SÉRIE TECHNIQUE

À LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

Synthèse des enseignements tirés d'études de cas menées au Brésil, au Cambodge, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Myanmar, au Pérou, en Thaïlande et au Viet Nam

AVRIL 2021



ORGANISATION INTERNATIONALE DES BOIS TROPICAUX



INCITATIONS FISCALES ET NON FISCALES À LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

Synthèse des enseignements tirés d'études de cas menées au Brésil, au Cambodge, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Myanmar, au Pérou, en Thaïlande et au Viet Nam

Alain Karsenty

SÉRIE TECHNIQUE OIBT 48



Citation recommandée: Karsenty, A. 2021. *Incitations fiscales et non fiscales à la gestion durable des forêts: Synthèse des enseignements tirés d'études de cas menées au Brésil, au Cambodge, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Myanmar, au Pérou, en Thaïlande et au Viet Nam.* Série Technique OIBT n° 48. Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), Yokohama, Japon.

L'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) est une organisation intergouvernementale qui favorise la conservation ainsi que la gestion, l'utilisation et le commerce durables des ressources des forêts tropicales. Ses membres représentent la majeure partie des forêts tropicales dans le monde et du commerce international des bois tropicaux. L'OIBT élabore des textes d'orientation ayant fait l'objet d'un accord international et visant à favoriser la gestion forestière durable et la conservation des forêts, et elle aide les pays tropicaux membres à adapter ces orientations aux conditions locales et à les mettre en œuvre par des projets sur le terrain. En outre, l'OIBT rassemble, analyse et diffuse des données relatives à la production et au commerce des bois tropicaux, et elle finance une gamme de projets et autres actions qui visent à développer des entreprises d'échelle villageoise ou industrielle. Depuis son entrée en activité en 1987, l'OIBT a financé plus de 1 200 projets, avant-projets et activités pour une valeur dépassant 430 millions de dollars des États-Unis. Tous les projets sont financés par des contributions volontaires, les principaux donateurs à ce jour étant les gouvernements du Japon et des États-Unis d'Amérique.

© ITTO 2021

Cet ouvrage est protégé par des droits d'auteur. À l'exception du monogramme de l'OIBT, les informations graphiques et textuelles de cette publication peuvent être reproduites en intégralité ou en partie à condition qu'elles ne soient ni vendues, ni exploitées à des fins commerciales, et que leur source soit citée.

Déni de responsabilité

Les désignations employées dans la présente publication de même que la présentation du contenu n'impliquent en aucune manière l'expression d'une quelconque opinion se rapportant au statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région, ou bien de ses autorités, ou encore concernant la délimitation de ses frontières et limites.

ISBN 978-4-86507-069-9

Photo de couverture: Un inventaire forestier exécuté dans la réserve forestière de Kabaung, au Myanmar. Photo: Département des forêts du Myanmar

TABLE DES MATIÈRES

Ava	nt-propos					
Ren	nerciements5					
Abr	éviations et acronymes6					
Rés	umé et préconisations					
1	Introduction					
	En quoi consistent des incitations?					
2	Aperçu de la situation dans les pays faisant l'objet d'une étude de cas					
	La foresterie: une politique peu prioritaire					
	Expansion de l'exploitation forestière non officielle					
	Financement de la gestion durable des forêts					
	Certification: d'initiatives du privé à un outil du secteur public					
	Financement carbone					
	Paiements pour services environnementaux					
	Planification de l'utilisation des terres et création d'un domaine forestier permanent					
3	Incitations existantes et potentielles pour la gestion durable des forêts et les plantations forestières 16					
	Incitations fiscales					
	Incitations non fiscales					
4	Résumés des études de cas					
	Brésil					
	Cambodge					
	Congo					
	Côte d'Ivoire					
	Myanmar					
	Pérou					
	Thailande					
	Viet Nam					

AVANT-PROPOS

La viabilité économique de la foresterie durable tropicale est souvent au mieux marginale, sachant que les retours sur la production durable de bois et autres biens et services commercialisables font pâle figure au regard de ceux obtenus à partir d'autres utilisations des terres. Depuis longtemps, l'OIBT et ses pays membres reconnaissent que les forêts naturelles tropicales rencontrent plus particulièrement des difficultés s'agissant d'attirer des investissements en vue d'aider à réaliser leur potentiel de contribuer au développement durable. Pour tenter de remédier à cette problématique, plusieurs pays tropicaux ont ces dernières années expérimenté des programmes d'incitations, sans toutefois que ceux-ci fassent l'objet d'une analyse systématique pour examiner leur efficacité.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'effort permanent que déploie l'OIBT pour contribuer des connaissances et des enseignements tirés d'expériences sur les possibles cadres d'incitations destinés à favoriser l'investissement dans les forêts tropicales naturelles et la production durable de produits ligneux et non ligneux qui en sont issus. Les informations et les études de cas contenues dans cette étude aideront les acteurs des pouvoirs publics et du secteur privé à se mobiliser plus activement en faveur de l'atténuation du changement climatique et des processus de la REDD+ se rapportant aux forêts tropicales. Ce rapport examine plus particulièrement les modèles et démarches, de type réforme fiscale, ajustement des droits de douane et autres avantages monétaires ou non, qui sont susceptibles de stimuler, dans les secteurs public et privé, l'investissement à grande échelle dans les pays en développement. Il contribue en outre à mieux comprendre l'intérêt qu'ont les gouvernements à s'engager dans des mécanismes incitatifs novateurs et à assumer le coût de ces programmes, de même que leur volonté à cet égard.

Les travaux résumés dans le présent rapport ont été conduits parallèlement à une activité connexe qui a examiné les potentiels écarts entre l'offre et la demande de bois tropicaux à l'horizon 2050 ainsi que les implications qu'ont les tendances de l'offre et de la demande sur les types de programmes d'incitations, en place, ou prévus, qui sont détaillés ici. Ce rapport, qui sera publié séparément par l'OIBT sous le titre *Bois Tropicaux 2050* (Série Technique 49), sera également disponible en 2021.

L'OIBT remercie Alain Karsenty, le consultant principal qui a supervisé l'intégralité des travaux dont il est question dans la présente étude et qui a par ailleurs directement contribué aux études de cas africaines. Nous aimerions également remercier *Unique Forestry and Land Use* (en charge de l'étude connexe sur l'offre et la demande susmentionnée) ainsi que l'ensemble des consultants et parties prenantes nationales qui ont contribué à dresser la synthèse des études de cas contenues ici (les rapports intégraux des études de cas, qui sont très informatifs, sont disponibles sur le site web de l'OIBT). Qu'il nous soit enfin permis de remercier le Gouvernement de l'Allemagne en particulier de même que les Gouvernements des États-Unis d'Amérique et du Japon, dont le concours financier a permis de conduire cette étude majeure, que je recommande à l'ensemble des membres de l'OIBT et des parties prenantes à l'Organisation.

Steve Johnson

Responsable en chef de l'OIBT Yokohama, avril 2021

REMERCIEMENTS

L'auteur et l'OIBT remercient les consultants qui ont conduit les études de cas résumées dans le présent rapport:

- Alain-Marius Ngoya Kessy, pour l'étude de cas sur le Congo
- Aka Jean-Paul Aka, pour l'étude de cas sur la Côte d'Ivoire
- Ivan Tomaselli, pour les études de cas sur le Brésil et le Pérou
- Thang Hooi Chiew, pour les études de cas sur le Cambodge, le Myanmar, la Thaïlande et le Viet Nam.

Nos plus vifs remerciements également à Alastair Sarre, chargé de la relecture de ce rapport, et à Claudine Fleury, qui a traduit du français originel les études de cas consacrées à la Côte d'Ivoire et au Congo.

C'est avec une grande tristesse que nous écrivons que, peu de temps avant la publication de ce rapport en avril 2021, M. Alain Marius Ngoya-Kessy, qui a co-rédigé l'étude de cas sur le Congo figurant en annexe à ce rapport, est décédé de manière soudaine. L'auteur et l'OIBT expriment leurs condoléances à la famille de M. Ngoya Kessy ainsi qu'à ses amis; son intime compréhension du secteur forestier congolais, ainsi que ses observations sur ce dernier, nous manqueront.

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

APV accord de partenariat volontaire

CAR Cadastre environnemental rural (Cadastro Ambiental Rural) (Brésil)

CFUG groupe d'usagers de forêts communautaires (Myanmar)

DFP domaine forestier permanent

EUR euro(s)

FSC Conseil de bonne gestion forestière

GDF gestion durable des forêts

ha hectare(s)

ICMS taxe sur les biens et services (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) (Brésil)

LKTS essences moins connues

MDP Mécanisme de développement propre

OIBT Organisation internationale des bois tropicaux
PEF périmètre d'exploitation forestière (Côte d'Ivoire)

PEFC Programme de reconnaissance des dispositifs de certification forestière

PFNL produit forestier non ligneux

PSE paiements pour services environnementaux
PPA Programme relatif aux producteurs d'eau (Brésil)

PPECF Programme de promotion de l'exploitation certifiée des forêts (Gabon)

PRA Programme de mise en conformité environnementale

(Programa de Regularização Ambientall) (Brésil)

PSEF paiements pour services environnementaux forestiers

REDD+ réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, y compris le rôle

de la conservation, de la gestion durable des forêts et celui de la valorisation des stocks de carbone

forestier dans les pays en développement

SDC séries de développement communautaire (Congo)

SERFOR Service national des forêts et de la faune (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre) (Pérou)

SODEFOR Société de développement des forêts (Côte d'Ivoire)

XAF franc(s) CFA d'Afrique centrale

\$EU dollar(s) des États-Unis

RÉSUMÉ ET PRÉCONISATIONS

Le présent rapport a pour objet de présenter une vision analytique des dimensions incitatives et désincitatives à l'adoption de la gestion durable des forêts (GDF) dans les régions tropicales, ce en vue d'accroître la capacité des pays producteurs membres de l'OIBT à mettre au point des incitations aussi efficaces que fructueuses en faveur du développement durable de leurs forêts, et à les mettre en œuvre. Dans ce rapport figurent les études de cas que des consultants nationaux ont préparées sur le Brésil, le Cambodge, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Myanmar, le Pérou, la Thaïlande et le Viet Nam. Sur la base des constatations de ce rapport ont été formulées à l'attention des gouvernements et parties prenantes concernés 22 préconisations, qui figurent ci-après.

Incitations fiscales

De manière générale, en ce qui concerne le secteur forestier, les incitations d'ordre fiscal devraient être accordées uniquement lorsqu'elles ont un lien direct et démontrable avec la GDF. Or, dans la plupart des pays examinés dans la présente étude, des incitations fiscales sont offertes pour des opérations d'extraction de bois menées dans des zones marginales ou isolées, la transformation du bois en aval et l'implantation d'installations de transformation dans des zones économiques spéciales. Elles ne sont que rarement liées à la qualité de la gestion des forêts (par ex., dans le cas d'abattements fiscaux consentis à des entreprises certifiées au Brésil et au Pérou).

- 1) Élaborer des théories du changement indiquant les changements qui surviendraient en conséquence d'une mesure donnée ou d'une association de mesures. Dans l'idéal, une théorie de ce type devrait être préparée avant de décider d'apporter des modifications au régime fiscal forestier. Une solide théorie du changement pointerait également les dimensions désincitatives et les barrières structurelles en place qui sont susceptibles d'empêcher qu'une incitation proposée livre les résultats escomptés. Cela aiderait à adopter des approches systémiques du changement et à mettre en place des réformes de politique appropriées.
- 2) Lier les incitations fiscales à une certification indépendante par un tiers. Les taux de fiscalité forestière devraient être modulés en fonction du fait qu'une entreprise ou autre aménagiste forestier ait obtenu la certification et du type de certification. Dans plusieurs pays, dont le Brésil et le Pérou, ce type d'incitation est déjà en place. La politique adoptée par le Gabon en milieu d'année 2020 est particulièrement intéressante à cet égard dans la mesure où elle distingue trois taux pour la taxe de superficie: 1) le taux le plus favorable concernant les concessions dont la gestion

forestière est certifiée; 2) un taux intermédiaire, pour les concessions dotées d'un certificat de légalité; et 3) le taux le plus élevé, pour les concessions dépourvues de toute certification. Le poids de la taxe de superficie dans la charge fiscale globale n'est toutefois pas élevé et la prochaine étape consisterait à aussi ajuster, suivant la même approche, les taxes sur la récolte et l'exportation.

Les remises de taxes, également appelées «bonusmalus», constituent un instrument de fiscalité écologique qui conjuguent une hausse des taxes sur les produits obtenus de manière non durable et une baisse des taxes sur les produits jugés durables (par ex., certifiés). Le but est de parvenir à la neutralité budgétaire en équilibrant (sur une base annuelle) hausses et baisses de taxes, comme proposé ci-dessous.

3) Envisager trois niveaux de taxe forestière applicables aux principales composantes des taxes liées aux forêts (à savoir la superficie de forêt sous concession, le volume de récolte et les taxes à l'exportation): 1) un malus (si aucune certification n'est appliquée); 2) un bonus (si la certification de la légalité est appliquée); et 3) un «super bonus» (si la certification de la gestion forestière est appliquée). Un tel régime offrirait aux concessionnaires une forte incitation à améliorer leurs pratiques d'aménagement.

Outre les incitations fiscales liées à la certification de la légalité et de la gestion forestière, des incitations ciblées pourraient être envisagées en vue de réduire l'écrémage (à savoir une exploitation très sélective qui ne cible qu'un petit nombre d'essences marchandes). Les incitations qui sont suggérées ci-après pourraient être jugées de second ordre comparées à d'autres qui ciblent directement la qualité de la gestion forestière:

- 4) Moduler les taux de taxe en fonction des essences pour promouvoir l'exploitation des essences moins connues (LKTS). Tout encouragement à accroître l'exploitation d'une LKTS donnée devrait être précédé d'une évaluation concluante de la viabilité d'une telle mesure.
- 5) Moduler les taux de taxe en fonction du lieu et des coûts de transport en vue d'offrir une incitation qui réduise l'écrémage dans les zones isolées. Pour être efficace, cette mesure devra toutefois être associée à des taux de taxe modulés en fonction de l'essence afin d'encourager l'utilisation accrue des LKTS.
- 6) Exonérer de taxes forestières les arbres prélevés sur des plantations privées, en remplaçant ces taxes par l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Incitations non fiscales

Nombre de pays ont recours à des procédures d'appel d'offres pour attribuer les concessions forestières et louer à bail des plantations publiques. Ces procédures comportent souvent une évaluation des critères techniques et une offre financière.

- 7) Attribuer dans les procédures d'appel d'offres un plus grand nombre de points aux entreprises certifiées qui déposent une demande de nouveau permis.
- 8) Ajuster les offres financières comprenant des paiements annuels en fonction des tendances des prix du bois, et offrir des incitations (par des abattements) aux concessionnaires certifiés.

Il conviendrait d'envisager des incitations publiques à la commercialisation de bois légaux et durables.

- 9) Dans les politiques de passation des marchés publics du bois, cibler les fournisseurs qui sont en mesure de prouver la légalité du bois et, dans l'idéal, leur durabilité dans le cadre d'une certification par un tiers.
- 10) Créer dans les procédures d'exportation des «voies prioritaires» pour faciliter et accélérer l'exportation de bois certifié.
- 11) Lorsqu'une interdiction d'exportation de grumes est en vigueur, l'assouplir pour les arbres issus de plantations afin d'en accroître le prix et offrir ainsi des incitations financières aux exploitants de plantations et planteurs.

Les mesures incitatives et désincitatives sont souvent liées aux cadres juridiques de la tenure et de l'utilisation des terres.

12) Concevoir et inscrire dans la loi un domaine forestier permanent (DFP) dans le cadre de procédures juridiques appropriées (par ex., le classement des forêts) et du consentement libre, informé et préalable des communautés locales. Le but premier d'un DFP est d'éviter que des terres forestières classées ne soient attribuées à l'agriculture et au pâturage. Les concessions forestières devraient être classées et les populations locales consultées.

Un DPF créé par la loi ne suffira en général pas à prévenir que des permis d'exploitation minière ou pétrolière ne soient attribués, mais il augmenterait le niveau anticipé de compensation environnementale ou financière (par ex., par des compensations pour la biodiversité).

13) Reconnaître que les arbres hors forêts sont la propriété des propriétaires fonciers sur la base de procédures simplifiées et peu coûteuses menées avec l'accord des riverains et l'assistance de la géolocalisation. Les autorités locales (par ex., municipalités et districts) devraient être habilitées à attribuer des titres fonciers qui assurent aux agriculteurs une sécurité suffisante de la tenure.

- 14) En dehors des domaines forestiers privés et publics créés dans le respect de la loi, privilégier la reconnaissance des droits de propriété forestière pour les communautés, les ménages et les familles afin de soutenir la foresterie privée de petite échelle. Cela encouragerait les agriculteurs à maintenir et à entretenir les arbres et augmenterait les possibilités de créer des petites entreprises forestières légales.
- 15) Permettre aux petits exploitants forestiers non officiels de rejoindre l'économie officielle et reconnaître aux communautés, ménages et familles le droit de propriété sur les arbres afin de fournir un cadre aux relations légales entre les propriétaires fonciers et les opérations forestières. Les agents forestiers devraient être incités, sous la forme de rétributions financières, à faciliter la délivrance de permis légaux aux petits exploitants forestiers.
- 16) Encourager les contrats de fourniture qui permettent aux petits transformateurs du bois d'utiliser les résidus des scieries industrielles.
 L'utilisation des troncs d'hévéa et de palmier à huile par les petits et grands opérateurs de scieries et autres transformateurs de bois devrait être autorisée.

Nombre de concessions et plantations forestières font l'objet d'incursions par des exploitants forestiers illégaux, des agriculteurs et des braconneurs. Les relations avec les communautés locales sont souvent difficiles parce que les populations locales estiment qu'elles ne bénéficient pas suffisamment de l'usage de la forêt. Lorsque les concessions sont de taille importante, il existe inévitablement des droits concurrents avec les propriétaires fonciers coutumiers. Certains concessionnaires ont commencé à cartographier les surfaces coutumières qui chevauchent leurs concessions et utilisent ces cartes comme outil d'aménagement et pour le partage des avantages.

- 17) Requérir un partage plus équitable des avantages issus de la récolte de bois entre les concessionnaires et les communautés locales, éventuellement sur la base d'une cartographie participative des droits concurrents. Une partie de ces avantages partagés pourrait être soumise à conditions dans le cadre d'accords contractuels sur la chasse et la prévention de l'exploitation forestière illicite et du braconnage.
- 18) S'efforcer de rendre la gouvernance des concessions forestières plus inclusive, et considérer les communautés locales comme des parties prenantes qui ont leur mot à dire dans les décisions relevant de la gestion qui les concernent. Associé à des mesures conditionnant le partage des avantages (comme proposé cidessus), cela encouragera la coopération contre l'exploitation forestière illicite et le braconnage.

Des incitations devraient être offertes aux agriculteurs pour conserver les forêts, planter des arbres et restaurer les écosystèmes naturels sur les terres qu'ils possèdent ou contrôlent. Dans certains pays, dont l'Inde, une grande partie de la production nationale de bois provient de l'agroforesterie et des arbres hors forêts.

- 19) Offrir aux agriculteurs des incitations financières et non financières à conserver les arbres, à permettre la régénération naturelle et à planter des arbres sur leurs propres terres, plutôt que d'investir de grandes sommes d'argent public dans des plantations domaniales, en particulier lorsque la tenure est ambiguë et disputée. Les paiements pour services environnementaux (PSE) ont été introduits et sont en place dans un nombre grandissant de pays, dont le Brésil et le Viet Nam; il s'agit de paiements conditionnels qui peuvent être de puissants instruments pour encourager chez les agriculteurs un changement d'attitude envers les ressources forestières.
- 20) Envisager des dispositifs nationaux de PSE qui ciblent la conservation et la restauration des forêts comme élément central de la réussite de la REDD+ et autres politiques environnementales, y compris les stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique.

Certains pays (par ex., le Costa Rica) ont réussi à assurer le financement durable de dispositifs nationaux de PSE par des redevances affectées, par exemple, à la consommation de combustible et d'eau, que vient compléter une assistance financière internationale.

21) Envisager diverses redevances pour former la base de financement de dispositifs nationaux de PSE, sachant que plus étendue sera l'assiette d'imposition, plus faible sera le taux et plus importante son acceptabilité sociale.

Des initiatives de financement telles que les dispositifs nationaux de PSE doivent regarder au-delà des budgets nationaux ordinaires pour le financement. Les impôts sur les produits et services de consommation de masse pourraient lever des financements significatifs, mais il faut également obtenir des investissements du privé. Les marchés nationaux et internationaux du carbone pourraient, à l'avenir, contribuer des apports financiers au secteur forestier, mais une grande incertitude subsiste au sujet des paramètres de ces marchés et du niveau d'incitations financières qu'ils sont susceptibles d'offrir. Un autre moyen d'attirer des investissements privés, plus particulièrement de la part des industries extractives et de l'agrobusiness, pourrait intervenir dans le cadre de dispositifs nationaux de compensation écologique (en particulier les compensations pour la biodiversité).

22) Envisager des dispositifs de compensations pour la biodiversité, notamment sous la forme d'une obligation juridique encadrée par une réglementation claire, comme moyen d'aider à financer la restauration des forêts et de rémunérer les propriétaires forestiers (y compris les concessionnaires) en contrepartie de mesures de conservation et de restauration. Si une partie de cette compensation intervient sous une forme monétaire, elle pourrait complémenter les dispositifs nationaux de PSE.

INTRODUCTION

Le présent rapport livre une analyse des incitations existantes – et les effets potentiels de nouvelles – dans le but de promouvoir l'investissement dans les forêts productrices en vue de mettre en place des paysages sans déforestation et des chaînes de valeur porteuses de croissance verte dans les régions tropicales. Il s'inscrit dans le cadre d'une initiative de l'OIBT, émanant de sa collaboration avec la Banque mondiale, qui comprend également une étude mondiale des écarts entre l'offre et la demande en bois tropicaux (faisant l'objet d'un rapport séparé). Le but général de cette initiative, dont le financement a été principalement assuré par une subvention à l'OIBT du Gouvernement de l'Allemagne et de son Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture (BMEL), consiste à renforcer les chaînes de valeur durables du bois aux fins d'améliorer leurs avantages économiques, sociaux et environnementaux, de la production, à la consommation. Elle vise en particulier à renforcer la contribution des chaînes de valeur durables du bois en vue d'améliorer leurs retombées économiques, sociales et environnementales, ce de sa production à sa consommation. L'initiative vise en particulier à renforcer la contribution des chaînes de valeur du bois à la réalisation des Objectifs de développement durable et des objectifs associés à la lutte contre le changement climatique. En proposant cette initiative et en l'exécutant, l'OIBT aide ses pays producteurs membres à identifier des voies pour les chaînes d'approvisionnement légales et durables, lesquelles prennent une importance grandissante, compte tenu de la prolifération des initiatives prises par les grandes entreprises et les entités publiques aux fins de lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts.

L'étude figurant dans le présent document est une étape vers l'évaluation, la formulation et la proposition d'incitations d'ordre fiscal et non fiscal, de subventions et autres outils macroéconomiques destinés à renforcer l'investissement dans les forêts tropicales de production en vue de relever les défis de l'offre et de la demande futures en bois certifiés. Ce rapport a pour objectifs de présenter une vision analytique de la complexité des incitations, dont la dynamique de l'offre et de la demande, et d'améliorer la capacité des pays producteurs membres de l'OIBT à mettre au point des incitations efficaces à l'aménagement durable de leurs forêts. On trouvera également dans ce rapport des études de cas préparées par des consultants nationaux au Brésil, au Cambodge, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Myanmar, au Pérou, en Thaïlande et au Viet Nam.

En quoi consistent des incitations?

Avant le développement d'une réglementation incitative, les économistes calculaient et préconisaient des formules de tarification optimales. En revanche,

une réglementation incitative prend acte des imperfections réglementaires et déplace le curseur pour passer d'une réglementation optimale à une réglementation pratique dotée de caractéristiques souhaitables. Une réglementation incitative découle de la conviction que la réglementation de type conventionnel servant des objectifs sociaux et environnementaux n'a guère fonctionné par le passé et que les approches reposant sur les écarts entre les prix relatifs (à savoir le prix d'un article comparé au prix d'autres articles) pourraient donner de meilleurs résultats en changeant le comportement des gens, ce qui aiderait ainsi à aligner les intérêts privés et collectifs.

Pour les besoins de cette étude, les incitations ont été définies comme étant des instruments de politique qui accroissent les avantages comparatifs de la gestion durable des forêts (GDF) et des plantations forestières, pour stimuler ainsi les investissements dans la GDF ainsi que la création et la gestion de plantations¹.

Traditionnellement, pour appliquer les règles, la foresterie tropicale a essentiellement eu recours à des prescriptions et des réglementations coercitives. La sensibilisation grandissante à l'amenuisement des principales essences marchandes dans les forêts tropicales naturelles résultant d'une réglementation insuffisante a conduit à élaborer des plans d'aménagement de nouvelle génération qui sont plus contraignants que par le passé, ce qui a augmenté les coûts et donc réduit les profits des opérations conformes. Nombreux sont les services forestiers publics qui ont vu leur budget diminuer ces dernières décennies suite aux crises financières qui ont entraîné des coupes radicales dans les dépenses publiques. La corruption qui sévit dans les activités extractives, et l'ampleur du secteur non officiel, ont sapé l'efficacité des contrôles sur le terrain pour au contraire favoriser l'exploitation forestière illicite, laquelle exerce une pression baissière sur les prix du bois, réduisant ainsi la marge de profit des bois d'origine légale et durable.

Les politiques fiscales en matière de foncier ont aussi des conséquences. La faiblesse de la fiscalité des biens ruraux, ou son absence, sont une incitation à l'extension intensive des régimes agricoles et pastoraux, au détriment des forêts. Les lacunes de la fiscalité foncière sont directement liées aux difficultés à développer des systèmes cadastraux, une situation qui va à l'encontre du souhait affiché d'intensifier la production agricole pour assurer la sécurité alimentaire et conserver les ressources des forêts.

¹ Cette définition est extraite de Enters, T., Durst, P. & Brown, C. 2003. What does it take? The role of incentives in forest plantation development in Asia and the Pacific. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Bangkok.

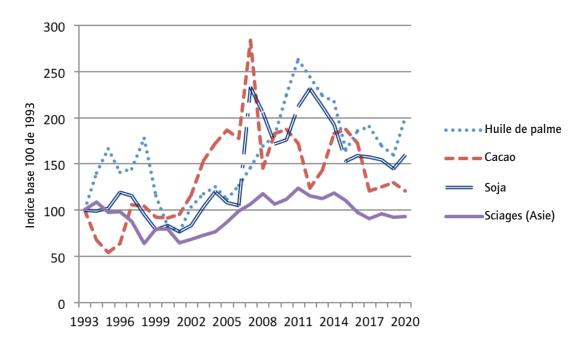


Figure 1: Évolution des prix relatifs d'une sélection de produits de base agricoles et forestiers, 1993-2020

Source: IndexMundi.com

De manière plus générale, la figure 1 montre que, au cours des deux dernières décennies, les prix relatifs des produits de base ont été défavorables aux produits forestiers, ce qui représente un élément dissuasif à mener des opérations forestières dans le respect des lois et réglementations. Au fil du temps, la pression a augmenté en faveur de la conversion de forêts à des fins agricoles ou d'élevage de bétail, tandis que, parallèlement, l'absence de pratiques d'exploitation durable a abouti au fait que de vastes surfaces de forêt tropicale naturelle ont été dégradées, ce qui aide à justifier un changement d'utilisation des terres.

Enfin, la progression, dans plusieurs pays, de l'exploitation des forêts de type non officiel (à savoir l'exploitation des forêts qui a lieu en dehors des systèmes de réglementation et de communication des informations par les pouvoirs publics) a entravé le développement des marchés intérieurs des bois industriels produits en mode durable. Ce phénomène n'est pas propre au secteur forestier – des pans entiers de nombreuses économies (en particulier celles des pays très pauvres) connaissent des processus d'informalisation – mais il a un impact notable sur les opérations qui s'efforcent d'assurer la pérennité des forêts.

Incitations directes et indirectes

Les politiques sectorielles et macroéconomiques aident à mettre en place le climat général d'investissement et influent considérablement sur le comportement économique des particuliers et des entreprises.

Mettre sur pied un climat d'investissement de long terme demande, entre autres, des droits de propriété sur les terres et les forêts qui soient clairs; la primauté effective de la loi; des sanctions dissuasives contre les activités illégales; l'accès au crédit; des infrastructures de bonne qualité; et la disponibilité de résultats de recherche. Or, ces «incitations indirectes», qui ne sont pas propres à la foresterie, ne ciblent pas l'adoption de la GDF.

Certaines incitations indirectes, telles que la clarté des droits de propriété, peuvent être vues comme étant des incitations directes, en particulier pour les plantations forestières. La performance des plantations du secteur public ayant été généralement décevante, le défi consiste aujourd'hui à encourager les propriétaires privés et les communautés à planter des arbres et à les gérer en mode durable. Sachant que les conflits fonciers constituent un obstacle de taille à la création de plantations forestières privées, la condition préalable pour encourager ce type d'utilisation des terres tient donc à la garantie de la tenure (y compris pour les plantations à croissance rapide). Cette garantie de la tenure est également indispensable pour la gestion durable des forêts naturelles, à ceci près que l'investissement de départ peut y être plus faible comparé à celui nécessaire aux plantations.

Ce rapport est centré sur les incitations directes susceptibles de faire pencher la balance en faveur de l'adoption de pratiques durables.

2 APERÇU DE LA SITUATION DANS LES PAYS FAISANT L'OBJET D'UNE ÉTUDE DE CAS

La foresterie: une politique peu prioritaire

Il apparaît que, dans aucun des pays étudiés, la foresterie ne soit une politique prioritaire. En Asie du Sud-Est, on privilégie les grandes plantations agricoles au motif supposé qu'elles offrent de meilleurs et plus rapides retours sur investissement, avec un haut niveau de création d'emplois et de rentrées de devises étrangères. Au Brésil et au Pérou, un régime associant élevage en pâturage extensif, plantations agricoles et exploitation minière est plus attractif au plan financier. En Côte d'Ivoire, le développement du cacao a été fortement encouragé, de sorte que les forêts ont servi d'actif foncier pour les immigrants venus s'installer. Au Congo, le modèle de l'agrobusiness exerce une attraction tangible, même s'il n'est pas encore appliqué à grande échelle; les activités minières et autres activités extractives sont privilégiées par rapport aux concessions forestières.

En conséquence, la mise en œuvre de plans d'aménagement dans les forêts naturelles n'a pas bénéficié d'un suivi adéquat et les stocks d'essences marchandes s'y sont peu à peu amenuisés. Les fonds dédiés à la foresterie ont pâti d'une insuffisance de financement. C'est ainsi que, au Congo, en Côte d'Ivoire et au Myanmar par exemple, plusieurs redevances et impôts forestiers ont été détournés de ces fonds pour alimenter le trésor public.

Les conflits fonciers entravent le développement de grandes plantations forestières, en particulier dans les régions rurales où la croissance démographique est significative. Lorsque la migration à l'intérieur du pays et les influx de populations en provenance de pays voisins ne sont pas planifiés, les populations peuvent s'installer dans des zones où la tenure du foncier est ambiguë. Cela peut compliquer la résolution des conflits, dont l'issue sera incertaine, exigeant des négociations prolongées avec les représentants des communautés. Cette problématique est particulièrement marquée au Brésil et en Côte d'Ivoire.

La tenure du foncier est aussi un problème dans nombre de forêts naturelles. Au Cambodge, par exemple, l'attribution à des entreprises agricoles de concessions foncières à objectifs économiques sans l'accord des usagers des terres riverains donne lieu à des conflits récurrents. Des scieurs à la tronçonneuse pour qui il peut être difficile d'avoir un accès légal à la forêt ou des agriculteurs en quête de terres à cultiver font souvent des incursions dans ces concessions. La chasse au gibier s'étend aussi jusqu'à l'intérieur des concessions, mettant en péril la biodiversité et, dans certains cas, la régénération des arbres (dans les situations où les animaux chassés sont des disperseurs de semences). Les communautés et les familles

riveraines ne sont pas considérées comme des parties prenantes qui ont légitimement voix au chapitre en matière de gouvernance des concessions; or, leur participation accrue au partage des avantages dans les concessions aiderait à contrecarrer le braconnage et l'exploitation forestière illicite par des personnes venues d'ailleurs.

Expansion de l'exploitation forestière non officielle

Dans la plupart des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, l'expansion de l'exploitation forestière non officielle, qui a lieu en majeure partie en dehors des concessions, mais parfois dans celles-ci, a un impact délétère significatif sur la gestion des forêts. Cela n'est pas dû uniquement au fait que leurs activités échappent à la réglementation et qu'elles soient donc à caractère non durable, mais aussi au fait qu'elle alimente les marchés intérieurs (et parfois les marchés internationaux) en bois à bas prix aux dépens des entreprises légales qui doivent acquitter des impôts et assumer les coûts de la GDF et de la certification. Cela est particulièrement vrai du Pérou, où nombre de concessions sont inactives en raison de leur faible compétitivité, mais aussi du Brésil, de la Côte d'Ivoire, du Myanmar ou encore de la Thaïlande.

Le marché intérieur est gigantesque au Brésil, en Côte d'Ivoire, au Pérou et au Viet Nam, tandis que c'est le marché d'exportation qui prédomine au Congo et au Gabon. La pression baissière sur les prix du bois qu'engendrent des secteurs non officiels dynamiques entrave l'investissement dans la GDF, la transformation plus efficiente et la certification. Les processus d'application des lois forestières, de gouvernance et du commerce qui sont en cours dans plusieurs des pays où a été conduite une étude de cas (par ex., le Congo, la Côte d'Ivoire et le Viet Nam), de même que les récentes modifications apportées aux législations nationales, telle celle en Chine interdisant le commerce de bois illicites, pourraient aider à améliorer la situation des échanges commerciaux internationaux, mais ne semblent avoir eu que peu d'effets à ce jour sur les marchés intérieurs.

Financement de la gestion durable des forêts

Financer les opérations forestières et le reboisement constitue un élément central de la GDF. Si l'on cite souvent les taux d'intérêt élevés au nombre des éléments dissuasifs importants, ceux-ci arrivent en fait derrière le peu d'appétence des banques commerciales à accorder des prêts sans garanties sûres. Au Myanmar, par exemple, les banques n'acceptent ni les terres domaniales louées à bail ni les arbres plantés

comme garantie. Il pourrait donc là y avoir un rôle à jouer au niveau des banques de développement telles que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement ou la Banque asiatique de développement pour créer des prêts à deux étapes avec des banques commerciales et assurer le risque que pose l'absence de garantie. Une autre solution pourrait être que les organismes de développement-financement prêtent directement à des entreprises nationales ou des entreprises communes qualifiées, ou bien y investissent.

Certification: d'initiatives du privé à un outil du secteur public

La certification est un outil du secteur privé qui est de plus en plus intégré aux politiques publiques. Elle se présente sous deux types de base, qui font l'un et l'autre l'objet d'un audit par un tiers: la certification de l'origine légale du bois (au moyen d'un système de traçabilité) (également appelé certification de la chaîne de contrôle); et la certification de la gestion forestière qui repose sur des critères précis de gestion des forêts. Bien qu'elle soit considérée comme étant une initiative purement privée, le recours à la certification des forêts suscite un intérêt grandissant comme outil de politique publique en offrant des incitations à son adoption ou en la rendant obligatoire. Au Sarawak, par exemple, le Dispositif malaisien de certification du bois (le système national, avalisé par le Programme de reconnaissance des dispositifs de certification forestière, PEFC) va devenir obligatoire d'ici à 2022. Au Gabon, toutes les concessions devraient être certifiées par le Conseil de bonne gestion forestière (FSC) d'ici à 2022 (bien que cette date butoir sera probablement reportée à 2025). Au Congo, la nouvelle loi forestière prévoit la certification obligatoire des concessions forestières.

D'autres pays ont recours à des incitations pour encourager la certification (plutôt que de la rendre obligatoire):

- Au Brésil, les concessions forestières certifiées peuvent bénéficier d'un abattement, pouvant aller jusqu'à 5 pour cent, sur les droits acquittés au Service brésilien des forêts sur les produits forestiers extraits de forêts publiques. Ainsi, la certification (soit par le Programme brésilien de certification des forêts, CERFLOR, un dispositif national avalisé par le PEFC, ou le FSC) constitue une incitation à la GDF dans les surfaces sous concession.
- Au Pérou, un abattement, pouvant aller jusqu'à 35 pour cent, est appliqué aux redevances de concession en contrepartie de la certification forestière à caractère volontaire, l'adoption de bonnes pratiques dûment certifiées et la certification de l'origine légale. Un abattement supplémentaire de 20 pour cent est applicable si ces mesures sont maintenues au-delà de la cinquième année.

Financement carbone

Nombre d'aménagistes forestiers recherchent des financements carbone. À la différence du boisement/ reboisement, les activités de gestion forestière n'étaient pas éligibles au Mécanisme de développement propre (MDP). Cela dit, les concessionnaires peuvent obtenir un financement dans le cadre des politiques à caractère volontaire de compensation carbone des entreprises et institutions. Jusqu'à présent, il semblerait que les efforts menés en ce sens aient en grande partie échoué dans les pays examinés dans nos études de cas. Une exception, au Brésil, implique une grande entreprise de bois, Manoa, qui gère une forêt tropicale naturelle dans l'État du Rondônia et a été en mesure de négocier des crédits carbone. Aujourd'hui, cette société dégage par ce moyen des recettes annuelles qui correspondent à 5 à 10 pour cent du total des recettes annuelles que génère l'exploitation forestière.

Même si l'exploitation à faible impact réduit les dommages et donc les émissions de carbone comparé à des opérations non planifiées, en particulier lorsque l'intensité extractive (à savoir le nombre d'arbres prélevés) est élevée, l'analyse contradictoire n'est pas facile et les gains nets en carbone sont souvent incertains. Quoi qu'il en soit, les entreprises à la recherche de compensations carbone hésitent souvent à les acheter à des opérations d'exploitation forestière, même celles à faible impact. Une autre option qu'explorent des concessionnaires est de geler des aires de conservation (au-delà de ce qui est requis dans les plans d'aménagement). Il s'agit là d'une piste plus prometteuse, mais il y a lieu de remettre en cause l'additionalité de ces mesures. En République démocratique du Congo et au Pérou, par exemple, nombre de concessions sont inactives en raison de leur manque de rentabilité, et les surfaces gelées n'y seraient de toute façon pas exploitées. Y compris dans des concessions actives, certaines surfaces qu'elles recèlent peuvent intrinsèquement n'avoir qu'une faible valeur commerciale pour le bois (par ex., en raison de l'absence d'accès ou des faibles densités d'essences précieuses au sens marchand); les demandes à bénéficier de crédits carbone pour le gel de telles surfaces peuvent donc manquer de crédibilité, ce qui souligne la difficulté à établir des scénarios référentiels idoines.

Si le financement carbone ne fera que peu pour aider la gestion durable des forêts naturelles, les compensations carbone pourraient éventuellement peser davantage s'agissant d'accompagner les plantations forestières de long terme et l'agroforesterie. Il faudrait toutefois pour cela résoudre les épineux problèmes de la non-permanence (à savoir l'incertitude quant à la période durant laquelle le carbone serait stocké dans les arbres et les sols) et de l'additionalité (le Conseil exécutif du MDM a rejeté la quasi-totalité des projets de plantation industrielle qui lui ont été soumis au motif qu'ils ont été jugés déjà rentables, même sans les crédits carbone).

Paiements pour services environnementaux

Dans les pays où nous avons conduit une étude de cas, les dispositifs de paiements pour services environnementaux (dispositifs de PSE) sont bien développés au Brésil et au Viet Nam, en cours d'expérimentation en Côte d'Ivoire, et mentionnés au Congo.

Au Viet Nam, depuis 2011, l'État a passé des contrats avec des ménages, des particuliers et des communautés pour protéger et gérer les forêts d'usage spécial et de protection au moyen d'argent récolté par le biais du dispositif de Paiements pour services environnementaux forestiers (PFES). En vertu de ce dispositif, les utilisateurs d'eau en aval - sociétés de fourniture d'eau et centrales hydroélectriques sont tenus d'acquitter une redevance sur l'eau qu'ils consomment. Les organismes publics perçoivent l'argent et rémunèrent ceux qui procurent ces services à travers leur gestion des forêts. En 2018, 90,2 millions \$EU ont ainsi été perçus dans le cadre de ce dispositif PFES, ce qui représente 22 pour cent du budget total de l'État affecté au secteur forestier et aide à financer la protection de 6,40 millions d'ha de forêts.

Les communautés auxquelles ont été attribuées des forêts naturelles d'usage spécial ou de protection sont éligibles à recevoir des paiements du budget de l'État pour leurs travaux de protection et d'aménagement de ces surfaces forestières. En revanche, les communautés auxquelles a été attribuée une forêt naturelle de production ne reçoivent aucun paiement des pouvoirs publics en contrepartie de leurs efforts de protection. En outre, en raison des difficultés d'accès au soutien de l'État, les ménages continuent de préférer créer des plantations forestières pour y produire des copeaux de bois et de la pâte de bois, du fait que celles-ci sont exploitées suivant des rotations de quatre à cinq années, plutôt que pour des grumes de sciage, qui nécessitent de plus longues rotations. Cela indique que ce dispositif de PFES pourrait nécessiter des ajustements.

Au Brésil, la réglementation de la Politique nationale relative aux paiements pour services environnementaux n'a pas encore été approuvée, mais certains États ont instauré leur propre dispositif de PSE². Le Programme relatif aux producteurs d'eau (PPA), une initiative de l'Agence nationale de l'eau, est axé sur la conservation des ressources en eau. Le PPA, qui repose sur le concept des PSE comme moyen de rémunérer les propriétaires ruraux en contrepartie des services

2 Le 3 juillet 2020, le Ministère de l'environnement a adopté le Programme Forêt+ (*Programa Floresta*+) qui a pour objectif de renforcer la préservation de la forêt naturelle brésilienne. Ce programme a pour objet d'accompagner les particuliers, entités légales, groupes communautaires et autres qui mènent des activités liées aux services environnementaux dans les zones de végération naturelle ou qui appuient le rétablissement de la forêt naturelle. Selon le Ministère, il s'agit du plus grand programme de paiements pour services environnementaux au monde. environnementaux qu'ils procurent sur leur propriété, les encourage donc à adopter de meilleures pratiques de gestion dans leurs surfaces de production et de conservation.

Il n'y a pas de règle générale sur la façon dont fonctionnent les dispositifs de PSE au Brésil. Les incitations associées à des dispositifs en vigueur comprennent, par exemple, des paiements financiers directs; des réductions fiscales; la fourniture de plateformes de commercialisation pour les crédits certifiés obtenus en contrepartie de services environnementaux; des lignes de crédit différenciées; et la fourniture de plants et d'une assistance technique.

Au Brésil, les dispositifs de PSE sont pour la plupart coordonnés par les organismes environnementaux des États. Un appui financier peut être obtenu à partir des budgets fédéraux et dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, et peut être canalisé via des fonds spécifiques (par ex., des fonds des États brésiliens affectés aux ressources des PSE).

En Côte d'Ivoire, une société internationale de cacao rémunère les agriculteurs pour chaque arbre planté et entretenu au fil du temps en vue de les encourager à produire du cacao cultivé à l'ombre dans le cadre de l'agroforesterie. Dans ce pays, un projet pilote REDD+3 a également recours aux PSE pour développer l'agroforesterie. La Côte d'Ivoire a placé les PSE en tête de sa stratégie REDD+, mais elle n'a pas avalisé les recommandations de financer les PSE par l'imposition d'un impôt intérieur sur les articles de grande consommation (par ex., les téléphones portables et les boissons). Si un fonds dédié a été annoncé, il ne dispose toutefois pas d'un mécanisme d'abondement financier. Les PSE sont également mentionnés dans la nouvelle loi forestière du Congo (2020), mais les détails de leur financement font défaut.

Planification de l'utilisation des terres et création d'un domaine forestier permanent

La planification de l'utilisation des terres, qui commence par des plans de zonage servant à fixer les catégories primaires d'utilisation des terres, est un facteur primordial de la cohérence des politiques publiques. Créer un domaine forestier permanent (DFP) ou une autre catégorie de forêt permanente devrait constituer l'objectif premier d'une stratégie nationale de GDF. Inscrire un DFP dans la loi (à savoir en suivant les procédures juridiques idoines) va renforcer le statut juridique de ces surfaces forestières

B Le terme REDD+ désigne les «Démarches générales et mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, et le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement» (Décision 1/CP.18, 13e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Bali, Indonésie, 3-15 décembre 2007).

dans le cas de l'attribution unilatérale d'un permis d'exploitation minière ou autre (par ex., agricole) par différents départements ministériels. Adhérer à des normes internationales pour consulter les parties prenantes locales lors de la création d'un DFP va par ailleurs renforcer sa légitimité au plan local.

En Indonésie, les processus de décentralisation ont entraîné l'attribution non coordonnée de concessions forestières et agricoles, ce qui a provoqué énormément de confusion et d'incertitude quant à la cohérence des PSE. Les efforts destinés à réaliser une carte unifiée (le processus «Une Carte») n'ont pas encore abouti. En Afrique, les discours officiels mettent l'accent sur le thème de l' «émergence», qui revient souvent à encourager le développement des agro-industries telles que l'huile de palme, le latex et le cacao. De ce point de vue, un certain nombre de mesures prises par le passé pour attribuer des terres aux utilisations forestières (production de bois et conservation) sont remises en question par les autorités au motif qu'elles entravent le développement. Dans certains pays (par ex., le Cameroun), cela se traduit par le refus de classer les forêts et, parfois, par le déclassement de forêts en vue d'y établir des plantations agricoles et complexes miniers⁴.

⁴ Ongolo, S. & Karsenty, A. 2015. The politics of forestland use in a cunning government: lessons for contemporary forest governance reforms. *International Forestry Review* 17(2): 195–209.

3 INCITATIONS EXISTANTES ET POTENTIELLES POUR LA GESTION DURABLE DES FORÊTS ET LES PLANTATIONS FORESTIÈRES

Incitations fiscales

Incitations fiscales non spécifiques

Les incitations fiscales ne ciblent pas toujours la GDF. Au Brésil et au Pérou, des exonérations fiscales sont accordées à l'exploitation forestière opérée dans des zones isolées du pays (par ex., l'Amazonie), et des avantages fiscaux sont accordés à la transformation du bois. Ces incitations ont pour but d'encourager:

- l'investissement dans les zones isolées, qui sont proches des sites d'exploitation forestière suivant une logique d'intégration verticale; et
- le développement de complexes industriels dans les zones économiques spéciales («franches»). C'est le cas au Congo (dans le cadre de la nouvelle loi forestière) et au Gabon.

Au Pérou, des allègements fiscaux sont aussi offerts aux entreprises qui investissent dans la recherche forestière et les programmes sociaux locaux relevant de l'éducation.

Dans plusieurs pays d'Afrique centrale, les impôts sont modulés en fonction de la distance par rapport aux grands marchés ou ports d'exportation (par ex., la taxe franco camion (FOT) au Congo et les trois zones fiscales au Cameroun), qui offrent une assiette d'imposition réduite pour les bois récoltés dans les concessions les plus isolées. Si cette approche offre certes une incitation au développement des zones périphériques, il est néanmoins difficile de la considérer comme une incitation à la GDF du fait que ce sont les opérateurs qui en bénéficient, et ce quelle que soit la mesure suivant laquelle ils appliquent une bonne gestion de la forêt.

Au Pérou, des avantages fiscaux et non fiscaux sont accordés aux entreprises qui récoltent et transforment dans la même localité. Il ne s'agit toutefois pas là non plus nécessairement d'une incitation à la GDF, dans la mesure où cette incitation n'est pas directement corrélée aux méthodes d'exploitation et de gestion de la forêt. Il convient également de noter que, en Afrique centrale, la tendance est plutôt de séparer le lieu de récolte de celui de la transformation dans le cadre du développement de zones franches. Au Gabon, la Zone économique spéciale est située à proximité du port de Libreville-Owendo; au Congo, l'intention est de créer une zone franche au port de Pointe-Noire.

Incitations liées à la conservation et à la gestion durable des forêts

Favoriser les essences moins connues. Dans les forêts tropicales qui se caractérisent par une exploitation très

sélective, certaines essences ont été surexploitées tandis que d'autres (les «essences moins connues», LKTS) ont été laissées de côté en raison de leur absence de valeur marchande. Augmenter les taux de la taxe d'abattage pour les essences les plus communément récoltées et les réduire pour certaines LKTS constituerait une incitation à diversifier les essences faisant l'objet de l'exploitation; en augmentant la rentabilité de l'exploitation forestière (en accroissant les rendements en bois), une telle mesure pourrait encourager à adopter des pratiques de GDF et réduire ainsi la pression sur les essences surexploitées. Ce faisant, les taux de taxe sur les grumes devraient être modulés en fonction de l'essence, en gardant à l'esprit que tout encouragement à accroître l'exploitation de telle ou telle LKTS devra être précédé d'une évaluation concluante de la viabilité d'une telle mesure.

Le Viet Nam opère une telle modulation des taux de taxe en fonction de l'essence, mais l'on ne sait pas si les taux les plus bas tiennent compte de la viabilité d'accroître l'exploitation de l'essence identifiée.

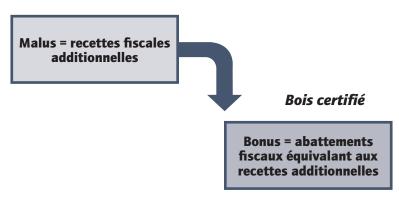
Remise de taxe (bonus-malus). Une remise de taxe ou «bonus-malus» 5 associe une hausse des taxes appliquées à la production ou à l'achat de produits «polluants» (ou non durables) à une baisse des taxes sur les produits jugés «propres» (ou durables). Dans ce type de mécanisme, la réduction de la taxe sur les produits durables (à savoir le bonus) est au moins en partie financée par la taxe accrue sur les produits non durables (à savoir le malus). Un mécanisme de bonus-malus peut avoir pour but la neutralité fiscale (à savoir que les augmentations et baisses d'impôts s'équilibrent sur l'année), ou bien le gouvernement peut décider qu'une partie seulement du malus servira à financer le bonus.

Dans le secteur forestier, l'une des options consisterait à utiliser la certification de la gestion forestière (par ex., celle du FSC ou du PEFC) et la certification de la chaîne de contrôle pour moduler le niveau d'imposition des produits forestiers. Une distinction serait ainsi opérée entre les bois certifiés et non certifiés, les premiers bénéficiant d'un bonus au niveau d'une taxe forestière ou de plusieurs (par ex., celles basées sur la superficie de la concession, le bois sur pied, l'abattage ou l'exportation). La figure 2 illustre ce concept: les recettes additionnelles provenant d'une augmentation du taux de taxation des bois non certifiés servent à financer les subventions associées à la baisse de la taxation sur les bois certifiés.

⁵ Le bonus-malus est un terme latin qui signifie «bon-mauvais»; dans le contexte commercial, ce vocable est utilisé pour décrire un mécanisme qui récompense (bonus) ou qui pénalise (malus).

Figure 2: Le mécanisme de bonus-malus appliqué aux bois certifiés et non certifiés

Bois non certifié



La remise de taxe du bonus-malus a été utilisée dans les secteurs de l'automobile par divers pays européens pour pénaliser l'achat de véhicules qui émettent des volumes relativement élevés de dioxyde de carbone et encourager l'acquisition de modèles moins polluants; ce type de système a également été employé pour réduire le recours aux pesticides dans l'agriculture. C'est un mécanisme qui vise à modifier le comportement d'achat.

Avec cette remise, le problème est qu'il est difficile de prévoir dans quelle mesure les consommateurs et les producteurs seront sensibles au différentiel fiscal créé par le mécanisme de bonus-malus et changer ainsi leur comportement. Il est donc difficile d'atteindre un équilibre budgétaire annuel (à savoir assurer que le bonus versé aux producteurs de produits certifiés soit entièrement financé par le malus sur les autres produits). Il peut arriver par exemple qu'un plus grand mombre de producteurs que prévu change de comportement lorsque le système est introduit, auquel cas celui-ci sera déficitaire (c.-à-d. que le malus ne suffira pas à financer le bonus). En revanche, le système pourrait induire moins de changements d'attitude qu'escompté, créant alors un système excédentaire dans lequel le malus génère plus que nécessaire pour financer le bonus. Dans le secteur automobile français, le système de bonus-malus a été déficitaire les premières années, à la suite de quoi les autorités ont réagi en durcissant les critères de réduction des émissions de dioxyde de carbone nécessaires pour bénéficier du bonus: le système est alors devenu excédentaire (il y a eu plus de bonus accordés que de malus perçus). Du fait que la composition des achats de voitures neuves varie d'une année à l'autre, les autorités révisent régulièrement le barème du bonus-malus dans ce secteur.

Or, dans le secteur forestier, le bois est soit certifié, soit non certifié. Si, d'une année à l'autre, le volume de bois certifié vendu ne correspond pas aux prévisions, il faudrait alors ajuster le mécanisme de manière à ce que les recettes du malus correspondent aux subventions associées au bonus.

Si les pouvoirs publics veulent davantage encourager la certification de la gestion forestière tout en reconnaissant les efforts qui sont déployés en deçà de ce niveau, le même mécanisme pourrait être utilisé suivant trois niveaux de taxation: 1) un malus, pour l'absence de certification; 2) un bonus, pour la certification de la légalité; et 3) un «super bonus», pour la certification de la gestion forestière. Il est facile de simuler le fonctionnement d'un tel système. Moyennant des paramétrages corrects, ce mécanisme encouragerait une activité à obtenir sa certification; les taux de bonus et de malus devraient alors être révisés chaque année, sur la base de l'évolution projetée du volume de bois certifié destiné à l'export.

Il se peut que les pouvoirs publics redoutent des projections erronées (par ex., un volume plus élevé de bois certifié qu'anticipé, ce qui augmenterait les versements de bonus) qui leur vaudraient de perdre des recettes fiscales⁶. Pour éviter cette situation, il serait possible de fixer des taux qui assurent au trésor une marge de sécurité (par ex., en fixant un objectif plus élevé pour les rentrées fiscales que pour les dépenses anticipées). Cette marge de sécurité aiderait à se prémunir contre les pertes engendrées par un volume plus élevé que prévu de bois certifié.

Des taux de taxation modulés sans remises de taxe.

Certains gouvernements pourraient ne pas vouloir utiliser un mécanisme de bonus-malus, redoutant les effets économiques et sociaux du malus sur les producteurs qui ne seraient pas en mesure d'absorber une hausse d'impôt et ne disposant pas des moyens nécessaires pour obtenir la certification. Au Gabon, la loi de rectification des finances de juillet 2020 introduit trois taux pour la taxe de superficie, qui était auparavant fixée à 400 XAF l'ha pour toutes les concessions. En vertu de cette nouvelle loi, la taxe de superficie est de 300 XAF l'ha pour les concessions dont la gestion forestière est certifiée, de 600 XAF

⁶ Il convient toutefois de noter que ces erreurs de projections pourraient également se produire dans l'autre sens, ce qui entraînerait un excédent de recettes fiscales.

	Scénario						
	1	2	3	4	5	6	
	Superficie certifiée (en millions d'ha)						
	3 100 000	3 550 000	3 950 000	4 550 000	4 850 000	4 960 000	
Abattement fiscal							
%	EUR						
10	1 187 454	1 359 826	1 513 046	1 742 875	1 857 790	1 899 926	
20	2 374 907	2 719 652	3 026 091	3 485 751	3 715 581	3 799 851	
30	3 562 361	4 079 478	4 539 137	5 228 626	5 573 371	5 699 777	
40	4 749 814	5 439 303	6 052 183	6 971 502	7 431 161	7 599 703	
50	5 937 268	6 799 129	7 565 228	8 714 377	9 288 951	9 499 629	
60	7 124 721	8 158 955	9 078 274	10 457 252	11 146 742	11 399 554	
70	8 312 175	9 518 781	10 591 320	12 200 128	13 004 532	13 299 480	
80	9 499 629	10 878 607	12 104 365	13 943 003	14 862 322	15 199 406	
90	10 687 082	12 238 433	13 617 411	15 685 879	16 720 112	17 099 331	

15 130 457

Tableau 1: Montant de l'abattement fiscal en fonction de plusieurs scénarios, au Congo

l'ha pour les concessions dont la légalité est certifiée et de 800 XAF l'ha pour les concessions non certifiées. Cette mesure vise un double objectif: relever le niveau des recettes fiscales de l'État et offrir des incitations à la certification. Au Gabon, ce développement a été rendu possible par le faible niveau initial de taxation. Dans les pays où la charge fiscale est déjà élevée, les gouvernements pourraient toutefois hésiter à augmenter encore les impôts sur des entreprises qui ne sont pas en mesure d'obtenir la certification sur le court à moyen terme.

13 598 259

11 874 536

100

Une alternative consisterait à compenser les taxes les plus faibles appliquées aux entreprises certifiées par des transferts internationaux, suivant un niveau et une période de temps convenus entre un pays producteur et ses partenaires internationaux. En 2019, le Programme de promotion de l'exploitation certifiée des forêts (PPECF) a commandé une étude de faisabilité portant sur un mécanisme visant à compenser les États en contrepartie de la réduction de la taxe forestière sur les concessions certifiées dans trois pays d'Afrique centrale, dont le Congo. Le tableau 1 présente les résultats de cette étude, qui reposent sur les taux de taxe en vigueur, en fonction de divers scénarios d'exploitation et de transformation au Congo.

Le tableau 1 propose plusieurs scénarios pour la superficie de forêt certifiée ainsi que les possibilités de réduire la fiscalité forestière (de 10 pour cent à 100 pour cent), avec les montants correspondants qui seraient compensés à l'État par les partenaires au développement. Par exemple, dans le cas de la superficie de forêt qui est actuellement certifiée par le FSC au Congo (environ 3,1 millions d'ha), une réduction de 30 pour cent des taxes forestières appliquées aux concessionnaires certifiés représenterait

3,56 millions EUR par an, montant qui serait compensé par les partenaires.

17 428 754

Il est également possible d'ajuster les abattements fiscaux en fonction du type de certification. Par exemple, la certification de la chaîne de contrôle serait éligible à un abattement de 20 pour cent et la certification de la gestion forestière à un abattement de 50 pour cent.

18 577 903

18 999 257

Incitations non fiscales

Les procédures d'appel d'offres régissant l'accès aux ressources forestières peuvent — ou non — être corrélées aux taux d'imposition. Les appels d'offres peuvent fixer la redevance annuelle sur la superficie (par ex, au Cameroun), ou peuvent représenter un paiement forfaitaire pour accéder à la ressource. Corréler les appels d'offres à la redevance sur la superficie (équivalente au bail annuel de la terre) est sujet à controverses dans la mesure où le montant de l'offre devient un coût fixe à régler indépendamment du volume de bois extrait et des prix qui en sont obtenus.

Processus d'appel d'offres pour les concessions ou les baux

Pour attribuer les ressources dans le cadre d'un appel d'offres, un système servant à fixer les redevances annuelles sur la superficie est en place au Cameroun depuis 1996. Dans ce type de système, les économistes préconisent que l'on accorde plus de poids à la taxation en amont (par ex., la superficie) qu'aux taxes à l'export dans la mesure où ces dernières ne fournissent pas une incitation à augmenter la productivité ou à utiliser plus efficacement la matière première. En outre, les taxes et les restrictions à l'exportation réduisent le prix des apports utilisés dans la production en aval et constituent ainsi une subvention implicite

aux industries domestiques, ce qui peut être facteur d'inefficacités.

Compte tenu du caractère asymétrique des informations disponibles entre les concessionnaires prospectifs et l'administration, l'appel d'offres est un moyen judicieux de capter une grande part de la rente économique forestière, à condition qu'il y ait une véritable concurrence entre les soumissionnaires et un solide système d'offres concurrentielles. L'appel d'offres est aussi un moyen d'accroître la pondération de la taxation en amont. Bien organisé, un appel d'offres peut être un puissant instrument pour contrecarrer la corruption, et ce d'autant plus si le processus est suivi par des observateurs indépendants et si les autorités font suivre d'effets les recommandations visant à appliquer les améliorations qui sont formulées dans le cadre de ce suivi. Pour que le système fonctionne correctement, les opérateurs ont besoin d'informations de haute qualité sur la ressource en bois pour laquelle ils vont soumissionner. Dans les juridictions où l'administration fonctionne de manière satisfaisante, ces informations peuvent être un bien public fourni par le service forestier. Dans les États dotés d'une moindre capacité, les opérateurs pourraient toutefois avoir besoin de mener leurs propres études, qui constituent des biens privés. Le dédoublement des efforts de la part de plusieurs opérateurs privés est un gaspillage de ressources financières; en outre, le coût de l'étude est un premier obstacle à la participation d'opérateurs moins aisés, comme c'est le cas de nombreux acteurs nationaux, qui sont donc souvent opposés à cette procédure.

Au Myanmar, les acteurs du secteur privé considèrent que les réglementations et processus en vigueur pour acquérir des permis à bail sont complexes et onéreux. Bien que les soumissionnaires soient évalués sur la base de critères financiers (bail annuel de la terre associé à une prime forfaitaire), une longue liste de critères techniques doit aussi être soumise, ce qui introduit un élément significatif de subjectivité dans les décisions d'adjudication. Une autre approche consisterait à préqualifier les soumissionnaires en fonction de critères (par ex., le fait de savoir si l'entreprise a obtenu la certification de sa gestion forestière pour ses autres permis) qui auraient pour but d'apporter la preuve de leur capacité financière, technique et gestionnaire, moyennant une attribution du marché portant sur des surfaces spécifiques à des soumissionnaires préqualifiés, laquelle serait opérée sur la base d'un ensemble de critères plus limité tels que l'offre financière. Dans tous les cas, les critères d'attribution et le processus d'évaluation à chaque étape devraient être clairs, le fondement des décisions transparent et les résultats publiquement disponibles.

Les systèmes d'adjudication concurrentiels utilisés pour fixer une redevance annuelle comportent certains risques intrinsèques, qui sont exacerbés par la capacité excédentaire installée et le manque d'informations durant la phase de lancement. L'hétérogénéité des

forêts en termes, par exemple, d'occurrence et de répartition des essences à valeur marchande, de qualité du bois et de pourcentage de surfaces improductives, n'est pas toujours prise en compte dans les inventaires forestiers (qu'ils soient de reconnaissance ou à grande échelle), et il y a toujours une asymétrie de l'accès à l'information lorsque les informations publiques sont limitées. Acquitter une redevance annuelle sur la superficie – comme c'est le cas au Cameroun – lorsqu'une grande part de la trésorerie est déterminée par des prix internationaux souvent volatils expose le concessionnaire à des risques considérables si le marché baisse.

Par conséquent, les adjudications concurrentielles devraient être mises en œuvre de concert avec des mesures fiscales ciblées ayant pour objet de réduire les risques découlant de la volatilité des marchés internationaux. Ces mesures peuvent inclure l'un ou plusieurs des aspects suivants:

- Les services forestiers (ou des firmes privées agissant en leur nom) pourraient être dotés des moyens financiers nécessaires pour mener des inventaires forestiers visant à fournir des informations publiques précises sur le potentiel commercial de la ressource objet de l'adjudication. Un laps de temps suffisant devrait être prévu pour permettre aux soumissionnaires potentiels de mener leurs propres études.
- La redevance sur la superficie devrait être corrélée aux prix internationaux des bois tropicaux, sur la base d'un indice des prix du bois actualisé chaque année pour des paniers de produits (par ex., grumes, sciages, placages et contreplaqués) issus d'essences variées.
- Les taxes à l'export, à l'exploitation et autres taxes sur les LKTS pourraient être significativement réduites afin de promouvoir la commercialisation de ces essences et contrecarrer ainsi la tendance à l'écrémage et augmenter les recettes dégagées par la GDF. Lorsque les modifications des plans d'aménagement forestier après l'adjudication nécessitent une réduction du volume prélevé (par ex., en augmentant le diamètre minimal d'exploitation des essences clés), la redevance sur la superficie devrait être réduite en conséquence.
- Les plans d'aménagement délimiteront les surfaces de production et de non-production au sein d'une concession donnée, mais ceux-ci pourraient ne pas être disponibles au moment de l'attribution des ressources. Les redevances sur la superficie pourraient être imposées uniquement sur les surfaces de production, ainsi que déterminé dans les plans d'aménagement définitifs et approuvés (cela aiderait aussi à assurer que les plans d'aménagement soient effectivement appliqués).
- Les concessions pourraient être transférables aux prix de l'adjudication moyennant une intervention minimale de l'administration forestière. Dans

les cas d'une surenchère manifeste (défaut de paiement), il pourrait être demandé aux opérateurs de restituer leur concession sans délai, et tout défaut de conformité au règlement forestier devrait être sanctionné comme il se doit.

Incitations au bois certifié dans les procédures publiques

Politiques en matière de marchés publics. Il serait souhaitable que les bois certifiés bénéficient d'avantages significatifs dans l'attribution des contrats de marché public. Au Brésil, les politiques en matière de marchés publics du bois exigent, au minimum, des bois certifiés légaux; lorsque possible, les achats publics devraient favoriser les bois issus de forêts dont la gestion est certifiée.

Procédure prioritaire à l'export. Nombre de ports d'exportation sont engorgés, en particulier en Afrique, le bois s'y empilant et se détériorant en attendant que les formalités douanières soient terminées. Le bois certifié pourrait bénéficier d'une «procédure prioritaire» de dédouanement afin de réduire les temps de chargement.

Transfert fiscal écologique

Au Brésil, plusieurs États ont inauguré le recours à des transferts fiscaux écologiques en utilisant la taxe sur les biens et services (*Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços*, ICMS) afin de compenser les municipalités pour les restrictions à l'usage des terres et les coûts d'opportunité encourus par les aires protégées. Dans le cadre du mécanisme ICMS-*Ecológico*, certains États accordent aux municipalités une part des transferts financiers annuels en fonction de la mesure suivant laquelle elles détiennent des unités de conservation, des aires protégées et des ressources en eau qui alimentent les municipalités voisines.

La Constitution brésilienne de 1988 stipule que 25 pour cent de l'ICMS perçu devraient être reversés aux municipalités. Sur ce montant, 75 pour cent devraient être répartis en fonction des critères fixés dans la Constitution et 25 pour cent pourront être répartis selon les critères prévus par les lois de l'État concerné. Ce dernier élément a permis d'adopter des critères environnementaux dans la répartition des 25 pour cent de l'ICMS destiné aux municipalités. Dans l'État du Paraná, la répartition de l'ICMS-*Ecológico* repose sur des critères relevant des unités de conservation en termes de leur taille, importance et niveau d'investissement, ainsi que les sources de bassins versants et autres facteurs.

Ces transferts de la part des autorités nationales ou provinciales en direction de juridictions locales peuvent avoir pour effet d'encourager ces dernières à protéger leurs ressources forestières et à s'engager dans des initiatives «zéro-déforestation». En revanche, ce type de mécanisme est moins utile s'agissant d'améliorer la gestion des forêts de production sauf si une partie du transfert est destinée à des forêts dont la gestion est certifiée.

Les mécanismes de transfert fiscal écologique, qui existent aussi dans d'autres pays, comme l'Inde, impliquent une forte décentralisation des décisions (par ex., pour la création d'aires protégées) à l'échelon des juridictions ciblées. Les indicateurs en sont difficiles à déterminer. On a généralement recours à des indicateurs simples, telle que la superficie sous conservation. En Inde, le gouvernement central accorde des transferts financiers plus élevés aux États fédéraux si la superficie forestière y augmente, mais on ne sait pas exactement si ces augmentations résultent des politiques de l'État ou si elles sont dues à des changements d'ordre démographique ou agricole.

La qualité de la gestion des forêts de production pourrait être indiquée, par exemple, par la part qui est certifiée, mais la certification est rarement le résultat des politiques menées à l'échelon juridictionnel local. Si, en revanche, la création d'aires protégées est du ressort de la juridiction, les transferts fiscaux écologiques pourraient alors encourager à accroître la superficie des forêts protégées, éventuellement au détriment des forêts de production. Dans ce cas, la progression des aires protégées pourrait être due au recul de l'offre en bois et à un déplacement de la pression extractive vers d'autres juridictions (à savoir, le transfert). Elle pourrait aussi s'expliquer par l'intensification de l'extraction de bois non réglementée dans des forêts non protégées de la juridiction en vue de satisfaire la demande.

Droit de développement transférable

Au Brésil, un pourcentage de terres privées – appelées «réserves légales» – doit être maintenu sous couvert végétal naturel; dans le cas de forêts, ces surfaces peuvent être utilisées pour produire du bois en mode durable. Le pourcentage de réserves légales fixé par le Code forestier dépend du biome dans lequel la propriété est située, comme suit:

- 80 pour cent des propriétés rurales dans les zones forestières de l'Amazonie légale;
- 35 pour cent des propriétés rurales dans les zones de cerrado/savane en Amazonie légale; et
- 20 pour cent des propriétés rurales dans les autres régions/biomes.

Il est indispensable de se conformer à ces dispositions de la législation pour pouvoir être enregistré dans le Cadastre environnemental rural (*Cadastro Ambiental Rural*, CAR). L'enregistrement des propriétés rurales dans le CAR est, en retour, une exigence pour accéder à divers programmes, financements, avantages et autorisations, dont les programmes environnementaux de mise en conformité environnementale (PRA)⁷, et pour obtenir des prêts agricoles ou encore accéder à des lignes de financement, à des crédits d'impôt et aux exonérations fiscales pour les intrants et l'équipement.

⁷ Les PRA comportent des ensembles de mesures qui doivent être prises par les propriétaires fonciers ruraux pour obtenir l'approbation au plan environnemental de leur propriété (voir l'étude de cas sur le Brésil).

Lorsqu'une propriété ne remplit pas l'exigence de réserve légale, le propriétaire doit procéder à un «ajustement» pour sa mise en conformité. À cet égard, le Code forestier fixe une limite de 20 années (à savoir un dixième de la surface requise tous les deux ans). Les États peuvent fixer la même échéance ou une période plus courte pour la mise en conformité.

Ces ajustements peuvent être effectués dans le cadre de la régénération naturelle, de la plantation d'arbres en intercalaire avec des cultures et de la compensation environnementale. Le mécanisme de compensation environnementale est lié aux «droits de développement transférables» qui est un instrument de plafonnement et d'échange. La compensation de la réserve légale fait le lien entre le propriétaire foncier qui possède une surface de végétation naturelle excédant celle qui est requise dans le Code forestier et le propriétaire de surfaces de réserve légale plus petites que requis (le pourcentage de surface requis varie en fonction du biome, voir précédemment). Par conséquent, ce mécanisme permet aux propriétaires disposant d'une réserve légale insuffisante de remplir néanmoins les exigences en acquérant des surfaces équivalentes dans une autre propriété rurale au lieu d'allouer à la régénération naturelle ou à la restauration des terres qui sont déjà en usage productif. Les propriétaires fonciers peuvent avoir recours à ce mécanisme compensatoire à condition que la réserve légale acquise se situe dans le même biome et si, au 22 juillet 2008, la propriété comportait une surface légale qui était inférieure à celle requise par la loi alors en vigueur.

En général, cette compensation revêt l'une ou l'autre des formes suivantes:

- Louer à bail une surface dans un régime de servitude agricole: les propriétaires louent des propriétés avec végétation indigène pour remplir leur obligation de réserve légale.
- 2) Acquisition de quota de réserve environnementale: les propriétaires qui n'ont pas une surface suffisante de réserve légale acquièrent un quota dans une autre propriété, à condition que les vendeurs conservent une réserve légale suffisante pour remplir leurs propres obligations.

Comme dans tout mécanisme compensatoire, la principale difficulté tient ici à l'additionalité. Les quotas vendus par les propriétaires peuvent ne pas résulter d'efforts de gestion ou de conservation, mais simplement d'un manque de capitaux pour raser leurs forêts ou de débouchés. En revanche, les excédents de surface dans les plans d'aménagement forestier peuvent être utilisés dans les surfaces compensatoires. Le marché de ce type de surface est en hausse et pourrait bientôt devenir une incitation significative à la GDF, en particulier en Amazonie, où l'exigence de réserve légale est de 80 pour cent de la superficie totale.

Ce mécanisme d'incitation est propre au Brésil, où la plupart des forêts appartiennent à des privés et où le système de réserve légale est en vigueur, ce

qui permet de fixer un «plafond» dans le principe de plafonnement et d'échange. Un mécanisme compensatoire a été testé en Côte d'Ivoire suivant lequel les concessionnaires ont des obligations de reboisement qu'ils peuvent, en partie, satisfaire en finançant des programmes de reboisement des forêts classées; toutefois, l'absence de garantie de la tenure dans les forêts classées sape ce type de programmes. Au lieu de cibler les forêts classées, il pourrait être plus efficace de réorienter les fonds en direction des petits agriculteurs engagés dans l'agroforesterie ou la restauration des terres dégradées. La validité d'une telle approche nécessiterait des institutions fonctionnant de manière satisfaisante qui soient susceptibles d'assurer le contrôle et la permanence, et d'éviter l'écoblanchiment.

Partage des avantages et évolution de la gouvernance des concessions

Les grandes unités forestières d'aménagement, qui peuvent être des plantations, des concessions ou des propriétés privées, sont confrontées à la pression grandissante des agriculteurs en quête de terres de culture ou de pâturage; des petits exploitants de bois et miniers illégaux; et des braconneurs. Au Brésil, les incursions dans les forêts aménagées sont une préoccupation majeure et sont citées au nombre des facteurs dissuasifs à investir dans la GDF. C'est aussi le cas au Pérou, où plusieurs concessions sont inactives. Au Myanmar, les incursions et les vols de bois ronds dans les plantations figurent au nombre des éléments dissuasifs à l'investissement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un problème majeur dans le nord du Congo et au Gabon, où la densité démographique est faible, les incursions sont répandues au Cameroun, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et, dans une certaine mesure, dans le sud du Congo.

Au Myanmar, une étude de la Banque mondiale menée en 2020⁸ a préconisé que «partager les bénéfices de la récolte avec les communautés locales» aiderait à réduire les incursions. En Afrique centrale, les relations entre les concessions forestières et les communautés locales sont complexes. La présence de concessions forestières réduit les activités envisageables pour les populations locales mais, d'un autre côté, les concessions forestières constituent l'une des rares sources d'emploi dans des parties souvent isolées de la sous-région. Au lieu de souhaiter leur départ, les populations locales négocient souvent des avantages avec les concessionnaires.

Quelles approches pourraient permettre aux populations locales et aux sociétés forestières de coordonner leurs usages de la forêt suivant des

⁸ Banque mondiale 2020. Incentivizing sustainable private sector investment in timber plantations in Myanmar: policy options to encourage socially and environmentally responsible investment. Banque mondiale, Washington, DC. Consultable sur: https:// openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34149

modalités mutuellement bénéfiques? Comment est-il possible d'éviter la concurrence entre les activités des populations locales et celles des concessionnaires? Les décideurs qui visent la viabilité à long terme devraient se concentrer sur l'articulation complémentaire de différents usages au sein d'un même écosystème. Nombre d'entreprises qui exploitent des concessions forestières ont adopté une certification forestière qui prend en compte les exigences sociales et les droits locaux sur les terres.

Au Gabon, au début des années 2000, une entreprise européenne a travaillé avec une équipe de chercheurs gabonais en vue de cartographier les finages villageois dans sa concession de 615 000 ha (un finage est similaire à un territoire coutumier et reflète l'étendue des terres détenues et plus ou moins utilisées par une communauté). Le but était de répartir une part des recettes d'exploitation forestière avec les villages pour des projets communautaires, cette somme devant refléter la part du finage villageois chevauchant la concession. Cette initiative a inspiré le Gouvernement du Gabon à reconnaître dans la loi l'existence des finages par le décret 105 pris en 2014: les concessionnaires doivent désormais signer des accords avec les populations locales utilisant des ressources au sein d'une concession et verser une contribution aux fonds de développement locaux qui est prélevée sur les recettes d'exploitation forestière (calculée d'après le volume extrait dans le finage qui chevauche la concession).

Des dispositions similaires sont en vigueur au Congo depuis 2007. Dans ce pays, les plans d'aménagement de la concession doivent inclure des zones de développement agricole au bénéfice des populations locales, reconnaissant ainsi les usages agricoles au sein des concessions. La redistribution des recettes d'exploitation forestière abonde les fonds de développement locaux. Cette expérience ne s'est toutefois pas montrée concluante au Congo: pour utiliser les fonds de développement locaux, les communautés villageoises doivent proposer des projets que l'administration et le concessionnaire jugent viables, ce qui s'est avéré difficile à réaliser.

Une nouvelle génération de concessions forestières pourrait adopter des approches de la gouvernance adaptées à la gestion d'usages multiples concurrentiels des terres forestières et de leurs ressources associées. Cela passe par un processus décisionnel partagé via une plateforme de négociation institutionnalisée, qui comprenne les administrations publiques et les autorités locales, chacune des parties prenantes ayant le droit de voter. Dans ces concessions d'un nouveau genre, les droits à partager les profits de l'exploitation forestière pourraient être assortis d'engagements contractuels de la part des communautés, par exemple pour assurer que les plantations agricoles autorisées n'excèdent pas les surfaces spécifiées et que les règles de chasse convenues soient respectées.

Paiements pour services environnementaux

Des études sont en cours sur les moyens d'attirer des financements en apportant la preuve des services environnementaux et sociaux que procurent les concessionnaires certifiés. La question est de savoir si les exploitants forestiers trouveront des acheteurs pour ces services ou si les clients potentiels préféreront acheter des services procurés dans les aires protégées en raison de la meilleure image associée aux aires de conservation (ou bien, inversement, l'image défavorable associée à l'exploitation forestière).

Des dispositifs de PSE sont déjà en usage dans certains pays où nous avons mené une étude de cas, au premier rang desquels le Brésil (dans certains États) et le Viet Nam, afin d'aider à financer la conservation et le reboisement. Ces dispositifs sont expérimentés en Côte d'Ivoire pour encourager l'agroforesterie et pourraient être déployés dans le cadre de stratégies REDD+ dans plusieurs pays, dont certains visent à mettre en place des dispositifs de PSE. Quoi qu'il en soit, les PSE constituent un instrument contractuel qui nécessite d'être financé de manière régulière et sur le long terme pour être porteurs de transformations. En outre, les paiements versés aux usagers des terres peuvent nécessiter d'aller au-delà de la compensation des coûts d'opportunité de conserver des forêts, ce en raison du besoin d'un changement systématique des régimes agricoles en vue de maintenir l'existence de certains services écosystémiques procurés, ce qui peut éventuellement demander, par exemple, des investissements, de la formation, une protection des revenus et le développement de chaînes de valeur et de marchés.

Pour assurer la réussite de dispositifs de PSE, il est essentiel de veiller à allouer des moyens financiers suffisants, à l'instar de ce qu'a fait le Viet Nam avec sa redevance sur la production d'hydroélectricité et la distribution d'eau (et ainsi que l'ont fait également le Costa Rica et le Mexique). Ces ressources financières doivent être sanctuarisées par rapport aux décisions en matière de budget annuel et par conséquent réservées au dispositif de PSE dans le cadre d'un fonds dédié ou d'une institution nationale de financement des PSE. En général, déployer des redevances à large assiette sur des produits ou services de grande consommation aidera à maintenir le taux faible, ce qui limitera leur impact social.

Pour aider à consolider leur financement, les pays pourraient obtenir des fonds, par exemple, du Fonds vert pour le climat, de la Banque mondiale et d'autres initiatives multilatérales, et allouer ces fonds à des dispositifs de PSE visant à récompenser les activités d'atténuation du changement climatique. Il n'y a toutefois aucune garantie que de tels flux financiers pourraient être maintenus ou suffiraient à assurer la pérennité de ces dispositifs.

4 RÉSUMÉS DES ÉTUDES DE CAS

Les rapports détaillés des études de cas conduites pour les besoins de la présente étude, qui sont résumées par ordre alphabétique dans cette partie, figurent dans une annexe séparée du présent rapport (en raison de sa longueur) sont disponibles en ligne sous la forme de fichier électronique sur le site web de l'OIBT⁹. Ces rapports intégraux des études de cas figurant dans l'annexe sont disponibles tels qu'ils ont été soumis par leurs auteurs, moyennant quelques corrections mineures. Ils sont disponibles uniquement en anglais, à l'exception des études de cas du Congo et de la Côte d'Ivoire, qui sont également consultables en français, leur langue d'origine, telles que soumises.

Brésil

Situation actuelle

Le Brésil recèle 488 millions d'ha de forêt naturelle et 9,9 millions d'ha de forêt plantée. Ses forêts naturelles sont présentes dans six biomes: Amazonie, caatinga, savane (*cerrado*), forêt atlantique, pampa et zone humide (Pantanal). Les biomes de l'Amazonie, du caatinga et du cerrado contiennent 94 pour cent de la superficie forestière totale.

Les forêts naturelles sont répandues dans les États du nord: Acre, Amazônia, Mato Grosso, Pará, Rondônia et Roraima. En revanche, les forêts plantées se trouvent en majeure partie dans le sud-est (Minas Gerais et São Paulo), le nord-est (Bahia), le centre-ouest (Mato Grosso do Sul) et le sud (Paraná et Santa Catarina). Dans sa majeure partie (environ 90 pour cent), l'offre en bois industriels provient de plantations, en particulier de celles d'*Eucalyptus* (7,5 millions d'ha) et de pin (2,4 millions d'ha).

Au Brésil, les terres peuvent être de propriété publique ou privée. Sur les terres publiques, on trouve essentiellement des forêts de type naturel, les forêts de plantation y représentant une très petite part seulement. Si les terres forestières publiques appartiennent principalement à l'État fédéral, certaines surfaces appartiennent toutefois à des États et une plus petite part à des municipalités. Les populations autochtones ont obtenu des droits fonciers sur 13,8 pour cent des terres brésiliennes. En 2006, 300 millions d'ha, situés essentiellement au nord du pays, n'étaient pas dotés d'un titre foncier en bonne et due forme; on estime que 53 pour cent des terres situées en Amazonie légale ont des droits fonciers incertains.

L'exploitation du bois peut être opérée sur des terres publiques dans le cadre de concessions forestières et sur des terres privées. Les concessions étaient à l'origine considérées comme une bonne option pour assurer à l'industrie un approvisionnement durable en bois et offrir une incitation à la GDF; toutefois, la superficie de forêt sous concessions est modeste (avec 3 millions d'ha alloués) et leur impact sur l'offre en bois est insignifiant.

Pour exploiter des terres privées abritant des forêts naturelles, une entreprise de bois doit détenir un titre foncier ou un contrat de bail foncier et obtenir un plan d'aménagement approuvé, un plan annuel d'opération et un permis d'exploitation forestière. Ce permis d'exploitation forestière n'est pas requis pour les plantations forestières (d'essences indigènes ou exotiques).

Un pourcentage des terres privées doit être maintenu sous couvert végétal indigène, appelé réserve légale, qui a pour fonction de conserver la forêt et autre végétation naturelle, même si cette terre peut faire l'objet d'un usage durable, sachant qu'une réserve légale peut être utilisée pour la GDF, y compris la production de bois. Le pourcentage de réserve légale que fixe le Code forestier dépend du biome dans lequel est située la propriété (comme indiqué au chapitre 3).

Outre les réserves légales, les propriétaires fonciers sont tenus de maintenir des aires de conservation permanentes le long des cours d'eau et sur les pentes escarpées afin de protéger les sols et préserver la qualité de l'eau.

Dans le but d'aider à assurer la mise en conformité environnementale des propriétés et biens ruraux, le Gouvernement du Brésil a créé en 2012 le CAR (voie le chapitre 3). Les propriétés rurales doivent être enregistrées dans le CAR pour pouvoir accéder aux programmes, financements, avantages et autorisations, y compris les PRA, et obtenir des prêts agricoles, accéder à des lignes de crédit et exonérations fiscales pour les intrants et l'équipement. L'enregistrement au CAR constitue par ailleurs une condition préalable pour calculer les aires de conservation permanente et la réserve légale.

Les PRA sont des ensembles de mesures que les propriétaires fonciers doivent élaborer pour procéder à des ajustements et obtenir l'approbation environnementale de leur propriété rurale. Lorsqu'une propriété ne remplit pas l'exigence de réserve légale, le propriétaire doit procéder à un «ajustement». À cet égard, le Code forestier fixe une limite de 20 années (à savoir un dixième de la surface requise tous les deux ans). Les États peuvent fixer la même échéance ou une période plus courte pour l'approbation. Ces ajustements peuvent être effectués dans le cadre de la régénération naturelle, de la plantation d'arbres en intercalaire avec des cultures ou de la compensation environnementale. Le mécanisme de compensation environnementale est lié aux «droits de développement transférables» qui est un instrument de plafonnement

⁹ www.itto.int/fr/technical_report

et d'échange. La compensation de la réserve légale fait le lien entre un propriétaire foncier qui possède une surface de végétation naturelle excédant celle qui est requise dans le Code forestier et un propriétaire de surfaces de réserve légale plus petites que requis. Par conséquent, ce mécanisme permet aux propriétaires disposant d'une réserve légale insuffisante de remplir néanmoins les exigences en acquérant des surfaces équivalentes dans une autre propriété rurale au lieu d'allouer à la régénération naturelle ou à la restauration des terres qui sont déjà en usage productif. Les propriétaires fonciers peuvent avoir recours à ce mécanisme compensatoire à condition que la réserve légale acquise se situe dans le même biome et si, au 22 juillet 2008, la propriété comportait une surface légale qui était inférieure à celle requise par la loi alors en vigueur.

En général, cette compensation revêt l'une ou l'autre des formes suivantes:

- 1) Louer à bail une surface dans un régime de servitude agricole: les propriétaires louent des propriétés avec végétation indigène pour remplir leur obligation de réserve légale.
- 2) Acquisition de quotas de réserve environnementale: les propriétaires qui ne détiennent pas une superficie suffisante de réserve légale acquièrent un quota dans une autre propriété, à condition que les vendeurs conservent une réserve légale suffisante pour remplir leurs propres obligations.

Les concessions sont attribuées suivant un processus d'appel d'offres. Les entreprises intéressées soumettent deux offres:

- L'offre financière: les soumissionnaires indiquent le montant à payer pour les produits et services à prélever dans la surface de concession forestière, tels que le prix du mètre cube de bois extrait.
- 2) L'offre technique: les soumissionnaires présentent les objectifs et les engagements liés aux avantages sociaux, à l'impact environnemental, à l'efficience et la valeur ajoutée localement aux produits et services à exploiter. Les offres peuvent par exemple inclure le nombre d'emplois qui sera créé et la somme qui sera investie chaque année dans les infrastructures, biens et services au bénéfice des communautés locales.

La «valeur de référence du contrat» est calculée à la signature du contrat, et correspond à la valeur de la production annuelle dans la surface objet du contrat sur la base du prix de l'offre de l'adjudicataire.

Des taxes forestières spécifiques s'appliquent aux concessions dans les forêts publiques et autres activités forestières. Celles relevant des concessions impliquent le Service forestier brésilien et reposent sur l'estimation de la production annuelle et le prix fixé dans l'offre de l'adjudicataire.

Dimensions incitatives existantes

Rares dans le secteur forestier, les incitations fiscales sont offertes pour la plupart au niveau de l'État. Le Gouvernement du Brésil a défini des mécanismes servant à fournir des incitations à la gestion et à la conservation des forêts ainsi qu'au prélèvement, à la transformation et au commerce des produits forestiers. Leur évaluation générale suggère qu'elles sont relativement limitées.

Depuis 2013, le gouvernement de l'État d'Amazonas exonère les opérations domestiques reposant sur la mise en œuvre de petits plans de GDF et de plans de GDF à exploitation à faible impact de l'imposition de l'ICMS-Ecológico (à savoir la taxe sur les biens et services, voir le chapitre 3). L'ICMS-Ecológico est une incitation fiscale à l'échelon d'un État, appliquée pour la première fois en 1991 par le Gouvernement du Paraná, qui prévoit le transfert de ressources financières aux municipalités qui détiennent des unités de conservation, des aires protégées ou des sources d'eau alimentant des municipalités voisines.

Des bonus sont autorisés dans les contrats de concessions forestières depuis 2011; ils offrent un abattement de 5 pour cent sur la taxe d'exploitation de bois ronds (par groupe d'essences) que fixent les contrats en contrepartie d'un certain nombre d'actions telles l'exploitation à faible impact, la création d'emplois, la participation à des projets de recherche et la gestion socio-environnementale. Les concessions forestières peuvent aussi obtenir un abattement pouvant atteindre 5 pour cent de la taxe d'exploitation acquittée au Service forestier brésilien si elles obtiennent la certification forestière.

Dimensions désincitatives existantes

La gestion des concessions et des forêts privées est associée à divers risques, tels que les incursions, l'exploitation forestière illicite, l'exploitation minière illicite, les incendies de forêt et la déforestation.

La gestion des forêts tropicales naturelles, et des opérations de transformation du bois, sont au Brésil très réglementée. Les entreprises doivent investir beaucoup de temps et d'argent pour garder à jour la documentation justifiant la légalité de leur activité, tandis que le système de contrôle et de suivi des opérations forestières est aussi complexe qu'inefficace. Cette complexité se traduit par des coûts élevés de transaction et de l'inefficacité dans les instruments de commande et de contrôle; la probabilité de détecter des activités prédatrices est relativement faible et les contrevenants ne s'exposent qu'à de petites amendes. Cette situation favorise les opérations illégales, qui exercent une pression baissière sur les prix du bois et pénalisent ainsi les opérations conformes à la loi.

Les coûts de transaction et risques connexes constituent également un frein aux concessions. Le gouvernement n'a pas été efficient dans le processus de structuration des concessions. Pour la plupart, les concessionnaires qui gèrent les concessions sont de petites et moyennes entreprises qui ont des capacités d'investissement limitées. Les contrats de concession imposent des restrictions et donnent lieu à des coûts élevés de transaction. Il est légalement difficile de lutter contre les incursions, la déforestation et la dégradation forestière liées à l'exploitation forestière ou minière illicite. En outre, les institutions financières n'acceptent pas les contrats de concession en garantie, ce qui limite l'accès au crédit. Bien que plusieurs lignes de crédit/financement soient disponibles dans le dessein de subventionner l'agriculture et la foresterie, leur accès est semé d'obstacles.

Plusieurs dispositions juridiques accompagnent les marchés publics à caractère durable au Brésil, mais aucune politique publique n'oblige les administrateurs à inclure des critères environnementaux dans les marchés publics et donc à soutenir la GDF.

Cambodge

Situation actuelle

Au Cambodge, la superficie de forêt naturelle est estimée à 8,48 millions d'ha et celle des plantations forestières à 40 000 ha. Concernant les forêts naturelles, on estime que 1,60 million d'ha (18,9 pour cent) se situent dans le DFP, le reliquat (6,88 millions d'ha) se trouvant en dehors. Quatre-vingt-trois pour cent de la superficie forestière totale est de propriété publique et 17 pour cent appartiennent au privé. Toutes les forêts de production sont détenues par l'État. Le cycle d'abattage est de 25 ans. La loi forestière de 2002 autorise l'État à accorder la propriété collective à des communautés autochtones, qui ne sont pas autorisées à transférer leurs terres à un tiers ou à s'en départir en sa faveur.

La gestion forestière a été introduite dans le cadre du régime des concessions forestières en 1991, lorsque le gouvernement a alloué 36 concessions forestières couvrant 7 millions d'ha (65 pour cent de la superficie forestière du pays). Un moratoire sur l'exploitation forestière a été instauré en janvier 2002 sur l'ensemble des concessions en forêt naturelle, et environ 3,3 millions d'ha de forêt demeurent régis par des permis de concession encore valides aujourd'hui. En dehors des concessions forestières, le bois est produit dans le cadre de coupes annuelles et d'importantes quantités de bois proviennent également de la conversion de forêts à l'agro-industrie sur des concessions foncières à but économique. Les conflits fonciers sont fréquents, dû en grande partie à l'absence de consultations sur la création de concessions foncières à but économique et la dépossession de terres coutumières qui en découle. Ces conflits entravent le développement de plantations forestières.

Les adjudicataires de coupes annuelles d'exploitation ne sont pas autorisés à exporter les produits forestiers récoltés ni leurs produits dérivés sauf s'il y a un excédent qui n'a pas été absorbé par la consommation intérieure, ce qui nécessite l'approbation de l'Administration forestière. Les opérateurs de coupes annuelles ne sont pas en mesure de concurrencer les coupes claires des concessions foncières à but économique. Une interdiction d'exporter grumes, sciages et bois équarris d'une épaisseur supérieure à 25 cm est en vigueur depuis 2006.

Dimensions incitatives existantes

Il existe des incitations pour les plantations forestières mais non pour la GDF en forêt naturelle.

Les propriétaires de plantations forestières privées qui sont enregistrés ne sont pas tenus d'acquitter des frais de permis (tels que droits, redevance du permis de transport ou quotas) pour récolter et utiliser du bois ou des produits forestiers non ligneux (PFNL) sur leurs plantations. La perception de redevances sur les baux des concessions pour les cultures de long terme et permanentes, telle que la plantation d'essences à croissance rapide, commence uniquement à partir de la troisième ou quatrième année de production. Par ailleurs, les droits d'exportation sont réduits de 50 pour cent sur les produits issus de plantations forestières et de 100 pour cent sur les meubles et produits transformés finaux en bois provenant de plantations forestières.

Dimensions désincitatives existantes

La suspension depuis 2002 de 3,3 millions d'ha de concessions et le fait de dépendre des coupes annuelles fixées pour le bois ont considérablement porté préjudice à la GDF et ont alimenté l'exploitation forestière illicite. La dépossession de nombre de terres coutumières a engendré une insécurité de la tenure et des conflits fonciers qui sont détrimentaux aux plantations.

La réglementation ne permet pas aux propriétaires et aménagistes – en particulier les petites entreprises privées et les communautés locales – de bénéficier d'incitations fiscales en contrepartie de la création de teckeraies d'une surface inférieure à 1 000 ha ou de la mise en place de plantations de moins de 200 ha essentiellement composées d'essences à croissance rapide destinées à l'industrie de la pâte de bois et du papier.

Congo

Situation actuelle

Au Congo, la forêt naturelle couvre près de 65 pour cent du pays – environ 22 millions d'hectares – et présente une faible déforestation. Cependant, une grande partie de cette forêt ne peut être considérée comme productrice. Dans le massif du Nord par exemple, sur 15 millions d'hectares de forêts, 60 pour cent seulement (soit 9 millions d'hectares) se situent dans des zones non inondables et donc exploitables. En tenant compte de la présence des parcs nationaux existants, on estime que la forêt productive couvre environ 10 millions d'ha sur l'ensemble du territoire.

Les forêts sont en général considérées comme étant de propriété publique, bien que les concessions forestières ne soient pas classées (ce qui signifie que le DFP n'est pas inscrit dans la loi). Il est possible de créer des plantations privées sur la base de titres du domaine public, ce qui revient à opérer un transfert en faveur d'entités privées sachant que même les arbres qui n'ont pas été plantés deviennent la propriété du concessionnaire. Des certificats de propriété temporaires peuvent être établis sur la base des droits fonciers coutumiers. Toutefois, peu de ces certificats de propriété et titres fonciers provisoires ont été délivrés car les commissions ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour leur fonctionnement.

L'une des problématiques du Congo tient aux droits d'usage concurrents, en particulier entre les secteurs minier et forestier. À l'instar de la plupart des pays, la politique en vigueur veut que les droits d'exploitation minière soient prioritaires par rapport aux droits de gestion des forêts. Aucun document de planification de l'aménagement du territoire ou autre document de planification des utilisations des terres n'a été établi pour attribuer des terres, alors même qu'il existe une disposition juridique prévoyant ce processus.

Le Congo dispose de 12 millions d'hectares (soit environ 35 pour cent du territoire national) de terres en savane qui sont relativement peu exploités. Le Gouvernement du Congo a exprimé le souhait d'utiliser une partie de ces superficies pour réaliser des plantations de bois d'œuvre et de bois-énergie, soit en régie publique soit en association avec le secteur privé. Juridiquement, ces terres font partie du domaine public, mais elles sont appropriées par des individus, des familles et des lignages selon des modalités coutumières. L'occupation foncière est peu visible en temps normal, mais une mise en valeur par des plantations suscite très souvent des revendications sur le foncier concerné. Le gouvernement avait prévu de créer une surface de 1 million d'ha de plantations, mais suite à plusieurs difficultés, seulement 80 000 ha ont été établis à ce jour (aucune donnée n'est disponible sur les taux de survie).

Les exportations de grumes font l'objet de restrictions et les entreprises ont l'obligation de transformer au moins 85 pour cent de leur production de grumes. Le Congo est le pays qui dispose de la plus grande superficie de forêt naturelle tropicale certifiée, avec 3,16 millions d'ha don't la gestion forestière est certifiée par le FSC. Ceci correspond à deux sociétés forestières (CIB-OLAM et IFO) et à quatre unités forestières d'aménagement. Un peu plus de 2 millions d'ha sont certifiés légaux ou «source légale».

Contrairement à d'autres pays de la sous-région, jusqu'à la nouvelle loi forestière 33-2020 promulguée en juillet 2020, le Congo n'a pas voulu constituer de forêts communautaires autonomes. Le modèle choisi était celui de «séries de développement communautaire» (SDC) au sein des concessions

forestières. Ces séries doivent être prévues par les plans d'aménagement des concessions forestières pour la mise en valeur d'initiatives de développement local menées par les communautés. Plusieurs SDC qui auraient pu être constituées n'ont pas été réalisées et le concept est peu connu des populations locales. Quelques plans simples de gestion ont été réalisés, mais leur mise en œuvre est aléatoire.

Dans un souci de bonne gouvernance et de transparence, le Congo a volontairement opté de mettre en place en 2006 un système d'observateur indépendant pour renforcer le contrôle forestier. Ce système a été mis en œuvre par une organisation non gouvernementale (ONG) jusqu'en 2013, puis par une ONG nationale par la suite.

Comme dans plusieurs pays d'Afrique centrale, la fiscalité forestière est organisée autour de trois principales taxes: superficie, abattage et exportation, même si une entreprise établie doit s'acquitter d'une trentaine de contributions. Il existe des écarts entre la taxation théorique et la taxation effective: il est fréquent que les entreprises n'acquittent pas les 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.

La loi forestière n° 33-2020 prévoit plusieurs mesures destinées à favoriser la GDF, dont:

- l'obligation pour les concessionnaires de se certifier. On comprend qu'il devrait s'agir de certification de la gestion forestière ou de certification de la légalité. Les entreprises devront «certifier la gestion de leurs concessions aménagées ou la légalité des produits qui y sont exploités et transformés» (art. 72). La loi mentionne également la possibilité d'une reconnaissance de la certification privée pour la vérification de la légalité et la mise en place d'un système national de certification forestière;
- la possibilité de reconnaître une forêt communautaire «dont l'initiative de la création et de la gestion durable relève d'une communauté locale» et la reconnaissance comme forêt communautaire «de la forêt naturelle se trouvant sur le terroir d'une communauté locale et des populations autochtones [et] qui a été classée à leur profit»;
- le «droit de générer des crédits carbone et de les commercialiser est reconnu aux personnes physiques et morales» et un principe de copropriété entre les promoteurs de projet, l'État, les collectivités locales et les titulaires de droit coutumier; et

 l'introduction de la notion de consentement préalable des populations et des organisations de la société civile pour le classement des forêts: «le classement d'une forêt obéit au principe du consentement libre, informé et préalable des populations affectées par le projet de classement et au principe de consultation des organisations de la société civile de la circonscription concernée».

Plusieurs de ces innovations peuvent être vues comme favorables à la gestion durable des forêts, mais il faudra attendre les textes d'application pour pouvoir le confirmer. Cependant, plusieurs articles annoncent l'introduction d'un train de mesures qui modifient profondément et unilatéralement les relations entre l'État congolais et l'industrie forestière, et réduit de facto la part des recettes fiscales destinée au Trésor. En résumé, ce train de mesures: interdit assez largement l'exportation de bois sous forme de grumes (seuls des bois «lourds et durs» dont l'usinage fait appel à une technologie spécifique peuvent être exportés, leur liste doit être fixée par voie réglementaire; introduit le «régime de partage de production» qui demande la livraison physique à l'État d'un pourcentage des grumes exploitées par les entreprises forestières; et transforme un certain nombre d'impôts et de taxes (par exemple l'impôt sur les sociétés) en contribution en nature à travers la cession de grumes à l'État.

Dimensions incitatives existantes

Les normes de gestion en place au Congo sont rigoureuses et relativement complètes. Des études indépendantes ont montré que les entreprises congolaises certifiées par le FSC (certification de la gestion forestière) avaient obtenu des résultats concluants en matière de lutte contre le braconnage et de gestion de la faune. La certification apporte une garantie de bonne application des plans d'aménagement forestier et pousse les entreprises à aller au-delà des normes légales.

La mise en place par le Congo, à l'initiative du gouvernement, dans les années 2000 d'un observateur indépendant des forêts, puis dans le cadre d'un accord de partenariat volontaire (APV) avec l'Union européenne est une mesure très favorable à la GDF. La signature d'un APV constitue un autre élément très positif pour l'amélioration de la gouvernance forestière.

La démarche du Congo pour inclure le secteur bois dans l'Initiative sur la transparence dans la gestion des industries extractives (ITIE) permet de mieux connaître les recettes de fiscalité forestière de l'État et les déclarations de paiement de certaines entreprises. Néanmoins, une seule entreprise a publié des paiements détaillés et quelques entreprises se sont contentées d'indiquer une somme globale de taxes payées, sans aucun détail. La grande majorité des entreprises n'a pas communiqué la moindre donnée.

Le document de politique forestière de la République

du Congo (2014) propose des pistes novatrices pour associer les communautés locales à la cogestion des concessions forestières sur la base de la constatation et de la reconnaissance de leurs droits d'usage, tout en ménageant la possibilité d'une exploitation et d'une gestion autonome de ressources boisées par ailleurs. L'obligation de constituer des séries de développement communautaires dans le cadre des plans d'aménagement constitue une avancée en matière de gestion participative, même si le principe de reconnaissance des droits coutumiers sur l'ensemble de la concession, évoqué par la Politique forestière, n'est pas encore mis en œuvre.

La possibilité de reconnaissance des droits coutumiers est favorable à la sécurité foncière, laquelle est une condition de la plantation d'arbres. La plantation d'arbres est encouragée à travers le droit, sur le domaine forestier non permanent, pour un particulier de jouir exclusivement du terrain planté et de la propriété des arbres qui s'y trouvent, sous réserve du droit des tiers.

Dimensions désincitatives en place

Le processus de reconnaissance des droits coutumiers est associé à la «mise en valeur», laquelle peut inciter les usagers à remplacer la forêt naturelle par des cultures afin de témoigner de cette mise en valeur. Le manque de moyens alloués aux commissions de reconnaissance des droits coutumiers maintient nombre de communautés dans une insécurité juridique.

Les prescriptions des normes d'aménagement sont centrées sur la ressource ligneuse et n'accordent qu'une place modeste à la biodiversité. Le taux de reconstitution minimal des essences commercialisables est fixé pour le premier cycle de coupe, mais les normes d'aménagement n'abordent pas le problème de la durabilité après le premier cycle de coupe.

Les entreprises certifiées sont confrontées à une compétition déloyale de la part d'autres entreprises forestières qui ne respectent que partiellement les réglementations et cela fragilise leur position économique. L'insuffisante application du régime réglementaire, notamment en ce qui concerne le nonrespect des plans d'aménagement forestiers, constitue un problème majeur. Le caractère insuffisamment dissuasif des sanctions et l'absence d'un système de responsabilité solidaire entre les sociétés donneurs d'ordre et les sous-traitants ne permet pas de capitaliser sur l'observation indépendante. La pratique de remises de taxes contre la réalisation de travaux va à l'encontre de la transparence nécessaire dans la collecte des recettes fiscales.

L'introduction d'un principe de partage de production, c'est-à-dire l'obligation pour les entreprises de livrer des quantités physiques de grumes à l'État trouve très probablement son explication dans la volonté du gouvernement congolais de créer des zones franches

pour la transformation et l'exportation du bois, à l'instar de la Zone économique spéciale au Gabon. Dans la mesure où certaines industries qui devraient s'installer dans cette zone n'auront pas forcément de concessions forestières, la livraison de bois à l'État (ou un opérateur qu'il contrôle) doit permettre de répondre aux besoins d'approvisionnement en matière première des industries de ces futures zones franches.

Certaines entreprises certifiées ont investi dans des unités industrielles pour transformer la quasi-totalité de production de bois en grumes. Une obligation de livrer un pourcentage de grumes pourrait se traduire, soit par une difficulté à alimenter l'outil de transformation (avec les conséquences économiques qui s'ensuivraient), soit à une incitation à augmenter les prélèvements; l'un et l'autre seraient préjudiciables à la GDE.

Côte d'Ivoire

Situation actuelle

En Côte d'Ivoire, la superficie des forêts est passée de 16 millions d'hectares dans les années 60 à 3,4 millions d'hectares en 2015, le pays fondant sa politique de développement économique sur les exportations agricoles (par ex., de cacao, café, latex et huile de palme). Dès lors, une attractivité économique est née autour des cultures de rente dans un contexte national de pauvreté, de croissance démographique (+2,55 pour cent par an) et de mauvaise application des lois, poussant les producteurs à transformer les forêts en plantations agricoles. Le taux élevé d'immigration de travailleurs agricoles venus des pays du Sahel voisins pour travailler sur les plantations de cacao, souvent implantées dans des forêts classées, a créé une situation complexe du régime foncier caractérisé par la nature ambiguë des droits des uns et

Traditionnellement, en Côte d'Ivoire, on opère une distinction entre les forêts classées (dont le classement a été initié durant l'ère coloniale), dont la surface de 3,5 millions d'ha est gérée par un organisme public (la SODEFOR), et le domaine rural. Le processus de dégradation et d'occupation agricole des forêts classées a commencé dans les années 80, et la production de bois était essentiellement concentrée dans le domaine rural pour lequel l'administration délivrait des permis forestiers (les Périmètres d'exploitation forestière, PEF) qui étaient peu réglementés. Un total de 384 PEF couvrant une superficie de 14,2 millions d'ha ont ainsi été délivrés pour des périodes de dix à vingt années. Chaque PEF s'étend sur une surface minimale de 25 000 ha et, depuis 1994, doivent être dotés d'un plan d'aménagement. L'une des conséquences a été que les agriculteurs ont éliminé les arbres de leurs champs et plantations agricoles afin d'éviter d'endommager leurs cultures lors des opérations d'exploitation forestière. Les forêts classées ne sont plus exploitées dans la mesure où les efforts de régénération (y

compris les tecks plantés dans les années 90 pour délimiter les forêts classées ont été insuffisants face aux incursions agricoles. Environ 120 000 ha de plantations ont été créés, dont 75 000 ha de teck.

Le volume officiel de bois prélevé a culminé en 1973 à 5 millions de m³, provenant en partie de la conversion de surfaces boisées à l'agriculture, pour ensuite s'élever à environ 1 million de m³ par an au cours des dernières années. La résilience de la filière forestière est surprenante compte tenu de l'état de dégradation de la ressource et de la raréfaction grandissante des essences traditionnelles comme le samba (Triplochiton scleroxylon), le tiama (Entandrophragma angolense) ou l'iroko (Milicia excelsa). La filière exploite principalement le fromager (Ceiba pentandra), un bois de teinte pâle et de faible densité présent dans les espaces ouverts et les forêts-galeries. Privilégier cette essence a permis aux transformateurs de bois d'augmenter leur taux de rendement matière. Les exportations de grumes sont interdites en Côte d'Ivoire depuis 1995, l'exception étant le bois issu de plantations (essentiellement le teck et le gmelina) jusqu'en 2015, date à laquelle il est devenu obligatoire de transformer le bois de plantations avant de l'exporter. Si une grande partie des exportations de bois est destinée à l'Europe, les marchés régionaux d'Afrique de l'Ouest prennent toutefois une importance croissante.

Le secteur non officiel prélève chaque année au moins 3 millions de m³ de bois, qui alimentent le marché intérieur et ceux des pays voisins. Le sciage artisanal intervient principalement dans les plantations agricoles, elles-mêmes situées dans des DFP.

Une nouvelle catégorie de forêts, les «agroforêts», a été créée en 2019. Il s'agit d'anciennes forêts classées qui sont au moins à 75 pour cent dégradées ou déboisées (les forêts classées qui ne sont pas très dégradées sont transformées en aires protégées). Les agroforêts permanentes, dont la superficie n'excédera pas 20 pour cent de la surface des anciennes forêts classées, seront mises à la disposition des communautés et le gouvernement s'emploiera à y encourager l'agroforesterie. Les agroforêts temporaires, situées sur le reste de la zone désignée, seront offertes à la concession à des sociétés et planteurs pour y cultiver des cultures pérennes. Ces concessions seront attribuées pour une durée de 24 années pour le cacao et de 40 années pour l'hévéa. Il incombera au concessionnaire de reboiser la surface, soit en y pratiquant l'agroforesterie soit en reboisant progressivement la concession afin, au final, de remettre une forêt à l'État.

Un décret pris en 2019 a réformé le régime des DFP. La principale modification est que les opérateurs seront tenus de respecter un quota d'exploitation reposant sur des inventaires périodiques.

Dans le cadre de sa stratégie nationale relative à la REDD+, la Côte d'Ivoire prévoit de créer un dispositif national de PSE, qui vise en particulier à atteindre

l'objectif national d'un couvert forestier de 20 pour cent d'ici à 2040. Les mécanismes de financement de ce programme n'ont toutefois, pour l'instant, pas été décidés.

L'Initiative cacao et forêts est une initiative conjointe des entreprises productrices de cacao de Côte d'Ivoire et du Ghana. Les entreprises signataires mettent en œuvre des systèmes visant à éliminer la déforestation de leurs chaînes d'approvisionnement en cacao, y compris la cartographie de plus d'1 million d'ha de plantations dans leurs chaînes d'approvisionnement directes. Les entreprises ont par ailleurs distribué plus de 4 millions de plants d'arbres aux producteurs pour la création de régimes agroforestiers et le reboisement de forêts dégradées dans les deux pays.

Dimensions incitatives existantes

Pendant des décennies, les politiques publiques ivoiriennes ont privilégié une croissance fondée sur l'agriculture au détriment des forêts, mais des évolutions notables sont intervenues depuis le début des années 2010 dans l'objectif de mettre en place une agriculture et une agroforesterie de type «zéro-déforestation».

La loi forestière de 2014 a ouvert la voie à la reconnaissance de la propriété des arbres qui croissent naturellement sur les terres d'un propriétaire foncier, moyennant toutefois l'obtention d'un titre de propriété, qui n'est toujours pas monnaie courante en Côte d'Ivoire. La reconnaissance de la propriété de l'arbre aiderait à changer la relation entre les agriculteurs et les arbres sachant que, auparavant, les agriculteurs considéraient les arbres comme un risque puisqu'ils pouvaient être coupés par des opérateurs qui ne les indemniseraient pas adéquatement pour tout dommage causé à leurs cultures. De manière plus générale, la reconnaissance potentielle de la propriété encouragerait à conserver les arbres et devrait être favorable à l'agroforesterie.

La Côte d'Ivoire a conclu un APV avec l'Union européenne dans le cadre de ses efforts en matière d'application des réglementations, de la gouvernance et des échanges commerciaux. Le développement de systèmes de vérification de la légalité et de traçabilité devrait permettre à la filière du bois de trouver de nouveaux débouchés sur les marchés rémunérateurs.

Dimensions désincitatives existantes

Les éléments dissuasifs tiennent essentiellement aux effets du secteur forestier non officiel et non réglementé, qui prive la filière officielle du bois de débouchés sur le marché intérieur et certains marchés sous-régionaux. Le secteur non officiel engendre également une pression baissière sur les prix du bois, ce qui entrave l'investissement dans le secteur officiel.

Les petits transformateurs de bois ne sont pas autorisés à acheter les résidus ligneux à la filière de la transformation du bois, car il n'existe aucune catégorie de permis pour ce type de transaction. L'interdiction d'exporter des grumes de plantations prive les opérateurs d'importants marchés. Cela est particulièrement vrai des tecks de petits diamètres en Inde, où ce bois est couramment utilisé pour les crémations rituelles et où la demande concerne donc plutôt les bois ronds que les bois de transformation.

L'industrie de la transformation du bois n'est pas non plus autorisée à acheter du bois d'hévéa aux planteurs ni à l'utiliser, ni à fabriquer divers produits, dont des meubles, à l'aide de ce matériau. Il s'agit d'un élément dissuasif dans la mesure où cela prive la filière des produits dérivés issus des 600 000 ha de plantation d'hévéa que recèle le pays. Les petits transformateurs de bois ne peuvent eux non plus utiliser cette ressource.

Le régime fiscal forestier est complexe et ne fait pas la distinction entre les essences. Les taux de taxe à l'exportation ne reposent pas sur la valeur commerciale des produits.

Myanmar

Situation actuelle

Au Myanmar, l'État détient toutes les forêts naturelles. La loi forestière (2018) autorise le gouvernement à accorder des titres de propriété privée, y compris pour les arbres plantés sur des plantations privées et ceux situés en dehors de terres forestières dans des forêts communautaires enregistrées auprès du Département forestier. Tous les tecks demeurent officiellement la propriété de l'État. Les forêts naturelles sont gérées dans le cadre du Système de sélection du Myanmar, suivant un cycle d'abattage de 30 ans et un diamètre minimum de coupe de 63 cm pour le teck. Les coupes annuelles permissibles ont récemment été réduites de 55 pour cent pour le teck et de 33 pour cent pour les essences de feuillus autres. Selon des observateurs, cette mesure a alimenté l'exploitation forestière illicite. Une interdiction d'exportation des grumes est en vigueur depuis 2014.

Compte tenu de la surexploitation, de l'agriculture itinérante anarchique et de l'exploitation forestière illicite intervenues par le passé, un moratoire d'une année, 2016-2017, a été imposé à travers tout le territoire sur l'exploitation forestière afin de permettre aux forêts de se reconstituer (le moratoire a une durée de dix ans, jusqu'en 2026-2027, dans la région de Bago).

Le Département des forêts a créé 64 777 ha de teckeraies. Dans l'ensemble, le domaine forestier planté couvre plus d'un million d'ha, se composant essentiellement d'essences à croissance rapide. Depuis 2019, le gouvernement a autorisé l'exportation de pieux, poteaux et grumes de teck et autres feuillus issus de plantations domaniales et privées, en particulier des pieux et poteaux d'éclaircie provenant de plantations forestières.

Le Département des forêts du Myanmar a indiqué que la tenure foncière des forêts communautaires

initialement accordée aux groupes d'usagers de forêts communautaires (CFUG) pour une durée de 30 ans serait renouvelable pour une période identique autant de fois que nécessaire. Le droit de constituer des entreprises a également été accordé aux CFUG pour récolter et commercialiser des produits bois et des PFNL, qu'ils sont libres de vendre au prix du marché.

Dimensions incitatives existantes

Au nombre des incitations fiscales existantes figurent les périodes d'exonération d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés, qui vont de sept années dans la zone 1 (classée la moins développée) où des plantations forestières seront probablement aménagées, à trois années dans la zone 3 (où il existe un développement adéquat). Ainsi, il est probable que cette incitation ne présentera un intérêt que pour les plantations de rotation courte susceptibles de dégager des recettes imposables durant la période d'exonération fiscale de sept ans.

Les forêts communautaires établies sur des terres forestières sont exonérées de taxes foncières. Le bail des terres louées pour 30 années aux fins d'y créer des plantations forestières est renouvelable pour deux périodes de dix ans au maximum; ce bail peut être légué ou vendu à d'autres particuliers ou organisations conformément aux lois en vigueur et avec la permission du Département des forêts.

Depuis 2019, le secteur privé et les communautés locales qui plantent des essences marchandes de haute valeur sur leurs propres terres sont autorisés à récolter ces arbres sans avoir besoin d'obtenir l'approbation du Département des forêts, comme c'était le cas par le passé. Depuis 2015, le secteur privé, les agriculteurs et les communautés locales qui sont autorisés à cultiver sur des surfaces de réserve forestière ne sont pas tenus d'acquitter un bail foncier annuel. Cela a incité les parties prenantes à planter des essences forestières sur leurs terres.

Dimensions désincitatives existantes

Les mesures restrictives de type interdiction d'exploitation forestière (qui reste en vigueur dans la région de Bago), l'interdiction d'exportation de grumes et les quotas de récolte réduits ont contribué à augmenter l'exploitation forestière illégale, et les plantations n'ont pas donné les résultats escomptés.

Pérou

Situation actuelle

Le Pérou recèle la deuxième plus vaste superficie de forêt amazonienne et la quatrième plus grande superficie de forêt tropicale dans le monde. Ses 74 millions d'ha de forêt (57 pour cent de la surface émergée du territoire) sont essentiellement de la forêt naturelle. Quatorze essences représentent 87 pour cent de la production péruvienne de bois issu de forêts naturelles. Les forêts plantées couvrent environ

1,2 million d'ha, dont 85 pour cent se trouvent dans les Andes, et sont composées d'essences d'*Eucalyptus* et de pin.

Les forêts plantées sur des terres domaniales et les forêts naturelles situées sur des terres domaniales ou privées, sont considérées comme faisant partie du patrimoine forestier national et sont donc régies par la réglementation publique. Un plan d'aménagement forestier et une autorisation sont exigés pour les exploiter, et le bois qui y est récolté est soumis à l'impôt. En revanche, les plantations forestières situées sur des terres privées ou communales ne sont pas considérées comme faisant partie du patrimoine forestier national et aucune autorisation n'est requise pour les exploiter.

La Constitution péruvienne dispose que les droits coutumiers peuvent servir de fondement d'application des principes juridiques. Les autorités des communautés autochtones et rurales ont le pouvoir de prendre des décisions sur leur territoire dans l'exercice de leurs droits coutumiers.

Le zonage économique écologique est un mécanisme destiné à prévenir les conflits relevant des titres concurrentiels et à l'usage inapproprié de la terre. Les concessions forestières sont irrévocables, et les concessionnaires doivent se conformer à leurs obligations et plans d'aménagement ainsi que le stipule la législation forestière. Il existe quatre types de concessions:

- 1) Les concessions forestières de bois sont attribuées pour une durée de 40 années, leur contrat étant renouvelable. Si un attributaire souhaite utiliser d'autres ressources dans la zone de la concession, tels que des PFNL, il doit soumettre des plans d'aménagement additionnels pour approbation par l'autorité compétente. Un peu plus de 700 000 ha de ce type de concession sont certifiés par le FSC.
- 2) Les concessions de produits forestiers autres que le bois sont attribuées dans des forêts de production permanente et des forêts dotées de terres de production pour une durée renouvelable de 40 années et des surfaces d'un maximum de 10 000 ha.
- 3) Les concessions d'écotourisme sont attribuées pour des surfaces de forêt d'un maximum de 10 000 ha, qui doivent de préférence ne pas être classées forêt de production permanente ou terre à objectifs de protection, pour des périodes renouvelables de 40 ans maximum.
- 4) Les concessions de conservation sont attribuées sur des terres à objectifs de protection pour y développer des projets de conservation de la biodiversité pour une durée renouvelable d'un maximum de 40 ans. Les principaux objectifs de ces concessions sont la protection, la recherche et l'éducation à l'environnement. Elles ne font l'objet d'aucune limite de superficie et leur attribution repose sur des études techniques et

des propositions soumises au Service national des forêts et de la faune (*Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*, SERFOR).

Le programme péruvien de concessions de bois couvrait 10 millions d'ha en 2002, mais on estime que seulement 2 millions d'ha sont aujourd'hui en exploitation, les 8 millions restants étant dysfonctionnels ou abandonnés. Le SERFOR estime que 40 pour cent du volume total de bois produit au Pérou est d'origine illégale. Il est courant d'avoir recours à des permis d'exploitation basés sur des plans annuels falsifiés pour prélever des arbres dans des zones non autorisées. En conséquence, une grande partie du bois issu de l'Amazonie péruvienne provient de surfaces hors concessions autorisées. Malgré cela, le Gouvernement du Pérou prévoit de placer 15 millions d'ha de forêt sous concessions, ce qui devrait augmenter la part du secteur forestier dans l'économie, qui est actuellement de 0,17 pour cent du produit intérieur brut.

Dimensions incitatives existantes

Les incitations suivantes sont offertes aux concessionnaires:

- un abattement de 25 pour cent sur les redevances de concession pour mener des recherches compatibles avec le programme de recherche forestière approuvé par le SERFOR et obtenir des résultats de terrain sur la base de données scientifiques démontrables et reproductibles;
- un abattement de 25 pour cent sur la redevance de concession pour communiquer chaque année à l'Autorité régionale des forêts et de la faune et au SERFOR les résultats des placettes permanentes d'échantillonnage aménagées dans une zone de concession; et
- un abattement pouvant aller jusqu'à 25 pour cent sur la redevance de concession pour les surfaces de conservation et de restauration non destinées à un usage forestier.

Dans la passation de marchés publics, pour qu'une offre soit admissible, les institutions publiques doivent appliquer les règles de justification de l'origine légale des produits forestiers, dont la justification de la certification forestière et des dispositifs de bonnes pratiques. Les critères utilisés pour ces aspects de la sélection des fournisseurs dans le cadre du processus de passation du marché manquent toutefois de précisions.

Le SERFOR encourage l'utilisation des résidus issus de l'exploitation forestière régie par un plan d'aménagement et des usines de transformation, ainsi que le recyclage des produits forestiers, et a mis en place des mécanismes à cette fin. Par exemple, l'emploi de ces résidus ligneux n'est pas soumis à un paiement sur le droit d'usage.

Le SERFOR encourage la certification des forêts pour promouvoir la légalité et la GDF, et faciliter la commercialisation de produits forestiers certifiés. Pour accéder aux avantages et aux incitations à la certification forestière volontaire, les producteurs doivent obtenir l'un de ces trois types de certification:

- certification de la gestion forestière;
- certification de la chaîne de contrôle;
- · certification du bois contrôlée; ou
- un autre type de certification reconnu par le SERFOR.

Un abattement de 35 pour cent maximum sur les redevances de concession s'applique à la certification forestière à caractère volontaire, l'adoption des bonnes pratiques (dûment certifiée), et la certification de l'origine légale ou autre origine. Un abattement supplémentaire de 20 pour cent peut être accordé si cette certification est maintenue au-delà de la cinquième année. Les concessionnaires bénéficient d'un abattement de 5 pour cent pour une année maximum en contrepartie de la délivrance d'un rapport d'évaluation ou le cadrage des concessions par une entreprise de certification. Ces abattements sont cumulables dans une limite autorisée de 70 pour cent maximum sur les redevances de concessions forestières.

Dimensions désincitatives existantes

Le principal facteur dissuasif à l'adoption de la GDF tient à la vulnérabilité des concessions forestières aux incursions par des exploitants forestiers, des exploitants miniers et des agriculteurs illégaux. Les concessionnaires étant responsables de la gestion proprement dite de leurs concessions en fonction de plans d'aménagement approuvés, la responsabilité de ces opérations illégales peut potentiellement leur être imputée.

L'exploitation forestière illicite, qui est répandue, décourage l'investissement dans la GDF en créant une concurrence injuste. Les grandes entreprises n'occupent qu'une petite part du marché intérieur. Elles ont en conséquence tendance à exploiter un relativement plus petit nombre d'essences commercialisables à l'international, ce qui se traduit par des relativement plus petits volumes prélevés moyennant des coûts d'exploitation élevés. L'article 183 du décret suprême n° 018-2015 prévoit l'origine légale des produits forestiers dans les processus de passation des marchés publics, mais cette disposition n'a pas été dûment prise en compte.

Au Pérou, le cadre juridique gouvernant les forêts est relativement complexe, car il implique un grand nombre d'institutions et d'organisations dont les exigences juridiques varient. Cela se traduit par des processus décisionnels prolongés et des difficultés à élaborer des stratégies nationales favorables à la GDF, comme réformer le système de vérification de l'origine légale.

Thaïlande

Situation actuelle

En Thaïlande, la Politique nationale forestière (1985) fixe un objectif de 40 pour cent de la surface du pays dans le DFP, réparti entre 15 pour cent de forêts protégées pour la conservation de la nature, les usages récréatifs et la protection de l'environnement, et 25 pour cent de forêts de production de bois et autres produits forestières. La loi thaïlandaise 2562 sur les communautés forestières (2019) dispose que les communautés locales ont le droit de créer et de gérer des forêts communautaires. L'État détient l'ensemble des forêts naturelles, qu'elles aient le statut d'aire protégée ou de réserve forestière nationale; tous les arbres situés sur des terres privées sont de propriété privée.

L'exploitation forestière est devenue en Thaïlande un secteur économique important dans les années 30 avant d'atteindre son apogée entre les années 60 et le milieu des années 80. En raison d'un contrôle inefficace et d'une surexploitation, souvent illicite, la superficie des forêts a toutefois commencé à reculer à un rythme alarmant, ce qui a abouti à l'instauration en 1989 d'une interdiction d'exploiter les forêts naturelles, qui demeure en vigueur.

La Politique nationale forestière dispose que l'efficience de la production de bois doit être augmentée par des techniques de gestion forestière appropriées ayant recours à des régimes associant coupes sélectives et coupes claires, une disposition qui est toutefois devenue inutile dans les forêts naturelles suite à l'interdiction d'exploitation. Les traitements sylvicoles de type éclaircie ne sont pas autorisés dans les forêts naturelles; la production de PFNL y est permise, et est essentiellement opérée par les populations locales.

Des plantations forestières commerciales ont été créées en Thaïlande depuis les années 80 par des organismes publics, des entreprises, des propriétaires fonciers et des agriculteurs. De 1994 à 2002 (excepté 2001), le gouvernement a mis en œuvre son Programme de promotion des plantations et d'incitation à l'arboriculture privée, dont l'objectif était de planter 1,28 million d'ha. Ce programme a attribué des subventions destinées à encourager le secteur privé et les agriculteurs à planter des essences économiques spécifiques sur leurs terres suivant une densité de 1 250 plants à l'ha. Plus de 80 000 agriculteurs ont participé à ce programme et un total de 169 400 ha ont été plantés, soit 13,2 pour cent de l'objectif. Le programme se poursuit, même s'il devait à l'origine prendre fin en 2002. À la fin de 2018, les plantations forestières couvraient 1,55 million d'ha, dont 1,49 million d'ha (96 pour cent) appartenaient à des privés. Les principales essences industrielles plantées sont l'Eucalyptus et le teck.

Dimensions incitatives existantes

Le Département royal thaïlandais des forêts fournit gratuitement des plants aux populations pauvres tributaires des forêts qui sont autorisées à vivre dans les zones de réserves forestières pour reboiser leur terre occupée. En outre, les comités de gestion des forêts communautaires ont le droit d'extraire des produits forestiers et d'utiliser les ressources naturelles et la biodiversité pour leurs besoins ménagers.

Dimensions désincitatives existantes

Il n'existe en Thaïlande aucune loi ou réglementation sur les crédits carbone et les mécanismes de partage des avantages associés. En conséquence, les entreprises privées ne peuvent pas bénéficier de crédits carbone pour les arbres qu'elles ont plantés sur des surfaces dégradées dans le cadre des divers programmes de reboisement lancés par le gouvernement, y compris sur leurs propres terres. Il n'existe aucun mécanisme ou cadre juridique pour mettre en œuvre les PSE ou les encourager dans les forêts naturelles.

Viet Nam

Situation actuelle

Au Viet Nam, la loi foncière révisée de 2003 stipule que les terres sont de propriété publique, l'État en étant le représentant. Il est possible d'allouer ou de louer à bail à des organisations, ménages et particuliers des forêts naturelles pour un usage forestier de long terme, mais ceux-ci ne peuvent en obtenir la propriété privée ou le transfert, ni hypothéquer les droits d'usage ou en hériter. En vertu de la loi forestière de 2017 toutefois, des organisations, ménages ou particuliers peuvent détenir des forêts de production plantées sur leurs propres terres, ainsi que des forêts reçues comme transfert ou don, ou héritées de leur propriétaire.

Les pratiques de gestion forestière sont axées sur la gestion des forêts de protection, des forêts d'usage spécial et des forêts de production. L'exploitation des forêts naturelles prédominait avant 1960, mais à partir des années 90, la dégradation et la disparition des forêts naturelles de production s'est aggravée, associée à une exploitation anarchique des forêts, de sorte qu'une interdiction d'exploitation des forêts naturelles a été instaurée en 2016.

La création à grande échelle de plantations forestières a commencé en 1976 avec le programme national de boisement, qui a permis d'augmenter la superficie des plantations forestières de 219 000 ha en 1975 au chiffre estimatif de 1 million d'ha en 1985. Au Programme 327 de la période 1993-1998 a succédé le Programme 661 (le Programme de reboisement de cinq millions d'hectares) en 1998-2010. Le Programme 327 a aidé à protéger 1,69 million d'ha, à restaurer 700 000 ha de forêt naturelle et à boiser 640 000 ha de terres forestières dégradées. Le Programme 661 a permis d'accroître le couvert forestier de 2,2 millions d'ha, réparti entre

900 000 ha de nouvelles plantations et 1,3 million d'ha de régénération naturelle. En 2018, la superficie de forêt plantée atteignait 4,24 millions d'ha, dont 3,50 millions d'ha (80,5 pour cent) se situaient dans des forêts de production exploitables et 741 000 ha dans des forêts d'usage spécial et des forêts de protection, où l'exploitation n'est soit pas autorisée soit autorisée moyennant diverses restrictions. On estime que 1,5 million d'ha de plantations forestières comprennent des essences d'acacia, ce qui représente 43 pour cent de la surface totale des plantations dans les forêts de production au Viet Nam.

Dimensions incitatives existantes

Dans les communes et les régions où sévit une extrême pauvreté, l'État dispense les activités commerciales et sociétés impliquées dans le boisement, la protection des forêts et la plantation de plantes médicinales et de PFNL d'acquitter le bail foncier pour une durée de 15 années et le divise par deux les sept années suivantes.

Les ménages avec lesquels l'État a passé un contrat pour protéger les forêts de production et de protection reçoivent une rémunération de 20 \$EU à l'ha par an. S'ils sont contractés pour planter des essences forestières en vue de reboiser des surfaces, ils recevront aussi une subvention de 80 \$EU à l'ha par an les trois premières années, puis de 30 \$EU l'ha par an les trois années suivantes pour l'achat de plants et engrais et gérer les surfaces plantées.

Le gouvernement passe un contrat avec des ménages, particuliers et communautés pour protéger et gérer les forêts d'usage spécial et les forêts de protection en les finançant au moyen du dispositif PFES (voir le chapitre 2). Il attribue également des subventions de 2 000 \$EU aux communautés et villageois qui vivent dans les zones tampons des forêts d'usage spécial afin de leur permettre d'accroître la capacité de production

des terres forestières. Une forêt de production est allouée à des ménages, particuliers ou entreprises pour une durée de 50 ans, ce qui leur permet d'investir dans la protection et le développement des forêts dans une perspective plus longue. Les certificats d'usage des terres qui leur sont délivrés peuvent être utilisés comme garantie lors de la demande d'un prêt bancaire, qui peut alors leur servir à améliorer la gestion et le développement des terres forestières.

Dimensions désincitatives existantes

Les ménages éprouvent des difficultés à avoir accès à un soutien des pouvoirs publics en vue de développer des plantations forestières certifiées pour la production de grumes de sciage, bien que ceux-ci aient fixé pour objectif que 300 000 ha de plantations forestières soient certifiés d'ici à 2020 et 1 million d'ha d'ici à 2030 et qu'ils aient élaboré des politiques d'accompagnement des ménages à cette fin.

Le recours à des plants d'acacia à haut rendement dans les plantations forestières demeure limité, en particulier dans les régions montagneuses, ce en raison de leur coût élevé et de leur indisponibilité, même si le gouvernement a introduit et encouragé l'usage de ces plants.

La viabilité économique de la foresterie durable tropicale est souvent au mieux marginale, sachant que les retours sur la production durable de bois et autres biens et services commercialisables font pâle figure au regard de ceux obtenus à partir d'autres utilisations des terres. Le présent rapport, qui inclut des études de cas sur le Brésil, le Cambodge, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Myanmar, le Pérou, la Thaïlande et le Viet Nam, analyse les dimensions incitatives et désincitatives à l'adoption de la gestion durable des forêts dans les régions tropicales, ce en vue d'aider les pays producteurs membres de l'OIBT à mettre en place des incitations efficaces. Ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'effort permanent que déploie l'OIBT pour contribuer des connaissances et des enseignements sur les cadres possibles d'incitations destinées à favoriser l'investissement dans la gestion durable des forêts tropicales naturelles; il formule en outre 22 préconisations pour mettre au point des incitations qui peuvent faire la différence dans l'adoption de pratiques durables dans le secteur des forêts tropicales.



ORGANISATION INTERNATIONALE DES BOIS TROPICAUX

International Organizations Center, 5th Floor, Pacifico-Yokohama, 1-1-1, Minato-Mirai, Nishi-ku, Yokohama, 220-0012, Japon Téléphone 81-45-223-1110 Télécopie 81-45-223-1111 Courriel itto@itto.int Site web www.itto.int

© ITTO 2021

