



Le nouveau « Grand Jeu » économique en Afrique...

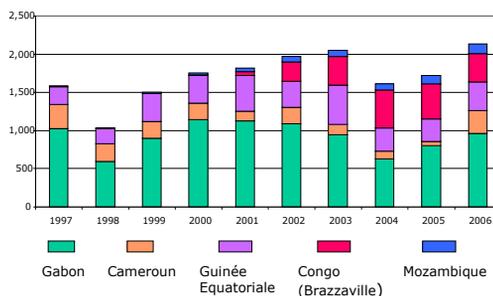
... et l'avenir des réformes de la
gouvernance du secteur forestier

Alain Karsenty

Une nouvelle donne géopolitique?

- Poids croissant de la Chine sur les marchés de ressources naturelles : achat prioritaire de matières premières brutes (grumes, minerais...)
 - Un impact croissant sur le positionnement de certains pays africains sur la chaîne de valeur (plus de grumes, moins de contreplaqué)
- Flux d'investissements de certains pays émergents vers l'Afrique (au sommet Chine-Afrique 2006, contrats commerciaux de \$1.9 milliards annoncés)

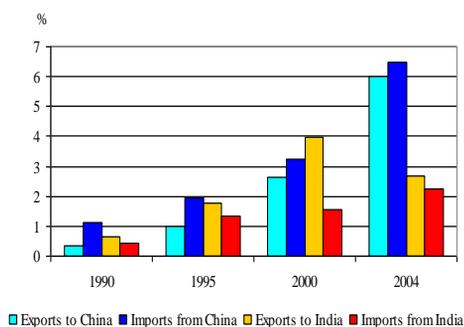
*Exportations de bois africain vers la Chine
(milliers de m³ - Equivalent Bois Rond)
White et al, 2006)*



Un enjeu clair: l'accès aux ressources naturelles

- Le continent Africain est un enjeu pour le contrôle de certaines ressources: minerais, pétrole, et aussi le bois.
- Une diplomatie tournée vers l'économie: accès aux ressources (minières, forestières...)
- La Chine a fait une offre de prêt et crédits de \$5 milliards à l'Afrique
- Pas de « conditionnalités » en termes de gouvernance

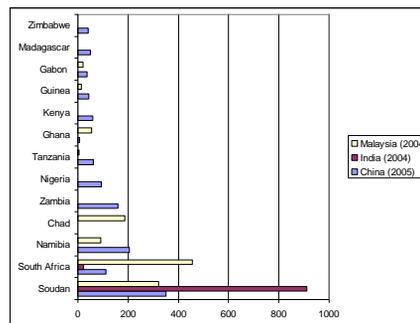
Evolutions des échanges entre l'Afrique et la Chine et l'Inde
(Source : Goldstein et al, 2006 & IMF Direction of Trade Statistics)



Quel impact sur la gouvernance?

- Erosion de l'influence des grandes institutions financières internationales (Banque Mondiale, FMI / IMF...) sur certains pays
- Un point capital: les conditions d'accès aux ressources naturelles
 - Les IFI ont appuyé des réformes allant dans le sens de la transparence et de la diversification des modes de gestion (dévolution, décentralisation...)
 - Plusieurs accords récents entre investisseurs des pays émergents et pays africains sont des « trocs »: accès aux ressources sans appel d'offres en échange d'infrastructures (Gabon, Congo-Brz....) ou d'aide budgétaire (RDC...)
- Peu favorable à une prise en compte des demandes locales en matière de contrôle des ressources, de décentralisation des décisions et de changement des modes de tenure

Investissements directs étrangers asiatiques en Afrique Sub-saharienne en 2004-2005 ; (en millions USD) (Source : UNCTAD, 2007)



La « gouvernance par les normes », première victime?

- Emergence d'une gouvernance fondée en partie sur des dispositifs privés de normes (certification) et des partenariats public-privé (ITIE)
 - Très bientôt + 2 million hectare de forêts naturelles certifiées en Afrique centrale
 - Nombreuses plantations certifiées en Afrique australe
- Incitations liées aux demandes de marché d'une partie des pays industrialisés
- Poids croissant des pays émergents dans les importations de RN: changement de stratégie des entreprises avec le changement de marché (flux Sud – Sud)?
- Contre-tendance: exigences démocratiques internes et évolution des grands fonds d'investissements internationaux: recherche de placements responsables
 - Bénéfices possibles pour les entreprises: en Indonésie, une grande société forestière a vu son cours de bourse gagner 300% après sa certification FSC en 2006
 - Mais ne concerne que les grandes entreprises cotées en bourse
- Un rôle pour les gouvernements et la communauté internationale: incitations fiscales en faveur des entreprises certifiées et compensation budgétaire des Etats pour les taxes non perçues.

De timides réformes de la gouvernance forestière

- Transfert limité de responsabilité de gestion au niveau local dans de nombreux pays
- Délégation de missions publiques au privé
 - aménagement forestier, contrôle des exportations
- Quelques partenariats public-privé
 - Observation Indépendante des attributions des titres forestiers ou du contrôle de terrain
- Réforme de la fiscalité avec rétrocession partielle des taxes au niveau local
- De rares réformes ambitieuses dans le sens de la transparence et d'une concurrence ouverte et régulée
 - Organisation d'enchères sur la redevance annuelle pour les concessions au Cameroun (critère objectif d'allocation). Schéma similaire en préparation au Ghana. Prévu par la loi en RDC.

Des réformes limitées...

- Difficulté d'avoir une gestion démocratique et transparente au niveau local (collectivités publiques locales élues ou communautés): reproduction des schémas d'accumulation de richesses pratiqués « en haut », capture par les élites...
 - Cadre socio-économique défavorable à l'autonomie des petites entreprises (clientélisme): insuffisance des biens collectifs nécessaires au développement et à l'état de droit (infrastructures, accès au crédit, justice efficace et accessible, droits fonciers sécurisés, administration fonctionnelle...)
 - Insertion des « élites » (« modernes » ou « traditionnelles ») dans les réseaux de clientèle de l'Etat : le fonctionnement réel de l'Etat est donc déterminant pour la gouvernance locale
- Faiblesse des contre-pouvoirs institutionnalisés: Cour des comptes (nationales et régionales), institutions de recours pour les citoyens, commissions parlementaires, autorités indépendantes de régulation...

... et réversibles

- Les gouvernements s'arrangent pour conserver un pouvoir discrétionnaire dans l'attribution de certaines ressources (forêts les plus riches)
 - Processus de « contournement » ou de « digestion » des réformes avec le temps: forte résilience des pratiques administratives discrétionnaires et centralisatrices (enjeux de pouvoir et de rentes)
 - Nouvelles demandes de mobilisation de la terre liée à des changements globaux: hausse de la valeur économique et exacerbation des enjeux de pouvoir autour de l'accès et du contrôle

La terre au cœur des enjeux

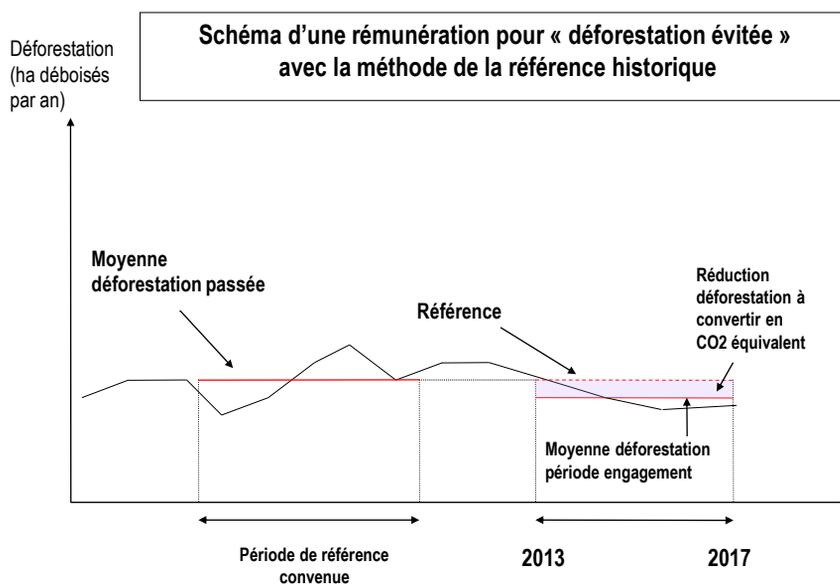
- Les terres utilisables pour l'agriculture se raréfient au niveau mondial alors que la demande s'accroît
 - Concurrence accrue entre les activités vivrières, agro-industrielles (soja, palmiers à huile, plantations papetières...) et forestières
 - Une demande de terres pour la conservation alimentée par les instruments de financements liés aux grandes conventions internationales sur l'environnement (climat et biodiversité)
- L'accroissement des enjeux économiques nourrit les tendances des Etats à vouloir conserver le contrôle de l'allocation des terres (et des forêts)
- Vers des différenciations sous-régionales accrues?
 - Pays riches en ressources naturelles (terres arables incluses) bénéficiant d'investissements en infrastructures d'extraction et d'évacuation et qui conservent un contrôle discrétionnaire de l'accès et de l'allocation
 - Pays pauvres en ressources naturelles, plus enclins à la décentralisation et la dévolution du fait des difficultés à gérer et développer les territoires

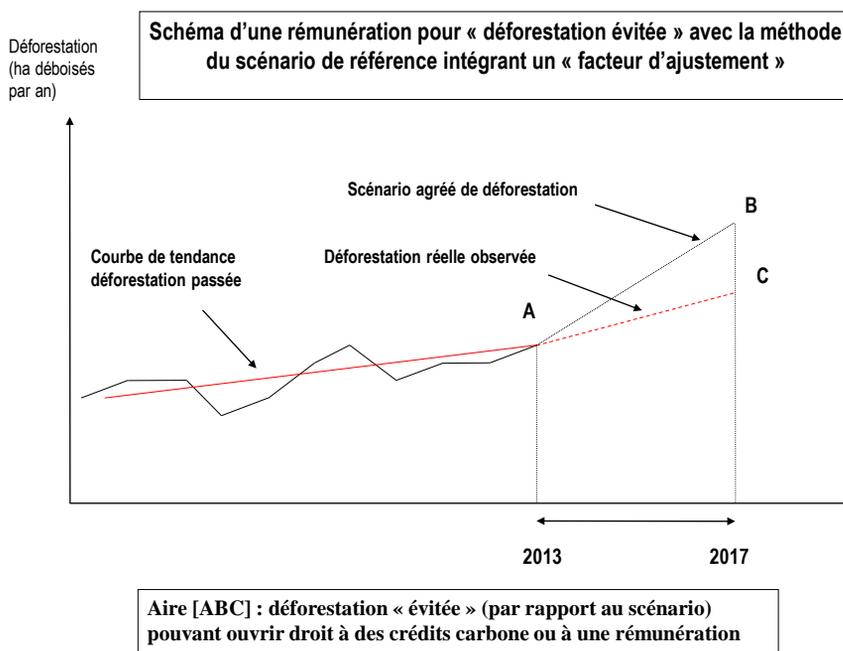
De nouveaux revenus liés au carbone dans les forêts?

- La conférence de Bali (CoP 13) a intégré la « déforestation & dégradation évitées » (REDD) dans un régime international « climat » post-Kyoto
- Grandes attentes, en termes de transferts financiers, des pays Africains qui disposent des forêts les importantes et les plus denses en carbone: essentiellement l'Afrique centrale
 - Différence entre le Soudan, 5-7 T de carbone/ha et les forêts denses humides du Bassin du Congo (200-250 T)
- Mais dépendra des règles concernant le scénario de référence ('*baseline*') pour la fixation d'objectifs: négociations difficiles en vue ...

Réduction réelle ou virtuelle de la déforestation?

- Des propositions initiales défavorable aux pays avec large stock et faible déforestation (i.e. Afrique centrale)
 - Niveau moyen de la déforestation passée comme référence pour créditer la réduction des émissions
- Proposition alternative de la COMIFAC
 - Prise en compte d'un niveau futur de déforestation tendancielle (« *business as usual* ») comme scénario de référence (« facteur d'ajustement pour les besoins de développement »)
 - Négociations difficiles à venir liées à la création très vraisemblable de « *hot air* » (+ de carbone émis mais aussi + de crédits carbone délivrés)





Le pari très incertain de la « dégradation évitée »

- Demande des pays COMIFAC pour des rémunération liées à l'aménagement forestier (en pleine expansion)
- Incertitudes très fortes sur le « gain carbone » de l'aménagement, voire de l'exploitation à impact réduit (RIL): vraisemblablement limité et très dépendant du contexte (coût/bénéfice des dispositifs de mesure?)
- Une option sera toujours plus « efficace » (du point de vue carbone) que l'aménagement: la conservation (concessions de conservation ou autres formules)
- La dégradation évitée: subvention à l'aménagement ou à plus de conservation?

Les effets potentiels sur la gouvernance et la décentralisation

- Lutter contre la déforestation (et la dégradation) peut se faire de plusieurs manières
 - Certaines sont favorables aux populations locales (sécurité foncière, programmes d'appui pour modifier les pratiques agricoles – intensification écologique, rémunération de services environnementaux...). Mais elles ont un coût financier et politique.
 - D'autres sont défavorables: stricte conservation avec répression des droits d'usage, marginalisation volontaire de certaines régions forestières (non investissement dans les infrastructures)
- Plusieurs ONG s'inquiètent des risques de centralisation accrue et de marginalisation des populations liées à certains programmes REDD

Les bénéfices possibles d'un Fonds international pour les forêts

- Cibler, en priorité, les **acteurs de terrain** (agriculteurs...) plutôt que les gouvernements
- Utiliser un ensemble de Paiements pour Services Environnementaux pour parvenir à modifier les pratiques des agriculteurs et rémunérer les efforts réels de conservation (analyse au cas par cas)
- Travailler avec les gouvernements pour résoudre les problèmes structurels qui renforcent la déforestation, comme l'insécurité et le manque de précision des droits fonciers, la faiblesse et la corruption des institutions de contrôle et de la justice...
- Bénéfice collectifs nationaux : renforcement institutionnel, intensification de l'agriculture et de la productivité agricole, cadastres, hausse du revenu des communautés locales, renforcement de l'Etat de droit...

Les rentes de conservation, nouveaux enjeux locaux?

- Montée en puissance attendue des Paiements pour Services Environnementaux (PSE) dans le cadre des instruments « climat » et « biodiversité »
- Inévitable généralisation des paiements (pas seulement les riverains des « forêts menacées »)
- Dynamique d'appropriation (privatisation) collective des terres suscitée par les PSE (construction de la propriété « par le bas »)
 - Des premiers pas avec la cartographie participative des « terroirs » ou des « finages »...
- Conflits entre/au sein des communautés (appropriation des rentes) et instrumentalisation des « identités » locales.
 - Un risque inévitable dont l'ampleur dépendra du discours et des pratiques des gouvernements centraux et locaux
 - Une exigence pour les gouvernements et la société civile: défendre les groupes les plus faibles et les populations pratiquant la mobilité
- Dynamique opposée à celle de la « centralisation discrétionnaire » exposée précédemment: un champ d'action complémentaire à celui de la décentralisation démocratique?

Un agenda pour les réformateurs?

- Le problème de la gestion locale est intimement lié à celui de la gestion des Etats
- L'Etat, centralisé ou décentralisé, n'est pas toujours « neutre et bienveillant »
 - Des implications sur le contenu des réformes
- « Contourner » l'Etat non neutre ni bienveillant (par la décentralisation ou la dévolution) est une proposition insuffisante
- Besoin de contre-pouvoirs institutionnalisés (*'checks and balances'*) autant que de réformes sectorielles, pour faire progresser l'état de droit à tous les niveaux de la sphère publique
- L'architecture de la sphère publique : un terrain à investir pour les réformateurs – au sein des gouvernements comme dans la société civile