

Les instruments économiques de la forêt tropicale

Le cas de l'Afrique centrale

Alain
KARSENTY

Publié avec le concours du projet Forafri

ÉDITIONS
MAISON-
NEUVE &
LAROSE

ÉDITIONS
CIRAD

ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT

Les instruments économiques de la forêt tropicale constitue le sixième titre d'une collection, dirigée par Philippe Béraud, dont le principe est de publier un ensemble d'ouvrages traitant des problèmes contemporains du développement. L'approche générale peut être qualifiée de socio-économique, en ce sens qu'elle privilégie les interactions entre les aspects purement économiques du développement et le contexte sociétal et institutionnel dans lesquels ils s'inscrivent. L'esprit de la collection renouvelle ainsi les présentations traditionnelles qui privilégient, trop souvent, des grilles de lecture déterministes. Dans chacun des ouvrages, une comparaison entre les grands ensembles régionaux contribue à mettre en relief les différentes manières dont les questions de développement sont abordées, qu'il s'agisse du Monde arabe, de l'Afrique noire, de l'Amérique latine ou de l'Asie. Une problématique transversale permet de fédérer les contributions par zones ou par pays autour d'un thème qui revêt une importance particulière pour les économies du tiers-monde. Ainsi, après avoir présenté la problématique de la transition au Nord et au Sud dans *Economies en transition* (1995), les implications des politiques de stabilisation et d'ajustement dans *L'ajustement structurel et après ?* (1995), les nouvelles formes d'entrepreneuriat dans *Entrepreneurs du Tiers-Monde* (1994) et dans *Esprit d'entreprise et nouvelles synergies de part et d'autre du Pacifique* (1997), la nature complexe des rapports entre coopération et développement dans *Géo-économie de la coopération européenne*, l'objet du présent ouvrage, *Les instruments économiques de la forêt tropicale*, est d'analyser les effets de politiques et d'outils économiques sur la gestion des forêts en Afrique centrale et dans d'autres pays du Sud. D'autres titres sont en préparation, concernant notamment l'impact du changement technique sur les économies et les sociétés du tiers-monde, l'évolution de l'influence de l'Etat et les effets induits par la mondialisation des flux de marchandises et de capitaux sur le processus de développement.

Les ouvrages de la collection *Économies en développement*, élaborés par des équipes de spécialistes, présentent le plus clairement possible les interprétations relatives à chacun des thèmes choisis et les données quantitatives et qualitatives qui permettent de les illustrer. Ces ouvrages s'adressent à différents publics : étudiants des deuxième et troisième cycles des universités, élèves des grandes écoles, chercheurs, cadres et responsables d'entreprises ou d'associations impliqués dans les relations économiques avec les pays du tiers-monde qui trouveront, dans cette collection, matière à améliorer leurs connaissances des économies et des institutions locales, enfin tous ceux qui à un titre ou à un autre s'intéressent aux problèmes contemporains du développement.

Les instruments économiques de la forêt tropicale

Le cas de l'Afrique centrale

L'AUTEUR

Alain Karsenty, économiste, docteur en sciences sociales, est chercheur au département forestier du Cirad. Spécialiste des questions foncières en Afrique, il a également conduit de nombreux travaux sur les politiques forestières dans les pays du Sud et sur le marché international des bois tropicaux. Il a publié plusieurs articles et contribué à différents ouvrages sur la gestion des forêts tropicales et des ressources naturelles. Il est notamment coauteur, avec E. Le Roy et A. Bertrand, de La sécurisation foncière en Afrique, paru en 1996 aux éditions Karthala.

ISBN CIRAD : 2-87614-363-1

ISBN MAISONNEUVE et LAROSE : 2-7068-1425-X

Diffusion

La Librairie du Cirad

BP 5035

34032 Montpellier Cedex 1

France

Maisonneuve et Larose

15, rue Victor-Cousin

75005 Paris

France

© Maisonneuve et Larose, Cirad, 1999

www.maisonneuve-et-larose.com

www.cirad.fr

Les instruments économiques de la forêt tropicale

Le cas de l'Afrique centrale

Alain KARSENTY

Publié avec le concours du projet Forafri

ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT

COLLECTION DIRIGÉE PAR PHILIPPE BÉRAUD

CIRAD, Centre de coopération internationale
en recherche agronomique pour le développement

MAISONNEUVE & LAROSE

Remerciements

La rédaction de cet ouvrage a bénéficié des remarques et commentaires que j'ai reçus de plusieurs collègues et amis, et sa publication a été grandement facilitée par les efforts de quelques-uns. Je voudrais remercier tout particulièrement Martine Antona, Jean-Guy Bertault, Gérard Buttoud, Eric Forni, Claude Heimo, David Kaimowitz, Guillaume Lescuyer, Eric Loffeier, Henri-Félix Maître, Robert Nasi, Nicole Sibelet et Jacques Valeix. Je remercie également Monique Loubet, du service des éditions du Cirad, qui a eu la lourde tâche de relire et de préparer l'édition du manuscrit.

Cette publication a reçu l'appui du projet régional de capitalisation et de synthèse des recherches sur les forêts denses humides d'Afrique, Forafri, un projet conjoint du Cirad-forêt et du Centre de recherche forestière internationale (Cifor) financé par le Fonds d'aide et de coopération de la République française. La direction scientifique et la mission économie et sociologie du Cirad ont aussi apporté leur soutien.

Avant-propos

Cet ouvrage analyse les effets multiples de quelques outils économiques susceptibles de modifier les pratiques actuelles de gestion et d'exploitation de la forêt tropicale humide, et tout particulièrement dans les pays du bassin du Congo, où les massifs forestiers, encore importants, fournissent une ressource de qualité et laissent espérer pouvoir concilier gestion viable à long terme et exploitation du bois d'œuvre. Car l'exploitation, quoique controversée, reste et restera sans doute assez longtemps encore une activité économique importante dans les pays dont la richesse provient pour l'essentiel de leurs ressources naturelles, renouvelables, comme la forêt, ou non renouvelables, comme le pétrole ou les minerais.

Il ne s'agit pas d'un document consacré à l'étude de la fiscalité forestière, même s'il en aborde bien des aspects. Les redevances, taxes et autres instruments sont examinés à l'aune de leur dimension incitative, de leur capacité potentielle à changer ou à améliorer les pratiques et les choix d'une catégorie d'agents économiques, les exploitants ou les exploitants transformateurs de bois, qui opèrent dans les forêts d'Afrique centrale. Ce choix ne signifie pas que ces agents ont une responsabilité plus importante que d'autres acteurs dans le processus de déforestation qui affecte cette région comme les autres grandes régions boisées de la ceinture intertropicale. Ni que le champ d'application des instruments économiques doit être restreint aux entreprises forestières, et que seule la législation compterait pour modifier les pratiques agricoles des populations en vue de préserver les écosystèmes forestiers. Les taxes collectées localement sur des marchés ruraux de bois de feu peuvent être, à travers leur répartition et l'utilisation des recettes, de puissants leviers pour modifier les comportements et orienter des dynamiques de développement local, comme le montrent des expériences au Sahel.

L'analyse du rôle des opérateurs économiques a été privilégiée pour deux raisons majeures. Les investissements industriels destinés à la transformation du bois dans les pays du bassin du Congo se sont accélérés et des questions nouvelles ont émergé ces dernières années à propos des relations entre type de développement industriel, commerce

Avant-propos

international des bois et mode d'exploitation des ressources forestières dans les pays du Sud. De plus, l'irruption massive des investissements directs de grandes firmes asiatiques dans l'exploitation forestière des pays d'Afrique centrale, comme dans les autres régions de forêt dense humide, pose avec acuité la question de l'adaptation des moyens et des modes d'intervention des Etats. Un nouveau contexte émerge, marqué par une relative évolution dans les modalités d'exploitation qui prévalaient jusqu'alors dans la région et par l'intérêt qu'affichent certains acteurs pour le court terme et la mobilité géographique. Face à ces enjeux assez inédits, les lois et règlements, et leur application effective, sont des éléments essentiels d'un dispositif de gestion. Mais, soumis à trop forte pression ils ne sauraient suffire. D'où la nécessité d'une évolution des conditions institutionnelles englobant l'introduction d'instruments économiques incitatifs, pour influencer sur les choix et les comportements des agents de la filière.

Le rôle de la fiscalité forestière est à reconsidérer sous cet angle. Instruments de collecte de recettes pour le budget de l'Etat, les systèmes de redevances et taxes sont de plus en plus sollicités pour inciter les opérateurs à modifier leurs pratiques, c'est-à-dire comme fiscalité environnementale. Mais, ainsi que le rappelait Guillaume Sainteny (1998), mener de front ces deux objectifs est difficile. Il faut choisir entre la logique fiscaliste des taxes à faible taux mais à large assiette, en vue d'un rendement important et continu, et la logique environnementale de taxes très précisément ciblées, à faible assiette mais à taux suffisamment élevé pour être dissuasives, si le but est bien de réduire ou de modifier les pratiques dommageables. Le paradoxe est qu'une taxe environnementale vraiment efficace doit avoir un rendement décroissant dans le temps, ce qui implique une fiscalité conçue et pilotée de manière évolutive, avec transfert d'assiette, pour que le volume des recettes reste à peu près stable d'une année sur l'autre. On mesure les difficultés d'un tel processus. Ce document ne prétend pas les résoudre, mais se propose de fournir des idées et des matériaux pour qu'une telle mutation puisse être entreprise.

Quant à la méthode d'analyse utilisée, elle rejette une vision indifférenciée des opérateurs économiques, car il est des entrepreneurs soucieux de gestion durable comme des opérateurs aux objectifs plus limités. Des instruments incitatifs qui « récompensent » les « bons joueurs » et sanctionnent les « mauvais » sont donc proposés. Une vision indifférenciée, positive ou négative, des opérateurs économiques conduirait tout simplement à proposer une fiscalité uniforme. Si les perceptions et les conduites des agents économiques n'étaient pas modifiables, le rôle de l'Etat devrait alors se borner à prélever des recettes budgétaires en

Avant-propos

taxant chacun selon le même taux, et à se reposer sur la seule réglementation pour préserver les ressources forestières. Telle n'est pas l'optique adoptée. En revanche, il est indispensable que tous les acteurs se voient appliquer les mêmes règles, et que celles-ci soient connues et acceptées par tous. Il ne saurait y avoir de cadre institutionnel spécifique pour chacune des catégories d'opérateurs, même s'il est légitime par ailleurs que certaines mesures de promotion des entrepreneurs nationaux puissent être prises.

Reste le problème, qui n'est pas propre à l'Afrique, du jeu des contraintes et des privilèges que l'Etat impose ou concède aux entreprises pour favoriser le développement du secteur et les objectifs de gestion durable des massifs forestiers. Cette question se pose tout particulièrement lorsqu'il s'agit de définir les politiques de soutien aux industries du bois se développant dans la sous-région. La problématique de la protection des industries naissantes oppose généralement les « développementalistes », partisans d'une démarche volontariste, et les économistes libéraux, ennemis *a priori* de toute restriction au libre jeu du commerce international. Y a-t-il la place pour une approche plus pragmatique ? Jacques Giri, dans ses *Notes de lecture* (1998), rend compte d'un ouvrage d'Anne Krueger, publié en 1997, qui retrace plusieurs décennies de débats d'économistes sur les relations entre commerce et développement. Celle-ci notait que la théorie des *infant industries* qui ont besoin de protection n'est pas mauvaise en elle-même. Le problème vient du fait que, parmi les entrepreneurs qui bénéficient de la protection, certains la considèrent effectivement comme un moyen de devenir compétitifs et le deviennent, alors que d'autres s'installent dans une situation rentière confortable sans intention d'en sortir. Comment faire *a priori* la distinction entre les deux catégories ? Nul n'a encore trouvé la recette et cette théorie, nous dit Jacques Giri, est un exemple d'une bonne idée qui s'avère non opérationnelle. L'objection est de poids. Faut-il pour autant renoncer à toute idée de soutien aux industries domestiques et les exposer d'emblée à la concurrence internationale ? Il est envisageable qu'un certain degré de protection commerciale soit accompagné d'un cadre institutionnel et économique incitatif influant sur l'orientation des investissements et jetant les bases d'un développement de la compétition interne entre les opérateurs. La limite de cette approche composite est qu'elle suppose une politique publique aussi résolue qu'éclairée, qui pallie la mise à l'écart du marché sans entraves en utilisant une part de sa dynamique et de son caractère stimulant.

Cette même absence de détermination *a priori* des comportements des acteurs entre en jeu quand il s'agit d'établir la pression fiscale adéquate, c'est-à-dire celle qui permettra un partage de la rente acceptable

Avant-propos

pour les opérateurs et pour les Etats. Contrairement à d'autres secteurs, notamment celui de l'activité pétrolière, où le calcul des coûts moyens de production et du surplus résultant de l'exploitation de la ressource naturelle semble s'effectuer selon des procédures arrêtées d'un commun accord, ce type de démarche concertée est à l'heure actuelle bien difficile à obtenir dans le secteur du bois en Afrique centrale. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces difficultés. L'hétérogénéité de la ressource forestière des forêts tropicales humides joue certainement un rôle, le caractère controversé de l'exploitation forestière et l'extrême sensibilité politique dans un secteur dominé par les opérateurs étrangers exercent également leur influence. Il faut ajouter que certains gouvernements de cette région ont une propension bien établie à vouloir régler des difficultés de toute nature, et souvent des problèmes politiques, par la levée de taxes supplémentaires, sans se soucier des capacités de la filière à les supporter. Le résultat de ces pratiques est qu'une certaine méfiance s'est établie entre les protagonistes des débats sur la fiscalité, ce qui rend d'autant plus difficile l'établissement des coûts et des bénéfices exacts de la filière.

D'où l'intérêt d'une approche en « boîte noire ». Comment définir une politique adaptée de fiscalité quand l'information est d'autant plus difficile à obtenir qu'elle a une valeur stratégique pour les agents ? On peut aborder la situation de plusieurs manières. L'une consiste à soulever le couvercle de la boîte noire et à tenter de s'y frayer un chemin de reconnaissance. Les bons anthropologues savent que les informations stratégiques susceptibles de donner les clés de compréhension des systèmes sociaux s'obtiennent après une longue immersion dans le quotidien des acteurs. Il en est de même avec des opérateurs économiques. Savoir quelle part de la rente économique est effectivement appropriée par les entrepreneurs et quelle part est redistribuée par différents circuits informels est une tentative intellectuellement assez stimulante, mais aussi particulièrement vaine lorsque sont en jeu les modalités mêmes de répartition de cette rente. Les « coûts invisibles » seront complaisamment détaillés, tandis que les « profits invisibles » resteront soigneusement soustraits au regard de l'expert pressé.

Si l'on admet le caractère inévitablement biaisé des informations issues d'une telle démarche, il reste à travailler en prenant en compte le caractère relativement opaque de la boîte noire et en mettant en place des instruments modulables et flexibles, qui orientent le système dans la voie choisie et laissent au jeu des interactions des agents économiques le soin de fixer les contraintes compatibles avec la viabilité du système économique dont ils sont les acteurs. Le mécanisme des enchères est un bon exemple de l'organisation de ces interactions, qui conduit les

agents à internaliser leurs contraintes et leurs anticipations et à les exprimer finalement dans leur ultime offre financière¹. En bref, ils sont contraints à endosser les traits de l'entrepreneur schumpeterien, autant magnifié par le discours que, trop souvent, récusé par les pratiques.

Il est évident que des options théoriques sous-tendent ces choix méthodologiques. Dans le débat opposant durabilité « faible », qui fait l'hypothèse d'une très large substituabilité du capital naturel et des autres formes de capital, et durabilité « forte », qui insiste sur l'irréversibilité des transformations globales et de certaines pertes d'actifs naturels, nous nous situons au sein de cette seconde option². Dans le débat sur le degré d'industrialisation soutenable dans le secteur du bois, il est possible qu'une conception fondée sur la durabilité faible aboutisse à des conclusions extrêmement volontaristes. Celles qui sont exprimées dans ce document tendent, quant à elles, à s'appuyer sur le « principe de précaution ». Il existe, en matière d'exploitation des écosystèmes forestiers, des seuils d'irréversibilité mal connus *a priori*. Un certain nombre de mesures conservatoires sont nécessaires — par exemple, éviter une trop grande raréfaction de certaines essences surexploitées, éviter des ouvertures trop importantes de la canopée dans certains

1. Cette réflexion sur la difficulté, voire l'impossibilité, de déterminer objectivement des coûts présents et, également, des coûts et des bénéfices futurs dans un environnement évolutif rejoint les remarques de Gatty (1998). Sur l'ambiguïté du calcul économique visant à déterminer la structure des coûts des entreprises en charge de produire des biens collectifs pour lesquels existe un « monopole naturel » : « [...] les coûts du calcul économique sont des coûts marginaux, c'est-à-dire les coûts actuels des dépenses présentes et futures qui sont elles-mêmes fonction d'un avenir incertain. Le coût marginal d'un offreur à un moment donné est le coût marginal dont il décide qu'il est le coût marginal en fonction d'un futur dont il décide qu'il est son futur. Et aucune donnée empruntée à aucune situation présumée comparable ou analogue ne saurait valoir comme référence quand il n'existe de coût qu'en situation de choix : l'offreur étant seul en situation de choix, il est seul à pouvoir dire quel est son coût marginal » (p. 75-76). Dans le contexte de la gestion forestière, ces considérations limitent la portée des propositions d'établir en Afrique centrale une réforme fiscale consensuelle en construisant des modèles d'« entreprise type » (Carret, 1998) et en simulant leurs réactions à différents scénarios de taxation. Outre les inévitables biais d'information liés au caractère stratégique et confidentiel des données sur les coûts et bénéfices de la filière, qui rendront « infalsifiables », au sens de Popper, les résultats de la modélisation, l'entreprise type, agrégat de moyennes de différents types d'entreprise, n'apportera aucune information sur les probabilités d'innovation et d'évolution des entrepreneurs réels, qui résultent de choix et de décisions singulières prises « en situation ».

2. Pour plus de détails sur ces différentes conceptions de la durabilité, voir Godard (1994).

Avant-propos

types de forêts —, même si les discours scientifiques sont encore incertains en ce qui concerne leur efficacité.

Il faut ajouter quelques considérations plus traditionnelles dans le champ du raisonnement économique. Les options radicales en faveur d'une forte protection de l'industrie risquent non seulement de compromettre une gestion durable de la forêt, mais aussi de créer une structure industrielle d'une durabilité très incertaine dans certains segments. L'effondrement de pans entiers de l'industrie indonésienne du contreplaqué à l'occasion de la crise de 1997-1998 devrait éclairer à cet égard. L'industrie indonésienne du bois, installée depuis les années 80 dans une logique de croissance autonome, était déconnectée de l'évolution des ressources forestières. Elle était abritée par la protection effective que procuraient les faibles prix du bois brut sur le marché intérieur, conséquence directe de l'interdiction d'exporter des grumes, et la politique de bas prix du bois et de faibles redevances sur l'exploitation. Les conséquences de cette politique — retard en termes d'efficacité technique, faible productivité du travail et moindre qualité de la production courante de la grande majorité des industries — ont été admises par les responsables indonésiens, qui reconnaissent maintenant à demi-mots que ce sont bien là les effets d'une protection excessive. Le réveil a été brutal et cruel pour les travailleurs licenciés. Il faudra en tirer les leçons pour l'Indonésie, mais également pour les autres régions du Sud, à la veille de choix stratégiques qui engagent l'avenir.

Réglementation ou instruments économiques ?

Pour quelles raisons les politiques forestières, traditionnellement surtout affaire de réglementation, auraient-elles besoin de faire appel davantage à des instruments économiques comme la fiscalité incitative et divers types de mécanismes de marché ? Un rapide détour par la théorie des politiques de l'environnement est nécessaire pour répondre à cette interrogation.

En économie, il existe plusieurs écoles de pensée sur l'efficacité des différents instruments de politique de l'environnement. Une tradition de l'économie publique favorise l'usage de la réglementation en raison de l'existence de « défauts du marché » là où ce dernier n'est pas en mesure de faire prévaloir des solutions d'intérêt général, du fait notamment d'externalités négatives potentiellement importantes — comme les dommages irréversibles à l'environnement, les menaces pour la santé publique — et de coûts de transaction trop élevés dans le cadre du seul jeu du marché — difficulté de s'accorder sur l'ampleur des dommages, coûts des litiges... A l'opposé, d'autres thèses contestent totalement le recours à la réglementation étatique au motif que le « réglementeur » est soumis à l'influence de groupes de pression, que celle-ci aboutit toujours à protéger les monopoles et à gaspiller des ressources financières consacrées à influencer l'Etat réglementeur ¹.

D'autres écoles encore se sont efforcées de prendre en compte à la fois les « défauts du marché » et les « défauts du réglementeur » pour privilégier des approches plus empiriques examinant les problèmes au cas par cas ².

Il est à noter que la plus grande part de cette littérature illustre ses analyses par des exemples relatifs à la pollution, où il est fait état de flux,

1. Cette position est notamment celle de Tullock, l'un des principaux auteurs de la théorie des « choix publics » (*public choices*). Pour une présentation détaillée de ces débats, voir Lévêque (1998).

2. Lévêque (1998), cite ainsi la Nouvelle économie publique et l'Economie institutionnelle de la réglementation.

Réglementation ou instruments économiques ?

matérialisés par différents types de rejets dans l'atmosphère ou dans des cours d'eau, dont la source est parfaitement identifiable et l'impact mesurable à travers la quantité rejetée. En matière de foresterie tropicale, la mesure des impacts de l'exploitation est plus difficile à évaluer, en raison de lacunes dans les connaissances sur les écosystèmes, que la recherche devrait pouvoir combler à terme, mais aussi de multiples interactions de divers phénomènes, notamment des influences réciproques de l'écosystème et des sociétés humaines, qui obligent à réfléchir en termes de processus probables et non plus seulement d'impact direct mesurable¹.

Les propriétés incitatives des instruments économiques attirent néanmoins spontanément les économistes, qui prennent aussi en compte le coût global de la réalisation de l'objectif environnemental. Contrairement aux normes, la taxe laisse à l'entreprise le choix de ne pas modifier ses pratiques, au moins dans l'immédiat, et de s'acquitter de la fiscalité correspondante, ce qui permet d'éviter, ou de différer, les dépenses correspondant à la mise aux normes environnementales. La décision de l'entreprise dépendra du coût total de la mise aux normes — le coût marginal de dépollution dans la littérature — comparé au montant de la taxe. Le principe est le même pour le mécanisme dit de « droit à polluer », à la différence que c'est un mécanisme de marché et non une taxe, au montant fixé administrativement, qui établit le montant unitaire des contreparties que l'opérateur va payer pour maintenir certaines pratiques. L'autre avantage théorique de la taxe réside dans son caractère incitatif, notamment lorsque les informations sur la structure des coûts ne sont pas connues et que les caractéristiques des entreprises sont hétérogènes. En effet, si la norme est l'instrument choisi, les opérateurs tendront à atteindre la norme sans chercher à la dépasser, même s'ils en ont la possibilité technique et économique. Pour la taxe, les opérateurs dont le coût marginal d'amélioration des performances environnementales est inférieur au montant de la taxe vont améliorer ces performances jusqu'à l'égalisation de ce coût marginal et du montant unitaire de la taxe. Dans ce cas, comme dans celui

1. Le débat sur les causes de la déforestation illustre cette difficulté à établir des mesures dans des processus en interaction. L'exploitation forestière sélective, pratiquée couramment, n'a qu'un rôle direct limité dans le déboisement — soit, selon la Fao, Food and Agriculture Organization of the United Nations, « une conversion des terres forestières à d'autres usages, associée à une densité [du couvert forestier] inférieure à 10 % » (Singh, 1993). Mais l'ouverture des massifs forestiers et le désenclavement par le réseau routier, réalisé pour l'occasion, crée une partie des conditions favorables à une colonisation agricole ultérieure (Barbut et Karsenty, 1995).

Réglementation ou instruments économiques ?

des mécanismes de type droit à polluer, la taxe permet d'améliorer l'état de l'environnement ou d'atteindre l'objectif visé à un coût collectif moindre puisque ce sont les actions les moins coûteuses qui sont entreprises. Dans une tentative de synthèse des différentes contraintes et des potentialités des outils de gestion de l'environnement, le Commissariat au Plan, en France, a dressé un tableau récapitulatif des conditions d'emploi de la réglementation et des instruments économiques (tableau I).

Comment se situe la gestion des ressources forestières tropicales par rapport à cette grille d'analyse ?

La définition d'une convention commune à la gestion durable et aux mécanismes de la déforestation est effectivement un enjeu des débats entre opérateurs privés, gouvernements, recherche forestière et organisations écologiques. Les définitions suffisamment générales pour être

Tableau I. Choix d'une réglementation ou d'instruments économiques selon le contexte.

Influences, circonstances	Favorable à l'emploi d'une réglementation économiques	Favorable à l'emploi d'instruments
Problème central	définition d'une convention commune	allocation d'une ressource rare
Nombre d'agents intéressés par l'allocation	faible	élevé
Accès à l'information	connaissance commune	information asymétrique, biais stratégiques
Forme de la courbe de dommages	pente élevée, présence de seuils	pente faible, pas de seuils
Hétérogénéité des caractéristiques des agents	faible	élevée
Effets attendus de l'innovation technique	faibles	importants
Effets attendus de la normalisation	importants	faibles

D'après : Commissariat au Plan, 1993, *in* Fauchaux et Noël, 1995.

Réglementation ou instruments économiques ?

consensuelles parlent de maintenir les fonctions et services rendus par la forêt, mais les difficultés commencent lorsqu'il s'agit de savoir jusqu'à quel point ces fonctions peuvent être altérées dans le cadre d'une gestion considérée comme viable et quel degré de transformation de la structure et de la composition spécifique de la forêt est acceptable. Cette difficulté de parvenir à une convention commune plaide en faveur de la réglementation. Mais l'allocation des ressources forestières par le jeu de la distribution de droits d'exploitation aux agents est également fondamentale, et justifierait l'utilisation d'instruments économiques pour qu'elle soit efficace.

Le nombre des agents intéressés par l'allocation des ressources forestières est relativement restreint par rapport à celui des usagers d'une nappe phréatique, par exemple. Mais il peut varier considérablement selon les conditions d'accès au mécanisme d'allocation des ressources (enchères internationales, gré à gré...). Dans les pays d'Afrique centrale, le nombre total des exploitants est variable : 450 forestiers agréés au Cameroun, moins d'une dizaine en République centrafricaine. En revanche, celui des industriels disposant de leurs propres superficies est nettement plus restreint, de l'ordre de plusieurs dizaines dans un pays comme le Cameroun et de quelques-uns seulement dans des pays comme la République centrafricaine ou la Guinée équatoriale.

L'accès à l'information est marqué par de nombreuses asymétries et d'importants biais stratégiques. En Afrique centrale, l'arrêt progressif des grands inventaires menés par les administrations et la recherche forestière dans les années 70-80 a restreint la quantité et la qualité des informations disponibles. Les opérateurs possèdent des informations relatives à la richesse de leurs permis actuels ou passés, qu'ils se gardent bien de partager avec leurs concurrents. Quant aux informations relatives à la rentabilité des activités d'exploitation ou de transformation, elles sont confidentielles et considérées comme hautement stratégiques par les entreprises, dans la mesure où elles peuvent constituer une base de négociation avec les autorités pour les réformes fiscales.

La courbe des dommages aura une pente variable en fonction des types de forêts, certains écosystèmes étant plus fragiles que d'autres, comme les mangroves, les forêts en zone de montagne. Incontestablement, il existe des seuils de dommage, mais ils sont difficiles à établir précisément compte tenu du manque de connaissances sur le fonctionnement complexe des écosystèmes forestiers tropicaux.

Les caractéristiques des agents économiques sont assez hétérogènes. Elles sont liées à leur poids économique, à leur formation, à leur perception du risque, à l'inscription de leurs objectifs dans le temps, aux produits qu'ils fabriquent et aux réseaux commerciaux dans lesquels

Réglementation ou instruments économiques ?

ils sont insérés. L'arrivée, depuis quelques années, d'opérateurs asiatiques issus de conglomérats industriels aux activités diversifiées, avec des rythmes et des techniques de travail différents des autres opérateurs, a renforcé cette hétérogénéité.

Les effets de l'innovation technique sont potentiellement importants. Les techniques de télédétection, les appareillages de Gps (*global positioning system*) et les systèmes d'information géographique (Sig) accroissent considérablement la connaissance de la ressource et l'efficacité des inventaires. Les Gps et les Sig permettent d'optimiser le tracé des routes et des pistes de débardage, de réduire l'emprise des routes et les dommages occasionnés par le débusquage et le débardage. Des appareils d'analyse de la qualité du bois sur pied à l'aide d'ultrasons sont en voie de réalisation et pourraient permettre une réduction importante des abandons en forêt. Les techniques de fabrication des produits ont progressé sensiblement. Lorsqu'elles sont adoptées, elles permettent d'accroître la valorisation du bois et de fabriquer de nouveaux produits. Les procédés de valorisation énergétique des déchets peuvent améliorer la rentabilité de la transformation industrielle en fournissant, par exemple, l'énergie nécessaire aux séchoirs. Enfin, si les coûts d'utilisation diminuent, l'emploi d'hélicoptères pour l'évacuation des rondins en forêt, qui se pratique dans certaines régions d'Asie et du Pacifique, pourrait réduire considérablement les dégâts de l'exploitation forestière en se substituant à celui d'engins lourds de débardage actuellement utilisés. Or, nombre d'opérateurs n'adoptent ces innovations techniques, parfois disponibles depuis longtemps, que très lentement et parfois difficilement. Ce constat constitue un sérieux argument en faveur d'un emploi renforcé d'instruments économiques pour accélérer l'introduction du progrès technique dans l'exploitation forestière et la transformation industrielle du bois.

Quant aux effets attendus de la normalisation, ils demeurent incertains dans la mesure où les connaissances lacunaires sur certains aspects importants du fonctionnement des écosystèmes, la régénération ou le rôle des interactions de la faune et de la flore, rendent assez improbable la généralisation d'une gestion de l'exploitation par des normes. L'existence en zone tropicale d'écosystèmes forestiers très distincts — forêts sempervirentes, forêts semi-décidues, etc. — rend également malaisée l'utilisation de normes trop générales et peu différenciées.

On voit donc qu'il ne ressort pas de prescription claire de l'examen de la situation de la filière du bois dans les pays tropicaux à la lumière de chacun de ces critères. Privilégier l'usage de la réglementation ou, alternativement, des instruments économiques nécessite une analyse approfondie des circonstances et des objectifs.

