
Impact des politiques macro-économiques sur le secteur forestier : cas de la dévaluation du franc CFA et l'exploitation forestière au Cameroun

Richard EBA'A ATYI

Enseignant - Chercheur, Université de Dschang et Programme Tropenbos Cameroun,
B.P. 219 Kribi, Cameroun

Résumé

Dès le milieu des années 1980 le Cameroun, comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, a fait face à la plus importante crise économique de son histoire en tant que pays indépendant. Pour juguler ladite crise, le gouvernement du Cameroun s'est engagé dans une politique d'ajustement structurel à compter de l'année budgétaire 1988/1989 avec l'aide des institutions financières internationales. L'une des mesures les plus spectaculaires de cette politique d'ajustement structurel a sans doute été la dévaluation du franc CFA, monnaie partagée par 13 pays d'Afrique francophone, survenue en janvier 1994.

Les politiques d'ajustement structurel en général et les dévaluations en particulier ont soulevé des controverses quant à leur efficacité et surtout leurs effets sur le mode de gestion des ressources forestières. Nombre d'auteurs pensent que la dévaluation encourage une gestion non durable de ces ressources alors que d'autres réfutent cette responsabilité et pensent que les mesures d'ajustement structurel, puisqu'elles améliorent toute l'économie, auraient aussi des effets positifs sur la gestion durable des ressources naturelles.

Une étude a été menée au Cameroun dont l'un des objectifs était d'analyser l'évolution récente de l'exploitation forestière. Elle montre que l'exploitation forestière est devenue effectivement plus attrayante depuis la dévaluation du FCFA bien que cette tendance existait déjà depuis le début de la crise économique. Dès 1994, le nombre d'entreprises agréées à l'exploitation forestière a augmenté de plus de 80%. De même, les volumes exploités ont progressé de 34% et les volumes des exportations de 80% environ. Les superficies ouvertes à l'exploitation ont elles aussi augmenté bien qu'aucune indication ne lie cette augmentation à la dévaluation. Mais l'intensité de l'exploitation ne semble pas avoir subi d'important changement.

Il semble donc probable que la dévaluation ait effectivement contribué à augmenter la pression sur les ressources forestières à travers l'exploitation industrielle, mais le Cameroun a parallèlement connu d'autres changements en matière de politique forestière dont les effets ne sont pas toujours faciles à séparer des effets de l'ajustement structurel.

Summary

Starting from the mid 1980's, Cameroon, like most Sub-Saharan African countries, has been shaken by the most important economic crisis of its history as an independent country. To fight this crisis, the government of Cameroon engaged itself in a structural adjustment policy with the support of international financial institutions since the fiscal year 1988/1989. One of the most spectacular measures of the structural adjustment policy has certainly been the devaluation of the CFA Franc, a currency shared by 13 French speaking countries of Africa.

Structural adjustment policy in general and especially currency devaluation have raised controversial view points about their efficiency and their impact on forest resources management in particular. A good number of authors argue that devaluation encourages non sustainable management practices on forest resources, while others think that by improving the whole economy, structural adjustment measures should have positive effects on the management of forest resources.

A study was conducted in Cameroon of which one of the objectives was to analyse new development in the logging industry of Cameroon. It shows that logging has indeed become more attractive as a business since the devaluation of the CFA Franc, although the tendency existed since the beginning of the whole economic crisis. From 1994, the number of logging enterprises increased by more than 80%. Similarly, log productions increased by 34% and log exports by about 80%. Concerning the new areas opened for logging, the size of logging rights also increased even if there was no sufficient evidence to link that increase with devaluation. However, logging intensity remains low.

It is likely that the devaluation has augmented the pressure on forest resources through industrial logging. However, Cameroon has also implemented others changes in its forest policy and effects of these changes are not easy to separate from the effects of devaluation.

Introduction

Pendant les deux dernières décennies, un grand nombre de pays en voie de développement ont adopté des politiques d'ajustement structurel pour leurs économies. Les effets de ces politiques économiques sur les ressources naturelles ont alimenté des débats controversés. Kessler *et al.* (1996) ont par exemple identifié différentes manières par lesquelles les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) affectent négativement les ressources naturelles. Parmi les effets négatifs identifiés, on peut citer l'accélération de l'exploitation forestière, l'accélération du défrichement des forêts à des fins de subsistance, l'amélioration de la rentabilité de l'exploitation forestière grâce à la révision des taux de change des monnaies et la libéralisation des marchés.

Kaimowitz *et al.* (1997) évoquent aussi plusieurs points de vue négatifs sur les effets des PAS sur les ressources naturelles. Par exemple, des problèmes d'emploi auxquels les PAS sont souvent liés ainsi que l'augmentation de la pauvreté peuvent entraîner des migrations vers des zones agricoles. De même, les PAS peuvent encourager le défrichement des forêts pour l'extension des cultures d'exportation qui deviennent souvent plus rentables grâce aux dévaluations des monnaies, aux incitations fiscales pour les exportations et à l'élimination des mécanismes de contrôle des prix. De plus, les exportations de grumes peuvent être encouragées par les PAS, ce qui réduirait par ailleurs la capacité des administrations publiques à contrôler les actions de déforestation illégales, ceci à cause des réductions de budgets préconisées dans les PAS.

De leur côté, les défenseurs des PAS relèvent les bons résultats obtenus sur le plan économique dans plusieurs pays en développement sans nécessairement que des effets néfastes sur l'environnement aient été associés (Monasinghe et Cruz, 1994 ; Banque Mondiale, 1994). Kessler *et al.* (1996) ont aussi relevé des effets positifs sur la régénération et l'augmentation des pratiques de foresterie industrielle qui ont tendance à réduire la pression sur les forêts naturelles. De façon générale, la Banque Mondiale, qui est l'un des principaux instigateurs des PAS, croit que même si la plupart des PAS ne se sont pas concentrés sur les problèmes environnementaux, ils incluent des mesures qui, en fin de compte, apparaissent plus susceptibles d'aider l'environnement au lieu de le dégrader (Banque Mondiale, 1990).

Au vu des opinions controversées précédentes, une étude a été menée au Cameroun quelques années (1996 et 1997) après la dévaluation du Franc CFA (FCFA) avec entre autres comme objectif de déceler, dans le cas du Cameroun, les effets que cette mesure d'ajustement structurel a eu sur l'exploitation forestière et l'exportation des grumes. Cette étude a été menée sous la double couverture du Centre pour la Recherche Forestière Internationale (CIFOR) et du Programme Tropenbos Cameroun. Elle a été basée d'une part sur l'analyse des statistiques collectées par l'administration des forêts du Cameroun, l'Office National des Ports du Cameroun (ONPC) et la Société Générale de Surveillance (SGS), et d'autre part, sur une enquête structurée auprès des industries forestières du Cameroun.

La crise économique et la dévaluation du Franc CFA au Cameroun

Le Franc CFA

Le FCFA a été créé en 1948 comme monnaie commune aux colonies française d'Afrique (Crespi, 1994). Au départ, l'acronyme CFA signifiait "Communauté Française d'Afrique" mais elle changea en "Communauté Financière d'Afrique" avec les indépendances vers 1960.

Aujourd'hui, le FCFA est commun à 13 pays d'Afrique dont 12 pays francophones et un pays hispanophone (la Guinée Equatoriale) qui constituent la zone CFA.

Parmi les principes qui caractérisent le fonctionnement de la zone CFA, il existe la parité fixe entre le FCFA et le Franc Français (FF). Jusqu'à janvier 1994, cette parité fixe était de 50 FCFA pour 1 FF (en moyenne un dollar US pour 280 CFA), puis elle est passée à 1 FF pour 100 FCFA.

Crise économique et ajustement structurel au Cameroun

Depuis son indépendance en 1960 et jusqu'à 1985, le Cameroun a connu un développement économique positif. La croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) était en moyenne de 4,8% par an entre 1960 et 1978. Puis le Cameroun a commencé à exporter du pétrole brut en 1978 et cette croissance augmenta de façon spectaculaire pour atteindre une moyenne de 8,2% par an entre 1978 et 1986 (Alibert, 1992).

Pendant l'exercice budgétaire 1986/1987, le Cameroun a enregistré une baisse record de 27,8% de ses revenus d'exportation. Cette baisse était le résultat des chutes simultanées des prix des produits pétroliers et agricoles. Le Cameroun a été ainsi précipité dans une crise économique et financière et le PIB a diminué de plus de 15% entre 1987 et 1990. De nombreux diagnostics ont identifié des causes internes (dépenses publiques excessives, industries non compétitives, mauvaises gestions des ressources...) et externes à cette crise (principalement baisse des prix des produits d'exportation, Vallée, 1988 ; Jua, 1991). Pour essayer de la surmonter, le Cameroun a entamé son ajustement structurel en 1988.

L'Ajustement Structurel au Cameroun, comme dans d'autres pays en développement, est basé sur trois grands principes (Banque Mondiale, 1994) :

- maintenir un déficit budgétaire bas et un taux de change correct, ceci est obtenu par une grande discipline budgétaire, une privatisation et une dévaluation chaque fois que nécessaire,
- encourager la compétitivité à l'intérieur comme à l'extérieur du pays par des stratégies orientées vers l'exportation, la dérégulation à l'intérieur, les réformes du commerce et le désinvestissement dans les entreprises publiques,
- une utilisation prudente des ressources gouvernementales en évitant d'intervenir là où les lois du marché fonctionnent relativement bien.

Le Cameroun a commencé son ajustement par les facteurs internes (Ntangsi, 1991), mais face aux résultats mitigés obtenus par les PAS dans toute la zone CFA, les membres de cette zone décidèrent de la dévaluation du FCFA en 1994. Cette dévaluation a eu un écho percutant parmi les pays africains concernés et beaucoup de secteurs de l'économie, dont le secteur forestier au Cameroun, ont été affectés. Les impacts de la dévaluation du FCFA peuvent être évalués par rapport à la structure de la profession forestière, à celle de l'industrie de première transformation des grumes mais aussi par rapport à la gestion même des ressources forestières.

Impacts de la dévaluation sur l'exploitation forestière au Cameroun

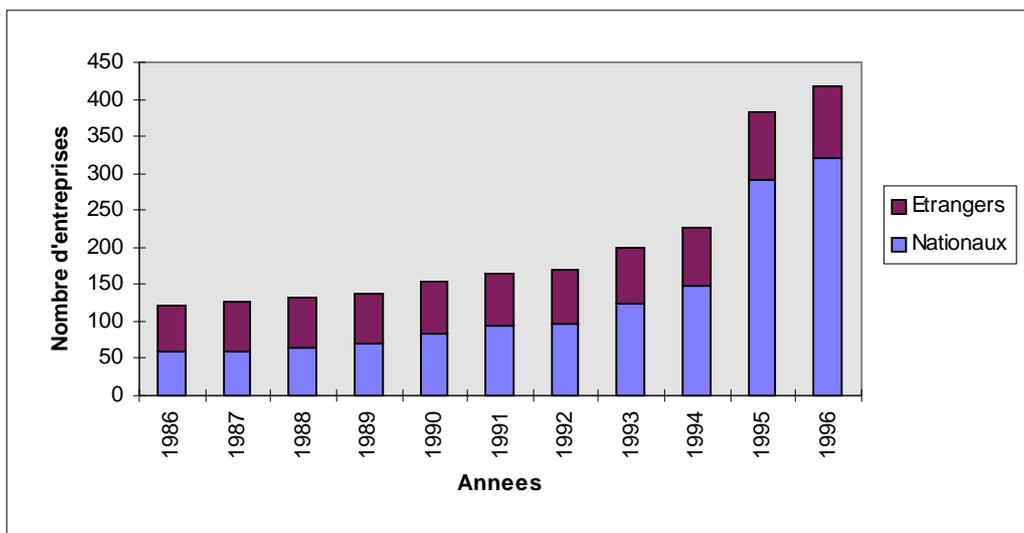
Impacts sur la structure de la profession d'exploitant forestier

Au Cameroun, la conduite des activités d'exploitation forestière industrielle est conditionnée par l'agrément préalable à cette profession et l'attribution des titres d'exploitation. Les agréments et les titres d'exploitation sont donnés par le ministère chargé des forêts après examen des dossiers des entreprises qui en formulent les demandes.

L'évolution du nombre d'entreprises, qui demandent et obtiennent des agréments à la profession forestière, peut par conséquent illustrer l'attrait exercé par l'exploitation forestière sur les investisseurs.

Le nombre d'entreprises agréées à la profession a été en augmentation continue du début de la crise économique (1986) jusqu'à 1996, dernière année pour laquelle les données complètes étaient disponibles pour cette étude (cf. figure 1). Mais c'est juste après la dévaluation de 1994 que l'augmentation du nombre d'entreprises entrant dans la profession forestière a été la plus spectaculaire. En effet, de juin 1994 à juillet 1995, le nombre d'entreprises ayant sollicité et obtenu des agréments à la profession d'exploitant forestier est passé de 194 à 351, soit une augmentation de 81%. Les nouvelles entreprises appartiennent en majorité à des camerounais. Ainsi, la dévaluation semble avoir augmenté l'attrait de l'exploitation forestière vis-à-vis des opérateurs économiques, certainement à travers l'augmentation ressentie dans la marge bénéficiaire des produits d'exploitation forestière camerounais vendus sur les marchés extérieurs. L'intérêt renouvelé des opérateurs économiques à l'exploitation forestière est surtout venu des hommes d'affaires nationaux. Toutefois, de nouveaux investisseurs étrangers se sont aussi signalés et l'origine des capitaux s'est diversifiée par l'arrivée de quelques investisseurs d'Asie du Sud-Est.

Figure 1: Evolution du nombre d'entreprises agréées à l'exploitation forestière de 1986 à 1996 au Cameroun



Impacts sur le tissu industriel de première transformation

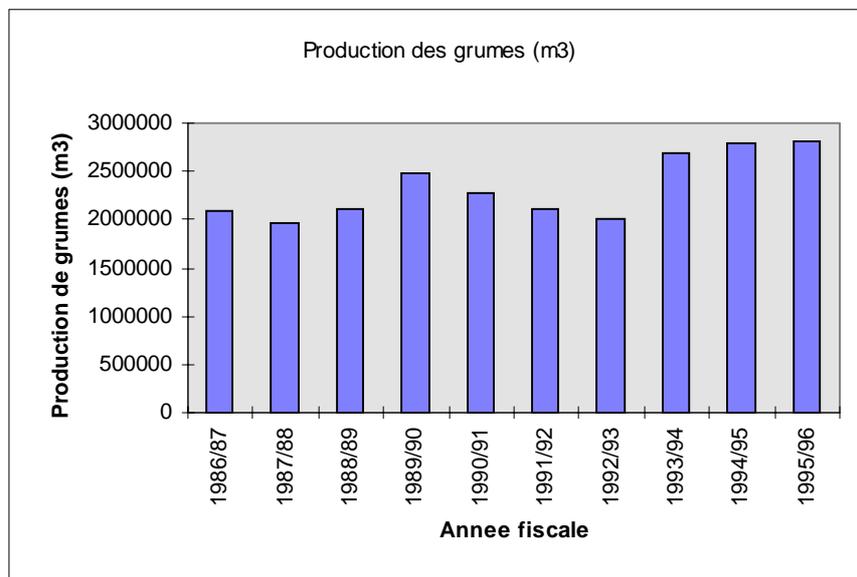
A la différence des agréments à la profession d'exploitant forestier, la capacité de première transformation des grumes n'a pas beaucoup augmenté au Cameroun. Au total, cinq scieries et une usine de déroulage se sont ajoutées au tissu industriel déjà existant. Ceci s'explique d'une part par le fait que les nationaux, qui constituent le gros des nouveaux investisseurs, n'ont pas toujours le potentiel financier nécessaire pour l'installation des usines, et d'autre part, l'étude a été faite seulement deux ans après la dévaluation, ce qui n'est pas suffisant pour apprécier la réaction des investisseurs en termes d'installation de nouvelles unités industrielles. Néanmoins, on se serait attendu à une augmentation du nombre d'unités industrielles étant données les dispositions légales qui prévoient l'arrêt des exportations des grumes dès 1999 et les critères d'attribution des concessions qui favorisent les détenteurs des unités de transformation. Les opérateurs économiques semblent trouver de meilleurs comptes dans l'exportation des grumes, celle-ci aurait peut-être un surplus de dévaluation plus important.

Impacts sur la gestion des ressources forestières

L'exploitation de la ressource

Les statistiques de l'administration forestière pour les années budgétaires de 1986/87 à 1995/96 (cf. figure 2) montrent que la production de grumes a connu une augmentation soudaine après la dévaluation. Avant l'année budgétaire 1993/94 (celle de la dévaluation), la production de grumes du Cameroun avait baissé pendant trois années successives. Immédiatement après la dévaluation, le volume de bois issu des forêts camerounaises a augmenté de façon considérable (plus de 2,5 millions de m³ pour la première fois dans l'histoire de l'exploitation forestière au Cameroun). En comparaison avec l'année fiscale précédente, l'année 1993/94 a connu une augmentation de plus de 34% de la production de grumes, cette augmentation a d'ailleurs continué pendant les deux années budgétaires suivantes bien qu'à des taux inférieurs. Il paraît clair que la dévaluation a eu pour résultat une augmentation du volume total de grumes produites du Cameroun.

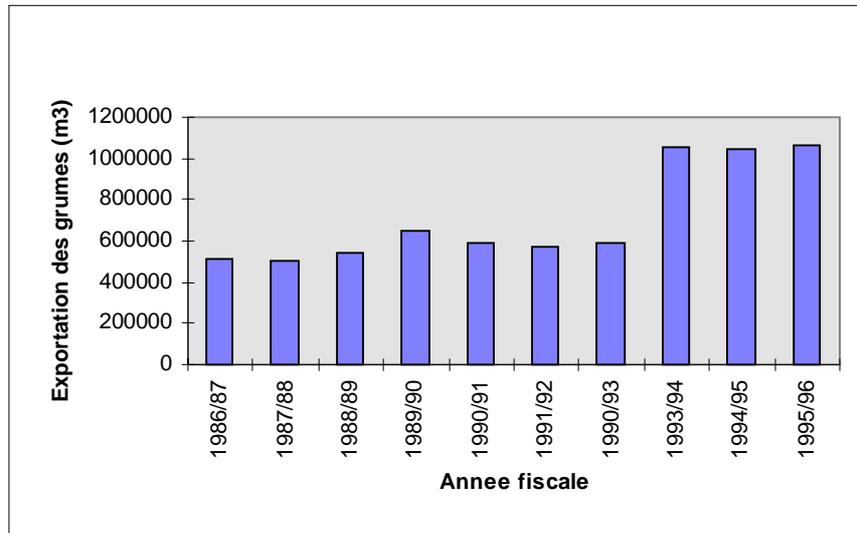
Figure 2 : Evolution de la production de grumes du Cameroun de l'année fiscale 1985/86 à l'année fiscale 1995/96



Les exportations de bois

Plus de 90% des exportations de grumes du Cameroun partent du port de Douala. Une observation des statistiques d'exportation à partir de ce port (cf. figure 3) montre qu'avant la dévaluation, le volume de grumes exportées fluctuait entre 500 000 m³ et 600 000 m³. Après la dévaluation, ce volume est monté à plus d'un million de m³ (taux d'augmentation estimé à près de 80%). Ce niveau d'exportation a été maintenu pendant les deux années suivantes. Il semble clair que la dévaluation a encouragé les exportations de grumes du Cameroun et, même si les données sur les exportations des produits de première transformation n'étaient pas aussi complètes, elles suggèrent la même allure croissante. Cependant, il faut remarquer que le taux d'augmentation des exportations de grumes est supérieur au taux d'augmentation de production de grumes. Ceci s'explique par le fait que la consommation nationale des bois, produits par l'exploitation forestière et la transformation industrielle, n'a pas augmenté, bien au contraire, elle a tendance à diminuer car les marchés intérieurs sont de plus en plus approvisionnés par des scieurs artisanaux. L'augmentation enregistrée dans la production de grumes a été consommée entièrement par des marchés extérieurs. Une partie de la production, traditionnellement consommée à l'intérieur, est aussi allée vers ces marchés extérieurs.

Figure 3 : Evolution de l'exportation des grumes du port de Douala de l'année fiscale 1985/86 à l'année fiscale 1995/96



L'ouverture de nouvelles superficies forestières

Deux principaux types de titres d'exploitations ont souvent été attribués par l'administration des forêts du Cameroun : les "ventes de coupe" dans les zones d'exploitation forestière qui n'étaient pas attribuées en licence, et les "assiettes de coupe" à l'intérieur des licences. Les deux types de titres constituent des unités de 2 500 ha chacune. Ces modes d'attribution ont connu des changements récents avec l'introduction des Unités Forestières d'Aménagement (UFA). Mais pendant la période d'étude (de juin 1996 à juillet 1997), les données d'attribution des titres d'exploitation étaient conformes à ces anciens modes.

L'observation des statistiques sur les attributions des titres d'exploitation montre que le nombre de "ventes de coupe" a été en augmentation continue de juillet 1991 à juin 1996. Elle a surtout été spectaculaire de 1991 à 1993 (cf. tableau 1). Parmi les 710 "ventes de coupe" attribuées (soit 1 775 000 ha) pendant cette période, 517 sont allées aux nationaux et 193 aux exploitants étrangers. Malheureusement, les données sur les attributions des "assiettes de coupe" n'ont pas été suffisamment cohérentes pour la période précédant la dévaluation, ce qui ne permet pas de faire de conclusions claires sur la relation entre le taux d'ouverture des nouvelles surfaces forestières et la dévaluation. Néanmoins, on sait que 777 "assiettes de coupe" (soit 1 942 500 ha) ont été attribuées de juillet 1993 à juin 1996 dont 312 aux nationaux et 465 aux investisseurs étrangers.

Tableau 1 : Nombre de ventes de coupes (2500 ha chacune) attribuées de juillet 1991 à juin 1996

Année Fiscale	Exploitants Nationaux	Exploitants Etrangers	Total
1991/92	48	17	65
1992/93	100	33	133
1993/94	127	44	171
1994/95	115	53	168
1995/96	127	46	173
Total	517	193	710

Sur la base des chiffres précédents, on peut déduire que 3 222 500 ha ont été attribués aux exploitants. Mais ces titres étant attribués pour une durée d'un an, ils sont souvent renouvelés si le bénéficiaire du titre le sollicite. Ainsi, le nombre d'attributions ne donne pas toujours une idée claire de l'ouverture des nouvelles superficies forestières. Une analyse des statistiques de renouvellement des titres d'exploitation de 1993 à 1996 montre que 1 567 500 sur les 3 222 500 ha attribués comptaient pour des renouvellements. Donc l'ouverture de nouvelles superficies concerne 1 450 000 ha, soit une moyenne de 415 000 ha par an. Environ 57% de la superficie totale ouverte ont été attribués aux nationaux. Une telle superficie ouverte chaque année à l'exploitation paraît excessive car dans le plan de zonage les forêts de production couvrent environ six millions d'ha. Si une telle superficie était ouverte chaque année, toutes les forêts de production seraient parcourues en 15 ans. Ce serait une rotation trop courte, même s'il est vrai que toute la production de grumes ne devrait pas provenir uniquement des forêts de production. Heureusement, si la réglementation est respectée, ces forêts de production ne seront bientôt exploitées qu'uniquement selon des plans incluant des rotations de 25 à 30 ans au minimum.

Les essences exploitées

Les listes des essences exploitées montrent que de 1986 à 1993 le nombre d'essences fluctuait entre 40 et 50. Pendant les trois années qui ont suivi la dévaluation, ce nombre est monté successivement à 58, 65 et 73.

Avant la dévaluation, les deux espèces les plus exploitées du Cameroun étaient l'Ayous (*Triplochiton scleroxylon*) et le Sapelli (*Entandrophragma cylindricum*). L'Ayous à lui seul constituait près de 35% du volume des bois exportés du Cameroun, et en ajoutant le Sapelli, les deux essences constituaient 55 à 60% du volume total des exportations. Les deux essences étaient suivies par l'Azobé (*Lophira alata*), l'Iroko (*Milicia excelsa*) et le Sipo (*Entandrophragma utile*), ces cinq essences ont traditionnellement constitué près de 75% du volume des exportations. Quoiqu'elles aient conservé leur importance, deux autres essences, à savoir le Fraké (*Terminalia superba*) et le Tali (*Erythrophleum ivorensis*), ont gagné beaucoup d'importance après la dévaluation. Pendant l'année budgétaire 1995/96, il fallait combiner les volumes de ces cinq espèces pour atteindre les 75% du volume exporté. Bien plus, le Fraké occupait le troisième rang des exportations en 1995/96. Il s'agit d'une essence à croissance rapide, abondante dans les forêts secondaires du Cameroun, mais son prix au m³ est plutôt bas. Ainsi, plusieurs exploitants (surtout des régions reculées) ne le coupaient pas car la marge bénéficiaire était faible compte tenu des coûts d'exploitation plutôt élevés au Cameroun. La dévaluation semble être au moins un des facteurs qui ait rendu l'exploitation des espèces telles que le Fraké plus rentable, la marge entre les coûts de production et les revenus des ventes à l'extérieur ayant augmenté grâce au surplus de dévaluation. L'augmentation du nombre d'essences exploitées ainsi que le gain de certaines essences en importance relative montrent que la dévaluation a contribué à diversifier les essences exploitées. Cette diversification a contribué à son tour à l'augmentation de la production et des exportations.

Conclusion

L'étude, dont certains résultats ont été présentés ici, a été menée pendant une période de transition dans le secteur forestier camerounais qui est en pleine mutation. Ainsi, il a été assez difficile de dissocier les effets de cette transition des effets de la dévaluation. Néanmoins, il est clair qu'en attirant beaucoup d'hommes d'affaires dans l'exploitation forestière et en encourageant le prélèvement et l'exportation d'un plus grand nombre d'essences, la dévaluation a certainement augmenté la pression sur les ressources forestières du Cameroun. Cependant, malgré une diversification des essences exploitées, l'intensité de l'exploitation reste faible avec une moyenne inférieure à 10 m³ par ha. Par conséquent, les dégâts d'exploitation doivent être à un niveau encore acceptable.

La plus importante menace à la gestion durable des forêts du Cameroun durant ces dernières années a surtout été l'ouverture mal contrôlée de nouvelles surfaces à l'exploitation forestière. Cette dernière n'a pas pu être liée à la dévaluation mais peut-être à la crise économique dans son ensemble. La gestion durable des ressources forestières du Cameroun passe obligatoirement par une meilleure planification de toutes les activités du secteur forestier et particulièrement de l'exploitation forestière. Une telle planification ne peut être possible qu'à travers une application rigoureuse des nouvelles dispositions légales qui conditionnent l'exploitation forestière dans les concessions par l'existence d'un plan d'aménagement approuvé par l'administration des forêts et son application.

Bibliographie

- ALIBERT J., 1992. Le Cameroun à l'heure de l'ajustement. *Marchés Tropicaux*. 3287.
- BANQUE MONDIALE, 1994. *Adjustment in Africa : reforms, results and the road ahead*. Oxford University Press, Grande Bretagne, 252p.
- BANQUE MONDIALE, 1990. *Report on adjustment lending II : policies for the recovery of growth*. Banque mondiale, Washington, DC.
- CRESPI J. P., 1994. *The effect of a CFA devaluation on tropical hardwood harvesting in Equatorial Africa*. Technical Paper. Colorado State University, USA.
- KAIMOWITZ D., THIELE G., PACHECO P., 1998. *The effects of structural adjustment on deforestation and forest degradation in lowland Bolivia*. (à paraître).
- KESSLER J. J., TORNSTRA F., OFFERMANS D. *et al.*, 1996. *Structural adjustment and natural resources : the life support system under pressure*. AIDEnvironnement, Amsterdam. Pays Bas, 48p.
- MONASINGHE M., CRUZ W., 1994. *Economy wide policies and the environment : emerging lessons from experience*. World Bank, Washington, DC.
- NTANGSI J., 1991. *Structural adjustment in Cameroon and implications for Agriculture*. In : *International Symposium on Agricultural Policy Analysis in Sub-Saharan Africa*, The University of Dschang, Cameroon, 3-6 November 1991. Dschang, Cameroon.

Liste des abréviations rencontrées

CFA : Communauté Financière d'Afrique

CIFOR : Centre pour la Recherche Forestière Internationale

FCFA : Franc CFA

ONPC : Office National des Ports du Cameroun

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

SGS : Société Générale de Surveillance

UFA : Unité Forestière d'Aménagement