise en cohérence de la capacité institutionnelle avec les ambitions des réformes

Un fort décalage existe au niveau des capacités pour la mise en œuvre de la législation forestière et faunique. En outre, on notait l'absence d'un cadre de cohérence et de coordination nécessaire au développement harmonieux de divers projets d'appui. De plus, l'appui de la communauté internationale est très dispersé et se matérialise par un grand nombre de projets épars, mal appropriés par les institutions nationales et enregistrant des impacts mitigés sur le terrain. Plus de 60 projets sous tutelle des ministères en charge des Forêts et de l'Environnement et plus d'une dizaine sous tutelle d'autres administrations (principalement le ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural et le ministère de l'Economie et des Finances) ont en effet actuellement des composantes plus ou moins liées à la protection, au renouvellement et à la valorisation des ressources naturelles. Ces projets absorbent ainsi annuellement près de 10 milliards FCFA de financements extérieurs dans le seul secteur forêt-environnement, auxquels il convient d'ajouter les fonds de contrepartie nationale.

2. Amélioration du niveau de participation des populations à la gestion des ressources forestières et fauniques

Malgré les prescriptions de la politique forestière actuelle qui recommande la participation des populations à la conservation et à la gestion des ressources forestières, cette participation reste faible. Les insuffisances s'expliquent par une définition peu claire des fonctions de la société civile et des communautés locales qui accusent un déficit important en matière de compétences et d'organisation pour une bonne gestion des ressources redistribuées, la faible capacité technique des ONG en matière de gestion et la forte méfiance qui existe entre elles et l'administration forestière, les difficultés de passage des opérateurs économiques du stade de « bûcherons » à celui d'exploitants aménagistes.

3. Rétrocession des redevances forestières annuelles pour le développement rural communautaire

Au cours de la période 2000-2004, plus de 25 milliards de FCFA ont été distribués aux communes et aux communautés décentralisées comme quote-part de la redevance de superficie des zones soumises à exploi-

tation commerciale. L'utilisation de la presque totalité de ces fonds a également fait l'objet d'audit et d'autres études. Malgré ces évolutions positives, beaucoup reste à faire pour permettre une planification plus transparente et participative des investissements et un contrôle de la dépense plus efficace.

4. Amélioration des performances en matière de lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des ressources naturelles

Les capacités de contrôle du ministère chargé des Forêts et de la Faune restent encore relativement faibles tant au niveau du contrôle que du suivi des contentieux et de l'application des sanctions. Malgré l'association d'un observateur indépendant aux activités de contrôle du ministère chargé des Forêts et de la Faune, les résultats sont mitigés. Seule la mise en place d'une plus forte organisation pour toutes les phases de la chaîne de contrôle du ministère chargé des Forêts et de la Faune peut assurer des résultats durables et capitaliser les apports de l'observateur indépendant notamment par la publication du sommier des infractions et la mise à la connaissance du public des informations relatives aux contentieux qui l'opposent aux opérateurs économiques exerçant dans le secteur forestier.

5. Accélération de l'intégration des mesures environnementales aux activités de production forestière

Plus de six ans après la mise en vigueur de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun, les préoccupations environnementales sont restées des formalités administratives dans le cadre des opérations d'aménagement forestier. Il est donc nécessaire d'assurer une application rigoureuse des plans de gestion environnementale notamment dans certaines unités forestières d'aménagement à proximité des aires protégées où les évaluations environnementales constituent un préalable essentiel. Par ailleurs, il faudra renforcer et rendre plus fonctionnelle l'institution en charge de l'environnement, ainsi que les structures consultatives telles que la Commission nationale consultative de l'environnement et le développement durable (CNCEEDD).

6. Aires protégées - Parcs nationaux

Le réseau des aires protégées a été développé surtout au cours des 15 dernières années grâce notamment au Programme de conservation et de gestion de la Biodiversité au Cameroun (PCGBC). Les aires protégées de Faune couvrent 7 211 819 ha soit 15,1 % du territoire national.

Cette superficie est répartie comme suit : 10 Parcs nationaux ; 10 Réserves de Faune ; 01 Sanctuaire de Faune ; 03 Jardins Zoologiques ; 40 Zones d'intérêt Cynégétique ; 16 Zones d'intérêt Cynégétique à Gestion Communautaire qui ont été mises à la disposition des Communautés villageoises. La gestion technique et financière des zones à gestion communautaire incombe à ces populations qui peuvent, si elles le désirent, solliciter l'assistance technique du personnel du ministère en charge des Forêts de la Faune.

Par ailleurs, une situation de référence d'efficacité de gestion de tous les parcs nationaux est établie.

7. Expansion et gestion participative des aires protégées

Les différentes mesures entreprises à cet effet :

- a) Les opérateurs économiques des zones de chasse affermées sont astreints au respect des cahiers de charge qui leur prescrivent des œuvres sociales au profit des communautés riveraines.

En plus des dites œuvres sociales, les collectivités bénéficient de 50 % des taxes de superficie qui sont annuelles et par hectare au prorata de 40 % pour les communes et 10 % pour les communautés. Le Cameroun s'est doté également d'une réglementation qui permet aux populations locales d'être consultées tant à la création et la délimitation des aires protégées qu'à la gestion de celles-ci.

- b) La consolidation des aires protégées à l'intérieur du territoire national et la création des aires protégées transfrontalières. Les conventions des complexes de la Sangha Cameroun (Parc national Lobéké), RCA (Parc national de Dzanga Sangha) et Congo (Parc National de Nouabalé Ndoki) et celles de Gahanga-Gumti (Nigeria) -Tchabal Mbabo (Cameroun) sont déjà signées. Celles entre la réserve de la faune du Dja (Cameroun)-Minkebe (Gabon) Réserve d'Odjala (Congo) d'une part et Korup (Cameroun) -Cross River (Nigeria) d'autre part sont en cours de préparation.
- c) La lutte contre le braconnage, notamment à travers la mise sur pied d'une Unité centrale de Lutte anti-braconnage, d'un comité national et des comités provinciaux en charge de cette opération. Ces Comités associent les sociétés de transport (CAMRAIL et CAMAIR).

Ces mesures sont couplées aux initiatives régionales que sont : CEFD-HAC, COMIFAC, OCFSA, ECOFAC, WWF, CARPE, et au respect des normes et conventions internationales (CITES).

8. Extension des programmes en faveur des régions arides et des régions de montagnes

Le Cameroun, de par sa position géographique, fait partie de la zone soudano-sahélienne menacée par la désertification. Les écosystèmes forestiers sont fragiles, souvent du fait de leur surexploitation par les populations pour la subsistance.

Les résultats de la recherche au cours de la dernière décennie tant au plan des espèces que des modes d'installation et de gestion, permettent de proposer des solutions adaptées en matière de reboisement, d'agroforesterie et de gestion des terroirs ruraux et périurbains visant à fixer les sols, à restaurer la fertilité, à produire du bois de chauffe et de service, du fourrage, des produits alimentaires mais également des revenus monétaires par la vente des produits forestiers.

Les programmes de reboisement périurbain et d'agroforesterie dans les zones de savane et de forêt seront mis en œuvre en partie (directement ou indirectement) par l'ANAFOR suivant le programme national des plantations forestières privées et communautaires.

3. Les perspectives et les engagements pour la période 2005–2015

Les perspectives d'avenir se focalisent sur la solution des problèmes et la relance du secteur. Elles sont fondées sur la consolidation du cadre de réformes établies à travers le CAS III et la relance des programmes de développement sectoriel par le biais du programme national Forêts-Environnement.

1. Consolidation du cadre de réformes

Malgré les avancées remarquables que le Cameroun a accomplies au cours de la dernière décennie dans le domaine de la gestion durable des ressources forestière et de l'amélioration de la gouvernance et de la transparence, l'exploitation illégale des ressources reste un phénomène inquiétant et compromettant pour l'ensemble des efforts déjà réalisés. Ce phénomène ne pourra être totalement éradiqué et les ressources forestières ne pourront être effectivement gérées de façon durable qu'à la condition que nous nous engageons à maintenir le cadre des réformes du CAS III et à persévérer dans leur mise en œuvre. Le tableau ci-dessous fait un récapitulatif des réformes introduites par le CAS III et signale des indicateurs globaux de suivi de mise en œuvre de ces réformes.

<i>Réformes</i>	<i>Maintien du cadre</i>
Attribution compétitive des titres d'exploitation	Attribution transparente des titres d'exploitation forestière (qualité des dossiers d'appel d'offre) Présence d'un observateur indépendant aux Commissions d'attribution des titres et transmission des rapports Exclusion des sociétés responsables d'infractions majeures à la législation et réglementation forestière
Planification de l'attribution des concessions forestières	Attribution des concessions conformément au plan élaboré
Programme de Sécurisation des Recettes forestières	Recouvrement des taxes spécifiques au secteur forestier (Rapp. Ann. PSRF) Recouvrement des amendes, dommages et intérêts liés aux infractions (Rapp. Ann. PSRF) Dépôt effectif de toutes les cautions bancaires (Rapp. Ann. PSRF) Mise en place d'un système de redistribution équitable des quotes-parts de la RFA (fonds de péréquation)
Réforme de la fiscalité forestière	Poursuite de la mise en œuvre des réformes fiscales Concertation effective et efficace entre les administrations (MINEF-MINFIB) et le secteur privé
Aménagement durable des concessions forestières	Réunions régulières de la Commission d'analyse technique des plans d'aménagement et du Comité interministériel d'approbation des plans d'aménagement Proportion des concessions attribuées depuis plus de 2 ans ayant un plan d'aménagement approuvé par l'administration Nombre de conventions définitives signées
Supervision des plans d'aménagement	Contrôle régulier de l'exploitation forestière par imagerie satellite (carte du réseau routier disponible chaque année) Présence d'un observateur indépendant dans les missions de contrôle du MINEF
Promotion des forêts communautaires	Application transparente du droit de préemption pour les communautés locales Démarrage effectif du projet RIGC (sur financement PPTE)
Restructuration de l'ONADEF	Exécution du programme de travail de l'ANAFOR conformément à l'orientation donnée par la réforme de cette institution
Lutte contre l'exploitation illégale	Verbalisation de toutes les infractions constatées ; application et recouvrement des pénalités Exclusion de toutes les sociétés responsables d'infractions graves des appels d'offres pour l'obtention de titres d'exploitation, voire suspension des titres en cours de validité

2. Meilleur suivi environnemental et application des conventions et normes internationales

Avec la mise en place des deux ministères, on devrait avoir une visibilité plus nette et une clarification des rôles des différents acteurs. Ce qui devrait nous permettre d'aborder les problèmes environnementaux de manière sans équivoque car le Secrétariat Permanent à l'Environnement de l'ex-MINEF a été incapable d'aller au-delà du suivi de quelques conventions. L'essentiel du travail à faire, la mise en place des différentes normes dans tous les secteurs d'activité n'a pu être réalisée ; même les textes d'application de la Loi-cadre sur l'Environnement de 1996 n'ont pu être élaborés. Avec l'avènement du ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, le gouvernement se donne des moyens d'une politique environnementale ambitieuse couvrant tous les secteurs et permettant d'éviter la confusion qui a toujours existé sur les problèmes environnementaux que le grand public limite à ceux existant dans le secteur Forêts et Faune et prendre ainsi une hauteur sur l'ensemble des secteurs concernés pour traiter de la transversalité des actions environnementales.

3. Le Programme national sectoriel Forêt-Environnement

Ce Programme se positionne en tant que cadre unique de mise en œuvre de la politique forestière au cours de la prochaine décennie ; à travers le Programme sectoriel Forêt-Environnement, le gouvernement voudrait obtenir un appui multiforme dans la mise en œuvre effective de sa politique de gestion durable et participative des ressources forestières, afin de les amener à contribuer de manière significative à l'amélioration de l'économie nationale, du cadre et du niveau de vie des populations. Dans cet appui attendu, figure en bonne place le renforcement des institutions nationales en moyens humains, matériels et financiers pour les rendre capables d'exécuter efficacement cette politique sur le terrain. Ce renforcement passe nécessairement par la mise en place des réformes institutionnelles préconisées dans le cadre de la revue institutionnelle et le soutien des efforts publics et privés dans la mise en place d'une gestion durable des ressources forestières et fauniques sur le triple plan économique, écologique et social.

Avec l'approche-programme choisie pour son élaboration et sa mise en œuvre, le PSFE permettra également au Gouvernement de mettre en place un cadre cohérent pour toutes les interventions qui concourent à la réalisation des objectifs de la politique forestière et faunique du pays. Il est ainsi conçu comme un programme national de développement sectoriel établi par le gouvernement, mais ouvert au financement de tous

les bailleurs de fonds, ainsi qu'aux contributions de la société civile, des ONG et du secteur privé. Par ce programme en effet, le gouvernement voudrait pouvoir disposer enfin d'un tableau de bord qui lui permette d'assurer le pilotage, le suivi et le contrôle de ce secteur en toute connaissance de cause. Le financement d'une partie du programme sous forme d'appui budgétaire devrait également permettre un renforcement des capacités techniques et financières au sein de l'administration.

Mais la mise en œuvre du PSFE incombe également aux trois autres groupes d'acteurs qui sont : le secteur privé, la société civile et les bailleurs de fonds. Alors que le secteur public cherchera désormais à se concentrer sur les tâches régaliennes, le secteur privé s'occupera des fonctions de production en partenaires responsables et respectueux des dispositions légales et réglementaires. La société civile participera à la mise en œuvre du PSFE en tant que partenaire et observateur du respect des règles du jeu par tous les acteurs. Les bailleurs de fonds et les partenaires au développement participeront au PSFE harmonisant leurs approches et se positionnant sur les composantes qu'ils entendent financer et accompagner en fonction de leurs intérêts et cycles de programmation.

Le PSFE est donc le programme-cadre de mise en œuvre de la politique forestière qui vise fondamentalement la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers en vue de répondre aux besoins locaux, nationaux, régionaux et mondiaux des générations présentes et futures sur les dix (10) prochaines années et vise à mobiliser les contributions possibles des différents acteurs (bailleurs de fonds), y compris celles des ONG et de la société civile.

Le financement du programme au cours des premières années se fera sur la base des résultats obtenus, évalués par des déclencheurs résumés dans le tableau ci-après annexé.

Yaoundé, le 1^{er} mars 2005

**Le ministre de l'Environnement
et de la Protection de la Nature**
HELE Pierre

**Le ministre des Forêts
et de la Faune**
EGBE ACHUO Hillman

ANNEXE 7

Impact sur la sélectivité des prélèvements

<i>Exercice</i>	<i>1998/1999</i>		<i>2002/2003</i>		<i>Évolution</i>	
	<i>Vol, (m³)</i>	<i>Part (en %)</i>	<i>Vol, (m³)</i>	<i>Part (en %)</i>	<i>Variation (en volume)</i>	<i>Variation (en %)</i>
<i>Essences</i>						
Ayous/Obéché	718 165	37,06	706 432	36,27	-11 733	-1,63
Sappeli	469 019	24,20	408 521	20,98	-60 498	-12,90
Sous-total 2 essences	1 187 184	61,27	1 114 953	57,25	-72 231	-6,08
Iroko	125 964	6,50	71 972	3,70	-53 992	-42,86
Fraké	89 775	4,63	84 341	4,33	-5 434	-6,05
Tali	81 971	4,23	136 190	6,99	54 219	66,14
Azobé	73 657	3,80	101 498	5,21	27 841	37,80
Sous-total 6 essences	1 558 551	80,43	1 508 954	77,48	22 634	-3,18
Assamela	39 318	2,03	17 868	0,92	-21 450	-54,56
Sipo	26 867	1,39	34 951	1,79	8 084	30,09
Movingui	26 132	1,35	38 751	1,99	12 619	48,29
Dibétou	23 541	1,21	20 751	1,07	-2 790	-11,85
Ilomba	20 218	1,04	15 760	0,81	-4 458	-22,05
Moabi	18 326	0,95	28 630	1,47	10 304	56,23
Padouk blanc	18 263	0,94	3 796	0,19	-14 467	-79,21
Naga	17 644	0,91	2 991	0,15	-14 653	-83,05

176 Forêts tropicales humides du Cameroun

<i>Exercice</i>	<i>1998/1999</i>		<i>2002/2003</i>		<i>Évolution</i>	
	<i>Vol, (m³)</i>	<i>Part (en %)</i>	<i>Vol, (m³)</i>	<i>Part (en %)</i>	<i>Variation (en volume)</i>	<i>Variation (en %)</i>
<i>Essences</i>						
Acajou de bassam	13 668	0,71	15 614	0,80	1 946	14,24
Doussié blanc	13 469	0,70	5 404	0,28	-8 065	-59,88
Kossipo	13 048	0,67	43 070	2,21	30 022	230,09
Lotofa/Nkanang	12 658	0,65	14 549	0,75	1 891	14,94
Eyong	11 719	0,60	13 434	0,69	1 715	14,63
Ekaba	11 496	0,59	1 176	0,06	-10 320	-89,77
Sous-total 20 essences	1 824 918	94,18	1 765 699	90,66	-9 622	-3,25
Doussié rouge	8 139	0,42	10 572	0,54	2 433	29,89
Aiélé/Abel	7 769	0,40	6 230	0,32	-1 539	-19,81
Faro	7 735	0,40	536	0,03	-7 199	-93,07
Bilinga	7 655	0,40	12 650	0,65	4 995	65,25
Fromager	7 212	0,37	15 281	0,78	8 069	111,88
Tali Yaoundé	6 606	0,34	2 452	0,13	-4 154	-62,88
Aningré R	5 038	0,26	3 758	0,19	-1 280	-25,41
Bété	4 939	0,25	4 793	0,25	-146	-2,96
Tiama	3 857	0,20	6 922	0,36	3 065	79,47
Sous-total 29 essences	1 883 868	97,22	1 828 893	93,90	4 244	-2,92
Bubinga rose	3 847	0,20	1 160	0,06	-2 687	-69,85
Okan/Adoun	3 397	0,18	36 385	1,87	32 988	971,09
Koto	3 306	0,17	5 770	0,30	2 464	74,53
Onzabili/Angongui	3 004	0,16	4 933	0,25	1 929	64,21
Bossé foncé	2 787	0,14	2 173	0,11	-614	-22,03
Naga parallèle	2 497	0,13	627	0,03	-1 870	-74,89
Niové	2 324	0,12	1 230	0,06	-1 094	-47,07
Bubinga rouge	1 785	0,09	2 281	0,12	496	27,79
Mambodé/Amouk	1 712	0,09	2 956	0,15	1 244	72,66
Longhi/Abam	1 583	0,08	1 587	0,08	4	0,25
Gombé/Ekop Ngombé	1 406	0,07		0,00	-1 406	-100,00
Dabéma	1 321	0,07	5 649	0,29	4 328	327,63
Kotibé	1 035	0,05	864	0,04	-171	-16,52
Mukulungu	1 015	0,05	2 313	0,12	1 298	127,88
Sous-total 43 essences	1 914 887	98,82	1 896 821	97,39	36 909	-0,94
Production totale	1 937 768	100	1 947 656	100	9 888	0,51

Source SIGIF : Statistiques d'abattage par essence

ANNEXE 8

Estimation des capacités de transformation 1998–2004

N°	Type de transformation	Capacité de transformation (mètres cubes)			Nbre d'employés			Remarques	
		1998	2004	Variation	1998	2004	Variation		
Scieries en activité en 1998									
1	SEBC	SS	110 000	90 000	-20 000	128	145	17	
2	PROPALM	SS	50 000	50 000	0	102	0	-102	Scieries fermées
3	CIBC	SS	50 000	43 200	-6 800	130	95	-35	
4	J PRENANT	SS	38 500	54 000	15 500	111	130	19	
5	SAB	SS	35 000	35 000	0	98	0	-98	Scieries fermées
	Gr. THANRY		283 500	230 400	-53 100	569	370	-199	
6	SFID Mbang	S+S+M	150 000	150 000	0	587			
7	SFID Dimako	D	43 000	0	-43 000	325			Scieries fermées
8	SID	SS	60 000	60 000	0	105			
	Gr. ROUGIER		253 000	210 000	-43 000	1 017	950	-67	
9	SEFAC	S+S+M	130 000	96 000	-34 000	340	300	-40	
10	SEBAC	SS	36 000	50 000	14 000	47	150	103	
	Gr. SEFAC		166 000	146 000	-20 000	387	450	63	
11	ALPICAM	S+D+C	120 000	110 000	-10 000	696	888	192	
12	GRUMCAM	S+S	47 500	45 000	-2 500	150	424	274	
	Gr. ALPI		167 500	155 000	-12 500	846	1 312	466	
13	SFHSNT	S+S	25 000	0	-25 000	129	0	-129	Scieries fermées
14	SFHS	S+S	60 000	0	-60 000	230	0	-230	Scieries fermées
15	IBCAM	D	60 000	0	-60 000	384	0	-384	Scierie cédée à Serrabocam

N°	Type de transformation	Capacité de transformation (mètres cubes)			Nbre d'employés			Remarques
		1998	2004	Variation	1998	2004	Variation	
	Gr. HAZIM	145 000	0	-145 000	743	0	-743	
16	SFIL SS	90 000	72 000	-18 000	148	300	152	
17	SOTREF SS	ND	0				0	Scierie cédée à FCA
18	MADEX S+S	1 500	0	-1 500	50	0	-50	Scieries cédées
	Gr. DECOLVENAERE	91 500	72 000	-19 500	198	300	102	
19	FOREST. DE CAMPO SS	65 000	0	-65 000	177	0	-177	Scierie cédée à SCIEB
20	SIBAF S+S	71 000	0	-71 000	140	0	-140	Scieries fermées
	Gr. BOLLORE	136 000	0	-136 000	317	0	-317	
21	PALLISCO S+S+M	42 000	55 000	13 000	126	135	9	
22	CIFM SS	14 000	19 800	5 800	41	63	22	
	Gr. PASQUET	56 000	74 800	18 800	167	198	31	
23	EFMK SS	30 000	30 000	0	98	98	0	
24	SABM SS	13 000	30 000	17 000	40	40	0	Scieries fermées
25	SN COCAM S+D+C	72 000	30 000	-42 000	170	40	-130	Pas en activité (Sofopetra pb)
26	EGTF RC CORON S+S	40 000	60 000	20 000	200	100	-100	Scieries cédées à Khoury
	Gr. KHOURY	155 000	150 000	-5 000	508	278	-230	
27	TIB - SIM S+séchoir+T	84 000	110 000	26 000	60	400	340	
28	PATRICE BOIS S+séchoir	40 000	40 000	0		368	368	

N°	Type de transformation	Capacité de transformation (mètres cubes)			Nbre d'employés			Remarques	
		1998	2004	Variation	1998	2004	Variation		
29	CFE	SS	72 000	72 000	0	92	0	-92	Scieries fermées
30	IBC	S+séchoir	60 000	20 000	-40 000	500	130	-370	Scierie fermée - parqueterie fonctionne
31	SEFN	S+séchoir	48 000	48 000	0	140	0	-140	Scieries fermées
32	PK STF	SS	27 500	27 500	0	100	100	0	Scieries cédée à Fadoul
33	TTS	SS	25 000	60 000	35 000	157	220	63	
34	SEEF	S+séchoir	22 000	35 000	13 000	140	173	33	
35	ECAM PLACAGES	T+S	42 000	16 500	-25 500	375	253	-122	
36	WIJMA	SS	70 000	105 000	35 000	217	370	153	
37	CFK	SS	15 000	15 000	0	97	0	-97	
38	DN KARAYANNIS	SS	18 000	18 000	0	65	65	0	
39	BTA	SS	50 000	0	-50 000	107	0	-107	Scierie cédée à TRC
40	STIK	SS	25 000	0	-25 000	20	0	-20	Scierie louée par TRC
41	SCTCB	SS	30 000	0	-30 000	54	0	-54	Scieries fermées
42	CAFOREX	SS	7 200	0	-7 200	30	0	-30	Scieries fermées
43	SOCAFI	SS	10 000	0	-10 000	50	0	-50	Scieries fermées
44	SIBOIS	SS	6 000	0	-6 000	30	0	-30	Scieries fermées
45	DESIGN	SS	10 000	0	-10 000	67	0	-67	Scieries fermées
Subtotal			2 115 200	1 647 000	-468 200	7 053	5 937	-1 116	

N°	Type de transformation	Capacité de transformation (mètres cubes)			Nbre d'employés			Remarques
		1998	2004	Variation	1998	2004	Variation	
New mills								
1	TRC Douala	SS+M	28 800	28 800		193	193	Rachat de BTA
2	TRC Kumba	SS+M	18 700	18 700		162	162	Louée à STIK
3	FILIERE BOIS	SS	50 000	50 000		150	150	Gr. SEFAC
4	CFC	S+S	43 200	43 200		130	130	Gr. THANRY
5	SCIEB	SS	30 000	30 000		96	96	Cédée par HFC/Bolloré
6	SCTB	S+D+C+T	84 000	84 000		357	357	
7	FIP CAM	SS	48 000	48 000		149	149	
8	INGF Ydé	S+S+M	110 000	110 000		180	180	
9	INGF Lomié	SS	90 000	90 000		180	180	
10	PLACAM	S+D+C	70 000	70 000		437	437	
11	SEFICAM	S+D	12 000	12 000		50	50	
12	IBCAM	D+C	60 000	60 000		150	150	Achetée par Setrabocam
13	SEFICAM	S+D	12 000	60 000		70	70	
14	STBK	SS		ND				
15	MMG	SS		ND				
	S/Nombre total de nouvelles scieries		656 700	704 700	0	2 304	2 304	
	TOTAL		2 115 200	2 303 700	236 500	7 053	8 241	1 188

Source : étude Cerna sur le recensement des capacités de transformation en 1998 et réactualisation en 2002

SS : scieries simples, S+séchoir : scierie avec séchoir, D/C : Placage, T: placage tranché

Usines ouvertes et fermées au cours de la période 1998-2004 : CALCO, EBIC, BOIS 2000, CANA BOIS, AGRO BOIS, FCA

ANNEXE 9

Modélisation de l'impact de l'évolution de la pression fiscale

Les hypothèses de travail suivantes sont communes aux trois périodes 1992, 1998 et 2004 :

- Concession forestière de 200 000 hectares (assiette annuelle de coupe de 6 667 ha) ;
- Intensité moyenne d'exploitation (m^3 prélevés par ha) de $10 m^3/ha/an$ pour les licences et les concessions ;
- Rotation de 30 ans ;
- Efficacité de transformation de 33 % pour les sciages exportés et 55 % pour le placage. —> en 1998 et 2005, l'on a estimé la surtaxe sur les grumes exportées à un montant équivalent à 4000 francs CFA par m^3 .

Pour 1992, les taxes ont été calculées sur la base de mercuriales pour les sociétés situées dans la zone 3 (la plus distante des ports). Les prix FOB pour chaque période sont tirés des marchés internationaux (B + qualité des grumes, FAS pour les sciages, faces pour le placage). Ce modèle a été appliqué pour les deux essences les plus importantes et les plus exploitées que le Cameroun a exporté tout au long de la dernière décennie, l'ayous et le sapelli. Les tendances observées à propos de ces deux essences peuvent être généralisées.

MODÈLE 1 : Impact sur la fiscalité forestière par type de produit ligneux

Les tableaux ci-dessous indiquent le mode de calcul des résultats présentés au tableau 4.

Situation en 1992

Redevance forestière	98	FCFA/ha
Taxe d'abattage	5%	des mercuriales
Droits de douane	30%	des mercuriales à l'exportation
Taxe à l'exportation des grumes	2%	des mercuriales à l'exportation
Taxe ONADEF	8%	des mercuriales à l'exportation

AYOUS - Valeurs*Valeur mercuriale 1992*Grumes 8 000 FCFA/m³*Valeur mercuriale à l'exportation 1992*Grumes 11 000 FCFA/m³*Valeurs FOB 1992*Grumes 47 500 FCFA/m³**SAPELLI - Valeurs***Valeur mercuriale 1992*Grumes 21 000 FCFA/m³*Mercuriales Export Values 1992*Grumes 25 000 FCFA/m³*Valeurs FOB 1992*Grumes 75 000 FCFA/m³Sciages 140 000 FCFA/m³Placages 112 500 FCFA/m³**AYOUS - Taxes***Redevance forestière*Redevance forestière
totale 19 600 000 FCFARedevance forestière
par volume 294 FCFA/m³*Taxe d'abattage*Grumes 400 FCFA/m³*Droits de douane*Grumes 3 300 FCFA/m³*Taxe à l'exportation des grumes*Grumes 220 FCFA/m³*Taxe ONADEF*Grumes 880 FCFA/m³**TOTAL**Grumes 5 094 FCFA/m³
10,7%**SAPELLI - Taxes***Redevance forestière*Redevance forestière
totale 19 600 000 FCFARedevance forestière
par volume 294 FCFA/m³*Taxe d'abattage*Grumes 1 050 FCFA/m³*Droits de douanes*Grumes 7 500 FCFA/m³*Taxe à l'exportation des grumes*Grumes 500 FCFA/m³*Taxe ONADEF*Grumes 2 000 FCFA/m³**TOTAL**Grumes 11 344 FCFA/m³
15,1%Sciages 4 073 FCFA/m³ de
sciages

2,9%

Placages 2 444 FCFA/m³ de
placages

2,2%

Régime fiscal - 1998

Redevance forestière	1 500	FCFA/ha
Taxe d'abattage	2,50%	de la valeur FOB des grumes
Taxe à l'exportation	17,50%	de la valeur FOB des grumes
	12,50%	de la valeur FOB des grumes

AYOUS - Values*Valeurs FOB 1998*

Grume	80 750	FCFA/m ³
Sciages	203 000	FCFA/m ³
Placages	270 000	FCFA/m ³

SAPELLI - Valuers*Valeurs FOB 1998*

Grume	121 125	FCFA/m ³
Sciages	292 000	FCFA/m ³
Placages	270 000	FCFA/m ³

AYOUS - Taxes*Redevance forestière*

Redevance forestière totale	300 000 000	FCFA
-----------------------------	-------------	------

Redevance forestière par volume	4 500	FCFA/m ³
---------------------------------	-------	---------------------

Taxe d'abattage

Grumes	2 019	FCFA/m ³
--------	-------	---------------------

Taxe à l'exportation

Grumes	14 131	FCFA/m ³
--------	--------	---------------------

Sciages	10 094	FCFA/m ³
---------	--------	---------------------

Sciages		
---------	--	--

Placages	10 094	FCFA/m ³
----------	--------	---------------------

Placages		
----------	--	--

TOTAL

Grume	20 650	FCFA/m ³
	25,6%	

Sciages	29 848	FCFA/m ³
Sciages		

	14,7%	
--	-------	--

Placages	21 946	FCFA/m ³
Placages		

	8,1%	
--	------	--

SAPELLI - Taxes*Redevance forestière*

Redevance forestière totale	300 000 000	FCFA
-----------------------------	-------------	------

Redevance forestière par volume	4 500	FCFA/m ³
---------------------------------	-------	---------------------

Taxe d'abattage

Grumes	3 028	FCFA/m ³
--------	-------	---------------------

Taxe à l'exportation

Grumes	21 197	FCFA/m ³
--------	--------	---------------------

Sciages	15 141	FCFA/m ³
---------	--------	---------------------

Sciages		
---------	--	--

Placages	15 141	FCFA/m ³
----------	--------	---------------------

Placages		
----------	--	--

TOTAL

Grume	28 725	FCFA/m ³
	23,7%	

Sciages	37 953	FCFA/m ³
Sciages		

	13,0%	
--	-------	--

Placages	28 828	FCFA/m ³
Placages		

	10,7%	
--	-------	--

Régime fiscal - 2004

Redevance forestière	3 000	FCFA/ha
Taxe d'abattage	2,50%	de la valeur FOB des grumes
Taxe entrée usine	2,25%	de la valeur FOB des grumes
Taxe à l'exportation des grumes	17,50%	de la valeur FOB des grumes

AYOUS - Valeurs*Valeurs FOB 2004*

Grumes	90 100	FCFA/m ³
Sciages	210 000	FCFA/m ³
Placages	270 000	FCFA/m ³

SAPELLI - Valeurs*Valeurs FOB 2004*

Grumes	128 250	FCFA/m ³
Sciages	295 000	FCFA/m ³
Placages	270 000	FCFA/m ³

AYOUS - Taxes*Redevance forestière*

Redevance forestière totale	600 000 000	FCFA
-----------------------------	-------------	------

Redevance forestière par volume	9 000	FCFA/m ³
---------------------------------	-------	---------------------

Taxe d'abattage

Grumes	2 253	FCFA/m ³
--------	-------	---------------------

Taxe entrée usine

Grumes	2 027	FCFA/m ³
--------	-------	---------------------

Taxe à l'exportation des grumes

Taxe à l'exportation des grumes	15 768	FCFA/m ³
---------------------------------	--------	---------------------

Surtaxe	4 000	FCFA/m ³
---------	-------	---------------------

TOTAL

Grumes	33 047	FCFA/m ³
	36,7%	
Sciages	40 242	FCFA/m ³ de Sciages
	19,2%	
Placages	24 145	FCFA/m ³ de Placages
	8,9%	

SAPELLI - Taxes*Redevance forestière*

Redevance forestière totale	600 000 000	FCFA
-----------------------------	-------------	------

Redevance forestière par volume	9 000	FCFA/m ³
---------------------------------	-------	---------------------

Taxe d'abattage

Grumes	3 206	FCFA/m ³
--------	-------	---------------------

Taxe entrée usine

Grumes	2 886	FCFA/m ³
--------	-------	---------------------

Taxe on Grumes export

Taxe à l'exportation des grumes	22 444	FCFA/m ³
---------------------------------	--------	---------------------

Surtaxe	4 000	FCFA/m ³
---------	-------	---------------------

TOTAL

Grumes	41 536	FCFA/m ³
	32,4%	
Sciages	45 733	FCFA/m ³ de Sciages
	15,5%	
Placages	18 349	FCFA/m ³ de Placages
	6,8%	

MODÈLE 2 : Impact de la pression fiscale sur les entreprises forestières

Sur la base des résultats du Modèle 1, les valeurs moyennes des prix FOB et des taxes ont été calculées pour un coefficient de 66 % d'ayous par rapport à 34 % de sapelli. Les valeurs utilisées pour calculer les résultats examinés au chapitre 5 sont fournies dans le tableau ci-dessous.

	1992 <i>Moyenne*</i>	1998 <i>Moyenne*</i>	2004 <i>Moyenne*</i>
Valeur FOB - grumes	56 850	94 478	103 071
Valeur FOB - sciages	140 000	233 260	238 900
Valeur FOB - placages	112 500	270 000	270 000
Taxe sur les grumes (m ³)	7 219	23 396	35 933
Taxe sur les sciages (m ³)	4 073	32 603	42 109
Taxe sur les placages (m ³)	2 444	24 286	22 174
en pourcentage de la valeur FOB des grumes	12,2%	24,9%	35,2%
en pourcentage de la valeur FOB des sciages	2,9%	14,1%	17,9%
en pourcentage de la valeur FOB des placages	2,2%	9,0%	8,2%

* Composition : Ayous, 66% ; Sapelli, 34%.

ANNEXE 10

Adaptations techniques pour une meilleure adéquation du régime fiscal et du système d'appel d'offres

L'expérience de ces dernières années permet d'évaluer les avantages et les inconvénients des instruments utilisés dans le régime fiscal et le système d'appel d'offres forestiers camerounais, et suggère diverses adaptations susceptibles d'en améliorer l'intégration.

Redevance forestière. Les redevances forestières proposées par les opérateurs privés dans le cadre de la procédure d'appel d'offres – 4 à 6 € par hectare et par an en moyenne, et jusqu'à 13 € pour certaines forêts – sont bien plus élevées que la redevance forestière appliquée dans le précédent système administratif. Cette évolution montre que la disposition de l'industrie à payer pour obtenir un accès à long terme aux concessions est bien plus importante que ce qu'on croyait. La détermination des redevances forestières par voie de concurrence :

- Révèle la valeur commerciale du bois des forêts visées et permet au pays de s'approprier une plus grande part de la rente économique forestière ;
- Introduit davantage de transparence dans le système d'attribution et évite les différends sur le niveau de la redevance forestière ;

- Permet la redistribution locale d'une quantité plus importante de taxes (notamment aux communes et communautés), le calcul étant fait sur une base simple et permanente, la superficie.

Pertinence de l'inventaire préliminaire. L'une des objections à la réforme a été que, en l'absence d'un inventaire exhaustif des ressources dans toute la zone forestière, la valeur de la concession commerciale resterait largement inconnue et le système d'appel d'offres serait impraticable. L'administration forestière (ou les sociétés privées agissant pour le compte de cette administration) doit être dotée de moyens financiers pour procéder à des *inventaires de reconnaissance* en vue de fournir des *informations* précises et d'intérêt public sur le potentiel commercial de la ressource à adjuger. En outre, les soumissionnaires doivent bénéficier d'un délai suffisant pour mener leurs propres enquêtes.

Prix plancher. Le prix plancher est important surtout quand il y a peu ou pas de concurrence. L'expérience a montré que lorsque plusieurs sociétés soumissionnent pour une concession donnée, les offres vont bien au-delà du prix plancher. Quand aucune offre n'est reçue pour une concession donnée, il vaut mieux envisager de lancer un autre processus avec un prix plancher moins élevé (une pratique qui n'est pas autorisée par la réglementation camerounaise en vigueur).

Capter la rente économique. Le système d'appel d'offres a permis au gouvernement de s'approprier une part la plus importante de la rente économique forestière, et d'augmenter les recettes, tant pour son budget que pour les communes et communautés locales (50 % de la redevance annuelle). Le régime fiscal forestier a évolué, la plupart des taxes étant désormais concentrées en amont ; cette tendance est cohérente avec la diminution des exportations de grumes à la suite de la mise en œuvre progressive de l'interdiction partielle d'exportation du bois brut après 1999. Toutefois, il ne suffit pas uniquement de chercher à capter la rente économique ; cette visée doit s'accompagner de politiques fermes visant à supprimer les nombreux dysfonctionnements de l'administration qui créent des coûts supplémentaires pour les opérateurs économiques (« taxes et frais administratifs », conditions excessives imposées dans les cahiers de charges, cautions financières abusives, retards excessifs dans le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée aux exportateurs, etc.).

Taxes d'exportation. Les taxes d'exportation sont les plus faciles à recouvrer et offrent peu d'occasion de fraude. Ils ont un rôle à jouer même dans des régimes fiscaux qui privilégient les taxes en amont. Elles

peuvent être utilisées pour promouvoir le développement de la transformation et inciter à utiliser des essences moins prisées que les essences traditionnelles. Le défi est de fixer des taxes d'exportation non dissuasives (parce que trop élevées), qui jouent efficacement leur rôle incitatif et génèrent des recettes pour l'État.

Références

- Abt, V., J.-C. Carret, R. Eba'a Atyi et P. Mengin-Lecreulx. 2002. « Étude en vue de la définition d'une politique sectorielle de transformation et de valorisation du bois. » CERNA–ONF International et ERE Développement, Centre d'économie Industrielle de l'École des Mines de Paris.
- Bawa, K.S. et R. Seidler. 1998. "Natural Forest Management and Conservation of Biodiversity in Tropical Forests." *Conservation Biology* 12:46–55.
- Biesbrouck, K. 2002. "New Perspectives on Forest Dynamics and the Myth of 'Communities.'" *IDS Bulletin* 33(1).
- Bigombe Logo, P. 2008. «Foresterie communautaire et réduction de la pauvreté rurale au Cameroun: Bilan et tendances de la première décennie.» *World RainForest Movement*. No. 126 (Janvier).
- Boscolo, M., et J.R. Vincent. 2007. "Impact of Area Taxes on Logging Behavior." *Environment and Development Economics* 12: 505–520.
- Burnham, Ph. 2000. "Whose Forest? Whose Myth? Conceptualisation of Community Forest in Cameroon." dans A. Abramson and D. Theodossopoulos (eds.), *Mythical Land, Legal Boundaries*. Londres: Pluto Press.
- Cerutti, P.O., et L. Tacconi. 2006. "Forests, Illegality, and Livelihoods in Cameroon." Working Paper 35. Bogor: Centre de recherche forestière internationale (CIFOR). Disponible à <http://www.cifor.cgiar.org/Publications/Detail?pid=2108>.

- CIRAD (Centre de Coopération internationale en Recherche Agronomique pour le Développement) et I&D (Institutions et Développement). 2000. *Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun*. Rapport final. Yaoundé: Ministère de l'Économie et des Finances, Comité Technique de Suivi des Réformes Économiques.
- CIRAD (Centre de Coopération internationale en Recherche Agronomique pour le Développement). 2006. *Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun*. Ministère de l'Économie et des Finances. Non publié.
- Cuny, P., P. Abe'ele, N. Eboule Singa, A. Eyene Essomba, et R. Djeukam. 2004. «État des lieux de la foresterie communautaire au Cameroun.» Department for International Development (DFID), Yaoundé.
- de Wasseige, C., D. Devers, P. de Marcken, R. Eba'a Atyi, R. Nasi and Ph. Mayaux. 2009. *Les forêts du Bassin du Congo - état des Forêts 2008*. Commission Européenne. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- Economist* magazine, 14 février 2008.
- Fochivé, E. 2005. «Évolution du secteur forestier sur la période 1998 – 2003 (opérateurs économiques, investissements, emplois).» Document de référence pour l'*Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun de 2006*. Non publié.
- Fredericksen, T. S., et F. E. Putz. 2003. Silvicultural intensification for tropical forest conservation. *Biodiversity and Conservation* 12:1445-1453.
- Geschiere, P. 2004. "Ecology, Belonging and Xenophobia, the 1994 Forest Law and the Issue of 'Community.'" Dans H. England and F. Nyamnjoh (eds.), *Rights and the Politics of Recognition in Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- GFW (Global Forest Watch). Diverses années. *Interactive Forestry Atlas of Cameroon and Overview*. Disponible à www.globalforestwatch.org.
- . 2000. *An Overview of logging in Cameroon*. Washington, DC: World Resources Institute (WRI).
- Godwin, O., et C. Tekwe. 1998. Land use plan for Bimbia Bonadikombo. Limbé: MCP.
- Greenpeace. 2007. "Forest reforms in the DRC: How the World Bank is failing to learn the lessons from Cameroon." Amsterdam: Greenpeace International. Disponible à <http://www.greenpeace.org/usa/assets/binaries/lessons-learned-from-cameroon>.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). 2006. «Étude comparative de 20 plans d'aménagement approuvés au Cameroun.» Programme de Gestion Durable des Ressources Naturelles (PDGRN), GTZ Cameroun. Novembre 2006.

- Handja, G.T. 2007. "La reconnaissance des droits des communautés Pygmées du Sud Cameroun sur les ressources naturelles." Présenté à l'atelier du RRI, Douala, Décembre.
- I&D (Institutions et Développement). 2002. «Rapport de la revue institutionnelle du secteur forestier au Cameroun.» Non publié.
- Jackson, D. 2004. Implementation of international commitments on traditional forest-related knowledge: indigenous peoples' experiences in Central Africa. Préparé pour une Réunion des experts sur les connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts, 6–10 décembre, San Jose, Costa Rica.
- Julve, C., M. Vandenhaute, C. Vermeulen, B. Castadot, H. Ekodeck, et W. Delvingt 2007. "Séduisante théorie, douloureuse pratique: la foresterie communautaire camerounaise en butte à sa propre législation." *Parcs et Réserves* 62(2): 18–24. Disponible à <http://www.natureplus.be/Publications/FC-Cameroun%20Ardenne%20et%20Gaume.pdf>
- Karsenty, A., et S. Gourlet-Fleury. 2006. "Assessing Sustainability of Logging Practices in the Congo Basin's Managed Forests: The Issue of Commercial Species Recovery." *Ecology and Society* 11(1): 26. Disponible à <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art26/>.
- Karsenty, A., L. Mendouga, et A. Pénelon. 1997. "Spécialisation des espaces ou gestion intégrée de massifs? Le cas de l'Est-Cameroun." *Bois et Forêts des Tropiques*. No. 251.
- Kim, N.B. 2007. "Avant nous avions les yeux clos, maintenant nos yeux sont ouverts. Maintenant je m'exprime. Ce n'était pas le cas avant." Évaluation d'un programme de sécurisation des droits des Baka, des Bagyéli et des Bakola, 2004–07. Yaoundé.
- Koffi Yeboa, A. 2005. Informal chain-saw from Cameroon: the northern trail.
- Kuetche, M. 2006. «Contribution à l'audit économique du secteur forestier.» Institut national de statistiques du Cameroun, Yaoundé.
- Malleson, R. 2001. «Perspectives et contraintes en matière de gestion communautaire des forêts : conclusions d'études effectuées dans la forêt de Korup, dans la province du sud-ouest, au Cameroun.» Document Réseau de Foresterie pour le Développement Durable No. 25, Department for International Development (DFID), FRR, et Overseas Development Institute (ODI).
- Mayaux, P., P. Defourny, D. Devers, M. Hansen et G. Duveiller. 2007. "The Forests of the Congo Basin: State of the Forests, 2006." Préparé pour le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC).
- Mefoude, S. 2007. "Des Bagyéli propriétaires terriens." Dans *Bubinga* 117: 6–7.
- Milgrom, P.R., et R.J. Weber. 1982. "A Theory of Auctions and Competitive Bidding." Part I. *Econometrica* 50.

- Nelson, J. 2007. "Securing Indigenous Land Rights in the Cameroon Oil Pipeline Zone." Londres: Forest People Programme.
- Oyono, R. 2005. "Profiling Local-level Outcomes of Environmental Decentralizations: The Case of Cameroon's Forests in the Congo Basin". *Journal of Environment and Development* 14: 317-337.
- PFBC (Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo). 2006. Les forêts du Bassin du Congo état 2006. Disponible à http://www.cbfp.nyanet.de/cms/tl_files/archive/thematique/Les_forets_du_Bassin_du_Congo_etat_2006.pdf.
- Plouvier, D., R. Eba'a Atyi, T. Fouda, R. Oyono et R. Djeukam. 2002. «Étude du sous-secteur sciage artisanal au Cameroun.» AGRECO, Department for International Development (DFID), et PSFE, Yaoundé.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement). 2003. *République du Cameroun, Rapport sur l'état d'avancement des OMD au niveau provincial*. Yaoundé: PNUD.
- Poore, D., P. Burgess, J. Palmer, S. Rietbergen et T. Synnott. 1989. *No timber without trees*. Londres: Earthscan.
- République du Cameroun. 1995.
- Takforyan, A. 2001. "Chasse villageoise et gestion locale de la faune sauvage en Afrique : Une étude de cas dans une forêt de l'Est-Cameroun." Thèse de doctorat. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Tchuitcham, G. 2006. «Décentralisation et gestion communautaire des forêts au Cameroun: Opportunités et contraintes pour le développement local et la gestion durable des ressources.» Thèse. Département des Sciences et Gestion de l'Environnement, Université de Liège.
- Transparency International. Diverses années. Indice de perception de la corruption. Berlin. Disponible à http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- 2007. "Cameroon 2007." National Integrity Systems Country Study Report. Berlin. Disponible à http://www.transparency.org/policy_research/nis/regional/africa_middle_east.
- Vermeulen, C. et S.M. Carrière. 2001. «Stratégies de gestion des ressources naturelles fondées sur les maîtrises foncières coutumières.» In W. Delvingt (ed.), *L'homme et la forêt dense humide tropicale*. Gembloux: Presses Agronomiques de Gembloux, Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux. Pp. 109-144.
- Vincent, J.R. et C.S. Binkley. 1992. "Forest-based Industrialization : A Dynamic Perspective." In N. Sharma (ed.), *Managing the World's Forest*. Dubuque: Kendall/Hunt.
- Vincent J.R., C.C. Gibson et M. Boscolo. 2005. "The Politics and Economics of Timber Reforms in Cameroon." Non publié.

- WRI (World Resources Institute). 2000. *The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*. Washington, DC: WRI.
- Yale Center for Environmental Law and Policy et CIESIN (Center for International Earth Science Information Network, Columbia University). 2005. *2005 Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship*. New Haven: Yale. Disponible à http://www.yale.edu/esi/ESI2005_Main_Report.pdf

ÉCO-AUDIT

Présentation des avantages environnementaux

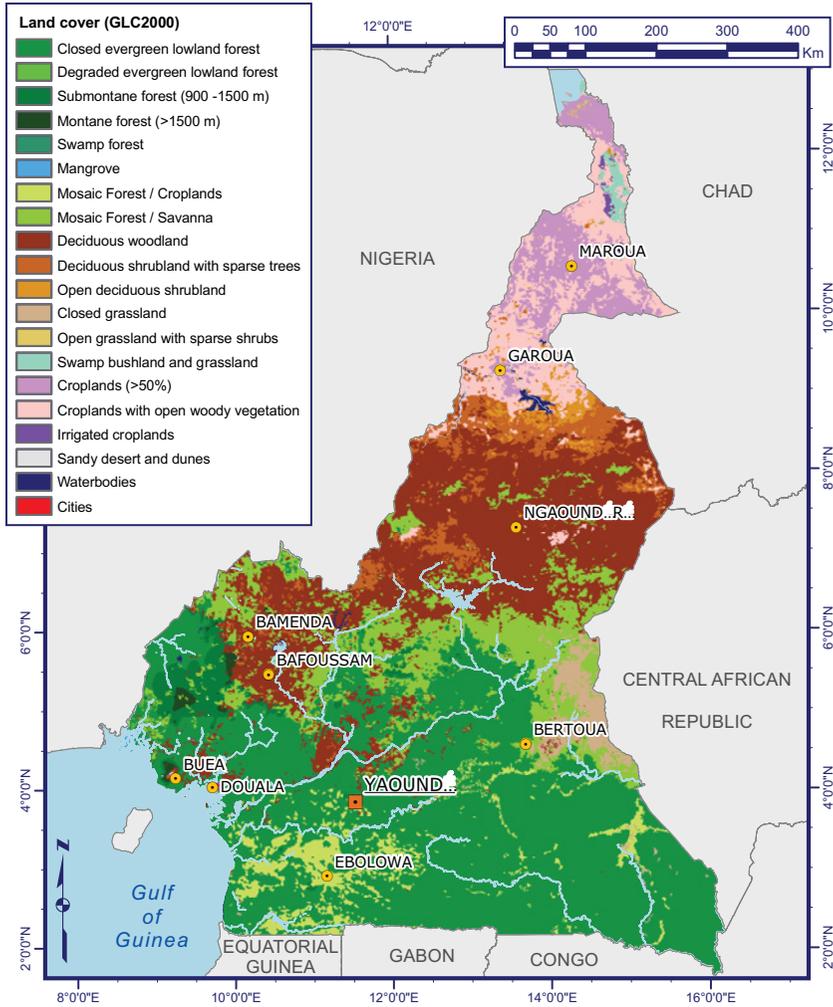
La Banque mondiale s'attache à préserver les forêts et les ressources naturelles menacées. Le Bureau des publications a choisi d'imprimer l'ouvrage intitulé « Forêts tropicales humides du Cameroun : Une décennie de réformes » sur papier recyclé comprenant 30 % de fibres cellulosiques de récupération (postconsommation) conformément aux normes recommandées par Green Press Initiative, programme à but non lucratif qui aide les éditeurs à utiliser des fibres ne provenant pas de forêts menacées. Pour de plus amples informations, consulter www.greenpressinitiative.org.

Économies réalisées :

- 4 arbres
- 1 million de BTU d'énergie totale
- 173 kg de gaz à effet de serre
- 6 942 litres d'eaux usées
- 50 kg de déchets solides

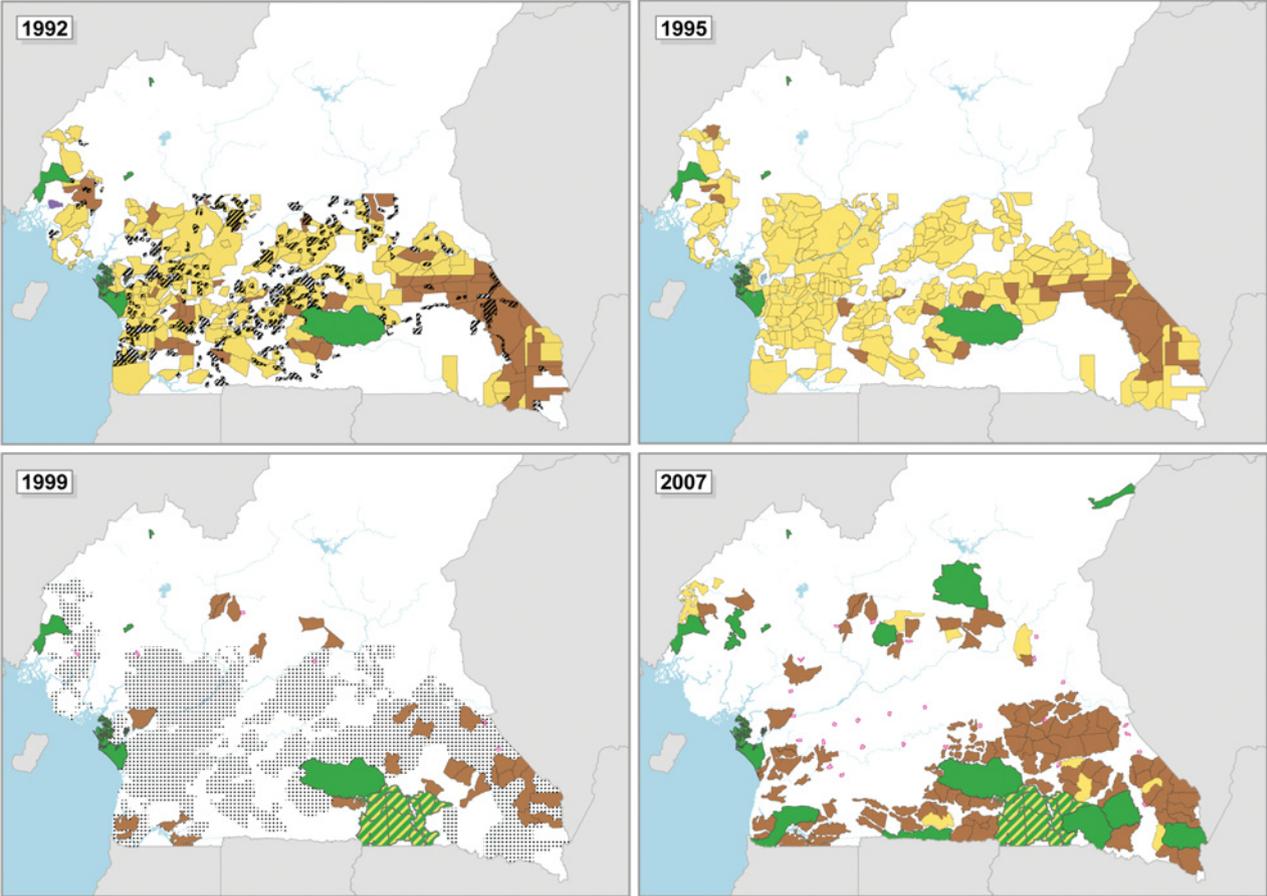


Carte 1. Forêts tropicales du Cameroun



Sources : Forêts tropicales : GLC2000 (EU Joint Research Centre, 2003) ; frontières administratives, hydrologie, agglomérations et littoral du Cameroun : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007)

Carte 2. Exploitation forestière au Cameroun, 1992–2007



Plans d'aménagement forestier

Licences: 1992, 1995 UFA¹: 1999, 2007

	1992		1995		1999		2007	
	<i>Aire (hectares)</i>	<i>% aire totale</i>						
 Opérationnels	2 898 700	22,1	1 910 400	16,8	1 693 600	99,1	5 557 200	88,6
 Non opérationnels	7 155 000	64,5	9 458 000	83,2	—	—	642 500	10,2
 Situation inconnue	20 100	0,2	—	—	—	—	—	—
 Petits titres ²	1 723 600	13,2	Inconnu ³	Inconnu ³	—	—	Inconnu ³	Inconnu ³
 Ventes du volume actuel	—	—	—	—	15 900 ⁴	0,9 ³	71 200	1,1
	11 797 500	100%	11 368 400	100%	1 709 500	100%	6 270 900	100%
 Concessions de conservation	—	—	—	—	867 000	NA	867 000	SO
 Aires protégées (Catégories IUCN I-IV)								
 Licences abandonnées								

Sources : Plans d'aménagement et autres utilisations (1995, 1999 et 2007) : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007). Licences et petits titres (1992) : UNEP-WCMC, 1996, numérisé par WRI, 2008. Aires protégées : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007), mis à jour avec la Fiche synthétique des aires protégées du Cameroun (FORAC, 2007) et World Database on Protected Areas (UNEP-WCMC, 2007). Frontières administratives, hydrologie, agglomérations et littoral du Cameroun : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007).

Notes :

¹ Unité forestière d'aménagement

² Les petits titres se chevauchent avec les licences

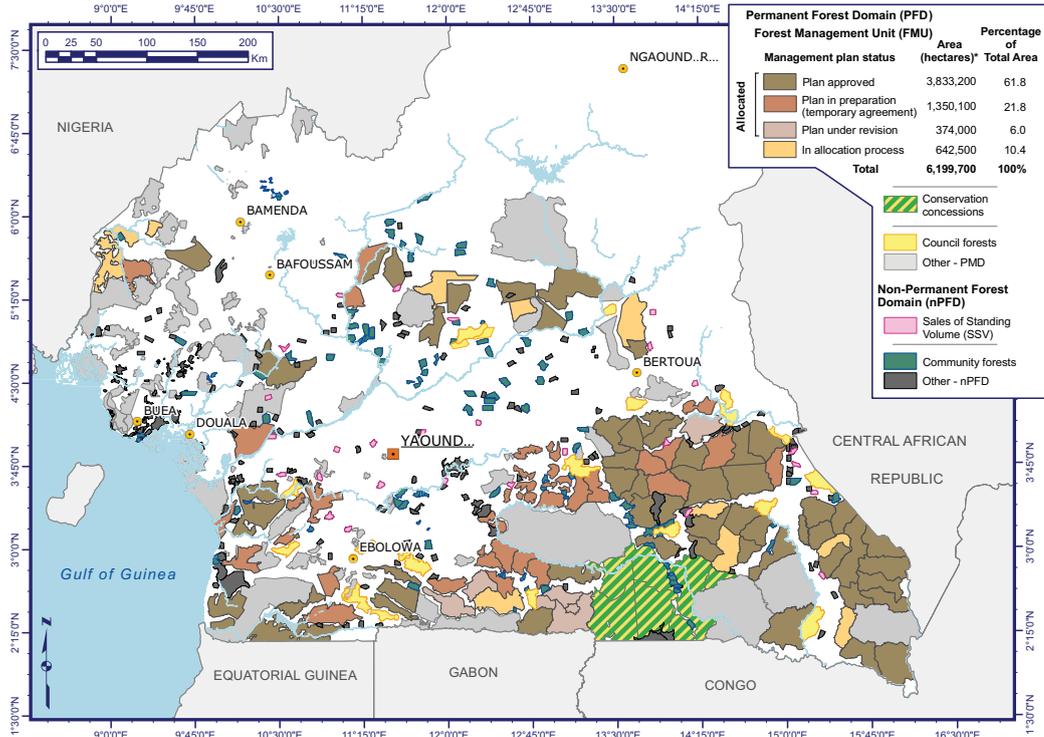
³ Aucune donnée sur les petits titres

⁴ Données incomplètes

— Non disponible

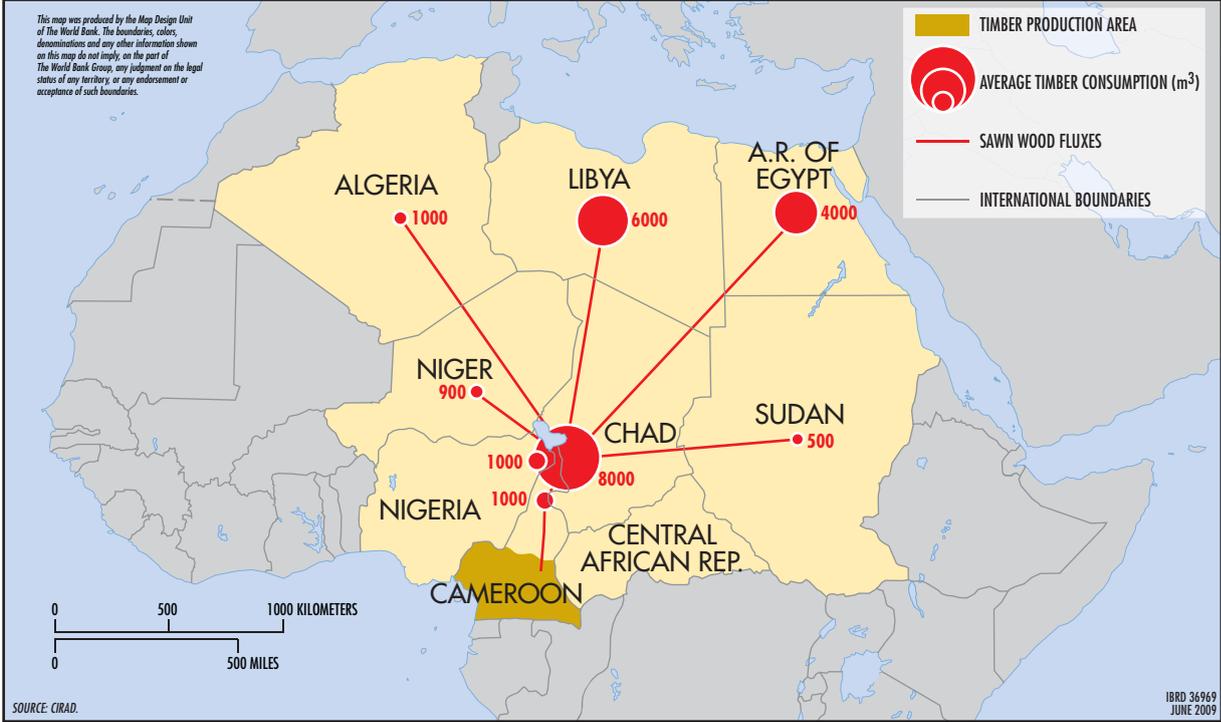
SO Sans objet

Carte 3. Utilisation des forêts de production du Cameroun et état des lieux des plans d'aménagement en 2007



Sources : UFA, SSV, forêts communautaires, forêts communales et autres utilisations : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007) ; frontières administratives, hydrologie, agglomérations et littoral du Cameroun : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007).

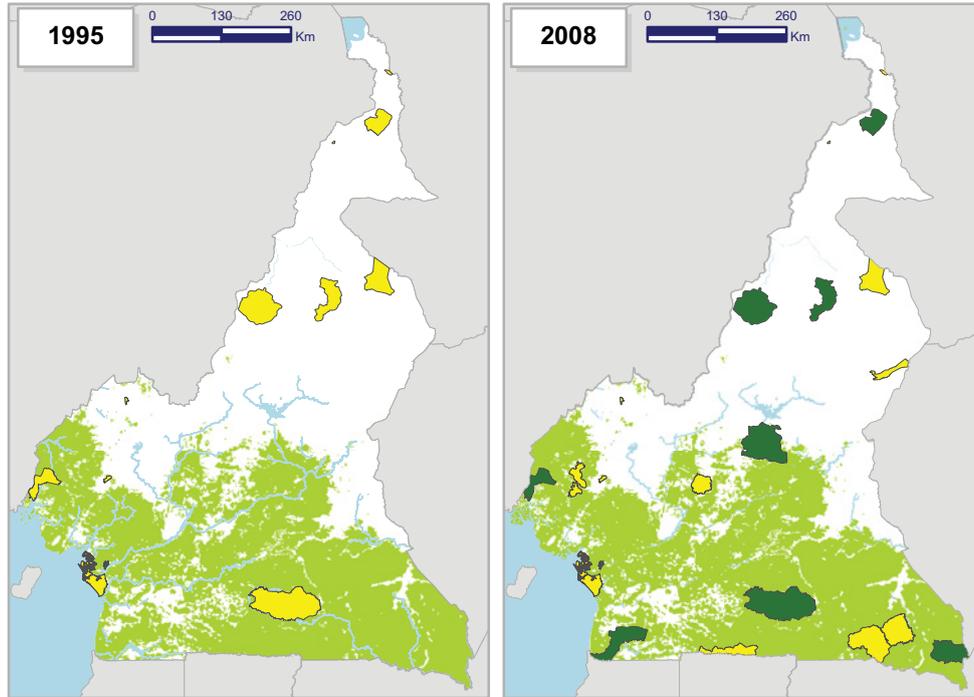
Carte 4. Circuits d'exportation du bois et volumes sortis du Cameroun par le Nord



Source : CIRAD.

CAR = Central African Republic

Carte 5. Aires protégées du Cameroun, 1995 et 2008

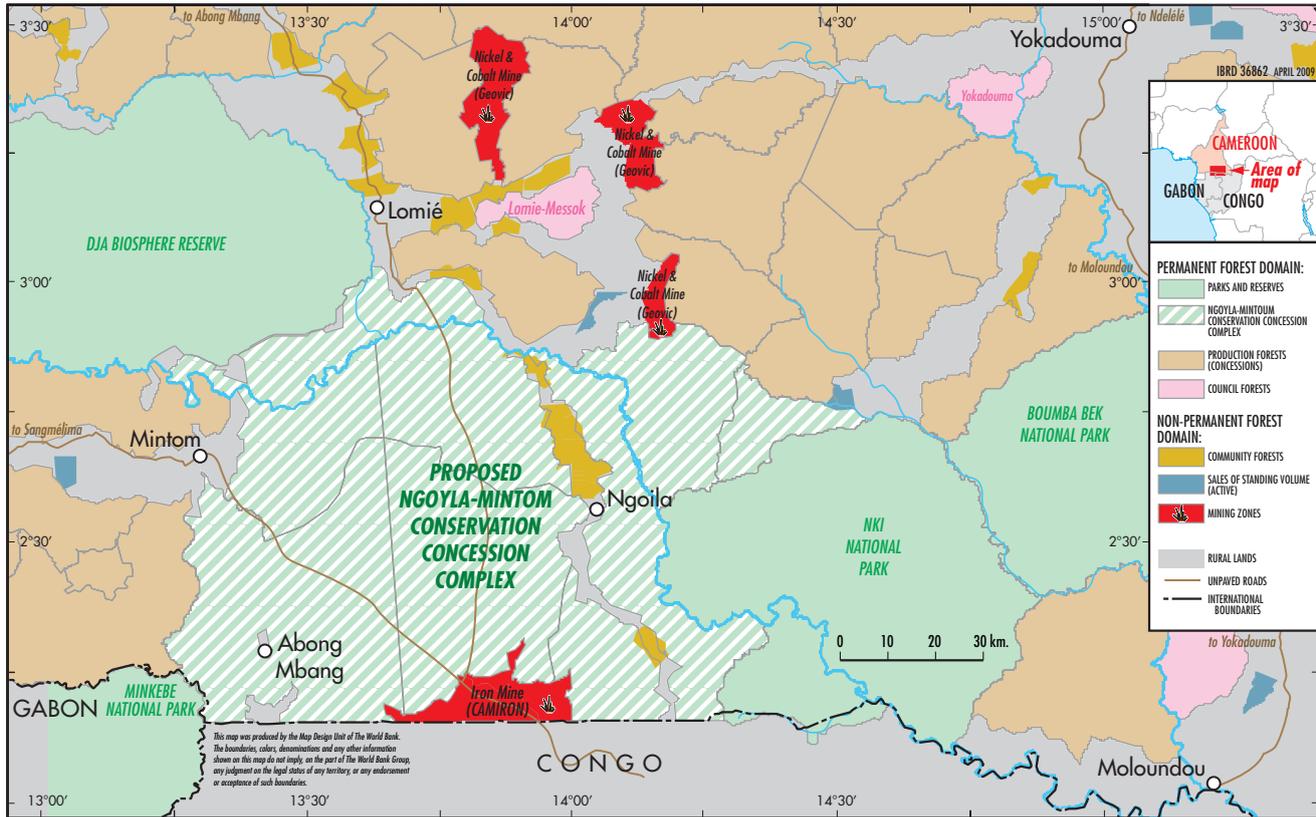


Aires protégées (Catégories IUCN, I-IV)	1995		2008	
	Aire (hectares)	% aire totale	Aire (hectares)	% aire totale
Adoption des plans d'aménagement				
 Adopté	0	0,0	2 321 100	62,4
 Pas encore adopté	1 820 700	100,0	1 397 700	37,6
Total	1 820 700	100%	3 718 800	100%
 Étendue des aires forestières				
 Étendue des aires non forestières				

Sources : Aires protégées et plans d'aménagement : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007), mis à jour avec la Fiche synthétique des aires protégées du Cameroun (FORAC, 2007) et Communications avec le ministère des Forêts et de la Faune en mai 2008 ; Étendue des forêts : GLC2000 (EU Joint Research Centre, 2003) ; frontières administratives, hydrologie, agglomérations et littoral du Cameroun : Interactive Forestry Atlas of Cameroon, Version 2 (Ministère des Forêts et de la Faune / World Resources Institute, 2007)..

Carte 6. Conservation de la forêt tropicale humide de Ngoïla-Mintom

CONCESSION DE CONSERVATION DE NGOÏLA-MINTO



En 1994, le gouvernement camerounais a initié des réformes légales et commerciales visant à réguler les droits d'accès et d'usage des forêts tropicales, qui constituent une richesse incontestable pour le pays. Ces réformes cherchaient à équilibrer les intérêts publics et privés et à plus largement intégrer les perspectives économiques, culturelles et environnementales. Aujourd'hui, plus de 60 pourcent des forêts tropicales du Cameroun sont exploitées selon un plan d'aménagement agréé. L'exploitation illégale dans les forêts aménagées a significativement diminué, la biodiversité est protégée plus efficacement et l'industrie forestière, restructurée, adhère largement aux pratiques de gestion durable reconnues internationalement.

Basé sur des données historiques, des recherches spécifiques et des travaux analytiques, *Forêts tropicale humides du Cameroun : Une décennie de réformes* présente la genèse et le déploiement de ces réformes. Ce livre identifie les politiques qui ont porté leur fruit, celles qui n'ont pas fonctionné et propose des améliorations. Bien que ces réformes aient été élaborées et mises en œuvre dans un contexte spécifique, les enseignements tirés de cette expérience pourront servir à d'autres pays, connaissant des réalités similaires. Ce livre devrait être notamment utiles aux analystes politiques et experts du développement, ainsi qu'aux gouvernements, aux populations et aux agences de développement des pays riches en forêts tropicales, en Afrique et ailleurs.



BANQUE MONDIALE

ISBN 978-0-8213-7879-3



9 780821 378793

SKU 17879