

## LES RÉFORMES FISCALES DANS LEUR CONTEXTE

**Brésil :** à l'heure actuelle il n'existe aucune taxe gouvernementale sur l'extraction de bois, ni de système d'aménagement de concessions pour les terres domaniales.

**Cambodge :** en 1995, avant la suspension de l'exploitation forestière, les exportations de produits forestiers ont rapporté 33 millions de \$US. Les forêts couvrent 90 % des besoins en énergie des zones rurales.

**Cameroun :** les réformes fiscales ont fait tripler les recettes au niveau des prix actuels de 2000 à 2003.

**Ghana :** la répartition de la valeur d'abattage est extrêmement asymétrique : en 1999, selon les estimations, le gouvernement et les propriétaires fonciers ont reçu 13 %, les exploitants de coupe 5 % et les transformateurs 82 %.

**Honduras :** en 1992, les activités commerciales ont été privatisées et la Corporation hondurienne pour le développement forestier (COHDEFOR) a commencé à vendre le bois aux enchères publiques.

**Indonésie :** selon les estimations les taxes et droits du gouvernement central captent moins de 50 % de la totalité de la valeur d'abattage.

**Nicaragua :** la politique forestière et ses objectifs contradictoires quant à la conservation et à l'industrie, ont eu comme résultat que pratiquement 70 % de l'exploitation forestière est illégale.

# Réforme de la fiscalité forestière

## Une récapitulation de l'atelier de travail

*La fiscalité forestière, en particulier les concessions et les systèmes de recettes, offrent les outils qui permettent de mobiliser les revenus tirés des forêts, de motiver les activités de l'industrie privée et d'atteindre les objectifs généraux assignés à la politique, y compris la gestion durable des forêts (GDF), la lutte contre la pauvreté et la conservation des valeurs environnementales. Plusieurs pays, englobant un large éventail de types de forêts et d'industries connexes, sont en train de mettre en œuvre des nouvelles approches pour l'élaboration et la mise en œuvre de régimes fiscaux efficaces ou envisagent cette possibilité.*

Dans ce contexte, l'Atelier de travail international sur la réforme de la fiscalité forestière s'est tenu à Washington du 19 au 21 octobre 2003, afin d'offrir un forum où pouvoir discuter en toute franchise de l'économie politique des réformes de la fiscalité forestière. Des participants de sept pays (Brésil, Cambodge, Cameroun, Ghana, Honduras, Indonésie et Nicaragua) ont fait partager leurs expériences quant au processus de réforme. Les discussions ont été particulièrement fertiles et variées, des participants représentant des ministères des forêts et des ministères des finances, ainsi que le secteur privé y ayant pris part.

Bien que les situations particulières des participants étaient différentes, l'objectif de la fiscalité forestière dans tous les cas était de déterminer des moyens pratiques pour garantir une utilisation viable des forêts et une contribution plus importante aux objectifs nationaux en matière de lutte contre la pauvreté, grâce à une croissance stimulée et à un apport régulier

et plus important de recettes aux gouvernements.

Le champ des discussions a englobé des composantes d'une fiscalité forestière : redevances forestières, droits de concession (industrielle et communautaire), taxes et droits liés aux forêts, taxes et droits à l'exportation, exonérations, et autres incitations telles que subventions ou taux d'intérêts préférentiels.

En plus de prendre en considération la fiscalité forestière dans l'optique de la maximisation des recettes et de l'efficacité de la perception, l'atelier a considéré les instruments de la fiscalité forestière en tant qu'outils servant à promouvoir la GDF et des objectifs sociaux plus généraux, y compris la lutte contre la pauvreté, l'égalité des sexes et la bonne gouvernance.

*Note du rédacteur : cette note d'information n'est pas fondée sur des points de vue et des opinions exprimés durant l'atelier. Elle ne représente pas forcément le consensus sur les questions abordées.*

## FACTEURS À PRENDRE EN COMPTE POUR LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE

- Les régimes fiscaux forestiers ne lèvent pas uniquement des fonds, mais permettent également d'atteindre les objectifs plus généraux assignés à la politique, comme la GFD.
- La prise de responsabilité et la transparence en matière d'utilisation des recettes forestières pour le développement social et communautaire sont nécessaires.
- Une perception plus importante de recettes en provenance des opérateurs formels associée à l'incapacité de contrôler les opérateurs informels ou dans l'illégalité crée des déséquilibres sur les marchés et des effets dissuasifs.
- On devrait introduire des incitations fiscales à la GFD dans le cadre des politiques fiscales générales du gouvernement.
- La politique fiscale doit faire en sorte que le secteur privé soit sur un pied d'égalité et puisse prévoir lorsqu'il s'agit d'investissements.
- On doit développer des partenariats entre les ministères chargés du secteur forestier et ceux chargés des finances.

## Quel est le bon mélange d'instruments fiscaux ?

Le bon mélange d'instruments dépend du contexte particulier de chaque pays, étant donné que ce qui est efficace dans un pays est souvent très différent de ce qui fonctionne dans un autre. L'idéal serait que l'ensemble d'instruments fiscaux réponde aux critères suivants : être économiquement efficace et faisable d'un point de vue administratif, et soutenir des objectifs sociaux et environnementaux plus généraux.

Les instruments fréquemment employés comprennent : une redevance sur la superficie, une taxe d'abattage et des taxes d'exportation. Des objectifs de politique clairs, des rôles nettement définis, et le dialogue entre les parties prenantes sont de bonnes pratiques qui permettent de minimiser les contradictions entre les différents instruments fiscaux.

On préfère souvent une redevance sur la superficie du fait de son taux de recouvrement très élevé et de ses faibles coûts administratifs de mise en œuvre. Des procédures claires et vérifiables en matière de gestion et de mises aux enchères des concessions sont importantes si l'on veut garantir des résultats « sans tache » et éviter la corruption.

L'un des avantages de la taxe d'abattage est qu'elle est basée sur l'utilisation des produits tirés de l'extraction. Une taxe de ce type devrait être différente selon les essences ; et une approche fondée sur la loi du marché lorsqu'il s'agit de fixer les prix a souvent la préférence. Des procédures administratives claires et la participation de tierces parties contribuent à assurer la transparence du processus.

Les taxes à l'exportation sur le bois non transformé offrent des incitations à l'industrie nationale pour produire des produits à valeur ajoutée. Cependant, une politique comme celle-ci donne lieu à des compromis. L'une des approches pour trouver l'équilibre entre les avantages et les inconvénients potentiels serait d'imposer une taxe de ce genre pendant un temps limité, suffisant pour nourrir une industrie nationale naissante.

## Comment devrait-on affecter les recettes ?

En général, les recettes forestières perçues devraient être affectées de façon à soutenir les

objectifs tels que la GFD, la bonne gouvernance, la lutte contre la pauvreté et la conservation de l'environnement. Les décisions eu égard à l'affectation des recettes devraient se fonder sur des critères clairs et prendre en compte les projets et les programmes requis pour atteindre les objectifs à l'échelon régional, national, local, et au niveau des communautés. L'affectation des ressources devrait être transparente pour renforcer la prise de responsabilité en ce qui concerne l'utilisation des ressources.

On ne devrait pas légiférer en ce qui concerne les structures de répartition des recettes, étant donné que les circonstances du secteur forestier et les besoins qui en découlent peuvent changer et qu'il est nécessaire de faire preuve de souplesse pour faire face à ces changements. En outre, si des fonds sont réservés, ils devraient être utilisés à des fins spécifiques et ciblées, uniquement pendant un certain laps de temps.

Dans les cas où l'affectation des ressources est décentralisée, la délégation des responsabilités sans règles claires peut entraver l'efficacité de l'utilisation des ressources. Des directives d'utilisation des recettes au niveau local peuvent faciliter l'amélioration de l'efficacité. Des incitations pour les fonctionnaires locaux devraient être créées en vue de motiver l'application de la loi et de combattre la corruption.

## Quelles sont les tactiques à suivre sur la scène politique dans un processus de réforme ?

Surmonter les intérêts acquis et faire en sorte que toutes les parties prenantes soient sur un pied d'égalité posent des défis au processus de réforme. On devrait identifier quelles parties prenantes devraient participer au processus de réforme en tenant compte de qui sont les bénéficiaires et les perdants et en identifiant les groupes d'intérêt. Les stratégies pour surmonter les intérêts acquis au niveau du gouvernement ou de l'industrie comprennent de garantir la transparence du processus, de choisir le calendrier des réformes pour qu'elles n'aient pas lieu au moment des élections, et d'arriver à un équilibre entre les intérêts des différents groupes qui soit mutuellement avantageux si possible. La possibilité pour

## AFFECTATION DES RECETTES FORESTIÈRES

**Brésil :** toutes les recettes sont affectées au budget fédéral, sauf celles provenant de la Taxe de régénération forestière.

**Cambodge :** 20 % des recettes reviennent au Département des forêts.

**Cameroun :** 50 % des recettes reviennent au gouvernement fédéral, 40 % aux communes locales et 10 % aux villages.

**Indonésie :** une différence est faite entre les recettes fiscales et les autres revenus, les recettes autres que fiscales étant utilisées pour le reboisement.

**Honduras :** les recettes tirées des ventes de bois vont directement à la COHDEFOR.

**Nicaragua :** l'affectation des ressources est décentralisée. Dans la région atlantique, 25

toutes les parties prenantes d'accéder aux informations et des opportunités de dialogue permettant de connaître le point de vue des autres parties prenantes peuvent faciliter la réforme. En dernier lieu, les processus de la réforme de la fiscalité forestière doivent tenir compte des autres processus de réformes nationales.

## Les processus nationaux de réforme fiscale en bref

### BRÉSIL

Les efforts passés visant à améliorer la viabilité du secteur forestier par l'intermédiaire de réglementations, de surveillance et d'évaluation ont eu pour conséquence la conversion des terres pour l'agriculture afin d'échapper à la réglementation. À l'heure actuelle, la politique est axée sur la motivation des producteurs de produits forestiers en vue d'obtenir des pratiques et des marchés durables, grâce à une assistance technique, et à des subventions et en mettant à disposition la technologie, des informations et des innovations comme le mécanisme de développement propre par exemple. Une des prochaines étapes prévoit un système de concessions forestières pour affecter à la protection et la production des forêts amazoniennes dont 70 % sont la propriété de l'État. Un système d'informations sur les forêts nationales et un système de contrôle de l'exploitation par une tierce partie sont en cours d'élaboration.

### CAMBODGE

En 1992, le Cambodge a introduit un système de gestion des forêts sur la base de concessions. Pour faire face aux problèmes posés par le système, des réformes ont été introduites, y compris un plan d'aménagement à long terme obligatoire pour chaque concession, un volume de récolte annuelle devant être approuvé, des quotas d'exportation de produits forestiers et l'interdiction d'exporter le bois rond. Le Cambodge s'applique à éliminer l'exploitation illicite grâce à un système de suivi des grumes et à une surveillance indépendante des forêts.

### CAMEROUN

Les réformes du secteur forestier au Cameroun ont été axées sur l'élargissement de l'assiette de l'impôt et sur l'amélioration de

l'application de la loi à travers la décentralisation. En 1999, le Ministère des finances et du budget et le Ministère de l'environnement et des forêts ont mis sur pied un Programme de sécurisation des recettes forestières et ont procédé à des réformes comprenant un système d'appels d'offres, la hausse de la redevance sur la superficie, des plans d'aménagement de concession forestière obligatoires, et un système de cautionnement bancaire. Cette réforme a considérablement fait augmenter les recettes forestières.

Toutefois, le secteur privé pense que les réformes ont fait diminuer la rentabilité de nombreuses entreprises et est convaincu que la politique fiscale doit offrir des incitations aux opérations licites et pour la bonne gouvernance. Le Cameroun souhaite harmoniser les politiques forestières dans la région de l'Afrique centrale pour faciliter la régulation des mouvements transfrontaliers du bois.

### GHANA

En 1995, le Ghana a mis en œuvre une interdiction des exportations de grumes pour contrecarrer la croissance rapide et non viable du secteur forestier dans les années 80. D'autres réformes ont été introduites, y compris une procédure d'appels d'offres pour l'attribution des ressources, la révision des taxes d'abattage pour qu'elles reflètent les prix internationaux, un droit sur les exportations de bois débité en fonction des essences, une taxe sur la valeur ajoutée pour les ventes sur le marché intérieur, le retrait des droits sur les importations de grumes et une taxe sur les exportations de placages et de bois débité. Pour le Ghana les priorités futures comprennent un processus de prise de décision plus global avec participation des parties prenantes, la collaboration interministérielle et un système de suivi des grumes et des produits pour améliorer la perception des recettes.

### HONDURAS

Le Honduras est actuellement en train de simplifier sa législation forestière et de réformer sa fiscalité forestière, afin de promouvoir la protection des services environnementaux, les incitations au reboisement, une augmentation de la valeur ajoutée, la promotion des produits forestiers non ligneux et l'utilisation de bois de plus petits diamètres. Pour le Honduras les

priorités futures comprennent de lier les réformes de la fiscalité forestière à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, de développer un dialogue national et d'éduquer les politiciens sur la contribution des forêts à la lutte contre la pauvreté.

### INDONÉSIE

En Indonésie la coupe illicite pose de nombreux problèmes en terme de manque à gagner et de modification des incitations et des marchés forestiers. Les taxes et les impôts en Indonésie comprennent désormais un droit non récurrent d'utilisation basé sur la superficie, une taxe de reboisement basée sur les mètres cubes récoltés et une redevance sur les ressources forestières de 10 % du prix de base des grumes. Depuis 2001, l'administration des forêts a été décentralisée et les régions imposent désormais des impôts sans en informer le gouvernement central. Une surveillance plus efficace, ainsi que de meilleures données et informations, sont nécessaires pour obtenir une fiscalité informée, optimiser l'imposition et traiter le problème des activités illégales.

### NICARAGUA

En juin 2003, le Nicaragua a adopté une nouvelle législation ; celle-ci établit un système pour la conservation et le développement durable. Les ressources forestières ont été rendues aux propriétaires fonciers et l'administration des forêts est en cours de décentralisation. Les dispositions de la nouvelle loi comprennent des incitations à l'exportation et pour les opérateurs légaux. Cependant, le secteur privé s'inquiète de la stabilité à long terme des règles de la fiscalité forestière. Les prochaines étapes au Nicaragua comprennent l'harmonisation des politiques en matière d'agriculture et de foresterie et l'amélioration des systèmes d'enregistrement et de contrôle pour combattre la coupe illicite.

### Prochaines étapes

Partant du dialogue amorcé durant l'atelier de travail, les membres d'un groupe de travail informel vont continuer à partager leur expérience concernant les processus de réforme de la fiscalité forestière. Le PROFOR apportera son soutien à la continuité des échanges, en offrant un espace où diffuser et partager des

documents sur son site Web (<http://www.profor.info>). Les expériences et les leçons retenues au sein du groupe seront communiquées à un groupe plus général de lecteurs, telle que la quatrième session du Forum des Nations unies sur les forêts (UNFF) en mai 2004.

### Remerciements :

L'Atelier de travail international sur la réforme de la fiscalité forestière a été organisé et financé par L'Agence allemande de coopération technique (GTZ), le Programme sur les forêts (PROFOR), et le Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID), ainsi que l'Institut de la Banque mondiale (WBI). Cette note a été préparée par Laura Ivers (PROFOR). Nous remercions : Adriana Bianchi (WBI), James Douglas (Équipe Forêts de la Banque mondiale), Nalin Kishor (Équipe Forêts de la Banque mondiale), Tapani Oksanen (Indufor Oy) et Paul Steele (DFID). Des documents plus complets sur l'atelier de travail sont disponibles sur <http://www.profor.info>