

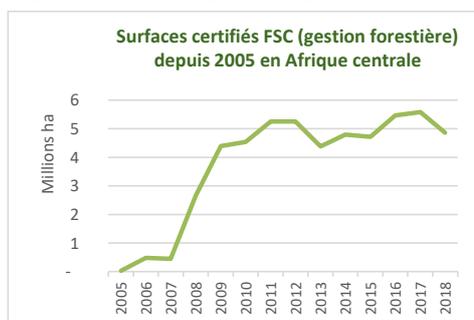
Proposition du CIRAD pour une étude de faisabilité : Réduction de la fiscalité forestière pour les concessions certifiées avec compensation aux États (Réductions Fiscales Compensées – RFC)

1. Contexte et justification

La certification de gestion forestière responsable (type FSC ou PAFC, notée simplement « certification » par la suite), constitue aujourd’hui une des meilleures garanties de conformité aux réglementations existantes (tant à la lettre des règlements qu’à leur esprit), tout en incitant les entreprises à ne pas limiter leurs efforts aux seules exigences légales/administratives dans les domaines sociaux et écologiques. En favorisant une gestion à long terme des ressources boisées et le maintien d’un capital naturel, la certification contribue à la mise en valeur forestière durable d’espaces qui pourraient être convertis à d’autres usages s’ils n’apportaient plus suffisamment des bénéfices aux États et aux juridictions locales (taxes, emplois directs et indirects), et d’avantages directs aux communautés locales dépendant des ressources de la forêt.

La certification constitue également un instrument de gouvernance du secteur privé. Elle ouvre de nouveaux marchés aux entreprises ou permet de conserver ceux parmi les plus rémunérateurs. L’entreprise certifiée veille donc à ne pas perdre ce label, et s’autorégule suffisamment pour ne pas perdre cet investissement commercial important. Il faut donc considérer la dimension de bien public de la certification.

Malgré les problèmes de gouvernance que connaissent les pays d’Afrique centrale, les surfaces certifiées ont atteint 5,6 millions ha en 2016 dans la sous-région, soit plus que les surfaces de forêts naturelles certifiées FSC en Amazonie ou dans le Sud-Est Asiatique. En 2018, cependant, les surfaces certifiées ne représentaient plus que 4,5 M ha (double certification non comptée). L’abandon de concessions certifiées FSC par les groupes Rougier et Wijma au Cameroun, et leur reprise par des opérateurs économiques moins intéressés par la certification est à l’origine de cette baisse. Mais la quasi-stagnation des surfaces certifiées depuis 2011 (voir graphique ci-dessous) qui a précédé cette baisse indique les difficultés qu’ont les entreprises à vendre leur bois certifié à un prix supérieur sur des marchés de plus en plus situés dans les pays émergents.



(Source : M. Auger-Schwartzberg)

En outre, les politiques d’achat de bois légal dans l’Union Européenne n’ont pas favorisé l’essor de la certification, les obligations de « diligence raisonnable » auxquelles sont soumis les importateurs étant les mêmes pour les bois certifiés ou non. De ce fait, de nombreuses entreprises préfèrent s’en tenir à des

certifications de légalité, lesquelles ne vont pas aussi loin que les certifications de gestion forestière en termes d'amélioration continue des pratiques et de fermeture des « failles » des normes légales¹.

La proposition de baisse de la fiscalité, compensée aux États, pour les concessions certifiées

Si, pour le maintien et le développement de la certification l'incitation par les prix est insuffisante, on peut alors envisager une incitation à travers une baisse des coûts. Une baisse de la fiscalité forestière pour les concessions certifiées (FSC, ou le nouveau label PAFC s'il est jugé crédible par toutes les parties) semble la solution la plus simple et potentiellement la plus rapide à mettre en œuvre, pourvu que les bailleurs de fonds partenaires compensent aux États des pays producteurs le manque à gagner fiscal qui en résultera.

Cette proposition, qui exige des accords entre les États et une coalition de bailleurs de fonds pour garantir des transferts internationaux sur une durée pluriannuelle qui devra être négociée, possède plusieurs points forts, mais risque de se heurter aussi à quelques difficultés. On peut évoquer ceux-ci :

Points forts :

- *Une incitation indépendante des débouchés des entreprises.* Outre le fait de redonner de la compétitivité aux entreprises certifiées, utiliser le levier fiscal permet de proposer des incitations y compris aux entreprises africaines, européennes ou asiatiques, qui travaillent dans une relative légalité mais qui ne trouvent pas aujourd'hui d'intérêt à la certification, faute de demande sur leurs marchés.
- *Un accroissement du périmètre de rentabilité favorable à la diversification des espèces commercialisées.* Un autre avantage de cette baisse des coûts fiscaux pour les entreprises certifiées est qu'il permettrait d'accroître le périmètre de rentabilité pour les essences de moindre valeur commerciale et aiderait à diversifier la composition des récoltes. Une des raisons de l'hyper sélectivité des récoltes en Afrique centrale (surexploitation de certaines essences phares comme le sapelli, sous-exploitation de nombreuses autres) est que l'ensemble des coûts (exploitation, transport, transformation, fiscalité, mise à FOB...) sont souvent plus élevés que la valeur à la vente de la majorité des essences (et des qualités les plus basses). En d'autres termes, la « valeur du bois sur pied » est nulle ou négative. Une des raisons de la crise actuelle des entreprises certifiées est que le « gisement » des essences les plus rémunératrices s'épuise, mais que la valorisation d'autres essences n'est pas possible du fait de l'importance des coûts comparés aux prix.
- *Une amélioration de la gouvernance sectorielle et de la crédibilité internationale des États.* Pour les pays producteurs, accroître la proportion de concessions certifiées permettrait une meilleure application des lois et règlements (avantage au regard du RBUE), donc une amélioration de la gouvernance importante pour la réputation du pays sur la scène internationale.
- *La possibilité d'un fléchage partiel des compensations financières vers le secteur forestier.* La compensation internationale prendrait la forme d'une aide budgétaire. Une possibilité, mais qui devrait faire l'objet de négociations préalables avec les gouvernements, serait de proposer une affectation de tout ou partie de ces compensations à des investissements dans le domaine de la forêt, du climat et de la biodiversité. Pour convaincre les gouvernements à accepter un tel « fléchage », il faudrait proposer des « surcompensations », c'est-à-dire d'aller au-delà de la compensation à l'euro près ;
- Une lutte contre le bois illégal, car si l'on diminue le différentiel de prix entre bois illégal et bois certifiés, de façon suffisante nous pouvons sans doute atteindre un seuil au-dessous duquel, les acheteurs (chinois ?) préféreront acheter du bois certifié que de risquer de lourdes amendes ;
- Un mécanisme qui fait le lien avec les paiements pour services éco-systémiques...

Commenté [NP1]: Complètement d'accord avec ça. Est-ce que l'idée d'une fiscalité « punitive » a du sens ou pas ? Est-ce que taxer les entreprises non certifiées peut être efficace et incitatif ?

Commenté [M2R1]: A mon avis, on ne peut pas exonérer les entreprises non certifiées. De là, à ce qu'elles payent pour les autres, ce serait alors en effet punitif et sans doute générateur de difficultés importantes. La RFC permettrait de maintenir une fiscalité raisonnable sur les non certifiés, tout en faisant bénéficier, les certifiées, d'un avantage fiscal.

¹ Voir : Cerutti, P.O., Nasi, R., Tacconi, L., 2008. Sustainable forest management in Cameroon needs more than approved forest management plans. *Ecology & Society* 13 (2);

Difficultés prévisibles :

- *Non-homogénéité des régimes fiscaux forestiers* : Dans la mesure où la structure des taxes et la pression fiscale ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, il faudra veiller à ce que les baisses de taxes forestières soient égales pour les différentes entreprises certifiées dans tous les pays d'Afrique centrale, et ce pour éviter que le mécanisme de compensation ne modifie les pressions fiscales relatives associées aux régimes nationaux en vigueur. Ainsi, les compensations aux entreprises certifiées prises individuellement ne pourront pas excéder le niveau de pression fiscale le plus faible (en l'occurrence, le niveau de la fiscalité forestière gabonaise) auquel est soumis une concession forestière de la sous-région : une baisse des taxes de 50% au Cameroun pour une concession aurait plus d'impact (en faveur de l'entreprise au Cameroun) qu'une baisse 50% pour une entreprise au Gabon. Un état des lieux de la fiscalité dans les différents pays et des simulations sont donc nécessaires.
- *Écart entre la taxation théorique et la taxation effective* : il est fréquent que les entreprises ne s'acquittent pas des taxes forestières qu'elles devraient théoriquement payer, du fait d'accords bilatéraux (et généralement non rendus publics) avec différentes autorités ayant des prérogatives fiscales. Il s'agit de remises gracieuses en échange de services (entretien de routes, équipement d'une structure administrative...). Certaines de ces remises font l'objet de procédures formalisées, d'autres relèvent plus d'arrangements informels. En tout état de cause, la mise en œuvre d'un mécanisme de baisse compensée obligerait les entreprises à « mettre à plat » les taxes qu'elles payent effectivement. Ceci peut donc être la cause d'une réticence des entreprises, même certifiées, vis-à-vis de ce mécanisme. Cependant, le bois fait maintenant partie intégrante du processus ITIE (Initiative sur la Transparence dans les Industries Extractives) et les pays européens doivent veiller à ce que leurs entreprises publient ce qu'elles paient (tout comme les États producteurs doivent transmettre à l'ITIE ce qu'ils perçoivent), ce qui constitue une composante d'une gouvernance améliorée. De plus, les Directions des Impôts sont a priori très favorables à une suppression des accords particuliers qui obèrent les recettes fiscales perçues par le Trésor.
- *L'importance de la « parafiscalité »* : dans un pays comme la RDC la « parafiscalité » (licite ou illicite) a pris une importance souvent supérieure à la fiscalité régulière. Cette montée de la « parafiscalité » s'observe également à des degrés divers dans les autres pays. Ces dérivés constituent un « angle mort » du dispositif FLEGT, malgré l'importance qu'elles revêtent en matière de gouvernance.
- *L'hostilité affichée de certaines organisations radicales* : Certaines ONG ne manqueront pas de dénoncer un mécanisme de subvention déguisée à des entreprises forestières industrielles.

2. Contenu de l'étude

La proposition d'étude de la faisabilité des RFC ne porte que sur la fiscalité forestière, constituée principalement de trois redevances ou taxes : la redevance de superficie, la taxe d'abattage et les droits de sortie, ces deux dernières étant calculées sur la base d'une valeur mercuriale fixée par les administrations. La fiscalité générale sur les entreprises (impôt sur les sociétés) tout comme la TVA seront en dehors du champ de l'étude. Les trois pays intéressants cette étude sont ceux où existent des concessions certifiées (Gabon, Congo, Cameroun).

Objectifs

Objectif général : Préparer différents scénarii chiffrés des niveaux de réduction (et des compensation financières) possibles de la fiscalité forestière existante dans les pays concernés, à partir des caractéristiques moyennes d'une entreprise fictive pour différentes surfaces certifiées, sensibiliser les responsables politiques des pays producteurs à la proposition RFC, exposer le résultat de l'étude à la coalition de bailleurs de fonds réunis au sein de CAFI.

Objectif spécifique 1 : Établir l'état des lieux de la fiscalité existante dans trois pays prioritaires (Gabon, Cameroun, Congo) où opèrent des entreprises certifiées, identifier et caractériser les arrangements fiscaux dérogatoires existants (exemptions partielles de taxes)

Commenté [M3]: Proportionnellement en tout cas.

Commenté [M4]: Pas excéder certes, mais il faudrait pouvoir aligner l'allègement sur le pays à la plus faible pression fiscale, me semble-t-il, pour stimuler l'offre.

Commenté [M5]: Pas si on pousse l'exonération suffisamment loin et que tout le monde s'y retrouve. On pourrait néanmoins, réfléchir à maintenir la taxe de superficie par exemple sur l'ensemble de la concession que l'on exploite ou non la forêt.

Commenté [M6]: Effectivement, et la compensation risque de faire flamber la parafiscalité puisqu'il ne pourra plus y être opposé les taxes à payer... Il faudrait donc que ces mécanismes financiers soient accompagnés, sur le terrain, de mesures de dématérialisation du contrôle (pour rendre inutile les barrages forestiers).

Commenté [NP7]: N'y a-t-il pas non plus un risque lié au fait que les administrations ou les états pourraient voir cette étude comme une forme d'ingérence ?

Commenté [M8]: La main qui donne est toujours au-dessus de celle qui reçoit (proverbe Africain).

Commenté [M9]: Sans doute à maintenir, car parfaitement objective et vérifiable.

Commenté [M10]: Exactement !

Commenté [NP11]: La taxe de superficie à l'avantage d'être simple et facile à calculer et à collecter.

Objectif spécifique 2 : A partir de l'identification des régimes fiscaux existants, simuler le coût pour les États de différents scénarii de baisse pour un objectif donné de surfaces certifiées. On propose de simuler les coûts correspondants à une concession hypothétique de 3 millions ha certifiés dans chacun des trois pays, avec des scénarii de réduction de, respectivement, 30%, 50% et 100 % des taxes forestières. Ces scénarios seront modulés en fonction d'hypothèses faites sur les situations dérogatoires (maintien des avantages fiscaux ou suppression, dans le cadre du nouveau régime fiscal incitatif). Le coût étant proportionnel aux surfaces certifiées, il sera possible d'extrapoler le coût pour des surfaces différentes des 3 millions ha retenus.

Objectif spécifique 3 : À l'aide des simulations chiffrées, rencontrer différents responsables administratifs ou politiques (directions générales des impôts, ministères en charge des forêts, parlementaires influents, primatures, autres responsables) dans chacun des 3 pays, pour les sensibiliser à cette proposition et recueillir leurs réactions.

Produits attendus

Pour l'OS 1 :

- État des lieux de la fiscalité forestière comprenant les taux d'imposition, les taux de recouvrement et les recettes collectées pour les trois taxes forestières principales (surfaces, abattage, exportation) pour les trois derniers exercices.
- Liste des arrangements fiscaux dérogatoires (faits générateurs) et, si disponibilité de l'information, identification des bénéficiaires et des montants concernés sur les trois derniers exercices.
- Prise de contact préalable (courriel) avec les parties prenantes (Ministères des Finances, Coordonnateur des Fonds forestiers) et avec le Directeur Exécutif de l'ITIE

Pour l'OS 2 :

- Explication et justification des hypothèses (e.g. niveau de la redevance de superficie fixée par appel d'offres au Cameroun, composition et volume des récoltes pour la taxe d'abattage, rendement matières à la transformation, composition des exportations ...)
- Ensemble de simulations (avec les fichiers Excel correspondants) quantifiant les taxes théoriques et les coûts correspondant aux différents scénarii de réduction fiscale.
- Simulations affinées prenant en compte les informations sur les situations fiscales dérogatoires et différentes hypothèses quant à leur évolution possible dans un nouveau régime fiscal.

Pour l'OS 3 :

- Identification préalable des responsables administratifs ou politiques sollicités dans les 3 pays
- Argumentaire écrit en faveur des RFC
- Comptes rendus d'entretien avec les responsables rencontrés
- Proposition d'une feuille de route

Activités prévues

- Prise de contact préalable avec les parties prenantes (ministère des Finances, direction des impôts, ministère de l'économie forestière, syndicats forestiers, parlementaires, représentants locaux des bailleurs de fonds, représentants locaux ITIE...)
- Échange avec le Coordonnateur de l'ITIE (basé à Londres)
- Préparation de simulateurs avec les informations publiques disponibles et briefing préalable avec le PPECF
- Mission au Gabon, Cameroun et Congo (39 h/j), élaboration des simulations
- Débriefing de mission avec PPECF
- Rédaction du rapport
- Présentation à CAFI

Expertise mobilisée

Le coordonnateur de la mission sera Alain Karsenty, économiste (Cirad) spécialiste de la fiscalité forestière en Afrique centrale. Le second expert sera Eric Forni, ingénieur forestier du Cirad basé à

Commenté [M12]: Pas beaucoup ça ? Au Cameroun, les UFA sont limitées à 200.000 ha

Commenté [M13]: N'est il pas plus logique de retirer une, puis deux, puis trois taxes que de raisonner en %

Commenté [M14]: J'ajouterais que ce mécanisme de compensation fiscale devrait s'accompagner d'un renforcement, dans la loi, de la sécurisation foncière des concessionnaires. Autrement dit, les États peuvent être compensés, mais ils doivent donner des gages sur la pérennisation de l'espace forestier.

Commenté [M15]: Doit être faisable par des crédits d'impôts suspensifs ou quelque chose comme ça. C'est-à-dire que si l'entreprise n'arrive pas à obtenir sa certification, elle doit rembourser les crédits d'impôts.

Commenté [NP16]: Est-ce qu'on peut aussi imaginer un 2^{ème} système (ou un deuxième niveau de baisse de fiscalité) spécifique qui ciblerait particulièrement les entreprises non encore certifiées mais qui voudrait y aller. C'est elles qui auraient le plus intérêt à bénéficier d'une baisse de fiscalité car c'est probablement elles qui seraient en train de faire les efforts financiers pour leur mise à niveau. Le coût de la certification est vraiment concentré sur les 2/5 ans de mise à niveau et de démarrage.

Commenté [M17]: J'essaierai aussi de tester la sensibilité du prix certifié versus prix bois illégal, car si nous voulons encourager la production de bois certifié, il faut regarder son concurrent direct : le bois illégal qui n'est pas prêt de se raréfier sur certains marchés.

Commenté [M18]:

Brazzaville et disposant d'une connaissance approfondie des entreprises forestières dans les 3 pays cibles. A. Karsenty effectuera les missions dans les 3 pays et rédigera le rapport final. E. Forni se joindra à A. Karsenty pour les missions au Congo et au Cameroun.

3. Chronogramme d'activités

		MOIS 1				MOIS 2		
		1	2	3	4	1	2	3
Travail préparatoire France	A. Karsenty							
Mission Congo	A. Karsenty							
	E. Forni							
Mission Cameroun	A. Karsenty							
	E. Forni							
Mission Gabon	A. Karsenty							
Rédaction rapport	A. Karsenty							
Debriefing/présentation								