

Fiscalité forestière et gestion durable : quelques éléments de réflexion

photo : O. Langrand

Y-a-t-il un lien entre fiscalité forestière et gestion durable ? Autrement dit, des mesures fiscales appropriées peuvent-elles influencer sur le comportement des acteurs économiques et des populations et favoriser ainsi une meilleure gestion des ressources renouvelables ?

Apriori, la fiscalité a pour but d'approvisionner le budget de l'Etat : toute augmentation des recettes réduit d'autant le déficit du budget et contribue aux efforts d'ajustement du pays. Toute pression supplémentaire sur la forêt induit des recettes et serait donc bonne à prendre... au moins à court terme !

A l'inverse, la gestion durable, sur le long terme, ne serait-elle qu'une affaire de technique forestière (un excellent outil, l'aménagement forestier, dont les principes s'appliquent d'ailleurs tant aux forêts de production qu'aux aires protégées) et d'institutions (un service forestier fort, bien implanté sur le terrain, avec des personnels correctement formés donc efficaces) ?

Est-ce aussi simple... ?

Rappelons tout d'abord les objectifs généraux de la politique forestière des Etats africains producteurs de bois d'œuvre. Schématiquement, on peut en distinguer trois principaux :

- assurer une gestion durable des écosystèmes et le renouvellement de la ressource forestière ;
- favoriser l'industrialisation, par la transformation locale des bois ; la promotion des entrepreneurs nationaux est en général un objectif associé ;
- augmenter les recettes de l'Etat, des collectivités, des communautés et populations locales.

Ainsi, les objectifs de gestion durable, d'industrialisation, la fiscalité, apparaissent bien comme des volets indissociables d'une même politique forestière globale. En particulier, la fiscalité ne se conçoit pas

indépendamment du cadre législatif et réglementaire qu'est le code forestier.

Quels sont les instruments de la fiscalité forestière ?

Il s'agit d'un ensemble de taxes et redevances, que l'on peut regrouper, de l'amont à l'aval de la filière, en :

- des redevances à la surface concédée ou exploitée ;
- des redevances sur les volumes : volumes estimés sur pied par inventaire, volumes mesurés après martelage ou abattage, ou encore volumes entrée usine. Ici apparaît l'importante notion de **valeur du bois sur pied** ;
- des taxes à l'exportation de grumes ;
- des taxes à l'exportation de produits transformés (sciages, placages, contreplaqués, meubles).

Les redevances à l'amont sont en général faibles, difficiles à mettre en œuvre (il faut un service forestier nombreux et bien réparti sur le terrain) et présentent un mauvais taux de recouvrement. Les taxes à l'aval sont en général fortes, faciles à mettre en œuvre (il « suffit » de quelques douaniers ou d'une société de surveillance au port) et présentent de bons taux de recouvrement ; elles sont dégressives en fonction du degré de transformation.

Dans le cas du Cameroun par exemple, la taxe d'abattage est égale à 2,5% de la valeur FOB des grumes avec décote de 15%, tandis que les droits de sortie des grumes sont égaux à 17,5% de cette même valeur, soit sept fois plus. Les sciages sont, eux, taxés à 12,5%. Les droits de sortie des grumes représentent les deux tiers de la fiscalité totale.

Quelles peuvent être les conséquences de la politique fiscale sur la gestion forestière ?

Chaque taxe et redevance a son influence sur le comportement des acteurs de la filière et donc sur les conditions d'exploitation. Par exemple :

- une redevance à la surface relativement élevée incite à une gestion économe de l'espace et à une meilleure valorisation des essences secondaires.

- A l'inverse, une redevance faible permet l'obtention de concessions de grande surface, ce qui peut permettre d'allonger le temps entre deux passages en coupe et est bénéfique pour la régénération de la forêt.

- Une redevance à la surface pondérée selon la distance du port permet d'éviter une exploitation hyper-sélective (écrémage), concentrée sur les quelques essences dont les prix à l'export sont les plus rémunérateurs. Elle permet aussi l'ouverture à l'exploitation des massifs les plus reculés.

- Une faible taxe d'abattage incite à des gaspillages et à de forts abandons d'arbres abattus, en forêt et sur parc.

- Une taxation différenciée selon les essences permet une protection de certaines essences (taxation forte) ou la promotion des essences «secondaires», peu utilisées (taxation faible).

- Une forte redevance à la sortie des grumes est censée décourager les exportations et favoriser la transformation locale des bois et donc créer de la **valeur ajoutée** et encourager la diversification des essences utilisées.

Mais, si le rendement matière d'une scierie ou d'une unité de déroulage locale est plus faible qu'en Europe, la transformation locale entraîne un gaspillage de matière première (puisque'il faut plus de bois pour obtenir le même résultat).

Comme on le voit sur les quelques exemples ci-dessus, les choses ne sont pas si simples et parfois même contradictoires ! Les divers instruments fiscaux ont chacun des caractères incitatifs, mais pas tous dans le même sens !

Plus globalement, la gestion forestière a un coût. L'Etat doit avoir (i.e. se donner) les moyens de sa politique : il ne peut y avoir de gestion durable sans la présence sur le terrain d'un service forestier fort, motivé, formé, capable de définir les méthodes et normes d'aménagement avec les populations et les opérateurs, de les faire respecter, de contrôler la mise en œuvre des aménagements et plans de gestion.

Cela pose la question des moyens, et de leur pérennité dans la durée. L'affectation à la forêt, pour sa gestion, d'une partie des recettes forestières, par le biais par exemple de fonds forestiers natio-

Valeur ajoutée par la première transformation

(première approximation de la valeur ajoutée brute économique)
d'après Alain Karsenty, document de travail non publié

valeur ajoutée = valeur du m³ de produit transformé
- (valeur du m³ de produit brut/rendement matière)

exemple :

valeur FOB grume = 150 \$/m³
valeur contre-plaqué = 350 \$/m³
rendement matière = 50%

valeur ajoutée = 350 - (150/0,5) = 50 \$/m³

naux, est certainement une bonne approche... même si elle déroge au principe de l'unicité de caisse.

Et l'exportation de grumes ?

L'incitation fiscale notée ci-dessus étant importante mais insuffisante, plusieurs pays ont fixé dans la loi un taux minimum de transformation locale des bois (et donc par différence, un taux maximum d'exportation de grumes) et contingenté (système de quotas d'exportation) ou interdit l'exportation de grumes. Toutefois, l'industrialisation ne se décrète pas uniquement, elle se négocie et se met en place aussi dans la durée avec les opérateurs économiques !

Ajoutons que la Banque Mondiale est opposée par principe à l'interdiction d'exportation des grumes, jugée contraire à la liberté du commerce et, de plus, souvent contre-productive.

Il est également possible que le système de fiscalité actuellement en vigueur soit en contradiction avec l'objectif de

transformation locale : au Cameroun, par exemple, le code forestier prévoit l'interdiction totale de l'exportation des grumes à partir du 20 janvier 1999... alors que les taxes sur les exportations de grumes représentent aujourd'hui, comme noté



Valeur du bois sur pied

(calcul par la méthode de la valeur résiduelle - d'après Jean Aube, appui à l'élaboration d'une nouvelle législation forestière au Congo - commentaires sur les aspects fiscaux, FAO, 1996)

valeur du bois sur pied = prix FOB grume ou produit transformé
- coûts d'exploitation
- coûts de transformation le cas échéant
- coûts de transport
- coûts de manutention au port
- marge bénéficiaire "normale"

exemple : sapelli à Bétou (nord-Congo)

valeur FOB du m³ débité = 240.000 FCFA/m³ débité
coûts d'exploitation : 22.800 FCFA/m³ grume
soit avec un rendement de 33%, 22.800/0,33 = 69.182 FCFA/m³ débité
coûts de transformation = 42.250 FCFA
coûts de transport (fleuve puis train) = 44.205 FCFA
coûts de manutention à Pointe-Noire = 12.525 FCFA
marge bénéficiaire (40%) = 68.571 FCFA

236.733 FCFA

valeur du sapelli sur pied = (240.000 - 236.733)/0,33 = 9.900 FCFA/m³ grume

ci-dessus, les 2/3 des recettes fiscales. Comment compenser ce manque à gagner et dans quel délai ?

Un recentrage de la fiscalité de l'aval vers l'amont de la filière, visant notamment à donner au bois sur pied sa vraie valeur, semble indispensable, dans des conditions qui restent à définir.

En guise de conclusion...

Il y a bien un lien, comme le montrent les exemples simplifiés ci-dessus, entre fiscalité forestière et gestion durable. La politique fiscale a un caractère incitatif ; elle influe sur le comportement des opérateurs de la filière et se doit absolument d'être cohérente avec la politique forestière générale.

On l'aura également compris, tout ce qui touche à la fiscalité, au partage de la rente forestière entre les opérateurs économiques, nationaux ou étrangers, les populations riveraines, les collectivités locales, l'Etat (service forestier et trésor public) reste un sujet éminemment complexe et sensible.

On est au cœur même des débats sur le fonctionnement et le rôle de l'Etat, dans un contexte économique de privatisations et politique de décentralisation, au cœur des arbitrages entre objectifs à court et à long terme.

Enfin, tous ces sujets sont aussi pris en compte dans les politiques d'ajustement, que les gouvernements négocient avec le FMI et la BIRD.

Alain Chaudron

B.P. 1616

Yaoundé

e-mail : alain.chaudron@camnet.cm

