



Fiscalité forestière: qu'a-t-on appris depuis 20 ans?

Alain Karsenty



Collecter des revenus ou changer les pratiques?

- La vision classique de la fiscalité : « capturer la rente économique forestière »
 - Rente économique: *La différence entre le revenu dégagé d'un facteur de production et la rémunération nécessaire pour conserver ce facteur dans la même utilisation (Dictionary of Economics, Penguin)*
 - La rente économique n'est pas le « profit » (la rémunération du capital investi est prise en compte), mais un « surprofit »
 - En théorie, la fiscalité forestière doit prélever la rente économique
- Au début des années 90, on envisage d'utiliser la FF comme « éco-taxation »
 - Améliorer les pratiques des forestiers
 - Inciter à la transformation
- Recherche de politiques qui pourraient atteindre les deux objectifs

La fiscalité forestière à grands traits

- Redevance sur la superficie
 - Sur toute la superficie concédée
 - Sur la surface productive
 - Sur l'assiette annuelle de coupe
- Redevance assise sur le volume commercial concédé (inventaire d'aménagement préalable)
- Taxes d'abattage
 - Sur le volume abattu
 - Sur le volume effectivement commercialisé
 - Indexées sur une mercuriale (prix administré)
 - Indexées sur les valeurs FOB mises à jour régulièrement
- Taxe sur les grumes entrant usine
- Taxe à l'exportation
 - Sur les grumes
 - Sur les produits transformés

Combien rapporte la fiscalité forestière?

(2006 US\$)

- Gabon (~ \$50 millions) et Cameroun (~ \$40 m.) en 2006. Ce sont aussi les deux premiers producteurs et exportateurs
- Congo : ~\$20 m.
- Côte d'Ivoire: ~\$15.7 m.
- Ghana: \$13-15 m. (estimation)
- République Centrafricaine : ~\$10 m.
- RD Congo: ~\$2.25 m. Important potentiel, mais sévères goulots d'étranglements (transport, infrastructures portuaires)
- Guinée Equatoriale: estimé à \$12-13 m. (simulation).
- Liberia: avant la guerre, environ \$13 m. (2002)

- Comparaison avec les revenus pétroliers: en 2003, le pétrole a généré 2.3 milliards de revenus pour le Congo (source IEA)

Pourquoi une fiscalité forestière (i.e. spécifique)?

- L'imposition sur les bénéfices rapporte peu (« optimisation fiscale »)
- Permet des différenciations et des pondérations (essences, localisation, degré de transformation, certification (*demain?*))
- Signal-prix sur la rareté croissante de la ressource
 - Une industrialisation basée sur un faible prix de la matière première conduit à la croissance en volume au détriment de l'efficacité et la recherche de la valeur ajoutée
- Caractère incitatif en matière de réduction du gaspillage (taxe « amont »)

Les difficultés de déterminer la rente

- Evaluer la rente économique est difficile en foresterie tropicale:
 - Les revenus réels sont inconnus de l'administration ("optimisation fiscale")
 - Les prix FOB déclarés sur les contrats sont souvent sous-estimés (pratique assez courante des prix de transfert)
 - L'information indépendante sur les prix (i.e. relevé bimensuel des prix de l'OIBT) est partielle (nombreuses qualités, tailles et produits). Le bois tropical est une "commodité imparfaite"
 - Les prix varient pour les mêmes produits en fonction des réseaux de commercialisation
 - L'industrialisation conduit à une diversification des produits et rend l'information moins directement collectable
 - Les entreprises sont de plus en plus hétérogènes et cela se reflète sur leurs structures de coût respectives
 - Certains coûts sont cachés et ne peuvent apparaître dans les documents
- Idée de construire une "entreprise-type" (représentative du secteur) pour déterminer le montant optimal des taxes a été abandonnée.

Le recours aux enchères

- Asymétrie d'information: les enchères comme procédure de révélation de la « disposition à payer »
 - Introduction d'enchères pour déterminer le montant annuel de la redevance forestière de superficie
 - A montré que la disposition à payer était nettement plus importante que prévue: au Cameroun de 0.5 € / ha à 4-6 € en moyenne (jusqu'à 12-13 € dans certains cas)
- Les enchères sont peu populaires
 - Les entreprises jugent qu'elles les conduisent à prendre des risques excessifs au regard des évolutions incertaines des marchés
 - Les administrations forestières préfèrent les allocations suivant des critères qu'elles privilégient

Les défauts des enchères sur la superficie

- Difficulté liée au manque d'inventaires de reconnaissance disponibles, malgré la possibilité offerte aux entreprises de faire des sondages
 - Manque de confiance des entreprises dans les inventaires qu'elles n'effectuent pas elles-mêmes
- Deux tendances opposées:
 - Incertitude sur les marchés futurs: offres inférieures aux capacités
 - Autres coûts fixes existants (usines, etc.): tendance à la surenchère
- Effets d'apprentissage: les erreurs peuvent être lourdes de conséquences (nombre limité de tours d'enchères)
- La redevance de superficie est un coût fixe valable pour la durée du contrat (moyen terme): la fixer par enchères accroît son niveau alors que les marchés sont volatils
 - La crise de 2008 a conduit plusieurs gouvernements à suspendre ou alléger cette redevance pour soulager les entreprises
- **Une mesure d'atténuation consisterait à indexer la redevance de superficie sur un panier de prix FOB (liste OIBT) : baisse de la taxe en cas de baisse des prix, accroissement des revenus de l'Etat dans les périodes haussières**

Une place modeste pour la fiscalité écologique

- **Deux mesures peuvent avoir un impact direct**
- ***Réduction des redevances pour les concessions certifiées*** (prime bonne gestion + aide au contrôle) pour une période de plusieurs années (+ 5 ans)
 - Les gouvernements peuvent négocier la compensation du manque à gagner par les fonds REDD (FCPF, fonds bilatéraux)
- ***Introduction d'un système « bonus-malus »:***
 - Accroissement des taxes sur les essences les plus exploitées dont on souhaite diminuer les prélèvements
 - Utilisation des recettes supplémentaires pour une défiscalisation totale ou partielle des essences secondaires présentant des profils de renouvellement suffisants (cf. plans d'aménagements)
- ***Une mesure d'accompagnement des plans d'aménagement:***
 - Réduction de la redevance de superficie si la possibilité annuelle a été réduite par l'accroissement du DME sur certaines essences

Les difficultés dans l'administration de la taxe d'abattage

- Taxes qui présentent généralement un rendement inférieur au potentiel théorique
- Pourtant, potentiel réel d'orientation des pratiques (taux différenciés par essence)
- Défaillances du contrôle de terrain mais aussi de « l'intelligence économique »: manque de croisement des informations par les services concernés
- Situation appelée à changer avec FLEGT et les systèmes de traçabilité
 - Si l'administration se réorganise en conséquence...

Fiscalité et transformation

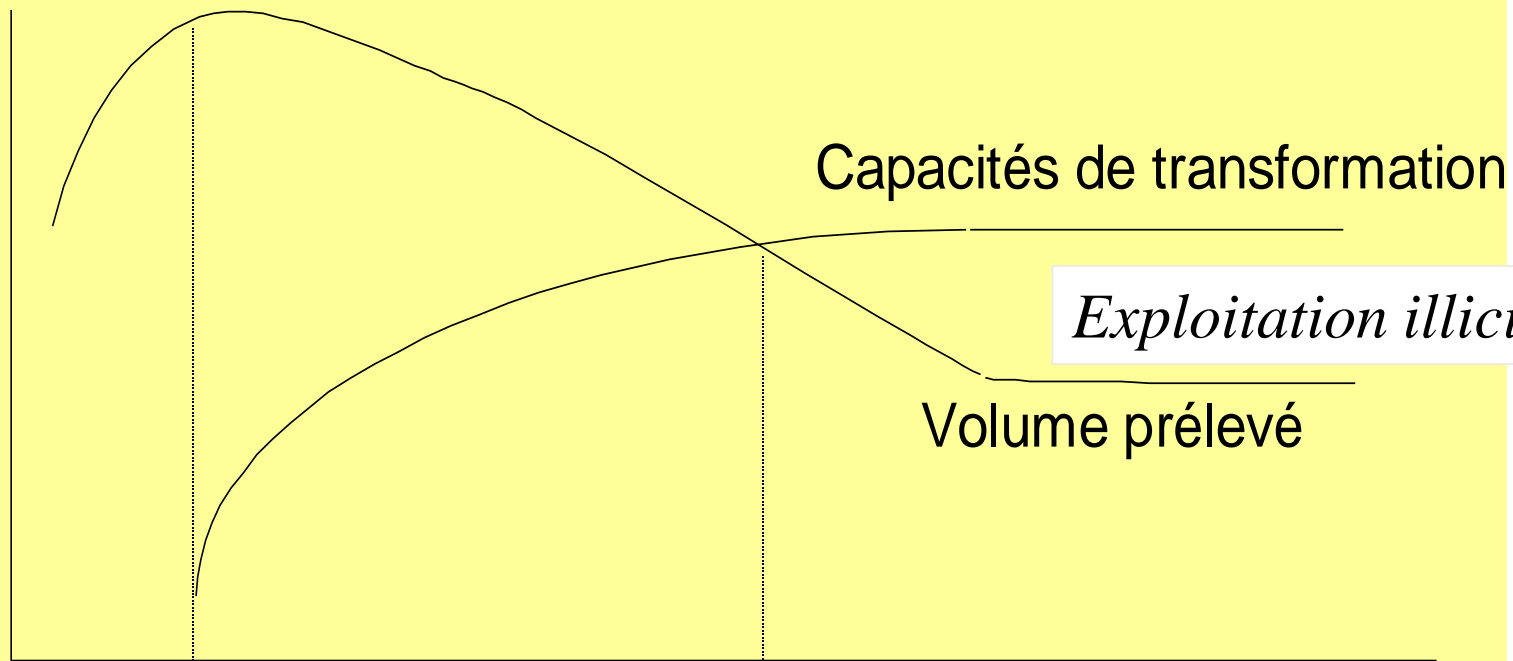
- La plupart des pays taxent fortement les exportations de grumes et peu les produits transformés
 - Taxation différenciée selon le degré de transformation: s'avère peu efficace pour faire évoluer les choix des entreprises
- L'attribution gratuite de quotas d'exportation de grumes aux entreprises de transformation : solution qui peut être efficace si elle s'appuie sur des critères objectifs et vérifiables
- L'interdiction d'exporter des grumes comme moyen radical d'inciter à la transformation
 - Mais assèche la principale source de recettes fiscales !
 - Transfert hypothétique vers la fiscalité générale (cotisations sociales liés aux emplois)
 - Difficulté de reporter le manque à gagner sur les autres taxes
 - Limite à la hausse des redevances de superficie (risque sur le moyen – long terme)
 - Capacité d'administrer les taxes de superficie
 - Rentabilité, en général, plus faible dans la transformation qui interdit le report sur les produits transformés

L'interdiction d'exporter des grumes est-elle une mesure efficace?

- Création d'emplois – à terme
- Eviction de la demande extérieure de grumes: ne reste que la demande intérieure des usines locales (souvent moins efficaces)
- Faible prix du bois brut ➤ signal (erroné) d'abondance
- Apparition de coûts d'opportunité sur certains segments de la transformation locale (meilleurs grumes ou certaines essences secondaires)
 - Obligation de transformer certains bois qu'il aurait mieux valu exporter en grumes
 - Transformer le bois ne veut pas dire forcément plus de valeur ajoutée : il peut y avoir destruction de valeur potentielle
- Risque de surinvestissements se traduisant en surcapacités de transformation
- A terme, « rente de protection » qui ne prépare pas les industries à la concurrence internationale:
 - L'Indonésie exportait près de 9 millions m³ de contreplaqué dans les années 1990, seulement 2,5 millions en 2010

La dynamique de l'interdiction d'exporter des grumes et de l'apparition de surcapacités de transformation

M-cube par an



*Décision arrêt
exportations
Grumes*

Période

Temps

L'option de la protection limitée : marché de droits d'exportation de grumes

- Différence à faire entre interdiction totale d'exporter et protection (quotas de droits d'exporter des grumes)
- Principe du « cap-and-trade »
- L'option du contingentement : quota **national** révisable annuellement et mis aux enchères par lots
 - protection limitée de l'industrie nationale,
 - évite le surinvestissement général
 - Permet d'optimiser les recettes fiscales sur le segment des exportations de grumes (capture de la rente)
- Transférabilité des droits d'exportation : développement d'un marché des quotas et cours flexibles s'ajustant en fonction des prix mondiaux

Merci de votre attention