



HAL
open science

Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale

Alain Karsenty

► **To cite this version:**

Alain Karsenty. Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale. Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, 2002, 64, pp.5-36. hal-01200967

HAL Id: hal-01200967

<https://hal.science/hal-01200967>

Submitted on 17 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales

L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale

Alain KARSENTY

The controversial role of forest taxation regimes on tropical forests management practices. Issues and perspectives in Central Africa

Key-words:

forest taxation regime, forest royalties, management of tropical forest, Central Africa, forest economic rent, environmental taxes

Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales. L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale

Mots-clés:

fiscalité forestière, gestion des forêts tropicales, Afrique centrale, rente économique forestière, taxes environnementales

Summary – The effects of forest taxation regimes on logging and management practices in moist tropical forests have been assessed in opposite ways. In the meantime, donors are asking developing countries to reform their existing forest taxation regimes to improve the overall forest sector management.

The debate stands on two different aspects: the level and the distribution of the forest economic rent on one hand, and the balance between the upstream and the downstream part of the wood commodity chain on the other hand. In Central Africa, the amplitude of the forest rent has fluctuated during the last 30 years. If the influence of high rent levels on management practices is uncertain, one can say however that its lamination due to the low level of timber prices on the international markets led to an expansion of bad management practices. The recovery since the mid-1990's and the new regulation constraints have led a handful of forest operators to invest in management plan preparation. But the institutional instability and the endemic corruption in several countries within the sub-region are also key factors for the decision process toward the choice of management practices.

What is at stake is may be less the absolute level of taxes and royalties than the choice of optimal taxes combinations, coupled with new regime of access to the forest resources. In that view, forest control, taxes, and other foreseeable economic instruments – as transferable log exports quotas – are acting as a system. As the main forest companies in Central Africa are vertically integrated, analysis should take into consideration the industrial wood processing and its associated innovation potential, which leads to a differentiation between the economic rent level amongst companies. On that basis, the taxation regime, backed by regulations enforcement, can contribute to stir up the selection process leading to increase the general level of efficiency within the forest sector.

Résumé – L'effet de la fiscalité forestière sur les pratiques d'exploitation et de gestion des forêts tropicales fait l'objet d'appréciations contradictoires, alors que les bailleurs de fonds poussent les pays à réformer leurs dispositifs fiscaux pour améliorer la gestion du secteur. Le débat au cœur des réformes concerne moins le niveau absolu des taxes et redevances que le choix de combinaisons optimales de taxes, couplées avec de nouvelles modalités d'accès aux ressources forestières. Dans cette perspective, le contrôle forestier, les taxes et d'autres instruments économiques forment un système. Le caractère verticalement intégré des principales sociétés forestières en Afrique centrale oblige à prendre en compte la transformation industrielle du bois et son potentiel d'innovation qui conduit à une différenciation des niveaux de rente entre les opérateurs. Ainsi, la fiscalité, appuyée par une réglementation appropriée, peut contribuer à nourrir un processus de sélection favorable à une meilleure efficacité des entreprises forestières.

* CIRAD-Forêt, Campus de Baillarguet, TA 10/D, 34398 Montpellier cedex 5
e-mail: alain.karsenty@cirad.fr

EN Afrique Centrale¹, où se concentrent les forêts les plus importantes du continent, l'exploitation industrielle du bois est une activité économique majeure, qui fournit les recettes d'exportation les plus importantes après les hydrocarbures ou les minéraux précieux. Pour des raisons tenant à la fois à la composition floristique très diversifiée des forêts africaines et à la position du continent dans les réseaux d'échanges commerciaux internationaux, le prélèvement de la matière ligneuse reste très sélectif, et seule une cinquantaine d'essences – sur plusieurs centaines présentes au total – sont prélevées en routine. Loin des côtes, le prélèvement moyen est de 10 à 15 m³, soit un peu plus d'un arbre à l'hectare; mais les récoltes peuvent être sensiblement plus élevées si les coûts de transport sont faibles. Du point de vue de la production de bois, une meilleure valorisation de la ressource forestière passe par une intensification maîtrisée de l'exploitation sur des surfaces aménagées. Avec le développement rapide des capacités locales de transformation du bois ces dix dernières années, les prélèvements tendent à augmenter et nombre d'espèces « nobles » se raréfient ou tendent à disparaître. La part des exportations de grumes dans le commerce du bois a notablement diminué dans l'un des principaux pays producteurs de la région, le Cameroun, et des mesures restreignant la sortie du bois brut sont de plus en plus fréquemment introduites dans les nouvelles législations, comme au Congo, en République centrafricaine (RCA) et au Gabon.

Dans cette région, les forêts relèvent du régime de la domanialité, et la grande exploitation est effectuée par des entreprises privées – européennes, asiatiques, proche-orientales ou nationales – à travers un régime de concessions forestières établies pour des durées plus ou moins longues (15 ans au Cameroun, 30 ans au Gabon, 99 ans en RCA, par exemple). Des cahiers des charges sont attachés à ces concessions. Ils comprennent notamment l'obligation – récente et seulement en partie respectée – d'effectuer des inventaires forestiers et de procéder à un aménagement de la superficie concédée selon des normes fixées par l'administration. Dans la région, seul le Cameroun a mis en place un système d'appel d'offres, comprenant une composante financière, pour l'attribution des concessions. Dans les autres pays, les attributions de gré à gré restent la règle. La foresterie privée est quasiment inexistante, tandis que la foresterie communautaire et communale est d'introduction très récente dans un ou deux pays de la région, et encore de façon très limitée.

¹ Sont évoqués dans cet article les pays forestiers de cette région, soit le Cameroun, le Gabon, la République centrafricaine (RCA), le Congo-Brazzaville, la Guinée équatoriale et la République démocratique du Congo.

Les concessions ne sont pas transférables entre les opérateurs économiques. Bien que des transactions sur d'importantes surfaces de forêt ne soient pas rares dans un pays comme le Gabon, les lois font obligation aux concessionnaires de remettre les superficies à l'État en cas de défaillance. Au Gabon et au Cameroun, certaines zones ou types de permis forestiers sont réservés aux nationaux, et leurs attributaires négocient souvent leurs droits d'exploitation à des entreprises industrielles. Cette pratique, non prévue par les lois mais largement tolérée, est qualifiée « d'affermage » et n'est pas régulée.

LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT DE CAPTURE DE LA RENTE ÉCONOMIQUE FORESTIÈRE

La fiscalité forestière est là une fiscalité spécifique, qui s'ajoute à la fiscalité générale des entreprises, et est perçue pour l'accès à la ressource forestière, l'exploitation et la commercialisation du bois ou d'autres produits forestiers. Dans cet article, on s'intéressera uniquement au bois d'œuvre dans les forêts tropicales humides d'Afrique centrale.

On doit distinguer, au sein de la fiscalité forestière, deux familles d'instruments :

- les redevances, contreparties de l'usage marchand d'une ressource naturelle renouvelable qui est un patrimoine national, et qui sont d'abord des outils de collecte de rente.
- les taxes forestières, qui doivent être considérées principalement comme des instruments d'orientation des pratiques d'exploitation et de gestion de la ressource forestière tout au long de la filière ².

Les redevances peuvent être assises sur des superficies ou des produits. Mais elles peuvent être également assises sur la vente d'un droit, comme celui de collecter ou d'exporter des produits issus de la forêt.

La rente économique forestière

La définition de la rente économique que donne le *Dictionary of Economics* (Penguin), soit « *la différence entre le revenu dégagé d'un facteur de production et la rémunération nécessaire pour conserver ce facteur dans la même utilisation* » ³, rompt l'identification implicite que faisait Ricardo entre rente

² Dans ce document, on a souvent utilisé le terme de « taxe » dans son sens générique, même si le terme de redevance était parfois plus adapté.

³ On retrouve la conception d'A. Marshall pour qui la rente est synonyme du « surplus du producteur ».

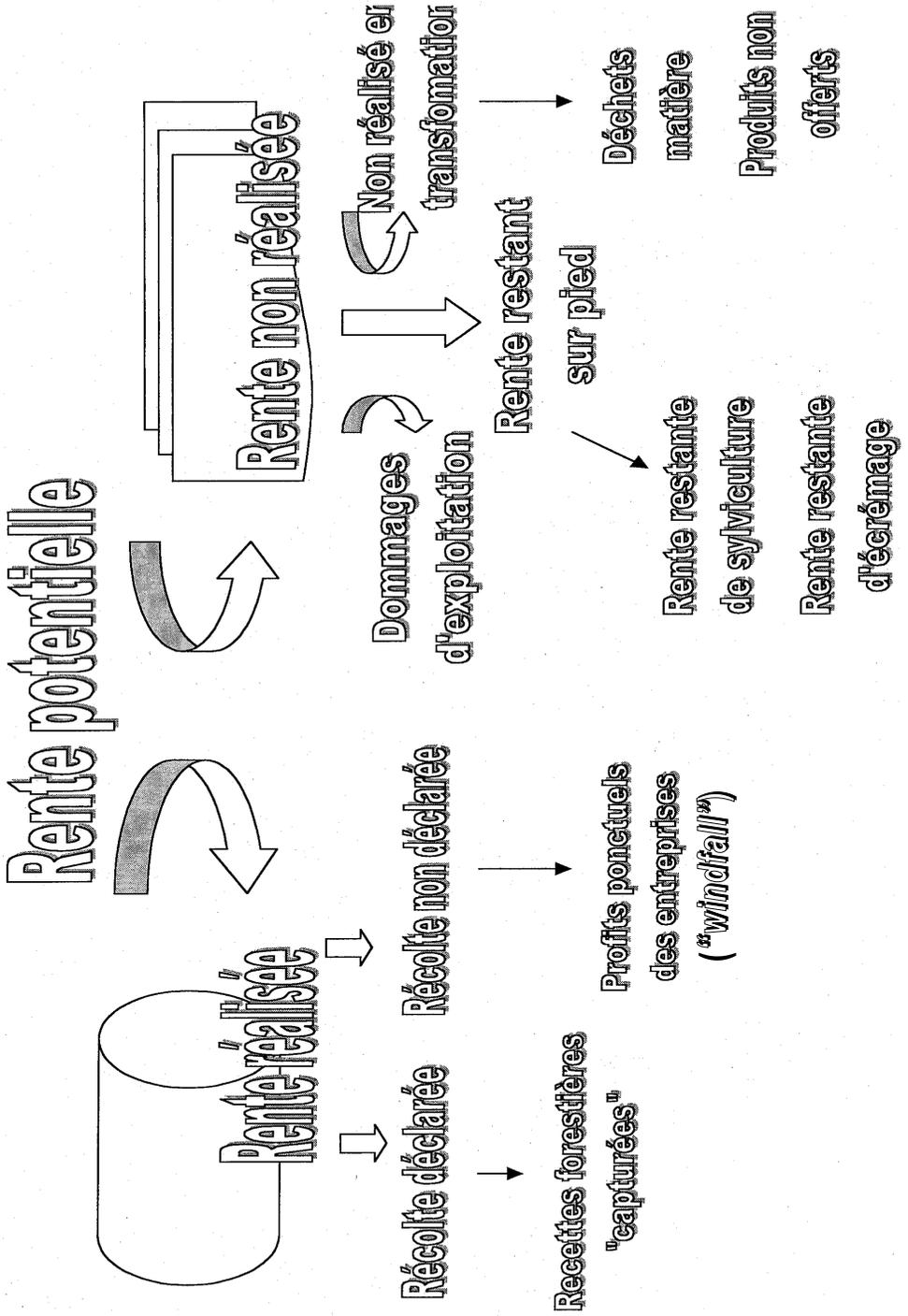
et rareté (chez Ricardo, la rareté des terres fertiles se manifeste avec l'augmentation des besoins). Cette définition permet la prise en compte de l'innovation (technique, économique, commerciale). Elle diffère également d'une conception restrictive de la rente donnée par le *Palgrave Dictionary of Economics* qui la définit comme la part du revenu liée à la rigidité absolue de l'offre de certains biens, ceux dont l'offre ne peut augmenter du fait de leur rareté et de leur caractère non-reproductible (Champagnat, 1997).

La rente économique forestière a d'abord été assimilée à la rente foncière différentielle dite «de type 1», la richesse commerciale de la ressource ligneuse déterminant l'amplitude de cette rente. Outre la richesse intrinsèque, la **rente de forêt primaire** (Repetto *et al.*, 1989) est très largement supérieure à la rente de forêt secondaire – si elle existe – du fait de la qualité et de la taille des arbres⁴. La localisation plus ou moins proche des ports d'exportation ou des marchés locaux est un autre facteur qui détermine l'amplitude – ou simplement l'existence – de la rente économique forestière. Plusieurs auteurs anglo-saxons contemporains (Repetto, 1988; Vincent, 1990) élargissent cette définition et tendent à identifier la rente forestière à la valeur marchande *potentielle* du bois sur pied, que celle-ci soit réalisée par l'exploitant, laissée sur pied par l'écrémage ou les règles de sylviculture, ou détruite par les opérations d'exploitation et d'extraction ou par une médiocre transformation industrielle (voir schéma page suivante). Hyde *et al.* (1991) vont plus loin et introduisent une dimension temporelle puisqu'ils considèrent que le calcul de la rente devrait tenir compte également des coûts d'entretien et de renouvellement de la ressource (sylviculture, contrôle, replantation...).

Par convention, nous retiendrons deux concepts: le concept de «rente économique forestière» au sens de profits au-dessus d'un taux de profit «normal» (bien que ce dernier soit difficile à déterminer) et le concept de «rente potentielle» qui renvoie à la valeur **marchande** potentielle du bois sur pied. Le graphique de la page suivante schématise ce concept de rente potentielle, lequel ne doit pas être confondu avec la notion de «valeur économique totale d'un écosystème» qui consiste à tenter de chiffrer monétairement l'ensemble des fonctions de la forêt, y compris pour les services non-marchands (conservation de la biodiversité, valeurs d'existence...).

⁴ Ce qui est, en Asie du Sud-Est, l'un des moteurs de la conversion massive des forêts précédemment exploitées («*logged-over forests*») en espaces agricoles ou en boisements artificiels, la disparition de la rente sur des forêts secondarisées conduisant les grandes compagnies forestières asiatiques à la migration planétaire (dans les autres bassins de forêt dense primaire comme l'Amazonie, le Bassin du Congo ou dans des pays comme le Cambodge et la Papouasie-Nouvelle-Guinée), ou au transfert des intérêts dans de nouvelles activités (plantation de palmiers à huile ou d'arbres à croissance rapide destinés à la pâte à papier, par exemple).

Schéma de la « rente potentielle » chez les économistes forestiers contemporains (adapté de Gillis, 1992)



La fonction première de la fiscalité forestière est de « capturer » la rente (au sens de surprofit) mais l'existence d'une rente potentielle (valeur marchande non réalisée) indique qu'il existe différentes manières pour les agents économiques de **recréer de la rente** (nouveau surprofit). Certaines de ces manières sont négatives du point de vue de la gestion durable (accroître la part de la rente « non-capturée » en fraudant, non-respect des règles de sylviculture comme le diamètre minimal d'exploitation...); en revanche, d'autres sont positives (diminution de « l'écrémage »⁵, réduction des pertes de bois à l'abattage et sur les parcs, fabrication de produits à plus forte valeur ajoutée, diminution ou valorisation des déchets matière...). Cette approche dynamique permet de mieux appréhender les notions de « sortie par le bas » et « sortie par le haut » que j'introduirai par la suite.

Amplitude de la rente et modalités de gestion des forêts : le débat

Un économiste comme Gillis (1992) voit dans l'objectif de « capture de la rente » (par l'État), un moyen de limiter la propension à agir à court terme des opérateurs « chasseurs de rentes » (*rent seekers*). Ceux-ci ont, par définition, une forte propension à la mobilité peu compatible, considère-t-on, avec le temps long nécessaire en foresterie. Dans un débat serré, mené dans le *World Bank Research Observer* avec Hyde (Hyde *et al.*, 1996; Hyde, 1998), Vincent et Gillis (1998) préciseront qu'ils ne pensent pas que la capture *totale* de la rente par l'État soit nécessaire pour une allocation efficace des terres ou une bonne gestion forestière, même s'ils considèrent que les taxes et redevances peuvent avoir une influence négative si elles ne sont pas assises de manière adéquate (ne pas taxer le bois à sa valeur réelle maintient artificiellement la viabilité de firmes inefficaces, par exemple).

Plusieurs auteurs insistent également sur l'augmentation de la **demande de superficie** d'exploitation forestière qu'engendre l'existence d'un taux de profit, dans le secteur forestier, supérieur aux taux de profit de la moyenne des autres secteurs (Repetto, 1988). Il est exact qu'une faible pression fiscale (permettant une forte rente) accroît « l'aire de rentabilité » de l'exploitation forestière en rendant profitable l'exploitation

⁵ En foresterie, l'écrémage, ou exploitation hyper-sélective, est le fait de concentrer le prélèvement sur quelques rares essences de haute valeur, ce qui empêche une exploitation équilibrée et progressive des massifs forestiers, conduit à une « surconsommation » d'espace pouvant représenter une menace pour les massifs forestiers (multiplication des voies d'accès) et réduit la valeur commerciale potentielle de la deuxième rotation (toutes les essences de haute valeur ayant été prélevées, seules restent des essences secondaires qui ne permettront peut-être pas de rentabiliser l'exploitation).

de certaines forêts éloignées. Une vérification empirique a été fournie en Afrique centrale avec la dévaluation du franc CFA : le doublement instantané du prix, exprimé en F CFA, du bois exporté a permis de rendre économiquement profitable l'acheminement d'un certain nombre d'essences de valeur marchande moyenne issues de forêts éloignées (le poids relatif des coûts de transport s'abaissant). Plus généralement, un certain nombre de massifs forestiers éloignés, dont l'exploitation n'était pas rentable avant la dévaluation – du fait du rapport entre coût du transport et prix des bois – sont devenus économiquement viables pour l'exploitation du bois, ce qui a permis un accroissement des surfaces attribuées et exploitées. Mais, d'un autre côté, ce rétablissement de la rentabilité des activités forestières est sans doute aussi un des facteurs qui ont contribué à rendre envisageable l'adoption de plans d'aménagement par un certain nombre de sociétés forestières, avec l'emploi d'ingénieurs forestiers et l'investissement dans des dispositifs dont la rentabilité (éventuelle) est différée dans le temps. On reviendra sur ce point plus loin.

Plusieurs économistes soulignent également l'influence du niveau de la rente économique forestière sur le développement et les caractéristiques des industries de transformation du bois, lieu de la constitution de la valeur. Le risque pointé ici est celui d'une mauvaise efficacité de l'industrie du bois liée à une « politique de la ressource bon marché » (D'Silva et Appanah, 1993), qui serait la conséquence d'une mauvaise capture de la rente forestière par l'État, et qui permet aux industriels d'approvisionner leurs usines à bas prix. Du fait sans doute de la difficulté d'introduire cette dynamique dans les modèles construits pour rendre compte de l'influence des taxes sur les comportements des exploitants forestiers, les liens entre prix du bois sur longue période et performance des structures industrielles de transformation ne sont pas souvent explicités⁶. L'observation empirique permet toutefois de confirmer les intuitions théoriques. Parmi les industriels du bois les plus efficaces, on compte les transformateurs italiens et japonais. La caractéristique commune de ces industriels est d'être strictement spécialisés sur la transfor-

⁶ La plupart des modèles de rente forestière se limitent à l'exploitation forestière sans prendre en considération la transformation du bois (voir par exemple les modèles de Boscolo et Vincent, 2000). Dans une polémique avec Vincent et Gillis (1998), Hyde (1998) expose un modèle d'utilisation des terres où les variables principales sont les coûts de transport (distance des forêts) et la valeur du bois une donnée « exogène ». Il en déduit que la rente économique dans une forêt primaire exploitée est presque toujours nulle (sinon ces forêts auraient été exploitées auparavant), ce qui l'amène à conclure qu'environ 40% des forêts du monde ne sont pas menacées, car situées au-delà du point géographique où la rente s'annule. Pour Hyde, seuls des changements importants et brutaux des prix relatifs (construction d'infrastructures routières, relâchement des règles sylvicoles...) créent des rentes importantes. Mais cette approche semble négliger le potentiel permanent de recréation de rente par l'innovation technique liée à la transformation du bois, particulièrement manifeste dans un contexte d'intégration verticale qu'on retrouve tant en Afrique que dans une partie de l'Asie du Sud-Est.

mation du bois et d'acheter leur matière première (grumes) sur les marchés internationaux où règne une concurrence active. Prix d'achat du bois élevé et efficience semblent bien corrélés en ce qui les concerne⁷.

D'autres études conduites en Asie du Sud-Est (World Bank, 1991) ont conclu que les surprofits de l'exploitation forestière constituaient l'une des raisons majeures de la non-considération par les exploitants de mesures de planification des pistes de débardage, dont il a été montré qu'elles sont susceptibles de limiter les dégâts d'exploitation (et donc favoriser la régénération) tout en diminuant les coûts des opérations (réduction du temps de fonctionnement des engins et des distances parcourues). Le faible pourcentage représenté par ces gains potentiels rapportés au profit total annuel (3 à 8 % seulement d'après l'étude de la Banque mondiale) dissuaderait les opérateurs d'investir au préalable dans des actions de formation du personnel et d'acquisition de compétences en planification spatiale et temporelle des opérations⁸. Pour les auteurs de cette étude, une diminution des profits de court terme devrait inciter les opérateurs à rechercher plus systématiquement des gains de productivité, que ce soit au cours des opérations d'exploitation ou à l'occasion de la transformation du bois. Si l'objectif de maximisation des gains actualisés sur une période longue est le seul qui guide l'opérateur, la diminution de la rentabilité de **court terme** de l'exploitation devrait conduire les opérateurs à conclure qu'il est de leur intérêt « d'investir dans les arbres » et de choisir des méthodes d'exploitation minimisant les dégâts et laissant espérer un volume important en seconde coupe.

Mais d'autres auteurs ont un point de vue différent. Leruth *et al.* (2001) considèrent que si la taxe portait sur les dommages, elle pourrait avoir un rôle incitatif. Mais dans la mesure où la taxe porte sur l'exploitation elle-même, elle ne sert à rien (fausse assimilation avec la taxe pigouvienne⁹ qui

⁷ Ceci est également la principale explication de ce qui est considéré par les non-spécialistes comme le « mystère » de la persistance de l'exportation des grumes dans les pays en développement (mais également dans certains pays développés) : pourquoi les prix des grumes sur le marché international sont-ils parfois si élevés qu'ils dissuadent les forestiers de livrer leur bois aux usines locales, malgré les coûts de transport et les fortes taxes qui affectent l'exportation des grumes ? Parce qu'il existe, en dehors des frontières, des entreprises de transformation et de vente de bois capables d'offrir des prix assez élevés pour supporter les coûts supplémentaires liés à l'exportation des grumes.

⁸ Cette même étude de la Banque mondiale concernant la Malaisie remarquait que les exploitants, adoptant une attitude typique de « *free-riders* » (opportuniste), préfèrent attendre que l'État fasse les investissements nécessaires à la formation des personnels, en espérant en bénéficier sans bourse délier. Dans le cas particulier de l'Afrique centrale, on insistera pour notre part sur les faiblesses de management des entreprises forestières et leur réticence à effectuer des ajustements qui ne peuvent se limiter à un seul segment de l'activité de l'entreprise mais exigent une véritable « remise à plat » de celle-ci.

⁹ Du nom de l'économiste britannique Pigou qui, en 1920, a formulé la théorie des « effets externes » ou « externalités » et a proposé, si ces effets externes sont négatifs, l'utilisation de l'outil fiscal pour réduire l'écart entre coût social et coût privé des dommages (« internaliser les effets externes »).

visé à l'internalisation du coût social des dommages). Pire, selon eux, elle contribue à accroître les mauvaises pratiques. En réduisant le taux de profit, la taxe réduit la valeur future de la forêt exploitée. On suppose qu'à récolte égale on a deux méthodes d'extraction : l'une onéreuse mais qui réduit les dommages (type « *helicopter logging* »¹⁰) et l'autre moins onéreuse qui accroît les dommages (type « *bulldozer logging* »). La réduction de la rente par l'accroissement de la pression fiscale pousse les exploitants à réduire le coût des opérations. Le choix sera donc systématiquement celui de la méthode la moins coûteuse, celle qui accroît les dégâts et réduit la valeur future de la ressource. Seule la perspective de la gratification ultérieure d'un paiement reflétant la valeur de la forêt à l'issue de la durée du permis est susceptible de changer les choix présents, disent les auteurs¹¹.

Ce raisonnement met l'accent, ce qui est assez rare pour être souligné, sur la spécificité de la foresterie par rapport à d'autres ressources naturelles et à la problématique de la pollution (émissions de produits polluants). En outre, cette thèse peut recevoir un semblant de vérification empirique en Afrique : les observateurs s'accordent pour dire qu'il y a une vingtaine d'années, les méthodes d'exploitation de nombreux exploitants étaient nettement meilleures qu'aujourd'hui. Elles comprenaient une planification assez systématique des routes et des pistes de débardage et des cartes à bonne échelle où chaque pied destiné à être exploité était reporté. La baisse durable du prix des bois tropicaux, qui a marqué les années 1980, a conduit ces exploitants à renoncer à ces techniques, coûteuses à **court terme**. Il faut cependant nuancer les conclusions qu'on pourrait tirer de ces faits empiriques. De l'aveu même des acteurs, c'est **la modestie de leur assise financière** qui les a forcés à renoncer à ces méthodes, introduites moins par souci de gestion durable que par logique de rationalisation économique. De la même manière qu'en situation de crise les firmes les moins assurées financièrement sacrifient en priorité leurs dépenses en recherche et développement, les compagnies forestières en situation de crise ont sacrifié leurs dépenses immédiates quand bien même celles-ci devaient accroître leurs bénéfices à moyen terme.

Ces remarques peuvent amener à au moins deux conclusions :

– premièrement, il est difficile d'imaginer une gestion forestière durable qui serait mise en œuvre avec une rentabilité négative, voire simplement médiocre. Le redressement des cours du bois tropical, notamment africain, depuis 1993-1994, correspond également à un renouveau des perspectives de l'aménagement forestier, complètement

¹⁰ Cette pratique, qui consiste à enlever par hélicoptère les grumes abattues en forêt, utilisée parfois en Asie-Pacifique quand les conditions de rentabilité sont réunies, réduit considérablement les dégâts aux peuplements forestiers en limitant la pénétration des engins lourds.

¹¹ C'est la notion de « *performance bonds* » ou primes de performance, qui ne sera pas développée ici (voir Blakeney, 1993 ; Karsenty, 1999 ; Leruth *et al.*, 2001).

gelées depuis des années malgré l'ancienneté de la connaissance des méthodes de base de cet aménagement en Afrique;

– deuxièmement, les capacités des sociétés forestières constituent une variable critique pour s'assurer de l'irréversibilité des changements de méthodes de gestion forestière et de la pérennité des innovations introduites dans les techniques d'exploitation et de transformation. Cela signifie que les nouvelles contraintes d'aménagement – si elles deviennent bien, comme le prévoient les nouveaux codes forestiers, la condition indiscutée des activités forestières dans tout le bassin du Congo – tendent à exercer une pression sur les opérateurs les moins qualifiés ainsi que sur ceux dont la surface financière est trop limitée pour résister aux inévitables variations conjoncturelles du marché des bois. Ceci a en outre des implications politiques : les objectifs de promotion d'entrepreneurs forestiers africains peuvent être contradictoires avec la sélection d'opérateurs capables d'absorber les fluctuations de conjoncture sans remettre en cause les investissements qu'ils ont effectués dans les aménagements forestiers.

Conclusion sur les effets du niveau de pression fiscale sur les pratiques des opérateurs

Si l'on peut légitimement être sceptique sur les effets positifs qu'entraînerait mécaniquement une hausse de la pression fiscale, il faut considérer d'un autre côté les effets d'une sous-fiscalisation du secteur sur le comportement des acteurs économiques.

Les observations empiriques montrent – en forêt comme dans d'autres secteurs – qu'une rente élevée est un facteur considérable **d'inertie** dans les choix des techniques, surtout lorsque l'accès à la ressource est géré selon des modalités politiques dominées par le clientélisme. Si de réelles contraintes techniques existent (absence de marché pour certaines essences, coût élevé du transport), des marges de progrès à court et moyen termes, liées simplement à une formation adéquate du personnel et à une gestion un peu plus professionnelle (la proportion des entreprises forestières tenant une comptabilité analytique, par exemple, est faible en Afrique centrale), peuvent être constatées dans de nombreuses entreprises. Pearce *et al.* (1999) s'étonnent : « *In some cases it would appear that the most profitable regime is not employed. The Reduced Impact Logging [RIL] might, for example, lower costs but not be used, perhaps because of ignorance or for reasons that remain unclear* ». Pourtant ce n'est pas la première fois que l'on constate que des agents économiques n'utilisent pas les innovations techniques et organisationnelles disponibles, surtout s'ils bénéficient de rentes confortables. On sait aussi qu'il y a des obstacles psychologiques réels, un manque de capacités managériales et

de fortes rigidités organisationnelles¹². De plus, la nécessité de changer n'est pas toujours évidente aux yeux des exploitants, habitués à ouvrir de nouveaux fronts d'exploitation forestière lorsqu'une zone est épuisée.

Si incontestablement une pression fiscale accrue ne garantit pas l'usage de meilleures techniques, le maintien d'une très faible pression et le gaspillage du bois (en forêt et aussi au cours de la transformation) sont généralement corrélés. Un renforcement de la pression fiscale (là où celle-ci est initialement basse) est aussi un **signal** de rareté de la ressource, adressé dans le cadre d'une politique forestière cohérente aux opérateurs présents et futurs. Là où les auteurs les plus sceptiques sur l'accroissement de la pression fiscale ont parfaitement raison, c'est que si cet accroissement ne s'accompagne pas d'un contrôle et de la mise en œuvre de règles d'aménagement, le résultat sera désastreux. Il faut cependant s'attendre plus à un accroissement de l'exploitation illégale – qui est le véritable problème – qu'à un accroissement des dégâts, dont l'amplitude est, en Afrique centrale, relativement limitée par le caractère très sélectif de l'exploitation.

Les réformes inspirées par la Banque mondiale

La Banque mondiale s'est intéressée au début des années 1990 à la problématique de la fiscalité forestière. Un texte remarqué, celui de Grut *et al.* (1991), publié dans la collection des documents techniques de la Banque mondiale, mettait l'accent d'une part sur l'insuffisance de la collecte de la rente économique forestière par les gouvernements africains et, d'autre part, sur la structure « inadéquate » de la fiscalité forestière marquée par la prédominance des droits et taxes de sortie. Il n'a été souvent retenu de leur texte (et considéré un peu rapidement ensuite comme la position de la Banque mondiale) qu'une de leurs principales propositions : le report « en amont » de la fiscalité (taxe unique de superficie, éventuellement indexée sur la valeur du bois contenu dans le permis), destinée notamment à lutter contre l'écroulement et le gaspillage de matière.

Même s'il est difficile de parler d'une position officielle et détaillée de la Banque mondiale en matière de réforme fiscale en Afrique, on

¹² Dans certains groupes européens opérant en Afrique centrale, le « *turn-over* » des responsables des branches locales (directeurs d'exploitation, chefs de chantier, responsables d'usine...) est très fort, ce qui empêche d'investir sur une réorganisation complète du mode d'exploitation et de transformation. À l'opposé, les compagnies ayant fait des progrès notables dans la mise en œuvre de l'aménagement se singularisent par la stabilité de leurs cadres et l'emploi d'ingénieurs forestiers (seule une dizaine de sociétés en Afrique centrale ont recruté, à ce jour, des ingénieurs forestiers).

retrouve cependant un certain nombre de principes communs dans les différents documents ou initiatives prises dans la sous-région. Ces principes peuvent être résumés dans les points suivants :

- accroissement de la part relative de la fiscalité « amont » par rapport aux droits et taxes de sortie ;
- niveau de la fiscalité reflétant la valeur marchande de la ressource (utilisation de prix de marchés, type valeurs FOB) ;
- procédure compétitive d'attribution des permis reflétant la « disposition à payer » (*willingness to pay*) des opérateurs pour l'accès à la ressource ;
- non-affectation automatique des taxes forestières au secteur forestier (principe de la caisse unique, qui n'est pas propre au secteur forestier).

En ce qui concerne les politiques commerciales, la Banque mondiale est généralement opposée aux politiques d'interdiction d'exporter des grumes. Grut *et al.* admettent la légitimité d'une certaine incitation au développement des industries locales, mais suggèrent que la taxe sur les exportations de grumes (présentée comme un pis-aller puisque le report de la fiscalité en amont est fortement recommandé) soit utilisée de préférence à l'interdiction, pour des raisons d'efficacité économique. Dans les débats sur la réforme de la fiscalité au Cameroun, la Banque mondiale s'est opposée à un écart trop important entre la taxe sur les grumes destinées à l'exportation et celle sur les produits transformés et exportés, de crainte que cet avantage fiscal ne constitue une subvention indirecte aux usines locales avec des conséquences négatives : d'une part, une affectation arbitraire de ressources financières limitées à un secteur de l'économie au détriment d'autres qui sont peut-être plus prioritaires, et d'autre part, une forte protection de l'industrie du bois génératrice d'inefficacité technico-économique.

Les critiques et les craintes

Critiques émanant du secteur privé

Les principes de la Banque mondiale en matière de fiscalité forestière ont été critiqués par le secteur privé, vivement opposé à un accroissement des taxes d'amont, notamment de la taxe de superficie, et à l'introduction d'un mécanisme d'enchères qui amène les opérateurs à dévoiler leur « disposition à payer » et risque de les entraîner dans des processus de « surenchères ». Outre l'opposition à une hausse absolue de la pression fiscale, le secteur privé a mis en avant un certain nombre d'arguments pour s'opposer à la hausse du poids relatif de la redevance de superficie. Arguments parmi lesquels on retiendra :

- le fait que la redevance de superficie est déconnectée de l'activité économique, laquelle dépend de l'état du marché. Le paiement est effec-

tué avant la vente du bois, quel que soit le nombre d'arbres abattus et leur prix de vente sur le marché;

– le fait que les surfaces ouvertes annuellement à l'exploitation sont réduites en raison de l'aménagement¹³ alors que la taxe porte sur l'ensemble de la superficie concédée;

– l'argument de la lutte contre l'exploitation trop sélective («écrémage») est rejeté au motif qu'un prélèvement d'une gamme élargie d'essences ne dépend pas de la volonté de l'exploitant mais de l'état du marché.

Dans les débats qui ont accompagné l'audit économique du secteur forestier (CIRAD, 2000) au Cameroun, il apparaissait clairement que les opérateurs privés, exploitants comme transformateurs, préféreraient la taxe d'abattage (liée à l'activité) et les droits de sortie (liés à la réalisation de la vente) aux taxes ou redevances en «amont». Les transformateurs, pour leur part, étaient spécialement opposés à une hausse des droits de sortie sur les produits transformés, au nom de la protection de la base industrielle nationale.

Les autres critiques (et leurs limites)

En dehors du secteur privé, un certain nombre d'arguments en faveur de redevances de superficie modérées en Afrique centrale sont régulièrement avancés. L'un d'eux est que, pour rentabiliser l'aménagement, construire des usines et rendre plus praticables les rotations de longue durée, il serait nécessaire que les opérateurs puissent disposer de vastes superficies¹⁴. Renchérir le coût unitaire de la surface de forêt conduirait à réduire le nombre des grandes concessions, ce qui serait un handicap pour l'aménagement et la gestion durable¹⁵.

Cet argument prend pour hypothèse que les caractéristiques de l'exploitation forestière en Afrique centrale n'évoluent pas, ou seulement

¹³ Un des principes de base de l'aménagement «par contenance» est la division d'un permis forestier en n parcelles (n variant entre 20 et 40) appelées «assiettes de coupe». Chaque année, l'exploitant n'est autorisé à exploiter qu'une assiette de coupe (donc $1/n$ de la superficie du permis). Ainsi au bout de 30 années (valeur moyenne de n correspondant à la rotation), l'ensemble du permis a été exploité et l'exploitation revient à son point de départ pour entamer un nouveau cycle de coupe.

¹⁴ En Afrique centrale, les superficies des concessions sont parfois limitées (200 000 hectares au Cameroun, 250 000 au Gabon – qui devraient être portés à 600 000 par le nouveau code forestier). Au Congo-Brazzaville, plusieurs concessions excèdent le million d'hectares dans le nord du pays, et en RCA une société détient un permis de 650 000 ha. Toutefois, les opérateurs parviennent à contourner les limites de superficie en dédoublant leurs sociétés ou en utilisant des prétextes et contrôlent ainsi, pour certains, autour de 650 000 ha au Cameroun et 1 million ha, voire plus, au Gabon.

¹⁵ Rapporté par Chaudron (1997) à propos des débats au Congo-Brazzaville.

très lentement. Or, une hausse des redevances de superficie augmentant le coût d'acquisition de la ressource est susceptible de constituer une incitation à la diminution des gaspillages et des pertes de bois au niveau des chantiers : inventaires plus complets et plus soigneux, efforts pour limiter les pertes de bois à l'abattage, gestion des parcs à bois plus rigoureuse. Au niveau de la transformation également : récupération des parties non-exportables des grumes (culées et tête des billes, parties fendues à l'abattage), augmentation des rendements matière pour les produits principaux (sciages, placages, contreplaqués...), valorisation des sous-produits (moulures, chevrons, frises...) et des déchets (y compris la valorisation énergétique), choix de productions apportant plus de valeur ajoutée (meubles, parquets, produits de menuiserie industrielle...). Cette rationalisation de la gestion des bois abattus peut s'effectuer sans trop changer l'importance des prélèvements en forêt, ce qui est un point important.

Une recherche plus active de débouchés commerciaux pour certaines essences « secondaires » peut également être encouragée par cette augmentation du coût des superficies, notamment là où les prélèvements sont très sélectifs. Ceci a pour conséquence une certaine intensification des prélèvements, laquelle doit être compatible avec les caractéristiques du massif forestier exploité et, dans tous les cas, soigneusement évaluée dans le cadre de plans d'aménagement révisés régulièrement¹⁶. Mais l'accroissement des prélèvements n'est pas la seule voie possible pour compenser ce déplacement de la fiscalité : la valeur créée par l'entreprise à partir d'un volume donné de bois est fonction de l'efficacité de ses procédés de transformation, du type de produit qu'elle fabrique, de la productivité et de la qualité de sa main d'œuvre, de sa capacité à répondre aux besoins des marchés les plus porteurs, de créer des débouchés nouveaux pour des essences méconnues ou des produits nouveaux... Bref, le problème doit être posé en termes économiques et non en termes physiques, ce qui implique une évolution des perceptions de bon nombre d'opérateurs – et d'observateurs – habitués à raisonner principalement en termes de volume abattu.

Enfin, il reste à prouver qu'il est nécessaire que les concessions soient de très grande taille (plusieurs centaines de milliers d'hectares) pour que la gestion soit durable. L'idée sous-jacente derrière la critique d'une

¹⁶ Le risque d'intensification des prélèvements est mis en avant par d'autres critiques tels que Carret (2000) mais ce risque est contesté par d'autres économistes (Barbone et Zalduendo, 2000). Soulignons que les données du problème sont bien différentes dans les zones côtières où la proximité des ports conduit à des prélèvements relativement importants (souvent plusieurs pieds à l'hectare), et dans les régions éloignées et plutôt enclavées où les ressources forestières restent les plus abondantes, et dans lesquelles le prélèvement moyen excède rarement un pied à l'hectare. Le développement de la transformation industrielle a certainement plus d'impact sur l'augmentation des prélèvements (accroissement de la gamme des essences travaillées) que l'augmentation de la redevance de superficie.

hausse des redevances de superficie en amont est celle-ci : une grosse unité de transformation, qui s'approvisionnerait exclusivement sur sa concession, risquerait de voir apparaître des excédents de capacité si elle devait réduire son bassin d'approvisionnement à la suite d'une forte hausse des redevances de superficie. L'opérateur, suggère cette critique, serait alors tenté de raccourcir la durée de rotation pour maintenir le flux de grumes entrant en usine, ce qui serait préjudiciable à la gestion durable¹⁷. On peut toutefois envisager un **autre modèle** que celui de l'industriel s'approvisionnant exclusivement, ou peu s'en faut, sur ses permis. La dissociation des fonctions de transformation et des concessions (contrairement à la plupart des législations actuelles qui poussent à leur association systématique) ouvrirait la voie au développement d'un véritable marché intérieur mettant en relation l'offre et la demande de bois, l'offre venant d'exploitants dont la vocation serait celle de forestiers plutôt que d'industriels. Un tel marché permettrait l'essor d'unités de transformation en nombre limité et spécialisées de manière complémentaire, bénéficiant ainsi d'économies d'échelle.

Le potentiel et les limites de la fiscalité en tant qu'instrument de capture de rente

De manière très générale – et quelque peu schématique – on peut poser le principe suivant : une ressource naturelle renouvelable qui se raréfie au niveau international (les ressources de la forêt tropicale) ne peut être gérée durablement si les prix d'accès et d'usage ne reflètent pas sa rareté croissante. Ces prix adressent alors un « signal » aux agents économiques quant à l'abondance ou la raréfaction d'un bien. Des redevances forestières trop faibles constituent un signal d'abondance qui risque de se retrouver dans les pratiques des opérateurs sous la forme de divers gaspillages de bois et d'autres ressources forestières.

L'accroissement du coût d'acquisition de la ressource au moyen de la fiscalité va-t-il se traduire automatiquement – et immédiatement – par une meilleure gestion ? La réponse ne peut qu'être prudente et nuancée. D'abord – et dans la mesure où ce sont des opérateurs économiques privés qui exploitent la ressource – il est inconcevable que ceux-ci gèrent durablement les forêts si cette activité n'est plus rentable. La gestion durable doit dégager le minimum de profit qui justifie le maintien de capitaux investis dans ce secteur d'activité. Ceci posé, la valeur commerciale – on ne considère ici que le bois d'œuvre, tout en étant conscient que cela ne constitue qu'une portion de la valeur de la forêt – d'une par-

¹⁷ Notons cependant qu'une autre possibilité est d'élargir la gamme des essences exploitées ou d'accroître la valeur ajoutée de la transformation en étant plus efficace.

celle de forêt **n'est pas une donnée fixe**; elle peut varier significativement d'un opérateur à l'autre, en fonction de ce qu'on peut appeler son «équation industrielle», terme qui englobe sa connaissance de la ressource, la productivité de son travail, l'efficacité de sa transformation, sa connaissance des marchés internationaux, les liens qu'il a tissés dans les milieux du négoce international, et d'autres facteurs qui contribuent à la constitution de la valeur des produits issus de la forêt. L'innovation technique dans les industries du bois, qui s'est accélérée ces dernières années, constitue un facteur de différenciation potentielle encore accru entre les entreprises.

Les opérateurs ont – et auront encore plus dans le futur – des capacités différentes de valorisation de la ressource forestière. Il est dans l'intérêt de la gestion durable que les politiques forestières mises en place au travers de la fiscalité, du contrôle et de l'aménagement, conduisent à un **processus graduel de sélection technique et économique** qui écarte les opérateurs les moins efficaces dans la valorisation de la ressource et favorise ceux qui peuvent créer plus de valeur avec le même niveau de prélèvement (ou autant de valeur avec des niveaux de prélèvement inférieurs). La fiscalité forestière a un rôle dans ce processus, mais elle est loin d'en être la seule composante.

Le rythme du processus

Il faut considérer que les effets d'une réforme fiscale ne peuvent se traduire en effets immédiats sur les modes de gestion. Une augmentation des prix d'accès et d'utilisation de la ressource se traduit dans un premier temps par une hausse des coûts d'activité des entreprises. Suivant l'amplitude de la rente économique forestière, l'effet pourra être insignifiant (transfert d'une part de la rente à l'État), ou amener l'entreprise à réagir. Les réactions peuvent être favorables ou défavorables pour la gestion durable. L'accroissement des prélèvements peut être la réponse la plus tentante, à condition toutefois que l'entreprise soit en mesure d'écouler sur le marché des essences de moins bonne qualité ou des essences qu'elle ne prélevait pas – ou peu – auparavant. L'augmentation des prélèvements est souhaitable dans un grand nombre de massifs à la condition expresse que celle-ci se fasse dans le cadre du respect des plans d'aménagement et des règlements. Un autre type de réaction possible est celui d'une réduction des coûts d'exploitation, soit par des moyens légaux – pression à la baisse des prix auprès des sous-traitants fournisseurs de bois ou des primes des tâcherons – ou illégaux – fraude fiscale, exploitation illégale. Cette possibilité ne doit pas être sous-estimée, même si la fraude existe en l'absence de tout changement de pression fiscale. On ne peut s'en remettre seulement à la réglementation et au contrôle – qu'on sait défaillants – pour pallier ce problème.

La réaction souhaitée est celle de la recherche de l'innovation et de

l'efficacité (« sortie par le haut »). Ces éléments ne peuvent être que le produit d'une stratégie à moyen terme, même si des gains d'efficacité immédiats peuvent être obtenus à court terme dans les domaines de l'organisation des chantiers et de la transformation. Une réforme fiscale visant à accroître le coût de la matière première pour refléter plus adéquatement la valeur de la ressource a plus de chance d'aboutir aux résultats escomptés si elle est progressive, étalée dans le temps, mais que l'évolution est perçue comme inéluctable par les opérateurs.

LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT D'ORIENTATION DES PRATIQUES

Dans le débat théorique sur le rôle de la fiscalité forestière, les raisonnements s'attachent essentiellement à évaluer les effets du niveau de **pression** fiscale, rarement la **structure** de la fiscalité à pression fiscale comparable. Pourtant une partie du débat sur les réformes fiscales dans les pays en développement porte moins sur le niveau de pression que sur l'assiette des taxes et notamment leur répartition amont – aval, ou d'autres modalités.

Les possibilités sont nombreuses, par exemple :

- moduler la taxe d'abattage suivant les coûts de transport ;
- taxer plus les essences surexploitées et détaxer les essences abondantes, robustes et sous-exploitées ;
 - taxer la matière brute entrant en usine et non le produit exporté ;
 - enfin, baisser les droits de sortie mais hausser ou introduire des taxes de superficie pour inciter l'opérateur (qui est de plus en plus souvent un industriel) à mieux tirer parti d'une ressource utilisée sans grand souci d'économie (même si le caractère incitatif de cette mesure est très discuté).

La redevance de superficie

La redevance de superficie peut être considérée comme la contrepartie monétaire du droit d'accès à la ressource. Son poids relatif dans le système de la fiscalité forestière doit être relié à la durée des concessions. Plus la durée de concession consentie sera longue (et plus efficace sera le contrôle de l'administration forestière contre l'exploitation illégale), plus une redevance élevée sera légitime dans la mesure où elle est la contrepartie d'une visibilité à long terme pour l'opérateur économique. Il existe toutefois une limite à l'augmentation du poids relatif de la redevance de superficie par rapport aux autres redevances et taxes : un opérateur qui s'engage sur un montant de redevance payable annuellement

pour plusieurs dizaines d'années fait un pari considérable sur l'évolution future du marché, de la ressource, et des conditions institutionnelles qui prévaudront dans l'avenir. Le manque de confiance des opérateurs dans les garanties que peut apporter l'État pour favoriser une gestion à long terme (contrôle de l'exploitation illégale, stabilité du cadre réglementaire, application du principe de non-rétroactivité des lois, etc.) est sensible dans certains pays, comme au Cameroun. Dans ce cas, cela se traduit par des stratégies de retour très rapide sur investissement.

Une indexation de la redevance sur le prix du bois est envisageable (construction d'un indice des prix sur un ensemble de produits à base de bois) et repousserait certaines des limites de cette redevance assise sur la superficie, mais elle ne résoudrait pas entièrement le problème des incertitudes liées aux aspects extra-économiques. La déconnexion relative entre l'activité économique et le paiement de la redevance pose un problème de **gestion du risque** qui limite les possibilités de faire de cette redevance le pivot essentiel de la fiscalité forestière.

L'attribution par appel d'offres de ce droit d'accès à la ressource est, bien sûr, un moyen de révéler la capacité de prise de risque des opérateurs, à condition toutefois que la concurrence soit réelle pour l'attribution des concessions. Le faible nombre d'offres potentiels pour certaines concessions rend indispensable l'établissement d'un prix plancher réaliste, c'est-à-dire qui collecte pour l'État une partie significative de la rente forestière tout en prenant en compte le facteur de gestion du risque qui repose sur les opérateurs. Mais la détermination du prix plancher est un exercice délicat car l'administration ne dispose pas d'inventaires suffisamment précis avant la mise en adjudication des concessions ou des ventes de coupe.

Dès lors, deux solutions au moins sont envisageables :

- recourir à des indicateurs comme les montants des « fermages »¹⁸, le niveau des offres financières de précédentes attributions (s'il y en a eues) ou le prix des transactions sur le bois entre exploitants et transformateurs, afin d'estimer les montants que consentent à payer les opérateurs lorsqu'ils sont en situation d'acheteurs de bois ;
- évaluer les coûts supportés et les marges réalisées par différentes catégories d'entreprises, sur la base d'enquêtes directes auprès de nombreuses entreprises et de l'analyse des documents comptables légaux.

Chaque solution à ses limites. Les indicateurs peuvent refléter des situations singulières et des contextes particuliers qui rendent les extrapolations

¹⁸ Le terme de fermage, qui désigne aussi le mode de faire-valoir indirect, est entendu ici comme le prix auquel des attributaires bénéficiant d'un permis forestier cèdent leurs droits d'exploitation à des tiers. Bien qu'illégale en théorie, cette pratique est tolérée car elle permet à des attributaires nationaux de se constituer une rente foncière sous couvert de promotion des entrepreneurs africains.

tions hasardeuses. L'évaluation des coûts et des marges pose le problème de l'accès à une information jugée confidentielle par beaucoup d'opérateurs, parce qu'elle est stratégique dans un secteur très concurrentiel. Les documents légaux (comptes et bilans), quant à eux, ne traduisent pas, loin de là, la réalité de la dynamique financière des entreprises. Enfin, ce type d'enquête ne peut guère donner d'indications pertinentes sur les capacités d'adaptation des entreprises « en situation », ce qui risque de conduire à ne proposer que des solutions de « statu quo » (et de faibles prix plancher) pour éviter de mettre en péril l'équilibre financier affiché de certaines catégories d'entreprises. Le croisement de ces deux méthodes est susceptible d'apporter des informations permettant de déterminer des prix planchers réalistes, en liaison avec l'objectif premier de cette redevance qui est d'abord de collecter la rente économique forestière.

Reste à arbitrer entre précision potentielle et simplicité de mise en œuvre du système. Les coûts de transport étant une donnée importante de la rentabilité de l'exploitation, une modulation du prix plancher suivant l'emplacement des titres d'exploitation serait appréciable. D'un autre côté, l'éloignement de la côte et des grands centres urbains est souvent le gage d'un potentiel ligneux préservé et de plus grande valeur commerciale. En outre, l'éloignement n'est pas strictement corrélé au prix du transport¹⁹. La modulation du prix plancher suivant la distance n'est donc envisageable que si l'administration dispose d'une connaissance suffisante des potentiels des zones et du système de transport existant.

Outre la fonction principale de collecte de revenus, généralement attribuée à cette redevance, deux effets sur la gestion forestière elle-même dépendent du taux auquel elle sera fixée.

– D'abord, et toutes choses égales par ailleurs, la « demande de superficie » sera d'autant moins forte que la redevance à l'hectare sera élevée. Cette relation inverse n'est certainement pas linéaire, et seuls des niveaux élevés (mais à partir de quel seuil ?) sont susceptibles de faire baisser réellement cette demande.

– Ensuite, une redevance élevée est censée inciter les opérateurs à réduire le « gaspillage » de bois à tous les stades de la filière²⁰. Remarquons que cette fonction est plus propre à la redevance de superficie qu'à d'autres redevances ou taxes. Par exemple, une forte augmentation de la redevance (ou taxe) d'abattage risquerait de se traduire par une incitation à un écrémage plus marqué, l'exploitant pouvant être réticent à abattre

¹⁹ Souvent, des opérateurs exploitant des massifs de dimension moyenne dans des zones peu éloignées des côtes, mais n'étant pas situées sur un axe routier essentiel ou près d'une voie de chemin de fer, sont contraints d'acquitter des prix plus élevés que des opérateurs exploitant des zones plus éloignées, mais mieux « desservies » par les transporteurs.

²⁰ En investissant dans une meilleure connaissance de la ressource et dans des techniques appropriées de localisation des arbres, d'abattage, de débardage, de transformation du bois et de valorisation des déchets.

des arbres présentant des défauts s'il sait qu'il devra acquitter une taxe élevée même sur ce type d'arbres.

Là encore, il existe très certainement des seuils (indéterminés) de prix à partir desquels cette incitation se traduit en réels efforts des opérateurs pour mieux valoriser la ressource, et le processus de décision conduisant à l'investissement dans des techniques améliorées ne repose pas uniquement sur la variable du taux de redevance.

Ces points étant posés, on peut dire que la redevance de superficie a une vocation première – celle de collecter la rente économique forestière – et des effets incitatifs associés qui ne produiront leurs résultats positifs escomptés qu'à partir d'un certain seuil et dans des circonstances propices. Du fait de l'incertitude sur les seuils à partir desquels le niveau de la valeur plancher de la redevance devient un moteur de changement pour les entreprises, et du fait également de la multiplicité des facteurs intervenant dans les processus de décision de ces mêmes entreprises, la détermination du niveau de ce plancher nous semble moins importante que l'attention à porter au respect des conditions de la concurrence dans l'attribution des titres d'exploitation.

Les taxes ou redevances d'abattage

Redevances ou taxes d'abattage? La réponse à cette question est moins formelle qu'il n'y paraît, dans le cas précis de l'abattage. Les redevances sont généralement la contrepartie d'un service direct rendu à un usager; le terme de taxe est en général réservé à un prélèvement obligatoire, effectué sans contrepartie directe (OCDE, 1997). Répondre à la question initiale implique de s'interroger sur le rôle que l'on entend faire jouer aux prélèvements monétaires effectués sur l'abattage des arbres. Si l'objectif principal est de prélever une fraction de la rente économique forestière en contrepartie de l'usage d'une ressource faisant partie du patrimoine naturel national, alors le terme de redevance peut être facilement admis, surtout si le niveau de cette redevance s'efforce de refléter la valeur commerciale du bois. Si l'objectif est surtout d'orienter les choix de coupe et éventuellement les pratiques d'abattage des opérateurs, on pourra sans doute parler de taxe dans la mesure où la valeur commerciale du bois abattu ne serait plus le facteur unique de détermination de l'assiette de la taxe.

Examinons les différentes alternatives.

Si la redevance d'abattage doit représenter « *la partie de la rente associée à la valeur du bois sur pied* » (Duscheneau, 1997), on doit examiner l'efficacité de cet instrument du point de vue de l'objectif qui lui est conféré: collecter une partie de la rente économique forestière. La redevance d'abattage est directement liée à l'activité commerciale de l'exploitant: s'il y a coupe, c'est qu'il y a une perspective plus ou moins rapprochée de vente. En ce sens, elle est parfois qualifiée – par rapport à la redevance

de superficie notamment – de taxe « juste », car liée à l'activité et, si l'assiette est bien fixée, à la valeur du bois sur pied (qui prend en compte notamment les différentiels de coûts de transport). Pourtant, l'efficacité de cette taxe est étroitement corrélée à l'effectivité des contrôles de terrain effectués par l'administration.

Dans les conditions prévalant actuellement en Afrique centrale, l'efficacité de cette redevance par rapport aux objectifs qui lui sont assignés est plutôt limitée. La modulation du taux en fonction de différentes zones géographiques, censées refléter l'éloignement, ne joue que très marginalement son rôle d'incitation à mieux équilibrer la localisation des coupes sur le territoire (CIRAD, 2000). Pourtant, l'abandon pur et simple de cette redevance – et son transfert sur d'autres prélèvements – n'est sans doute pas souhaitable. Collecte fiscale et contrôle des activités sont des éléments sinon indissociables, du moins souvent simultanés dans de nombreux domaines économiques. Comme on ne peut envisager de gestion forestière respectueuse des règlements sans contrôle de terrain, il paraît difficile de renoncer à maintenir un minimum de prélèvement fiscal lié à l'abattage, sauf à prendre un risque important sur le plan de la gestion forestière²¹.

Une autre manière d'envisager ce type de prélèvement est possible. Elle consiste à renoncer à l'utiliser comme un instrument de collecte de rente – d'autres prélèvements sont en mesure de le faire plus efficacement – pour en faire un outil d'orientation des pratiques. Dans ce cas, on serait plus proche de l'idée d'une taxe environnementale que d'une redevance. Souvent, la valeur commerciale des essences ne reflète pas leur rareté ni leurs fonctions écologiques et économiques²².

Avec le développement escompté des plans d'aménagement, les inventaires vont permettre de déterminer les dynamiques de régénération et la rareté relative des différentes essences, massif par massif. Dès lors, on peut envisager des taux de taxation accrus (base FOB plus une surtaxe) pour les essences en voie de raréfaction, ou qui présentent un intérêt local particulier, et à l'inverse, une taxation abaissée pour des essences abondantes et se régénérant sans grande difficulté (les deux éléments ne vont pas toujours de pair) dont l'administration veut promouvoir l'utilisation. À terme, on peut envisager que les arbres détruits durant certaines phases du processus d'exploitation (abattage notamment) soient taxés. Inutile de préciser que ce type d'instruments n'est pas concevable sans une présence efficace de l'administration forestière sur les lieux d'opération et des procédures rigoureuses de contrôle.

²¹ Duscheneau (1997) est encore plus catégorique : « Si ce type de taxe était abandonné, cela indiquerait que l'État abdique et abandonne le rôle qu'il doit jouer dans la gestion de son domaine forestier permanent ».

²² Le cas du moabi est éclairant : le prix FOB d'environ 1100 FF/m³ (110 000 F CFA) auquel il était vendu sur le marché international en 1999 ne reflète pas les difficultés de régénération de cette essence dans de nombreuses forêts et ses fonctions économiques locales (huile notamment) que les villageois connaissent bien.

D'autres modes de vente sont également envisageables, même s'ils ne correspondent guère au modèle de gestion en vigueur en Afrique centrale. La vente aux enchères du bois sur pied par l'administration forestière (ou une structure déléguée) est pratiquée dans plusieurs pays européens, dont la France qui commercialise ainsi le bois des forêts domaniales²³. Elle implique cependant, en forêt tropicale, que chaque pied soit individuellement désigné à la coupe dans le cadre d'aménagements réalisés par une structure spécialisée autre que l'exploitant²⁴. Toutefois, l'expérience de la Côte-d'Ivoire montre que, dès lors que les exploitants ont des voies alternatives pour accéder au bois²⁵, les contraintes imposées par le système de vente sur pied dans les forêts classées ne favorisent pas le développement de la concurrence et les prix atteints s'avèrent décevants pour l'administration.

La faiblesse actuelle du contrôle de terrain limite objectivement la possibilité d'accroître le poids relatif des taxes d'abattage au sein du dispositif fiscal – risque accru de fraude fiscale en réaction à un taux plus élevé. Mais on peut penser que cette question reviendra au premier plan avec l'accroissement, tant nécessaire, des capacités de contrôle de l'administration forestière. Reste le débat sur la fonction principale de cet instrument. La perspective de la mise en œuvre des aménagements représente une opportunité pour que la taxe d'abattage soit utilisée dans l'avenir comme instrument incitatif pour orienter les prélèvements et, à plus long terme, réduire la propension aux gaspillages de bois lors des opérations forestières. Sans doute le taux d'imposition est-il moins important que la fonction de contrôle associée au paiement de cette redevance. Et la mise en place de procédures efficaces de recouvrement semble bien être le meilleur moteur pour l'amélioration de la gestion forestière des exploitants, précisément parce que le paiement de cette redevance va de pair avec un véritable contrôle de terrain.

Les taxes à l'exportation

La fonction principale des taxes à l'exportation semble être nettement celle de collecter une rente avec, dans le cas des grumes, la volonté d'être aussi un instrument d'orientation de la structure du secteur (développement de la transformation locale). Dans cette fonction de collecte, les taxes à l'exportation sont probablement les plus efficaces de toutes. Elles sont faciles à recouvrer car elles s'acquittent aux points de concentration

²³ Ce système est également pratiqué dans les forêts classées de Côte-d'Ivoire gérées par la Société de développement des forêts de Côte-d'Ivoire (SODEFOR).

²⁴ Cette opération de « martelage » des arbres était préconisée par les ingénieurs de l'ONF pour les forêts denses africaines au début des années 1990.

²⁵ Par exemple, au Cameroun, les ventes de coupe et, en Côte-d'Ivoire, les permis temporaires d'exploitation dans le domaine rural.

des zones portuaires (parc à bois); elles sont très directement liées à l'activité de commercialisation, car les bois taxés sont déjà vendus – ou pré-vendus.

La disponibilité de valeurs FOB internationales, fournies par les réseaux d'observation du marché comme la Société générale de surveillance (SGS) ou Reuters, rend inopérantes les tentatives de recourir à des « prix de transfert » pour minorer la base taxable. Quels que soient leurs niveaux, ces prix FOB sont des valeurs de référence générales fixées de manière exogène, à partir desquelles des taux de taxation très divers peuvent être envisagés pour tenir compte des conditions particulières dans tel ou tel pays, ou de la qualité courante des bois exportés.

Les taxes sur l'exportation des grumes – voire sur les produits de première transformation – ont également une fonction d'orientation de la production, et plus précisément d'incitation à la transformation locale du bois, ou, le cas échéant, à une transformation plus approfondie. En revanche, **les taxes à l'exportation n'ont aucun effet incitatif sur l'amélioration de la gestion forestière** – à moins de considérer que la transformation locale du bois est *ipso facto* un gage de bonne gestion.

Les taxes à l'exportation posent des problèmes de différentes natures, parfois complexes.

Quelques effets de l'utilisation des taxes à l'exportation

Un premier constat est que plus la fiscalité forestière reposera sur les taxes à l'exportation (fiscalité de porte), plus sera restreint le champ d'utilisation d'autres formes de taxes ou redevances d'amont, pour un taux de pression fiscale globale donné. Cela signifie que, si la fiscalité forestière devait reposer principalement sur les « droits de sortie », les fonctions incitatives (et celle de contrôle de terrain) de la redevance de superficie et des taxes d'abattage verraient leur potentiel amoindri.

Il faut ensuite distinguer la taxe sur l'exportation du bois brut et celle sur les produits transformés. Les droits de sortie sur les grumes réduisent la rentabilité de l'exportation des grumes et conduisent les opérateurs à arbitrer plus souvent en faveur de la transformation dans le pays des grumes qu'ils ont prélevées en forêt. Pour qu'un tel arbitrage soit plus systématique, il est nécessaire que le taux des taxes soit élevé – même si cette règle peut souffrir des exceptions, certains opérateurs étant « d'emblée » en mesure de dégager des marges plus importantes en transformant le bois plutôt qu'en l'exportant en grumes²⁶. Cette action

²⁶ Quelques entreprises au Cameroun ont choisi depuis de nombreuses années de transformer toute leur production; la qualité du travail réalisé et la maîtrise des réseaux de commercialisation à l'exportation se traduisent par des prix élevés obtenus pour les sciages avec des marges supérieures à l'exportation de grumes.

sur l'arbitrage entre exportation des grumes et transformation locale (modification des prix relatifs) est le principal effet d'orientation d'une taxe sur l'exportation des grumes, et il est d'autant plus sensible que le taux de taxation augmente.

L'influence du taux de taxation sur les grumes exportées

À partir d'un certain taux de taxation des grumes, et si les produits transformés sont moins taxés, un mécanisme de « protection effective » va potentiellement se manifester. Les usines de transformation du bois étant en concurrence sur le marché mondial, quel que soit leur lieu d'implantation, le prix auquel chacune d'elles va acheter sa matière première est un des éléments de sa compétitivité vis-à-vis des autres.

La protection effective se manifeste généralement par le renchérissement des prix à l'exportation – limité par la concurrence sur le marché international des bois. Des droits de sortie élevés sur les grumes mettent les usines locales en position d'exercer une pression à la baisse sur le prix du bois acheté, conduisant à un écart entre les prix domestiques et les prix internationaux. Cette baisse des prix payés par les usines locales est le second volet – et le plus important – de la protection effective engendrée par de fortes taxes à l'exportation sur les grumes.

Quand le prix du bois brut tend à baisser sur le marché intérieur²⁷, les conditions moyennes de rentabilité des entreprises de transformation tendent également à s'améliorer, toutes choses égales par ailleurs. Des entreprises transformant dans des conditions technico-économiques médiocres qui ne pourraient payer des prix élevés, proches des valeurs FOB du marché international, peuvent néanmoins développer leurs activités et continuer à dégager des marges bénéficiaires plus ou moins substantielles.

Le niveau des taxes sur les grumes exportées joue ainsi un rôle considérable. Du point de vue de la collecte de la rente, les avantages d'un taux élevé sont évidents. En ce qui concerne l'arbitrage entre exportation de grumes et transformation locale, une taxe élevée influera sur les décisions des opérateurs économiques si le régime fiscal d'exportation des produits transformés est attractif. Mais les effets potentiellement négatifs liés à ces taux élevés sont bien connus : protection effective des entreprises nationales de transformation avec ses différentes manifestations – rentes de situation pour certains opérateurs, multiplication des unités de transformation, maintien ou création d'unités médiocres valorisant mal le bois et, de ce fait, pression renforcée sur la ressource²⁸.

²⁷ Prix moyen des transactions pratiquées par les entreprises qui achètent tout ou partie de leur bois auprès de tiers.

²⁸ Sur les conséquences des capacités excessives de transformation du bois en Indonésie, voir Karsenty et Piketty (1996) et plus récemment Brown (2000).

L'interdiction d'exportation des grumes amplifie simplement ces différents effets, et peut se comparer à des droits de sortie excessivement élevés dissuadant les opérateurs d'exporter leur bois brut. Ce que partagent également ces deux mesures, c'est leur inefficacité à capturer la fraction de la rente liée à l'exportation des grumes. Au delà d'un certain seuil d'imposition des grumes exportées, les recettes fiscales correspondantes diminuent (« trop d'impôt tue l'impôt ») alors que la protection effective des usines augmente.

Les taxes à l'exportation sur les produits transformés

Ces taxes sont *a priori* de simples outils de collecte de rente, mais sont appelées à jouer aussi parfois un rôle d'orientation de la production. Dans les pays qui ont développé une industrie de transformation d'une certaine dimension, les gouvernements souhaitent accroître la part des deuxième et troisième transformations (contreplaqué, différents types de panneaux de bois, fabrication de parquets, menuiserie industrielle, fabrication de meubles...) par rapport à la première transformation (sciage, déroulage de feuilles de placage, tranchage)²⁹. Cette volonté est fondée sur le sentiment que plus le degré de transformation est élevé, plus grande sera la valeur ajoutée.

Cela se traduit par des taux de taxation variables suivant le degré de transformation, la première transformation étant plus taxée que les autres. Cette solution présente plusieurs inconvénients. Même si la nomenclature permettant de distinguer les degrés de transformation existe, il n'est pas sûr que les agents des douanes aient la maîtrise des normes de classification pour considérer sans ambiguïté chaque produit. Plus fondamentalement, le degré de transformation est un critère technique, pas économique. La valeur ajoutée, valeur de la production minorée de la valeur des consommations intermédiaires, n'est pas automatiquement plus élevée avec un plus grand degré de transformation. Une grande scierie moderne (1^{re} transformation), avec séchoirs et unité de cogénération, équipée pour valoriser des bois de différentes dimensions, peut générer plus de valeur ajoutée qu'une unité de contreplaqué (2^e transformation) aux caractéristiques qui seraient mal adaptées à la ressource locale et qui importe la colle polymère, consommation intermédiaire coûteuse. Une fiscalité différentielle, fondée seulement sur des critères de nomenclature, pourrait favoriser le développement de choix techniques inadéquats au regard de la ressource et de ses possibilités de valorisation optimale.

²⁹ La distinction entre première et deuxième transformations est conventionnelle. Dans les statistiques de production, les panneaux (dont les contreplaqués) sont généralement cités comme relevant de la première transformation. Mais beaucoup d'experts considèrent que dans la mesure où les panneaux incorporent d'autres matériaux (colle), ils relèvent de la deuxième transformation. Par conséquent, on parle parfois de troisième transformation pour les produits plus élaborés. Ces distinctions conventionnelles sont utilisées notamment dans la réflexion sur les politiques fiscales et industrielles de la filière bois dans des pays producteurs.

Une fiscalité dégressive suivant la valeur ajoutée par la transformation serait une alternative préférable à cette fiscalité différentielle fondée sur des critères techniques. Mais les outils micro-économiques d'analyse de cette valeur ajoutée ne semblent pas maîtrisables, dans un proche avenir, par l'administration en Afrique centrale.

La pertinence des taxes à l'exportation sur les produits transformés est posée. Cette taxe est bridée dans son rôle d'instrument de collecte de rente par le souci, partagé par les opérateurs industriels et les autorités, de ne pas pénaliser la compétitivité des exportations. Cela limite toute perspective d'augmentation de son taux. Son rôle d'orientation de la production est, nous venons de le voir, difficile à utiliser. Quant à son impact sur la qualité de la gestion forestière, il serait neutre si, comme nous l'avons mentionné, l'existence même de taxes plus ou moins lourdes à l'aval de la filière ne limitait pas la possibilité de développer des redevances et taxes en amont.

Il faut ajouter un élément important sur les effets des taxes à l'exportation en général, et ce dans le contexte de dysfonctionnements au sein des services de contrôle. Les taxes à l'exportation sont « collectées » à des points économiquement sensibles, comme le parc à bois des zones portuaires. Un fonctionnaire indélicat est en mesure de bloquer le processus d'embarquement et de chargement d'un navire, ce qui a un coût économique très élevé pour l'opérateur. Ceci accroît les incitations à la corruption, l'opérateur étant plus vulnérable économiquement à ce stade de la filière qu'ailleurs.

Pour conclure sur les taxes à l'exportation, on retiendra que :

- leur efficacité dans la collecte de la rente économique forestière est indéniable, même si la méconnaissance du niveau de cette rente en limite la portée (rendement décroissant de la taxe au-delà d'un certain seuil d'imposition);

- un écart trop accusé entre les droits de sortie sur les grumes et ceux sur les produits transformés engendre des effets potentiellement négatifs sur l'évolution des facteurs de compétitivité des entreprises de transformation (compétitivité acquise par les coûts matière plus que par l'efficacité globale), avec le risque d'un moindre niveau général d'efficacité technico-économique des entreprises, et le maintien de taux de profit élevés pour des entreprises valorisant mal le bois. Une interdiction d'exporter les grumes renforce encore ces tendances;

- les taxes à l'exportation sur les produits transformés allant rester relativement faibles du fait de motivations politiques partagées par la plupart des gouvernements des pays tropicaux producteurs de bois (favoriser les exportations de produits transformés), se reposer essentiellement sur ces taxes à l'exportation pour collecter la rente économique forestière conduit à s'exposer rapidement à des effets économiques négatifs, car un fort différentiel entre les taxes sur les grumes et celles sur les produits transformés apparaîtra vite;

– malgré leur efficacité avérée en tant qu’outil de collecte de rente, les taxes à l’exportation devraient avoir un poids limité dans le dispositif de la fiscalité forestière, et les produits transformés pourraient être dispensés de droits et taxes de sortie. D’autres instruments de promotion de la transformation au sein du pays et de collecte de la rente économique forestière peuvent être envisagés et utilisés. Parmi ces instruments, il y a les taxes sur le bois entrant dans les usines.

Les taxes sur le bois brut consommé par les usines

Face aux difficultés de contrôler et de recouvrer les redevances ou les taxes d’abattage, et compte tenu des effets économiques potentiellement négatifs d’un large usage des taxes à l’exportation, une taxe sur les grumes à l’entrée des usines est une option possible. Cette mesure existait au Congo, mais elle a été abandonnée sous la pression des industriels qui y voyaient « un frein à l’industrialisation ». En revanche, elle a été introduite au Cameroun, en remplacement des taxes sur les produits transformés supprimées par la loi de finance 2000/2001.

Si l’assiette de la taxe porte sur le volume de bois consommé par les usines, une fonction d’incitation à l’économie du bois – donc à l’amélioration de l’efficacité de la transformation – s’ajoute à la fonction de collecte de rente et va dans le sens d’une meilleure gestion de la ressource boisée. Il va sans dire que cette taxe implique un contrôle strict des bois entrant dans les usines, ce qui constitue un coût mais également un avantage pour lutter contre l’exploitation illégale.

Un contrôle généralisé des quantités et des essences entrant dans les usines aurait des effets positifs en dehors du seul aspect fiscal. Les grumes coupées illégalement que des opérateurs tenteraient de rentrer en usine seraient identifiées (absence de documentation légale). Bien sûr, la finalité d’un tel système ne peut pas être de « blanchir » les grumes coupées illégalement en considérant que le paiement de la taxe d’abattage vaut absolution légale pour le bois récolté en dehors de titres légalement attribués. Mais on peut s’attendre à ce que le contrôle fondé sur le paiement d’une taxe spécifique soit un facteur incitant l’industriel à prêter plus d’attention à la provenance des grumes qu’il fait rentrer dans ses usines. Cela implique qu’en parallèle un dispositif efficace de contrôle de terrain combatte le développement des filières informelles et illégales – favorisé entre autres par la diffusion de scies mobiles – que la mise en place d’un contrôle à l’entrée des usines pourrait induire.

CONCLUSION : QUEL RÔLE POUR LA FISCALITÉ FORESTIÈRE ?

Les effets de la structure de la fiscalité sont multiples, et la fiscalité elle-même est organisée autour de plusieurs instruments de collecte

financière. En théorie chaque instrument devrait, dans la mesure du possible, n'avoir qu'un seul objectif pour remplir au mieux le rôle qui lui est attribué. La fiscalité forestière doit être incitative (meilleure gestion forestière, transformation plus efficace), la fiscalité ordinaire doit produire des recettes proportionnelles aux bénéfices obtenus par les opérateurs, ou tout au moins être liée à leurs activités de production ou d'échange. Mais la fiscalité forestière est, en pratique, toujours et partout le moyen de collecter une rente économique liée à l'exploitation d'une ressource naturelle. Ce qui limite la possibilité d'une solution théoriquement satisfaisante mais pratiquement inaccessible: la fiscalité ordinaire (du type impôt sur les bénéfices) pour prélever la rente, la fiscalité forestière pour orienter les pratiques, sans souci des recettes.

La fiscalité doit contribuer à faire évoluer le secteur forestier en Afrique centrale vers une situation dans laquelle les opérateurs économiques auront intégré progressivement les contraintes de l'aménagement et les pratiques de gestion durable, avec des industries de transformation du bois caractérisées plus par leur capacité à produire de la valeur ajoutée à partir d'une gamme d'essences diversifiées que par leur capacité nominale de transformation, exprimée en volume. Cela passe par l'accroissement du degré de professionnalisation des opérateurs, dans leurs nouvelles activités d'exploitants-aménagistes et peut-être demain de sylviculteurs.

Pour les industriels, un haut degré de professionnalisme consistera à être capable de tirer parti d'une ressource amoindrie et appauvrie – moins d'essences traditionnelles de qualité, comme le sapelli, l'iroko ou le moabi – en diversifiant les essences travaillées et en fabriquant le cas échéant des produits composites, en accroissant la part des sous-produits (profilés, moulures...), en séchant systématiquement les bois et en maîtrisant bien les réseaux internationaux d'achat et de distribution. **Cette perspective suppose une capacité d'adaptation et d'innovation permanente** qui entraînera inévitablement l'abandon ou la rénovation des unités les moins efficaces, et probablement des mouvements de concentration économiques et industriels. À cet égard, le renforcement de la concurrence entre les opérateurs industriels passe par le développement d'un marché intérieur des grumes et la possibilité maintenue d'exporter du bois brut³⁰. Cette concurrence, conjuguée avec une taxation de la matière première à l'entrée des usines, tendra à éliminer les unités de transformation les moins efficaces et obligera les autres à accroître la productivité du travail et la valeur ajoutée par leur transformation.

Un indicateur important pour juger du niveau d'efficacité des usines sera leur capacité à racheter des grumes auprès d'autres opérateurs disposant pourtant de la possibilité d'exporter ces bois par le truchement

³⁰ Au travers par exemple de la mise aux enchères par l'administration de droits d'exportation sur la base de quotas annuels exprimés en volume.

d'un marché des droits d'exportation, instrument qui n'existe pas encore en Afrique centrale mais que le gouvernement du Cameroun étudie. L'évolution de cet indicateur permettra aux gouvernements de réguler la mise en marché de quotas d'exportation de grumes : plus les entreprises industrielles du pays pourront racheter de grumes potentiellement exportables pour les transformer, plus le gouvernement pourra augmenter le quota de grumes autorisé à l'exportation. Ainsi, les entreprises ont moins besoin de protection et l'augmentation de la part de la production transformée localement résulte davantage de la rentabilité économique réelle de la transformation locale que de la protection engendrée par l'interdiction d'exporter des grumes et par une fiscalité avantageuse pour les entreprises industrielles. Dans ce scénario, il est entendu que la réglementation forestière joue son rôle de protection des essences surexploitées – autorisations annuelles de coupe assises sur la rareté des essences et/ou leur profil de régénération, interdiction partielle ou totale d'abattage.

Le rôle de la fiscalité forestière ne doit donc pas être surestimé en matière de gestion forestière. Les effets potentiels de la fiscalité sur la gestion durable des ressources forestières restent pour une large part des hypothèses controversées du fait de la multiplicité des facteurs intervenant dans les processus de décision des agents économiques utilisant les forêts. L'instabilité des contextes politiques et institutionnels dans les pays tropicaux producteurs du bois ainsi que le manque d'effectivité des lois et textes réglementaires dû aux défaillances des systèmes de contrôle et à l'insuffisance de l'état de droit sont des facteurs qui pèsent souvent plus dans les processus de décision des acteurs que telle ou telle structure de la fiscalité.

La fiscalité ne peut se substituer à la réglementation et au contrôle pour la gestion des ressources, pas plus qu'elle ne remplace des mécanismes économiques fondamentaux conduisant à l'établissement des prix relatifs entre les biens (comme par exemple les marchés, locaux et internationaux, où s'expriment les écarts de productivité et d'efficacité). Les modifications des systèmes fiscaux n'ont d'effets structurants que sur le **long terme**, et les impacts positifs de réformes fiscales adéquates ne seront perceptibles que si les autres composantes des politiques forestières – et celles menées dans les autres secteurs exerçant une influence sur le secteur forestier (agriculture, infrastructures...) – sont elles-mêmes favorables à une gestion forestière durable. Ceci étant posé, les pays africains ont tout intérêt à ce que leur fiscalité n'engendre pas des effets pervers pour cette gestion et n'adresse pas des signaux inadéquats aux agents économiques (par exemple sur l'abondance de la ressource). La fiscalité forestière peut alors se révéler un auxiliaire utile pour des politiques cohérentes et globales, combinant réglementation et instruments économiques incitatifs.

BIBLIOGRAPHIE

- BARBONE (L.), ZALDUENDO (J.), 2000 — Forest taxes, government revenues and the sustainable exploitation of tropical forests, *Africa Region Working Paper Series*, n° 5, Washington DC, World Bank.
- BLAKENEY (J.), 1993 — Performance deposit: an incentive for sustainable forest management, *in*: D'SILVA (E.), APPANAH (S.), Forestry management for sustainable development, *EDI Policy Seminar Report*, n° 32, Washington DC, World Bank.
- BOSCOLO (M.), VINCENT (J.R.), 2000 — Promoting better logging practices in tropical forests: a simulation analysis of alternative regulations, *Land Economics*, n° 76 (1).
- BROWN (D.W.), 2000 — Addicted to rent: corporate and spatial distribution of forest resources in Indonesia. Implications for forest sustainability and government policy, Mimeo, DFID/ITFMP.
- CARRET (J.-C.), 2000 — La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun, *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 264, Montpellier, CIRAD-Forêt.
- CHAMPAGNAT (S.), 1997 — La politique forestière: usages et mésusages du concept de rente, Mémoire d'option scientifique, Paris, École Polytechnique, CIRAD-Green, 48 p.
- CHAUDRON (A.), 1997 — La révision du code forestier congolais. Le point en mars 1997, *Le Flamboyant*, n° 43, Nogent-sur-Marne, Association SILVA.
- CIRAD-Forêt, Institutions et Développement (coord.), 2000 — Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun, Rapport final, Yaoundé, MINEFI-CTS.
- D'SILVA (E.), APPANAH (S.), 1993 — Forestry management for sustainable development, *EDI Policy Seminar Report*, n° 32, Washington DC, World Bank.
- DUSCHENEAU (M.), 1997 — Fiscalité forestière au Cameroun, Rapport MINEF, Yaoundé.
- GILLIS (M.), 1992 — Forest concession management and revenue policies, *in*: SHARMA (N.P.) (ed.), *Managing the World's Forests*, Dubuque, Iowa, Kendall/Hunt.
- GRUT (M.), GRAY (J.A.) et EGLI (N.), 1991 — Forest pricing and concession policies: managing the High Forests of West and Central Africa, *World Bank Technical Paper*, n° 143, Africa Technical department, Washington DC, World Bank.
- HYDE (W.F.), 1998 — Deforestation and forest land use: a reply, *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1.

- HYDE (W.F.), AMACHER (G.S.) et MAGRATH (W.), 1996 — Deforestation and forest land use: theory, evidence, and policy implications, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, n° 2.
- HYDE (W.F.), NEWMAN (D.H.) et SEDJO (R.A.), 1991 — Forest economics and policy analysis. An overview, *World Bank Discussion Papers*, n° 134, Washington DC, World Bank.
- KARSENTY (A.), 1999 — *Les instruments économiques de la forêt tropicale. Le cas de l'Afrique centrale*, Paris, Maisonneuve et Larose, 128p.
- KARSENTY (A.), PIKETTY (M.-G.), 1996 — Stratégies d'industrialisation fondée sur la ressource forestière et irréversibilités. Les limites de l'expérience indonésienne, *Revue Tiers Monde*, n° 146, avril-juin, pp. 431-451.
- LERUTH (L.), PARIS (R.) et RUZICKA (R.), 2001 — The complier pays principle: the limits of fiscal approaches towards sustainable forest management, *IMF Staff Papers*, vol. 48, n° 2.
- O.C.D.E., 1997 — *Écotaxes et réforme fiscale verte*, Paris.
- PEARCE (D.), PUTZ (F.) et VANCLAY (J.), 1999 — A sustainable forest future ? Working Paper GEC-99/15, Londres, CSERGE.
- REPETTO (R.), 1988 — Overview, in: REPETTO (R.), GILLIS (M.) (eds), *Public Policies and the Misuse of Forest Resources*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REPETTO (R.), MAGRATH (W.), WELLS (M.), BEER (C.) et ROSSINI (F.), 1989 — Wasting assets: natural resources in the national income accounts, World Resources Institute.
- VINCENT (J.R.), 1990 — Rent capture and the feasibility of tropical forest management, *Land Economics*, vol. 66, n° 2.
- VINCENT (J.R.), GILLIS (M.), 1998 — Deforestation and forest land use : a comment, *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1.
- WORLD BANK, 1991 — *The Economics of Sustainable Forest Management: a Malaysian Case Study*, (Non Publié), 29 p.