

## **Note n° 1**

**Stéphane Guéneau**

*Iddri*

*août 2004*

Depuis sa création en mai 2004, le groupe de réflexion sur la valorisation économique des forêts piloté par l'AfD et l'Iddri a abordé la problématique de la fiscalité forestière. Au terme des deux premières sessions de travail, plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- La fiscalité forestière poursuit plusieurs objectifs qui peuvent parfois apparaître contradictoires : capture de la rente forestière pour la fourniture de recettes aux budgets de l'Etat et des collectivités, incitation à l'industrialisation locale et à une transformation plus poussée, incitation à la gestion forestière durable.
- Pour être efficace, la fiscalité devrait être cohérente avec les objectifs de politiques forestières fixés par les Etats, simple et stable à long terme (éviter la superposition d'instruments fiscaux et les changements répétés de politique fiscale), incitative et liée à l'activité économique.
- La fiscalité n'est qu'un des outils économiques à disposition des politiques forestières. Elle doit être raisonnée dans le cadre d'un système de réglementation, de contrôle et de gouvernance en place.
- Les réformes fiscales en Afrique centrale font l'objet de contestations du fait de l'augmentation importantes des charges qu'elles font peser sur les entreprises forestières. Elles souffrent également de critiques quant à la complexité qu'elles induisent et à la capacité d'orientation des pratiques d'exploitation des forêts vers une gestion durable.
- Ces réformes n'éliminent pas le problème du double paiement des opérateurs économiques : l'accroissement des charges fiscales directes, s'il est légitime, n'a pas été contrebalancé par une diminution de la parafiscalité.

Au-delà de ces constats généraux, le groupe a décidé d'affiner la réflexion sur la fiscalité forestière en abordant les problématiques suivantes :

### **Gestion des risques politiques**

Compte tenu des risques d'instabilité politique des pays détenteurs des ressources, la sécurité des investissements n'est pas garantie. L'atténuation des risques pourrait permettre de limiter les pratiques dommageables et inciter les opérateurs à s'engager davantage vers l'aménagement durable des forêts.

- Qui doit prendre en charge les risques liés à l'instabilité politique?
- Quels systèmes imaginer pour atténuer ou mieux gérer les risques? Faut-il développer un système d'assurance ?

### **Gestion de l'incertitude et modalités d'accès à la ressource**

L'exploitation des forêts d'Afrique centrale s'opère dans un contexte d'incertitude forte : incertitude sur la nature et l'étendue des ressources forestières, donc sur leur valeur marchande, incertitude sur les prix de vente des bois et produits dérivés en raison de la volatilité des cours mondiaux. En raison de ce facteur d'incertitude, les mécanismes d'attribution concurrentielle des concessions qui ont été introduits pour limiter les dérives liées au système d'allocation discrétionnaire sont donc rejetés par une partie des exploitants. Par ailleurs, les opérateurs s'opposent aux dispositifs fiscaux qui ne sont pas liés à l'activité économique (taxes sur les surfaces non exploitées).

- Quels dispositifs permettraient de lever les incertitudes sur la valeur des ressources et d'améliorer les modalités d'accès à la ressource forestière ?
- Quelle adaptation des instruments fiscaux peut-on proposer qui permettrait de lever le facteur d'incertitude sur la valeur de la ressource ?
- Quelles devraient être les modalités d'attribution des concessions forestières ?

### **Fourniture des biens publics**

Malgré une pression fiscale renforcée depuis les réformes, les opérateurs privés qui interviennent dans les zones forestières en Afrique continuent de jouer un rôle significatif dans la fourniture des biens publics mondiaux (biodiversité) et locaux (infrastructures de transport, équipement de centre de santé ou fourniture directe de soins, équipements éducatifs et sportifs, équipements sociaux, etc.). Ce faisant, les entreprises prennent en charge une partie des fonctions régaliennes des Etats.

- Quels sont les biens publics liés à la ressource forestière à fournir ?
- Quelle est la part de fourniture des biens publics financés par les entreprises ?
- Peut-on placer les biens publics sur un même plan ? Biens publics mondiaux (biodiversité), biens publics qui profitent directement aux populations locales (santé, éducation, social) biens publics –à vocation plus générale (routes, équipement des communes voisines, etc.), transferts au profit de l'administration forestière et des autorités locales (primes, compléments de salaire, équipement de transport ou informatique, etc.)
- Comment clarifier la responsabilité de chaque acteur dans la fourniture des différentes catégories de biens publics ?
- Faut-il rémunérer les entreprises pour la fourniture de tout ou partie de ces biens publics ? L'APD doit-elle se concentrer uniquement sur la fourniture des biens publics mondiaux ?
- A partir de quels instruments et de quelles évaluations appuyer les entreprises ?

- Faut-il et comment renforcer le rôle de l'Etat et des collectivités publiques locales dans la fourniture des biens publics ?

### **Fiscalité et stratégies d'industrialisation**

L'aménagement forestier entraîne, indirectement, l'industrialisation des filières du fait de la limite de superficie exploitable chaque année et de la modification du volume exploitable issu des résultats des inventaires et des objectifs du plan d'aménagement. Mais la transformation des essences secondaires, généralement indispensable pour répondre aux nouvelles contraintes, n'est pas aisée en raison des surcoûts liés à l'étroitesse ou l'absence de marchés.

Par ailleurs, l'industrialisation vise à capturer la valeur ajoutée. Lorsqu'elle est décidée de manière indépendante de la ressource, elle peut conduire à générer des surcapacités de production, source de gaspillages et de mauvaise gestion forestière.

- Comment assurer la viabilité financière des stratégies d'industrialisation qu'impose l'aménagement durable des forêts ?
- Quelles stratégies d'industrialisation durables promouvoir à l'échelle nationale ?
- Quel doit être le niveau de transformation locale imposé par des mesures réglementaires ?
- Quel système de gestion des quotas de transformation locale peut-on proposer ? Quotas par entreprise ? Quota national associé à des permis d'exportation transférables attribués aux entreprises ?

### **Effets des instruments fiscaux**

Les réformes fiscales sont récentes en Afrique centrale. La superposition des instruments mis en œuvre pose la question de leur cohérence. Les impacts des différents instruments fiscaux, tant sur l'état de la ressource, que sur l'économie, sont sujets à controverses. Ils sont difficiles à appréhender dans une situation de changements simultanés dans les différentes composantes des contextes forestiers (aménagement, industrialisation, marché international, rapport avec les populations...), d'incertitude sur les effets des modes d'exploitation sur les ressources forestières en Afrique, et de gouvernance locale complexe.

- Quels sont les impacts des différentes combinaisons d'instruments (taxes aux frontières, redevances de superficie...) et de leurs modalités de mise en œuvre (attribution concurrentielle...) sur la durabilité des ressources forestières et sur l'économie des entreprises forestières ? Quelles sont les incidences des instruments sur le renouvellement du volume commercial potentiel ? Quels sont les effets des instruments sur la diversité biologique des forêts exploitées ?
- Quelles sont les adaptations nécessaires des instruments fiscaux qui tiendraient compte de ces impacts ?

### **Gouvernance et fiscalité**

Les réformes ont conduit à une augmentation et une complexification des charges fiscales qui pèsent sur les entreprises - à nuancer toutefois en fonction des pays. Dans le même temps, certaines taxes qui sont à la base des pratiques de corruption n'ont pas été supprimées et renchérissent les coûts de production des entreprises : certains prélèvements des organismes étatiques ou para-étatiques,

voire privés, ont une base légale bien que les services qu'ils rendent à la filière ne soit pas évident. D'autres taxes parafiscales sont constituées par un empilement de petits prélèvements (comme les péages routiers ou les papiers de dédouanement) plus ou moins appuyé par des textes légaux. Certains prélèvements pratiqués par des agents de l'État en toute illégalité peuvent se greffer sur cette parafiscalité. Enfin, il faut distinguer certaines obligations de paiement faites aux populations locales lors de l'abattage des arbres ou lors de certains conflits.

De plus, du fait de la faiblesse des contrôles, certains acteurs contournent les prélèvements fiscaux : gros exploitants, mais aussi "petites" ventes de coupes issues du secteur informel sur des marchés locaux. L'opacité des pratiques entre acteurs nuit au bon fonctionnement des instruments fiscaux.

- Quel système permettrait aux gouvernements de s'attaquer aux prélèvements illicites ?
- Y a-t'il et quels sont les prélèvements légaux qui, ne correspondant pas à de services réels aux entreprises et au bon fonctionnement de la filière, devraient être supprimés ?
- Quels systèmes promouvoir pour faire respecter les dispositions législatives sur l'aménagement durable : incitations (remises fiscales, aides financières) ou sanctions ?
- Comment établir une hiérarchie des délits (respect de l'obligation d'aménagement, respect de la rotation) ? Quelle sanction établir en fonction du degré du délit ? Fiscale (surtaxe) ou réglementaire (retrait de la concession) ?

## **Prochaines réunions du groupe de réflexion**

### ***9 septembre 2004***

Fiscalité forestière : impacts économiques et écologiques des différents instruments de fiscalité forestière

Gouvernance et fiscalité : parafiscalité, rôle des différents acteurs (Etat, secteur privé, ONG) dans la définition et la mise en œuvre de la politique fiscale.

Fiscalité forestière décentralisée

Introduction au débat sur les mécanismes financiers pour la gestion durable et la conservation des forêts.

Intervention de Remy Paris (OCDE) : « Les mécanismes de prime à la performance : intérêt et champ d'application. »

Renseignements et inscription : Stéphane Guéneau : [gueneau@iddri.org](mailto:gueneau@iddri.org)

### ***Sessions suivantes (dates non fixées)***

#### **1. Mécanismes financiers**

- Fonds pour l'environnement mondial
- Fonds forestiers nationaux

#### **2. Outils économiques et financiers pour le paiement des services environnementaux rendus par la forêt**

- Mécanismes économiques pour la contribution des forêts à la lutte contre l'effet de serre : problématique des puits de carbone

- Outils économiques et financiers pour la conservation de la biodiversité : concessions de conservation, *trust funds*
- Rémunération pour la contribution des forêts à la gestion des bassins versants.

### **3. Ecotourisme et valorisation des produits forestiers non ligneux**

- Economie des produits forestiers non ligneux : faune, viande de brousse, ressources génétiques, autres produits (fruits, etc.)
- Opportunités économiques liées à l'écotourisme en zone forestière tropicale