

**Version française de « Paolo Omar Cerutti, Luca Tacconi, Guillaume Lescuyer & Robert Nasi () : Cameroon's Hidden Harvest: Commercial Chainsaw Logging, Corruption, and Livelihoods, Society & Natural Resources: An International Journal,**  
DOI:10.1080/08941920.2012.714846

**To link to this article:** <http://dx.doi.org/10.1080/08941920.2012.714846>

**La face cachée de l'exploitation du bois au Cameroun : sciage artisanal, corruption et niveau de vie des populations**

PAOLO OMAR CERUTTI

Center for International Forestry Research, Yaoundé, Cameroon, and  
Crawford School of Economics and Government, The Australian  
National University, Canberra, Australia

LUCA TACCONI

Crawford School of Economics and Government, The Australian  
National University, Canberra, Australia

GUILLAUME LESCUYER

Center for International Forestry Research, Yaoundé, Cameroon, and  
Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le  
Développement, Montpellier, France

ROBERT NASI

Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia

**Résumé**

Cet article examine l'exploitation forestière illégale et la corruption qui lui est liée dans le secteur du sciage artisanal au Cameroun. Il étudie l'étendue et les impacts de ces phénomènes, ainsi que les mécanismes de gouvernance qui les entretiennent ; il tire des enseignements utiles pour la théorie de gestion des ressources naturelles et

pour certaines initiatives internationales comme le plan d'action FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) de l'UE. Nous montrons que les agents de l'administration récolteraient tous les ans quelque 6 millions EUR sous la forme de paiements informels dont une partie se trouve transférée dans un système pyramidal qui promeut les carrières non pas en fonction du mérite mais du prix payé. Nous avançons que la corruption devient une cause fondamentale de l'échec des politiques dès lors que les fonctionnaires sont désenchantés par ceux au sommet de la pyramide, qui n'ont pas la légitimité nécessaire pour mener les réformes. L'arbitraire, la méfiance et les incohérences passent alors au premier plan et affaiblissent ainsi l'état de droit. Nous dégagons certaines leçons utiles pour les interventions de lutte contre la corruption et ses impacts.

**Mots-clés :** Cameroun, corruption, exploitation forestière illégale, moyens de subsistance, économie politique

La récolte et la commercialisation illégales du bois commencèrent à attirer l'attention du monde entier dans les années 90 à mesure que croissaient les préoccupations au sujet des répercussions négatives de ces pratiques (Callister 1992, Barden 1994 par ex.). Le thème de « l'exploitation forestière illégale » apparut pour la première fois au programme de discussions intergouvernementales en 1997, à l'occasion d'un sommet G8 au cours duquel les chefs d'État s'engagèrent à faire cesser ces activités (G8 1998). Très vite, l'illégalité fut considérée comme un problème de gouvernance (Callister 1999, Tacconi et al. 2003), si bien qu'en 2003, l'UE rendit public son plan d'action FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) (désigné ci-après par « le Plan »). Il s'agit sans doute de

l'initiative internationale la plus importante à ce jour pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts. Parmi les outils principaux du Plan visant à favoriser la réforme de la gouvernance dans les pays producteurs de bois figurent les Accords de Partenariat Volontaire (APV) (Union européenne 2005). Les APV sont essentiellement des accords commerciaux bilatéraux en vertu desquels les pays producteurs s'engagent à améliorer leurs structures décisionnelles et leurs cadres juridiques et à adopter un système d'autorisation dont l'objectif est de garantir la légalité de leur production et de leurs exportations de bois ; en contrepartie de leurs efforts, une autorisation FLEGT est délivrée et ces pays peuvent alors exporter du bois vers l'Europe (EU FLEGT Facility 2009).<sup>1</sup>

Mais les déclarations d'intention à elles seules ne garantissent pas une mise en œuvre efficace. On en tient pour preuve le nombre de fois où les gouvernements de pays producteurs ont pris des engagements simplement pour faire plaisir aux bailleurs internationaux, tout en évitant ensuite de mettre en œuvre des solutions efficaces sur le terrain (Bayart et al. 1999, Hibou 1999, Smouts 2001 par ex.). La réforme du secteur forestier exige un système politique favorable et des agents de l'administration qui se dévouent à cette cause (Tacconi et al. 2003). Les États peuvent avoir besoin d'une aide extérieure pour améliorer les moyens techniques de détection des activités forestières illégales (AFI), comme le prévoit le Plan, mais les stratégies de réforme doivent néanmoins être adaptées à chaque contexte car « il est important de faire la distinction entre les gouvernements cherchant à faire appliquer la loi mais n'y réussissant pas forcément faute de ressources et les gouvernements qui enfreignent eux-mêmes la loi » (Contreras-Hermosilla 2002, p. 9). En effet, plusieurs pays FLEGT présentent une situation paradoxale dans laquelle le gouvernement promet de réformer la gestion publique du secteur forestier par la signature d'un APV alors

qu'en pratique, de nombreux agents de l'administration dont le rôle devrait être celui de promouvoir et de mettre en œuvre ces réformes, participent activement au développement des AFI en pratiquant la corruption (cf. Casson et Obidzinski 2002 pour l'Indonésie, Resource Extraction Monitoring 2010 pour le Cameroun, Eshun et al. 2010, Hansen 2011 pour le Ghana et Sikor et To 2011 pour le Viêt-Nam).

Il serait tentant d'imputer ces pratiques à l'ignorance ou à l'incompétence des agents de l'administration dont on semble supposer qu'ils se transformeront du jour au lendemain en gestionnaires exemplaires grâce aux pressions et aux financements déployés par les partenaires du développement au nom des initiatives FLEGT. Or, cette ignorance ou cette incompétence n'est pas la cause la plus probable de l'échec des politiques gouvernementales car les agents de l'administration sont souvent bien informés et capables de se livrer à des manœuvres politiques complexes (Ascher 1999, Bayart et al. 1999). Cet échec s'explique plutôt par le fait que les agents de l'administration visent des objectifs illégaux ou poursuivent des stratégies politiques qui servent leurs propres intérêts (Ascher 1999, Bayart et al. 1999, Ross 1999). Ces stratégies dynamiques doivent être comprises pour identifier qui a le pouvoir et la légitimité de fournir un réel soutien aux réformes politiques (Ascher 1999). Par exemple, Sikor et To (2011) affirment que le discours politique récent sur l'exploitation forestière illégale au Viêt-Nam ainsi que les politiques de lutte contre l'illégalité (qui font partie d'un ensemble de mécanismes visant à consolider l'État) avaient pour objectif de contribuer à asseoir la légitimité du gouvernement central dans la lutte contre les AFI.

Dans d'autres cas, il paraît difficile d'accroître la légitimité du pouvoir ou d'améliorer les institutions lorsque le racket ou le pillage des ressources sont tellement institutionnalisés qu'ils sont devenus le mode de fonctionnement normal de

l'État, comme c'est le cas dans plusieurs des pays africains qui envisagent de participer au processus FLEGT (Mbembe 2010). Dans ces pays, la corruption, définie comme étant un abus de pouvoir dans le but de servir les intérêts personnels (Transparency International 2011), est plus qu'une « explication trop simple » (« *an all too easy explanation* ») servant à justifier les échecs politiques comme l'avance Ascher (1999, p. ix). Nous pensons plutôt, comme l'affirme par exemple Lambsdorff (2007), qu'elle pourrait être la cause profonde de ces échecs, notamment dans le domaine de la lutte contre les AFI et des réformes prévues dans le cadre de l'adoption du Plan. La corruption fait partie intégrante du jeu complexe de forces politico-économiques ; elle n'est pas juste l'outil de ce jeu. Cet article vise à mieux comprendre ces forces afin de participer à la formulation de solutions politiques visant à réduire la corruption.

Afin d'étayer notre argumentation, nous analyserons l'économie politique de l'exploitation forestière commerciale à la tronçonneuse au Cameroun. Nous avons choisi d'étudier le cas du Cameroun car il existe dans ce pays, comme dans d'autres pays africains négociant le FLEGT (Mbembe 2010), un système néo-patrimonial caractérisé par un manque de distinction entre les domaines public et privé (Médard 2002). Ce système a conduit au fil des décennies à l'apparition d'une fracture profonde entre une élite très minoritaire constituée d'agents de l'administration privilégiés et la grande majorité des fonctionnaires des administrations locales, déçus par leur gouvernement (International Crisis Group 2010a, 2010b). De surcroît, le pays a été pendant de longues années au cœur des préoccupations internationales concernant les AFI et la mauvaise gouvernance dans le secteur forestier (Brown et al. 2008, Lawson et MacFaul 2010). Le Cameroun a néanmoins été l'un des premiers pays à participer au Plan en ratifiant un APV en 2011.

La partie suivante de cet article présente le secteur forestier au Cameroun, en accordant une attention particulière au cadre juridique du sciage artisanal et au marché intérieur du bois. Nous décrivons la méthodologie que nous avons employée pour mener notre recherche sur ce secteur au Cameroun. Nous présentons ensuite nos résultats et nous étudions les stratégies adoptées par les agents de l'administration centrale et locale pour créer et maintenir le système actuel, ainsi que les incidences de ces stratégies pour la mise en œuvre efficace des réformes. Dans la dernière partie, nous tirons les enseignements de notre recherche qui pourraient être utiles pour éclairer les réformes futures.

### La foresterie artisanale au Cameroun

En 1994, le gouvernement du Cameroun a adopté une nouvelle loi sur les forêts qui met l'accent sur la gestion des forêts et la révision en profondeur du système fiscal ciblant en particulier le secteur industriel tourné vers l'export (Brunner et Ekoko 2000, Carret 2000). Mais la production de bois artisanale par des scieurs munis uniquement de tronçonneuses, même si elle a fait l'objet de travaux législatifs, n'a pas recueilli l'attention nécessaire à la mise en œuvre d'une réglementation qui aurait permis de traduire la lettre de la loi en une réalité adaptée aux besoins de ces scieurs. Le pays, frappé de plein fouet par la crise économique des années 80, déployait déjà des efforts considérables pour se remettre sur pied et l'on peut comprendre qu'il ait privilégié le secteur industriel.

On comprend beaucoup moins pourquoi, malgré l'amélioration des conditions économiques et la croissance rapide de la demande intérieure en bois enregistrées au tournant du siècle (Plouvier et al. 2002, MINEFI 2006), le ministère des Forêts et de la Faune (ci-après appelé « le ministère ») a pris la décision de contrevenir à la loi en suspendant tous les titres d'exploitation forestière artisanale légalement autorisés

(Cerutti and Tacconi 2008). Cette suspension, qui se voulait au départ une mesure extraordinaire de courte durée, est restée en vigueur de 1999 à 2006. Elle a eu trois conséquences majeures. Premièrement, elle a poussé vers l'exploitation illégale des milliers de Camerounais pour lesquels elle représentait la seule solution possible, la consommation nationale de bois continuant à progresser. Celle-ci est passée de 170 000 mètres cubes Equivalent Bois Rond (EBR) en 1993 (Lumet et al. 1993) à environ un million de mètres cubes EBR en 2002 (Plouvier et al. 2002).

Deuxièmement, la foresterie artisanale ne figurait plus parmi les enjeux prioritaires du discours politique officiel sur les forêts (MINEF 1999, 2004 par ex.), rendant ainsi très peu probable l'adoption de politiques qui auraient pu servir à mieux réglementer ce secteur. Troisièmement, la suspension de ces titres a renforcé le racket des scieurs artisanaux qui ont continué à approvisionner un marché domestique croissant, auquel le secteur industriel ne peut proposer des produits à des prix compétitifs (JMN Consultant 2005, Koffi 2005).

Lorsque cette suspension a été abrogée en 2006, au lieu de rechercher la rationalisation du secteur de l'exploitation artisanale, les nouvelles règles adoptées, et contrairement à la loi forestière (articles 86 et 94, République du Cameroun 1995), ont centralisé l'attribution des titres d'exploitation artisanale en transférant l'autorité auparavant dévolue aux délégués régionaux au ministère situé dans la capitale et en exigeant la signature du Ministre des Forêts et l'approbation d'une commission interministérielle (République du Cameroun 2006). Du fait de ces nouvelles règles, il était quasiment impossible aux scieurs artisanaux d'obtenir une autorisation d'exploitation. Il n'est donc pas surprenant que sur la centaine de permis artisanaux mise aux enchères ces dernières années, seuls deux ont été demandés par des scieurs.

La corruption perpétrée par les agents de l'administration a continué sans relâche pendant le même temps (Resource Extraction Monitoring 2009 par ex.).

Le lancement des négociations FLEGT en 2007 a fait naître l'espoir de réunir enfin les conditions d'un véritable débat politique sur l'exploitation artisanale du bois, dans la mesure où les discussions portaient au départ sur l'ensemble de la production nationale de bois. Cependant, en pratique, le sciage artisanal s'est au final retrouvé exclu de l'APV ratifié en 2011, puisque cet accord ne comporte pas de critères ni d'indicateurs qui pourraient servir à évaluer la légalité des autorisations d'exploitation susceptibles d'être utilisées par les scieurs artisanaux. Avec une approche aussi limitée, les accords avec les pays producteurs risquent de ne pas répondre aux préoccupations qui ont conduit au départ à mettre l'exploitation illégale sur le devant de la scène internationale, mais au contraire d'encourager la mise en accusation des exploitants artisanaux et des agents de l'administration locale dans les pays producteurs. On assiste d'ailleurs déjà à ce phénomène dans la presse de grande diffusion (Chi Elvido 2010, Anonyme 2011 par ex.). La création d'un APV plus inclusif pose de nombreuses difficultés, qui pourraient néanmoins être surmontées par des réformes prenant mieux en compte les connaissances actuelles sur le comportement des scieurs et des agents de l'administration locale.

## Méthodes

Cet article s'appuie sur des recherches menées entre 2008 et 2011 par deux de ses auteurs sur le marché national du bois au Cameroun (Cerutti et Lescuyer 2011). Ces recherches avaient pour objectif initial de quantifier et qualifier le marché et ses modes de croissance en partant d'une analyse de la filière (Ribot 1998). Lorsque cela s'est avéré nécessaire pour étayer notre propos, nous avons examiné les résultats quantitatifs de l'étude de Cerutti et Lescuyer (2001), mais notre analyse est surtout

qualitative ; elle a consisté à caractériser les forces politico-économiques qui agissent sur ce secteur en conduisant 200 entretiens semi-directifs, anonymes et confidentiels auprès des membres de divers groupes professionnels tels que des vendeurs, négociants, transporteurs de bois et propriétaires de dépôts. Nous avons organisé ces entretiens alors que nous avons déjà commencé à collecter les données depuis quelques mois et que nous avons déjà établi un rapport de confiance avec les scieurs. Nous avons débuté les entretiens par des questions portant sur les modes de fonctionnement des marchés et sur les relations entre les groupes professionnels et les agents de l'administration. Pour conclure les entretiens, nous nous sommes penchés sur la caractérisation et la quantification des réseaux informels de paiements existant au sein du secteur.

Nous avons discuté des informations obtenues auprès des scieurs avec des agents de l'administration au cours d'environ 40 entretiens confidentiels semi-structurés menés en parallèle. Nous avons débuté ces entretiens par la présentation des résultats préliminaires de notre étude sur le marché national du bois, en accordant une place importante aux paiements informels perçus par les agents de l'administration. Nous avons ensuite examiné les causes possibles de l'existence des réseaux de corruption et l'utilisation des pots-de-vin. En raison du caractère sensible de la question, les agents de l'administration avec lesquels nous avons eu ces entretiens n'ont pas été sélectionnés au hasard. Le premier auteur les a plutôt choisis en fonction des relations qu'il avait développées avec ces personnes au cours des huit années passées à conduire des recherches sur les AFI au Cameroun.

### La longue route (informelle) de la forêt au marché du bois

Les scieurs artisanaux sont très clairs sur les principales difficultés qu'ils rencontrent dans la gestion quotidienne de leur activité : les trois-quarts des personnes interrogées

ont placé au premier rang de leurs préoccupations le harcèlement administratif dont ils sont victimes et qui vise à leur soutirer des paiements informels. Par souci de clarté, notamment en raison de la diversité des individus et des institutions administratives impliqués dans ces activités, nous avons estimé plus judicieux d'analyser les paiements en considérant trois activités et trois endroits distincts sur le plan géographique : i) le village et la commune dans lesquels se situe la ressource et où a lieu la récolte ; ii) les routes par lesquelles transitent les produits bois lorsqu'ils sont transportés depuis la souche jusqu'au marché ; iii) les marchés sur lesquels ces produits sont vendus.

#### *L'accès*

Les paiements demandés par les agents de l'administration pour avoir accès à la ressource s'élèvent en moyenne à 4,30 EUR par mètre cube récolté. Les demandes de paiement à ce stade ne sont pas un phénomène nouveau (Enviro-Protect 1997 par ex.). Les entretiens révèlent en effet qu'il est devenu systématique après la suspension de tous les titres d'exploitation artisanale à la fin des années 90. Lorsqu'il était impossible d'avoir accès au bois, de le récolter et de le commercialiser par des voies légales, le bois devint une activité lucrative pour les agents de l'administration.

La méthode la plus fréquemment employée pour légaliser du bois récolté illégalement consiste à le saisir puis à le vendre aux enchères. La procédure légale est parfaitement codifiée (Décret 2001/1034/PM du 27 novembre 2001) : après la mise aux enchères, le bois doit être martelé pour y apposer le sceau officiel de l'État camerounais. Des documents officiels permettant de transporter et de vendre ce bois sont également produits à ce stade. Une pratique répandue chez les agents de l'administration consiste à confisquer le bois récolté par un exploitant et à le lui revendre immédiatement « aux enchères » moyennant le versement d'un paiement

informel par l'exploitant aux agents. Ces « enchères » particulières ne donnent pas lieu à la délivrance de document officiels, ni de quittance de paiement.

### *Le transport*

Outre les pots de vin nécessaires pour obtenir l'accès au bois, les opérateurs doivent également déboursier des sommes supplémentaires à des postes de contrôle fixes ou improvisés. Contrairement à ce qui se passe dans la forêt, les paiements informels sont multiples au cours du transport du bois, surtout lorsque les camions doivent traverser des limites administratives (municipales, départementales ou régionales). Les paiements demandés dépendent de la taille du véhicule, mais le type de produit (planches ou bois de coffrage) et l'essence influent également sur le montant total. Les scieurs font de leur mieux pour éviter les postes de contrôle qu'ils connaissent en voyageant de nuit ou en empruntant des routes secondaires. Les montants demandés aux alentours de toutes les grandes villes par les agents de l'administration appartenant aux mêmes institutions sont comparables ; ainsi, autour de Yaoundé, la capitale, où est commercialisé le plus gros volume de bois, les valeurs les plus communément rapportées sont de 38 EUR par camion pour le ministère, de 15 EUR pour la gendarmerie et de 8 EUR pour la police.

Il est difficile de donner une estimation du montant total annuel moyen des paiements versés pendant le transport principalement en raison du fait que les sommes totales versées au cours d'un trajet dépendent de la distance à parcourir de la souche au marché, c'est-à-dire du nombre des postes de contrôle que le camion doit franchir. Néanmoins, nous avons pu arriver à une estimation approximative à partir des données recueillies par Cerutti et Lescuyer (2011) qui concernaient 341 opérations de sciage artisanal dans tout le territoire forestier national. En moyenne, les scieurs à la

tronçonneuse ont payé 5 EUR par mètre cube pour transporter le bois débité de la souche au marché.

### *La commercialisation*

Lorsque le bois arrive sur le marché et qu'il est déchargé du camion dans lequel il a été transporté, il est saisi par le personnel du ministère qui le considère comme illégal puisque les documents officiels font défaut. Cette saisie du bois sur les marchés consiste rarement à le confisquer réellement (puisque'il est laissé au propriétaire du dépôt). Les agents de l'administration font néanmoins attention de le marteler en utilisant le côté du marteau qui ne porte pas le sceau officiel, ce qui équivaut à une sorte de marquage territorial signifiant à leurs collègues susceptibles d'inspecter le bois ultérieurement qu'ils ont le droit de collecter des paiements. Le bois est marqué du sceau officiel (avec le bon côté du marteau) pour indiquer qu'il a été saisi et vendu aux enchères conformément à la loi après versement du pot-de-vin. C'est seulement à ce moment-là que les propriétaires de dépôt peuvent vendre le bois au consommateur final comme si c'était du bois d'origine légale.

Les entretiens font apparaître que les paiements sont réguliers et propres au produit et à l'essence. Ils peuvent varier légèrement selon la ville et le marché au sein d'une même ville, mais d'une manière générale, le bois est classé en trois grandes catégories : bois blanc, bois rouge ou dur et bois précieux. Cette dernière catégorie comprend des essences comme l'afromosia (*Pericopsis elata*), le wengué (*Millettia laurentii*) et le bubinga (*Guibourtia* spp.) pour lesquels les paiements exigés sont les plus élevés. En moyenne, les paiements sont d'environ 6,6 EUR par mètre cube vendu par les propriétaires de dépôt. Parfois, les agents effectuant la saisie demandent un paiement en argent et un paiement en nature.

*Des montants considérables pour des enjeux qui ne le sont pas moins*

Étant donné que la consommation annuelle en bois provenant des exploitants

artisanaux est estimée à environ 662 000 mètres cubes (Cerutti et Lescuyer 2011), la valeur totale annuelle des paiements informels pour l'accès à la ressource (4,30 EUR par mètre cube), le transport (5 EUR par mètre cube) et la vente (6,6 EUR par mètre cube) du bois s'élèverait à environ 10,5 millions EUR. Il s'agit vraisemblablement d'une surestimation dans la mesure où les négociations des paiements au cas par cas jouent un rôle fondamental dans cette économie souterraine.

Certains facteurs entraînent une réduction des montants et rendent difficile l'estimation d'un tarif moyen. Ainsi, même si les paiements sont déterminés en fonction du produit et de l'essence (planche de bubinga par ex.), les agents de l'administration préfèrent souvent négocier un prix total pour un lot entier (lot de planches de bubinga par ex.) ou toute une opération forestière (paiements groupés pour une opération effectuée dans un lieu donné) en demandant une somme forfaitaire pour la totalité de la marchandise nouvellement récoltée sans compter rigoureusement les pièces constitutives du lot ni les différencier en fonction de l'essence. Par ailleurs, si un lot de bois donne lieu à plusieurs paiements parce qu'il est transporté sur une longue distance de la souche au marché, le vendeur pourra obtenir une réduction plus importante pour ce lot sur son lieu de commercialisation. Des relations établies de longue date entre les scieurs et les agents de l'administration constituent également un motif de réduction importante du prix informel normal. De surcroît, le nombre des barrières et les montants versés peuvent être considérablement réduits s'il s'agit d'opérations forestières conduites avec l'aval de hauts dignitaires de l'armée ou de fonctionnaires de haut niveau. Globalement, la remise s'élèverait à 40 % des tarifs informels normalement pratiqués par produit et par essence. Ce pourcentage de

remise appliqué au total de la production nous permet d'estimer les paiements informels annuels totaux à environ 6,3 millions EUR.

Même si ces chiffres sont approximatifs, l'importance des montants informels versés justifie que l'on prenne sérieusement en compte, dans la planification des réformes, les moteurs institutionnels et sociaux à l'origine de ce système parallèle. En dernière analyse, ce sont ces mêmes agents de l'administration (qui touchent pratiquement autant en dessous de table que le montant total des dépenses salariales du ministère prévu au budget de 2010) qui seront chargés de la mise en œuvre des réformes. Nous étudions ces moteurs dans la partie suivante. Nous examinerons donc les règles du système et en particulier comment les modalités de collecte des paiements informels contribuent à maintenir et perpétuer le système.

### Les règles du jeu

Lorsqu'ils sont interrogés sur ce qu'ils comptaient faire pour résoudre le problème du harcèlement administratif, la grande majorité des scieurs gardait le silence et esquissait un sourire exprimant scepticisme ou résignation. Plusieurs des agents de l'administration interrogés partageaient ce sentiment d'impuissance et ont donné des exemples d'actions entreprises seuls ou avec les scieurs pour améliorer la gestion publique, lesquelles avaient été ensuite battues en brèche par le ministère.

Par exemple, en 2006 les scieurs se sont accordés avec l'un des délégués régionaux du ministère pour payer un droit d'abattage fonction du volume de bois récolté. Ce système avait fonctionné pendant huit mois environ : le délégué fournissait les documents officiels et les scieurs versaient de l'argent dans les caisses publiques (55 000 EUR sur cette période). Ils rapportent avoir subi nettement moins de pressions car ils étaient en mesure de présenter les quittances officielles des paiements effectués. Malgré sa facilité et son efficacité de mise en œuvre, ce système ne

survécut pas à au départ du délégué, et l'ancien système de paiement informel fut rétabli par son remplaçant. Malgré plusieurs lettres de plaintes envoyées par les scieurs aux plus hauts échelons du ministère, le nouveau délégué ne fut jamais sanctionné ni sommé de respecter le système adopté avant son arrivée.

Les personnes interrogées dans différentes régions nous ont fait part d'expériences similaires. La stratégie adoptée par le ministère a été conforme au même schéma si l'on fait abstraction des points de détail : arrêt brutal des systèmes mis en place coïncidant généralement avec le remplacement soudain du personnel et le retour à l'ancienne situation. Les entretiens ont donc fait la lumière sur deux éléments de base qui confèrent à cette stratégie son efficacité : l'édifice juridique flou et le système de défense.

#### *L'édifice juridique flou*

Les scieurs nous ont relaté les nombreuses raisons invoquées par les agents de l'administration pour stopper les opérations, qu'elles soient liées à l'accès à la ressource ou à sa transformation en forêt ou bien au transport et à la vente du bois sur les marchés. L'arbitraire revient à chaque fois dans les réponses données par les scieurs. Les agents de l'administration appliquent souvent des règles locales et temporaires, créées pour les besoins de la cause, et non la lettre de la loi. Cet abus des règles résulte non seulement des sept années (1999 – 2006) durant lesquelles les titres d'exploitation artisanal étaient officiellement suspendus, mais découle aussi directement du rôle joué par le ministère, qui depuis la fin de cette période multiplie les textes de loi contradictoires et accroît ainsi la confusion. En effet, ces dernières années, le ministère a adopté trois règlements différents sur l'attribution et la gestion des titres d'exploitation artisanale (MINFOF 2006, 2007, 2009) qui s'annulent mutuellement ou qui contiennent des règles contradictoires ou imprécises.

La prolifération des règlements poursuit deux buts convergents : d'une part, elle alimente les débats aux plus hauts échelons, ce qui permet de montrer aux partenaires internationaux du Cameroun que des efforts politiques considérables sont en train d'être déployés pour résoudre les problèmes et d'autre part, elle permet d'augmenter l'arbitraire sur le terrain. La fréquence des changements et la complexité juridique montée de toutes pièces sont fondamentales au fonctionnement de ce système, car moins une règle est claire, plus il est facile pour un agent de l'administration de demander un pot-de-vin.

#### *Le système de défense*

Le second élément de base de cette stratégie relève du système de protection déployée pour couvrir le racket exercé sur les sciages artisanaux. L'application de la loi par les agents de l'administration peut les placer en opposition aux puissants commanditaires de ces produits. Les agents sont souvent menacés de représailles sur le plan personnel ou professionnel, qui vont crescendo, en donnant par exemple lieu à un appel personnel du commanditaire dans le cas où le fonctionnaire se montrerait particulièrement déterminé à appliquer la loi.

Dans leur majorité, les agents interrogés, dont un grand nombre a également décrit le comportement de leurs collègues, ont admis que la menace initiale suffisait généralement à les dissuader de faire respecter la loi. D'après ce qu'ils décrivent, ce n'est pas par manque de courage, par méconnaissance de la loi ou par volonté de la contourner, mais parce qu'ils ne disposent d'aucun recours s'ils choisissent l'intégrité. En d'autres termes, dans un système où il n'existe que l'alternative « pour nous » ou « contre nous » il est difficile pour un agent de mettre sa carrière en péril. Dans un tel système, un agent qui s'opposerait à une personne s'appuyant sur des relations haut placées dans l'armée ou un parti politique se forgerait la réputation de traître et

s'exposerait à des conséquences professionnelles ou personnelles. Par exemple, plusieurs des agents interrogés ont expliqué avoir saisi du bois supposé « appartenir » à des hauts dignitaires de l'armée. Dans les (rares) cas où les agents ont refusé d'obtempérer aux ordres de leurs supérieurs en annulant la saisie du bois, ils ont été doublement sanctionnés par la rétrogradation et la mutation à des postes éloignés.

Dans ce contexte, on comprend bien pourquoi les agents de l'administration qui ont décidé de ne pas céder devant la menace malgré les conséquences négatives qu'ils devraient endurer n'ont à aucun moment envisagé un recours en justice. Le système judiciaire est considéré comme étant à l'image du reste du système : il bannit les « traitres » et ne saurait leur rendre justice.

### Des conséquences imprévisibles ?

Cette stratégie reposant sur deux axes est très efficace lorsqu'on la considère du point de vue du petit nombre d'individus puissants au sommet de la pyramide qui touche une grande part des paiements extorqués. Il s'agit également d'une efficacité perverse dans la mesure où grâce à la prolifération des textes juridiques contradictoires attestant de la « bonne volonté » du gouvernement, le ministère peut citer l'« insuffisance des moyens et des capacités » comme la cause des problèmes. Le gouvernement peut alors se servir du crédo de la faiblesse des moyens et des capacités pour plaider sa cause auprès des donateurs. Ceux-ci décideront alors des mises de fonds nécessaires aux améliorations alors que les affirmations du gouvernement ne résisteraient pas à un examen attentif. Par exemple, même s'il est légitime d'affirmer que des pans entiers de forêt camerounaise nécessitent d'être surveillés par plus d'agents (MINEF 2004 par ex.), on voit moins bien pourquoi la seule route praticable nécessite plus de 20 postes de contrôle (comme celle qui relie la région de l'Est au Tchad voisin où des volumes importants de bois sont transportés chaque année,

Cerutti et Lescuyer 2001) alors que ces postes gagneraient à être installés dans la forêt où ils font cruellement défaut. L'effectivité du système actuel repose alors sur la localisation des moyens et des capacités où les pots-de-vin sont maximisés, plutôt que sur les besoins réels pour gérer durablement la forêt.

Il s'agit d'une stratégie qui, à terme, crée de fortes tensions à l'intérieur du système et dont les effets négatifs se répercutent non seulement sur le moral et la performance professionnelle des fonctionnaires de l'administration mais aussi sur l'efficacité des institutions publiques. Comme les entretiens le montrent clairement, le moral de nombreux agents de l'administration est au plus bas. En raison du fort taux de chômage, peu nombreux sont ceux qui pourraient fuir le système et trouver un emploi qui leur permettrait d'être en accord avec leurs valeurs morales. Ceux qui restent en poste passent une grande partie de leurs journées à chercher des mécanismes pour percevoir les sommes nécessaires pour entretenir le système, tout en s'assurant à tout moment d'être dans les bons cercles du pouvoir et qu'aucune de leurs actions ne déplaît à leurs supérieurs hiérarchiques. Ils choisissent souvent la solution la plus sûre qui consiste à ne pas en faire trop. Ce comportement a bien évidemment des conséquences directes pour le fonctionnement du ministère, même au niveau le plus basique. Ainsi, il est significatif que le contrôle fiscal reste la fonction la moins bien assurée par le ministère malgré l'importance que devraient revêtir les recettes forestières pour le pays depuis l'adoption de la loi sur les forêts de 1994. Il en résulte des pertes financières considérables pour l'État (HTR et MINEFI 2005, Resource Extraction Monitoring 2010). Cela peut sembler paradoxal pour un observateur extérieur puisqu'il ne serait ni très difficile ni très onéreux de réaliser une tâche qui ne nécessiterait guère plus dans certains cas que de comparer les données détenues par deux ministères différents. Ces contrôles fiscaux conduiraient à imposer

des pénalités qui seraient versées au Trésor et qui ne pourraient plus être détournées aussi facilement par le système pyramidal.

De plus, c'est un système qui sape l'efficacité des institutions publiques, et ce à deux niveaux. Tout d'abord, les critères principaux de progression de carrière sont de nature monétaire : la probabilité d'accéder à un poste donné dépend de la capacité d'un fonctionnaire de « plaire » aux bonnes personnes au moment opportun. Ensuite, ce système de promotion a un autre corollaire négatif : un agent de l'administration qui remet une partie de l'argent prélevé à ses supérieurs ne peut jamais être entièrement sûr qu'il est en train de miser sur les bonnes personnes, c'est-à-dire sur celles qui seront à terme en mesure de favoriser sa promotion. En conséquence, de nombreux fonctionnaires entretiennent des cercles d'influence différenciés, où ils développent des appuis et des revendications qui restent confidentielles notamment auprès de la hiérarchie centrale. Certains agents de l'administration interrogés ont même reconnu avec une franchise déconcertante qu'ils gagnaient bien leur vie grâce aux scieurs artisanaux, mais ne souhaitaient pas divulguer les sommes perçues par peur que leurs supérieurs n'en exigent une plus grande part si la confidentialité des entretiens venait à être rompue.

Lorsque les agents de l'administration sont gagnés par le découragement et un sentiment d'impuissance face à un avenir bouché sur le plan de leur développement personnel et que ceci se conjugue à la difficulté de quitter le système et à la relative facilité avec laquelle il leur est possible de se constituer et d'entretenir des réseaux personnels sans être inquiété par la hiérarchie, sachant que celle-ci n'a de toute façon pas la probité morale qui lui permettrait d'imposer des sanctions, ils en viennent à considérer les pots-de-vin comme un moyen légitime de faire progresser leur carrière et leurs revenus. Si les agents censés appliquer les politiques publiques se

maintiennent à leurs postes et font carrière en soutirant des pots-de-vin, on conçoit aisément que la corruption peut devenir la cause même de l'échec des politiques. Dans de telles conditions, règnent alors la méfiance et les conflits entre fonctionnaires (au sein d'un même ministère ou entre ministères), ceux-ci étant occupés à se faire concurrence pour évincer les fonctionnaires rivaux qui convoitent les mêmes positions de pouvoir. Les opérateurs privés, les fonctionnaires intègres et la population en général, considèrent que l'État est une machine dont certaines personnes se servent pour extorquer de l'argent et s'accaparer le pouvoir, mais perdent alors toute légitimité pour faire respecter la loi. Les scieurs interrogés se sont montrés ouverts sur les changements qu'il serait possible d'apporter au cadre juridique pour améliorer leur vie professionnelle. Mais ils ont également affirmé qu'il n'y avait aucun interlocuteur sérieux et honnête vers qui se tourner. En effet, leur préoccupation première consiste à s'interroger sur la façon dont un nouveau texte de loi pour réglementer leurs activités servira de prétexte pour leur soutirer de l'argent et donc à trouver des moyens de se soustraire à cette extorsion.

## Conclusion

Les résultats de notre recherche indiquent qu'au Cameroun, la grande majorité des activités des scieurs artisanaux fait l'objet de « taxes » systématiques et informelles prélevées par des agents de l'administration tout au long de la chaîne de production. Cette situation bénéficie de la panoplie de textes de loi incomplets et/ou contradictoires du Ministère des Forêts et de la Faune qui fait régner l'arbitraire et la confusion. Même si ces règlements répondent aux exigences des donateurs en allant dans le sens de la lutte contre l'exploitation forestière illégale, ils alimentent aussi les pratiques de corruption.

Nos conclusions corroborent la théorie d'Ascher (1999) qui réfute l'idée selon laquelle l'ignorance, l'incapacité ou l'incompétence des agents de l'administration seraient les causes directes de l'échec des politiques menées. Les résultats de notre recherche nous amènent à conclure cependant que dans certains cas, la corruption n'est peut-être pas juste une « explication trop simple » pour justifier l'inefficacité des stratégies politiques à l'origine d'une mauvaise gestion des ressources naturelles (Ascher 1999, p. ix). Nous pensons plutôt que la corruption peut devenir la cause fondamentale des échecs politiques surtout en ce qui concerne la lutte contre les activités forestières illégales, malgré l'appui dont bénéficie ce thème dans les discours officiels. Nos résultats montrent que la corruption est un mode de vie pour un nombre croissant d'agents de l'administration locale désabusés (qui jouent pourtant un rôle pivot dans la mise en œuvre efficace des réformes anti-AFI), dont l'objectif premier est de perpétuer la faiblesse ou l'absence de l'État pour mieux pouvoir extorquer les pots-de-vin qui servent à leur enrichissement personnel.

Cette situation finit par créer un cercle vicieux susceptible de nuire aux efforts consentis pour améliorer et réformer les politiques publiques. Vis-à-vis des agents de l'administration déconcentrée, l'État central perd toute légitimité pour réformer suffisamment le système, tandis que les premiers perdent la légitimité qui leur permettrait de mettre en œuvre ces changements auprès des exploitants artisanaux et de la population. De ce fait, la méfiance s'installe et les conflits pour obtenir le contrôle des réseaux de corruption dans le pays augmentent, tandis que l'application de la loi reste irréalisable dans l'immédiat.

De plus, le règne de la méfiance conduit les agents de l'administration à ne pas collecter ou à ne pas conserver certaines informations dont la divulgation nuirait à leurs intérêts particuliers. Par conséquent, même les stratégies menées aux plus hauts

niveaux de l'appareil d'État s'appuient sur des données douteuses et risquent de ce fait d'être erronées et d'échouer. Par exemple, le récent « Document de stratégie pour la croissance et l'emploi » qui fixe un cadre de référence pour les actions du gouvernement du Cameroun pour la période 2010-2020 (République du Cameroun 2009) indique que les efforts déployés dans le secteur forestier dans les dix années à venir seront axés sur la stabilisation de la production de bois autour du niveau actuel de deux millions de mètres cubes (République du Cameroun 2009, p. 65). Or, la production de bois réelle équivaut à l'heure actuelle à plus du double de ce volume puisque qu'elle s'élève à environ 4,2 millions de mètres cubes lorsque l'on y intègre la production de bois des scieurs artisanaux (Cerutti et Lescuyer 2011).

Nos résultats ont une incidence sur les efforts consentis au plan international pour lutter contre les activités forestières illégales, notamment le plan d'action FLEGT de l'UE. Même si ces initiatives favorisent la création de cadres juridiques améliorés dans les pays producteurs, elles risquent de renforcer les systèmes dans lesquels certains représentants de l'État utilisent « l'application de la loi » pour exclure les petits exploitants du secteur forestier légal, au motif officiel que ceux-ci ne respectent pas la loi, mais en réalité parce qu'ils peuvent leur soutirer des pots-de-vin grâce à ce nouveau cadre juridique. Dans la pire des hypothèses, le Plan risque de contribuer à la dégradation des revenus des milliers de petits exploitants forestiers qui alimentent actuellement le marché intérieur du bois. Leur situation « illégale » au regard du FLEGT les rend particulièrement vulnérables au harcèlement et ils risquent de subir encore plus la pression de la corruption.

Il n'existe pas de solutions toutes faites pour démanteler le système actuel de la corruption. Plus de recherches sont nécessaires pour mieux comprendre et analyser les variables économiques et sociales qui permettent au système de fonctionner sur le

long terme, tout comme il serait utile d'en savoir plus sur celles qui conduiraient à son déclin. Néanmoins, il se dégage de nos recherches un certain nombre d'enseignements qui pourraient indiquer la voie à suivre aux gouvernements et aux partenaires non gouvernementaux cherchant à entreprendre des réformes de la gouvernance.

Premièrement, même si certains avancent que les réaffectations de personnel pourraient constituer une stratégie de désorganisation des réseaux de la corruption (Lambsdorff 2007), nos résultats nous conduisent à penser que la mutation des fonctionnaires n'est pas indifférente au maintien ou à l'extension des réseaux de corruption. Cette contradiction justifie des recherches supplémentaires pour mieux connaître le fonctionnement des réseaux de la corruption et trouver d'autres moyens de démanteler le système.

Deuxièmement, les réformes doivent concerner toute une gamme d'institutions. Une réforme exclusivement axée sur la forêt par exemple peut certes mettre en évidence des problèmes épineux au sein du ministère concerné, mais elle ne portera ses fruits que si l'on tente d'opérer des rapprochements entre toutes les institutions intéressées. Nous avons montré dans cet article que les paiements informels sont exigés par des fonctionnaires appartenant à différents ministères. Nous avons également indiqué comment les agents de l'administration exemplaires sont forcés de se plier aux règles du jeu de la corruption car ils n'ont aucun espoir que le système judiciaire leur rende justice s'ils respectent la loi.

Troisièmement, les institutions publiques doivent s'engager dans une campagne durable visant à asseoir leur pouvoir politique qui ne se mesure « pas seulement en ressources et en nombre de citoyens gouvernés mais également au degré de légitimité conféré à ses leaders par la population » (Fukuyama 2011, p. 43). Cet engagement nécessiterait de réaliser des arbitrages entre les plus hauts échelons du pouvoir dans la

mesure où, comme on l'a vu plus haut, les élites puissantes défendent ardemment le statu quo. Cette campagne, malgré ses difficultés et sa durée, est fondamentale pour que la lutte contre l'exploitation illégale des forêts ait une chance d'aboutir. La mise en œuvre de toute réforme du secteur forestier requiert de rétablir la légitimité du ministère dans un tel processus, tant aux yeux des exploitants artisanaux qu'à ceux de ses propres agents déconcentrés. La question de savoir si la classe politique actuelle est capable de réaliser les changements énoncés plus haut reste ouverte.

### Notes en fin d'article

<sup>1</sup> À la mi-2011, trois pays, le Ghana, la République du Congo et le Cameroun avaient signé un APV avec l'UE. Trois autres pays, la République centrafricaine, le Libéria et l'Indonésie avaient conclu des négociations et attendaient la signature officielle.