



PROGRAMME DE PARTENARIAT CE-FAO (2000-2002)
Ligne budgétaire forêt tropicale de la CE
B7-6201/98-08/VIII/FOR
et du projet de la FAO GCP/RAF/354/EC



REFORME DES POLITIQUES FISCALES DANS LE CONTEXTE DES PROGRAMMES FORESTIERS NATIONAUX EN AFRIQUE

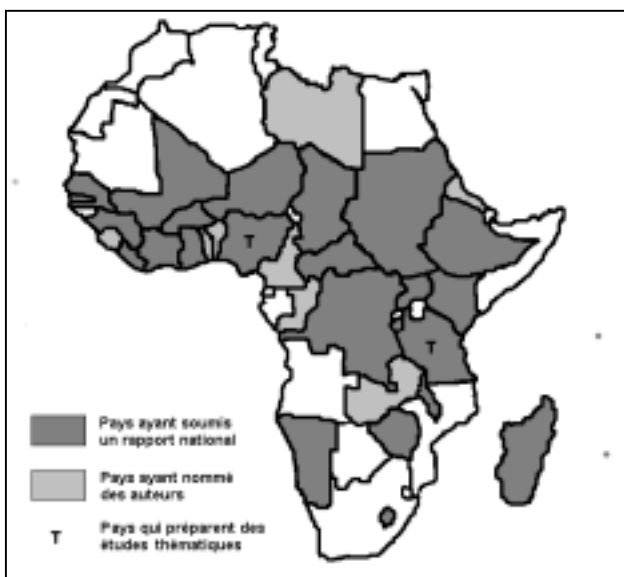
Réunion régionale du secteur forestier: Abuja, Nigeria: 13-16 Novembre 2001

SYNTHESE DES RAPPORTS DE PAYS

INTRODUCTION

Ce document fait la synthèse des informations présentées dans les rapports de pays sur le recouvrement des recettes et les dépenses publiques dans le secteur forestier, en Afrique. Il compare la conception et la mise en œuvre des régimes fiscaux forestiers, en mettant en évidence les différences considérables entre les pays, et présente des estimations de l'ensemble des flux financiers entre le gouvernement et le secteur forestier. Trente cinq pays ont accepté de publier des rapports nationaux sur leurs politiques fiscales forestières et ce document est basé sur les 26 rapports de pays déjà parus au début du mois de septembre 2001 (voir Figure 1). Les informations et les statistiques présentés dans cette synthèse sont provisoires et seront vérifiées et finalisées en collaboration avec les pays, d'ici la fin du projet.

Figure 1 Les pays travaillant sur des rapports sur leurs systèmes de revenu forestier



Le document suit un plan précis. Les deux sections qui suivent présentent des informations sur la structure des régimes fiscaux forestiers en vigueur en Afrique, et sur l'évolution du montant des taxes recouvrées. Vient ensuite une section décrivant la mise en œuvre des régimes fiscaux forestiers, notamment les méthodes employées pour fixer et réviser les taxes forestières et les procédures adoptées pour le recouvrement des taxes et son suivi. La dernière section sur ce sujet présente ensuite des informations sur le recouvrement total des taxes forestières dans les pays.

Trois sections portent sur les dépenses publiques consacrées au secteur forestier, et passent notamment en revue: les sources de financement du secteur; les types d'activités soutenues; les types de dépenses dans les pays; et l'évolution des dépenses totales au profit de ce secteur.

Enfin, les deux dernières sections présentent les principaux résultats et conclusions de l'analyse des rapports de pays. La première examine l'ensemble des flux financiers entre les gouvernements et le secteur forestier, alors que la seconde présente quelques conclusions préliminaires sur l'impact des politiques fiscales et budgétaires actuelles sur l'aménagement durable des forêts, avec quelques suggestions en vue d'améliorer la situation.

LA STRUCTURE DES REGIMES FISCAUX FORESTIERS EN AFRIQUE

Il existe plusieurs manières de collecter des recettes dans le secteur forestier. On peut prélever des redevances, basées sur le volume de la production, la superficie de forêt utilisée, le revenu ou les profits retirés d'opérations sylvicoles ou d'activités spécifiques liées aux forêts. Les redevances peuvent varier en fonction du type de forêt, du type de produit ou du type de producteur. Dans les pays qui ont des fonds servant spécifiquement à financer différents aspects de la gestion des forêts, des taxes peuvent aussi être collectées à d'autres fins.

Si de nombreuses études sur la fiscalité forestière se concentrent sur le niveau des taxes, le type de taxes adopté, ou la structure du régime fiscal forestier, peut aussi avoir un impact majeur sur l'efficacité du régime fiscal et sur la gestion des forêts. Cette section décrit les différents types de taxes forestières en vigueur dans le secteur forestier en Afrique.

Taxes forestières, par type de forêt

La majorité des pays africains possèdent de nombreux types de forêts. A part la distinction entre forêts naturelles et plantées, la principale différence dont tiennent compte la plupart des régimes fiscaux forestiers est celle entre les divers types de propriété ou de gestion des forêts. En termes très généraux, la majorité des régimes fiscaux forestiers reconnaissent trois régimes de propriété forestière, à savoir: la propriété publique, la propriété communautaire et la propriété privée.

Propriété publique. Les forêts appartenant au gouvernement sont désignées sous de nombreuses appellations diverses, pouvant varier suivant les pays, notamment: réserves forestières, forêts classées, forêts domaniales, forêts nationales, forêts-parcs et forêts publiques. Dans la plupart des pays, seul un niveau du gouvernement possède des forêts; il s'agit ordinairement du gouvernement central, ou national, sauf dans les pays très décentralisés, où les gouvernements des états (niveau régional) peuvent aussi en avoir (Nigeria et Ethiopie). Dans une minorité de pays, plusieurs échelons du gouvernement (national, régional ou local) peuvent posséder des forêts (Kenya, Ouganda et Zimbabwe). Tous les pays perçoivent des taxes sur la production des forêts de propriété publique, mais il arrive qu'elles ne s'appliquent qu'à certains types de produits.

Propriété communautaire. Les forêts de propriété communautaire prennent aussi plusieurs noms, dont: forêts communautaires; réserves forestières communautaires; forêts villageoises; coopératives forestière et zones forestières sous aménagement communautaire. La propriété, ou tout au moins la gestion, communautaire des forêts connaît une expansion considérable dans les pays, depuis quelques années. Dans la majorité des pays, le gouvernement perçoit des recettes sur la production des forêts communautaires. Le plus souvent, les forêts communautaires ont été créées par transfert aux communautés locales de la propriété ou de la gestion de forêts appartenant à l'Etat, et les

communautés sont associées avec le gouvernement, tant pour le recouvrement que pour le partage des recettes.

Propriété privée. La propriété privée des forêts est peu répandue en Afrique et peu de pays ont signalé des superficies significatives de forêts de propriété privée. Les plantations appartiennent plus souvent à des privés que les forêts naturelles et très peu de pays ont signalé qu'ils avaient des forêts naturelles privées. D'une manière générale, les gouvernements ne perçoivent aucune recette sur la production des plantations forestières privées, mais ils le font parfois dans les forêts naturelles.

L'analyse qui précède portait sur la propriété des forêts, mais on notera que la propriété est un sujet complexe, qui touche souvent à d'autres questions comme les droits d'accès et d'exploitation des produits forestiers, et les droits de décider de l'utilisation et de la gestion de la forêt. Par exemple, il est assez courant que l'on découvre qu'un individu est propriétaire d'une forêt, sans pour autant avoir tous les droits normalement attachés à la propriété. En outre, d'autres personnes peuvent avoir le droit de prélever certains produits d'une forêt (ex: produits forestiers non ligneux - PFNL), même s'ils n'en sont pas propriétaires.

En outre, dans certains pays la propriété de la terre (qui est en soi une question complexe) peut être séparée de la propriété des arbres ou des forêts qu'elle porte. Par exemple, il est relativement courant que des lois sur les forêts stipulent que le gouvernement est propriétaire de tous les arbres, du moins indigènes, d'un pays, quelle que soit la personne qui possède la terre. Ainsi, il arrive qu'un terrain appartienne à un particulier ou à une communauté, sans que ceux-ci soient propriétaires des arbres qui s'y trouvent.

Enfin, on notera aussi que les surfaces de terres classées dans les différentes catégories de forêts ne correspondent pas toujours aux surfaces de terres qui portent des arbres dans un pays. Par exemple, dans de nombreux pays les superficies classées comme réserves forestières ne sont que partiellement couvertes d'arbres. De plus, lorsque l'on calcule la superficie totale de forêts rentrant dans les différents régimes de propriété légalement reconnus, on obtient souvent un chiffre très inférieur à la superficie forestière totale d'un pays. La plupart des rapports de pays sur les régimes fiscaux forestiers ne précisent pas si des taxes sont perçues sur la production des superficies qui ne sont pas officiellement classées comme «forêts», ou sur la coupe des arbres hors forêts.

Tableau 1 Les zones de forêt étant sous le contrôle de différentes entités

Catégories de propriété	Superficie forestière	
	'000 ha	%
Publique	33,129	9.67
Communautaire	2,398	0.70
Privée	121	0.04
N.d.	307,040	89.60
Total	342,688	100.00

D'une manière générale, les rapports de pays sur les régimes fiscaux forestiers n'expliquent pas clairement le type de taxe applicable à chaque catégorie de forêt. Ils ne donnent pas non plus de détails sur les superficies de forêts rentrant dans les différentes catégories de propriété. Par exemple, le Tableau 1 compare les informations sur la propriété fournies dans les rapports de pays (pour les 25 pays examinés ici) avec la superficie forestière totale de ces

pays, telle qu'elle a été estimée par l'Evaluation mondiale des ressources forestières (FAO, 2001). Il semble que 10 pour cent seulement de la superficie forestière totale soient officiellement classés comme forêts de propriété (ou sous gestion) publique, communautaire ou privée.

Si l'on ne sait pas au juste quels sont les types de forêts qui seront soumis à des taxes dans les pays, les particuliers et les communautés hésiteront à investir dans l'aménagement des forêts sur leurs terres, ce pourrait bien compromettre l'amélioration de l'aménagement forestier.

Taxes forestières, par activité

La production des produits forestiers se déroule le plus souvent en plusieurs étapes, le processus commençant avec la récolte des matières premières dans la forêt et s'achevant avec la vente du produit fini. Des recettes peuvent être collectées à un ou plusieurs de ces stades. C'est là le deuxième facteur qui explique les variations considérables entre les régimes fiscaux forestiers en vigueur dans les différents pays africains.

Durant le processus de production, les quatre principaux stades, ou activités, auxquels des taxes sont ordinairement prélevées sont les suivants:

Production ou récolte de matières premières. Le premier stade du processus est la production ou la récolte des matières premières (ex: bois rond ou PFNL à l'état brut). Tous les pays perçoivent des taxes sur la production, sous forme de redevances basées sur le volume ou la valeur de la production, de taxes sur les surfaces de forêt utilisées, ou de droits fixes, dans le cas de permis autorisant la récolte des produits pendant une période déterminée.

Figure 2 Le nombre de pays qui collectent des charges en fonction des activités

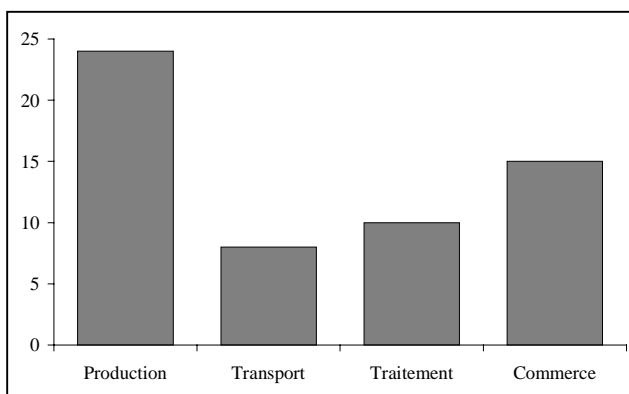


Figure 3 Les différentes charges collectées dans des pays



Transport. Le stade suivant est celui du transport ou de l'acheminement des produits forestiers jusqu'aux usines ou jusqu'au marché. Les redevances de transport sont ordinairement prélevées sur les produits non transformés (ex: bois de feu et bois rond industriel), mais parfois aussi sur des produits transformés, comme le charbon de bois et les sciages. Les redevances peuvent être basées sur le volume (ou le poids) des produits transportés ou sur le type de moyen de transport.

Transformation. Un certain nombre de pays réglementent l'industrie de transformation des produits forestiers en délivrant des licences pour la production de certains articles ou l'utilisation

de certains types de machines. Des droits sont parfois prélevés au moment de l'attribution de ces licences. En général, il s'agit de droits fixes à échéance mensuelle ou annuelle, et ils sont parfois basés sur la capacité de l'usine.

Commerce. Le dernier stade où des taxes forestières sont parfois recouvrées est celui de la vente des produits finis sur le marché intérieur ou extérieur. De nombreux pays africains perçoivent des taxes sur le commerce des produits forestiers. Là encore, ces taxes sont le plus souvent recouvrées dans le cadre d'un système de licences, mais le commerce national

et le commerce international sont en général soumis à des types de taxes différents. Les taxes sur le commerce intérieur sont généralement des taxes forfaitaires payables à la semaine, au mois ou à l'année, alors que les taxes sur les exportations sont généralement basées sur le volume ou la valeur des produits concernés.

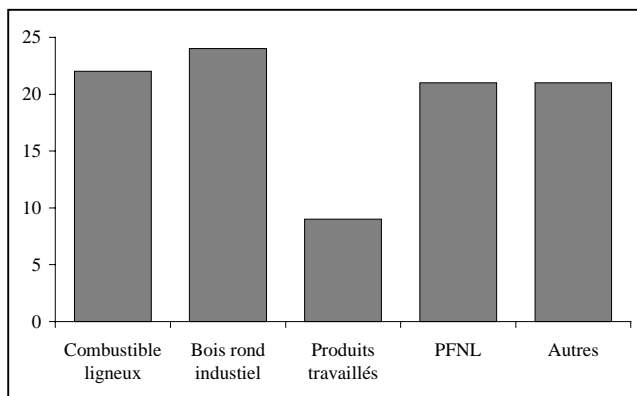
La Figure 2 montre le nombre de pays qui perçoivent des taxes, à chacun de ces stades. Comme on le voit, tous les pays taxent la production, sauf les Seychelles (qui n'a pas à proprement parler de régime fiscal forestier). Au second rang, viennent les taxes sur le commerce, puis celles sur la transformation et le transport. La Figure 3 montre les taxes (ventilées par activité) dans les pays. On note que la majorité des pays perçoivent des taxes à deux ou trois stades du processus de production. Un petit nombre de pays ont des régimes très simples et perçoivent uniquement des taxes sur la production (Lesotho), alors que trois pays (Tanzanie, Burundi et Ouganda) en prélèvent aux quatre stades du processus de production.

Il est important de souligner que les charges ici montrées sont exclusivement celles du secteur forestier. A part celles montrées ci-dessus, les producteurs doivent aussi payer d'autres taxes plus générales qui en s'additionnant, font souvent un total de dix taxes différentes à payer.

Taxes forestières, par type de produit

D'une manière générale, les taxes forestières s'appliquent à cinq types de produits:

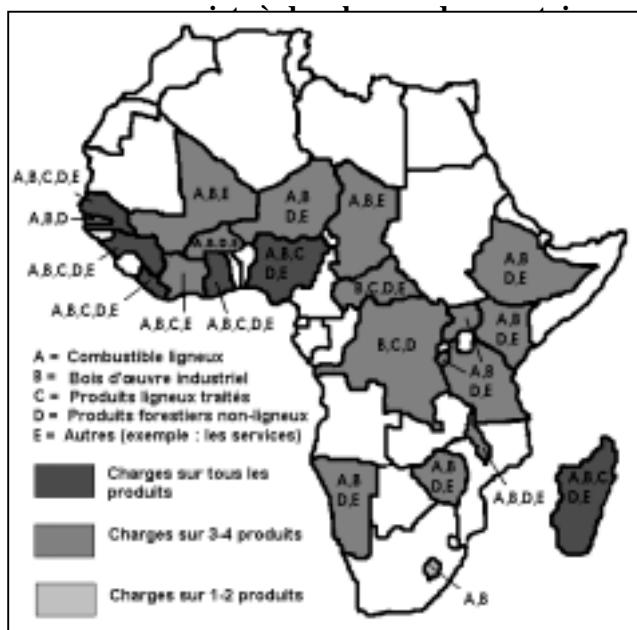
Figure 4 Le nombre de pays qui collectent des charges en fonction du type de produit



Bois de feu. La plupart des pays perçoivent des taxes sur la production et/ou le transport du bois de feu (bois de feu et charbon de bois). Ces taxes sont ordinairement basées sur le volume ou le poids du bois de feu (les redevances de transport sont parfois basées sur le type de moyen de transport). Dans de rares pays, certaines superficies de forêt sont réservées à la production de bois de feu et les gouvernements font payer des taxes basées sur la surface.

Bois rond industriel. Tous les pays taxent la production de bois rond industriel. Ces taxes sont ordinairement basées sur le volume produit ou le nombre d'arbres coupés, et leur taux varie en fonction de l'espèce et / ou de la qualité du bois rond. De nombreux pays ayant des systèmes d'exploitation par concessions forestières plus élaborés (ex: en Afrique occidentale et centrale) perçoivent aussi des taxes basées sur la superficie des concessions.

Figure 5 Le nombre de produits qui sont taxés



Produits transformés. Dans la majorité des pays où le commerce des produits forestiers est taxé, les taxes sont appliquées aux produits transformés (ex: sciages et panneaux dérivés du bois) aussi bien qu'au bois rond. Ces taxes sont

ordinairement basées sur le volume du commerce, à raison de taux variant en fonction de l'espèce et de la qualité du produit.

Produits forestiers non ligneux. De nombreux pays perçoivent des taxes sur la production des produits forestiers non ligneux (PFNL). Le plus souvent, ces taxes ne s'appliquent qu'à un ou deux produits (souvent le bambou et le rotin) mais un petit nombre de pays prélèvent des taxes sur une vaste gamme de PFNL (ex: certains états du Nigeria). Les pays où la chasse est une activité importante prélèvent souvent des taxes, par animal (c'est le cas de beaucoup de pays sahéliens).

Autres produits et services. De nombreux pays perçoivent aussi des taxes sur un certain nombre d'autres produits et services divers. Par exemple, droits attachés aux permis de chasse, ou d'écotourisme, et droits de prélever de la terre, des pierres et des minéraux dans les forêts.

En général, la majorité des pays africains collectent des taxes sur toute la gamme de produits et de services procurés par les forêts (voir Figures 4 et 5), mais il est encore possible d'introduire de nouvelles taxes, en particulier pour de nouveaux types de services ou des innovations.

Taxes forestières, par type de producteur

La dernière différence majeure dans la structure des régimes fiscaux forestiers des pays est le traitement réservé aux différents types de producteurs. En gros, on peut dire que presque toutes les politiques forestières nationales semblent faire une distinction explicite (ou parfois implicite) entre la production commerciale et la production axée sur la subsistance (ou réservée à l'usage des producteurs), en particulier en ce qui concerne les PFNL. Ces différences transparaissent généralement dans les régimes fiscaux forestiers des pays. Quelques pays opèrent aussi une distinction entre les différentes échelles de production (grosses concessions forestières, par rapport aux scieurs de long et aux petits producteurs). Ces différences peuvent être résumées comme suit:

Taxes afférentes à la production commerciale de bois ronds. Dans tous les pays, la production commerciale de bois rond est taxée. Le niveau des taxes est le même presque partout sauf dans les cas suivants:

- RD Congo, Malawi, Ouganda, Tanzanie et Zambie: tous ces pays reconnaissent le sciage de long comme une activité de production à part, bénéficiant parfois de taxes plus basses.
- le Sénégal a une série de taxes sur la production distinctes pour les artisans, qui sont autorisés à récolter certains types de bois pour leurs activités.
- Certaines taxes forestières collectées dans certains Etats du Nigeria sont modulées en fonction de l'échelle de la production.

Taxes afférentes à la production de bois rond axée sur la subsistance. La plupart des pays ne spécifient pas clairement si des taxes forestières doivent être prélevées sur la production de bois rond axée sur la subsistance. La République centrafricaine et la RD du Congo précisent que de petites quantités de bois rond peuvent être réservées à l'usage personnel, et exemptées de toutes taxes. Quelques autres pays (ex: Burundi, Ethiopie, Kenya et Lesotho) déclarent aussi sans ambages que des taxes doivent être payées sur toute la production de bois rond sans exception. Dans la

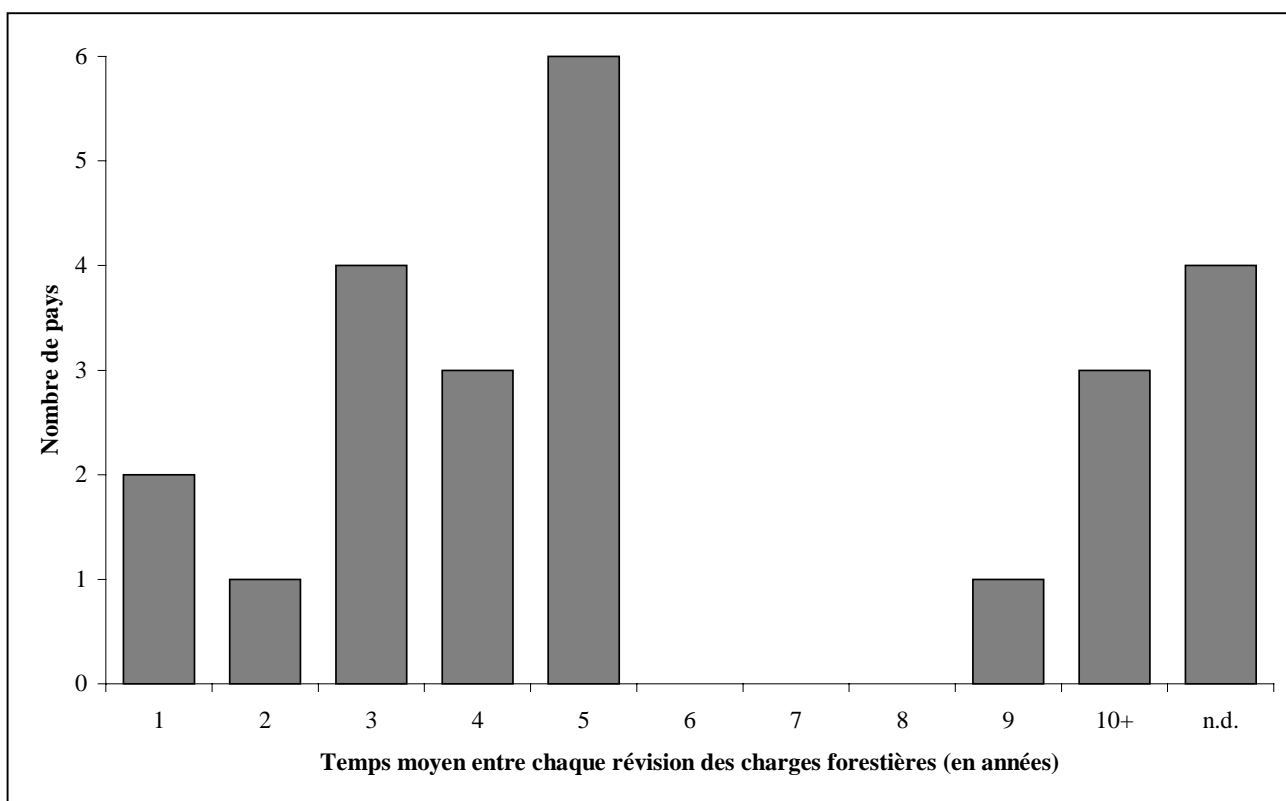
plupart des autres pays, il semble que la production de subsistance puisse être exemptée, mais ce n'est pas clairement spécifié dans les lois et les règlements sur la fiscalité forestière.

Taxes sur la production de PFNL. Environ la moitié des pays africains disent de manière assez explicite que seule la production commerciale de PFNL est assujettie à des taxes. En outre, la plupart de ces pays taxent uniquement les PFNL les plus fréquemment utilisés à des fins commerciales (bambou et rotin, contrairement aux fruits, noix et baies). Les autres pays ne disent pas clairement si une distinction doit être faite entre les PFNL produits à des fins commerciales ou de subsistance, mais il est probable que les utilisations de subsistance ne sont pas taxées.

EVOLUTION DES TAXES FORESTIERES

Dans un petit nombre de pays africains, les taxes forestières sont déterminées par les mécanismes du marché ou par des procédures basées sur les prix du marché. Toutefois, le plus grand nombre ont recours à une procédure administrative (Décret ministériel ou règlement) pour fixer ces redevances. Dans ce dernier cas, il est souvent difficile de réviser régulièrement leur montant, soit parce qu'il faut du temps pour examiner, arrêter et mettre en œuvre un nouveau règlement, soit parce que des forces externes (ex: l'industrie forestière) tentent de ralentir ou de bloquer le processus de révision.

Figure 6 Nombre de pays réexaminant ou révisant leurs taxes forestières à des intervalles de temps différents

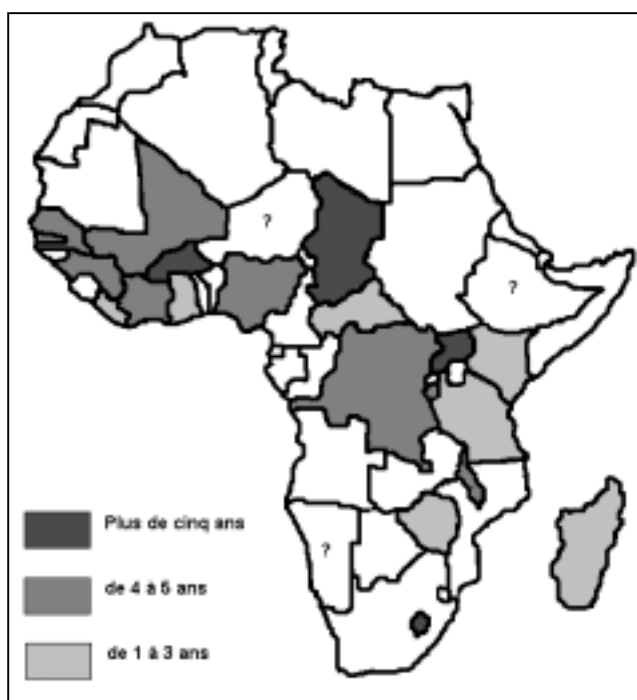


La figure 6 montre à quelle cadence les pays ont révisé leurs taxes forestières au cours des années récentes. Cette figure concerne principalement la révision des redevances sur la production de bois ronds. Dans certains pays, si l'on tient aussi compte d'autres taxes (ex: redevances sur les PFNL), on note que les révisions ont été plus fréquentes. En outre, il y a des pays qui ne révisent pas très

souvent leurs redevances forestières, mais qui en ont introduit de nouvelles ces dernières années. Dans tous les cas où c'était possible, il en a été tenu compte sur cette figure.

Comme le montre la figure, un petit nombre de pays révisent leurs taxes assez régulièrement (par ex: tous les ans ou tous les deux ans). Ces pays sont généralement ceux où le montant des redevances est déterminé par les mécanismes du marché, ou basé sur les prix du marché (Kenya, Madagascar, Zimbabwe). La majorité des pays ont révisé leurs taxes moins souvent, l'intervalle de temps moyen entre deux révisions étant de trois à cinq ans. Dans une petite minorité de nations, les révisions ont été très rares. L'intervalle moyen entre les révisions est également montré à la Figure 7.

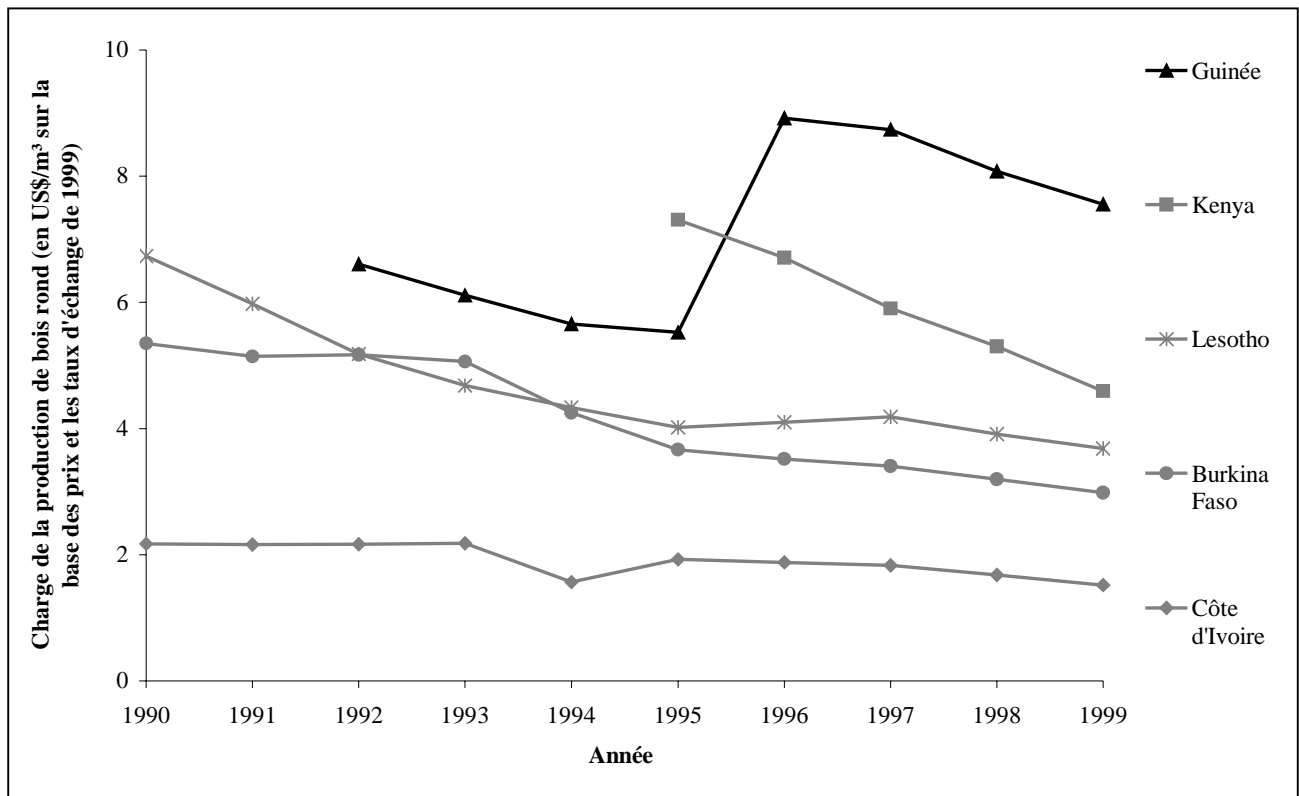
Figure 7 La moyenne d'années entre chaque révision des charges forestières



Dans les pays où l'inflation est assez élevée et où les révisions sont peu fréquentes, le niveau réel des taxes forestières diminue avec le temps car les montants fixes spécifiés dans les barèmes des redevances sont érodés par l'inflation. De plus, au moment où les taxes sont révisées, de fortes augmentations sont souvent nécessaires pour compenser ces pertes.

Onze pays ont fourni des informations sur l'évolution de leurs taxes forestières au cours de la dernière décennie, et ces données sont présentées ici. Ces pays ont connu un taux d'inflation assez élevé, généralement compris entre 4 et 10 pour cent par an. Une exception, le Liberia, qui a eu un taux d'inflation relativement faible (2,7 pour cent en moyenne sur la période 1990-99), en raison de l'utilisation généralisée du dollar E.-U. dans ce pays. Par ailleurs, au Ghana, au Kenya et au Nigeria les taux d'inflation moyens ont été considérablement plus élevés (25 pour cent, 15 pour cent et 40 pour cent respectivement).

Figure 8 Evolution estimée des redevances sur la production de bois rond, de 1990 à 1999, en Guinée, au Kenya, au Lesotho, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire (en \$EU par mètre cube, aux prix et aux taux de change de 1999)

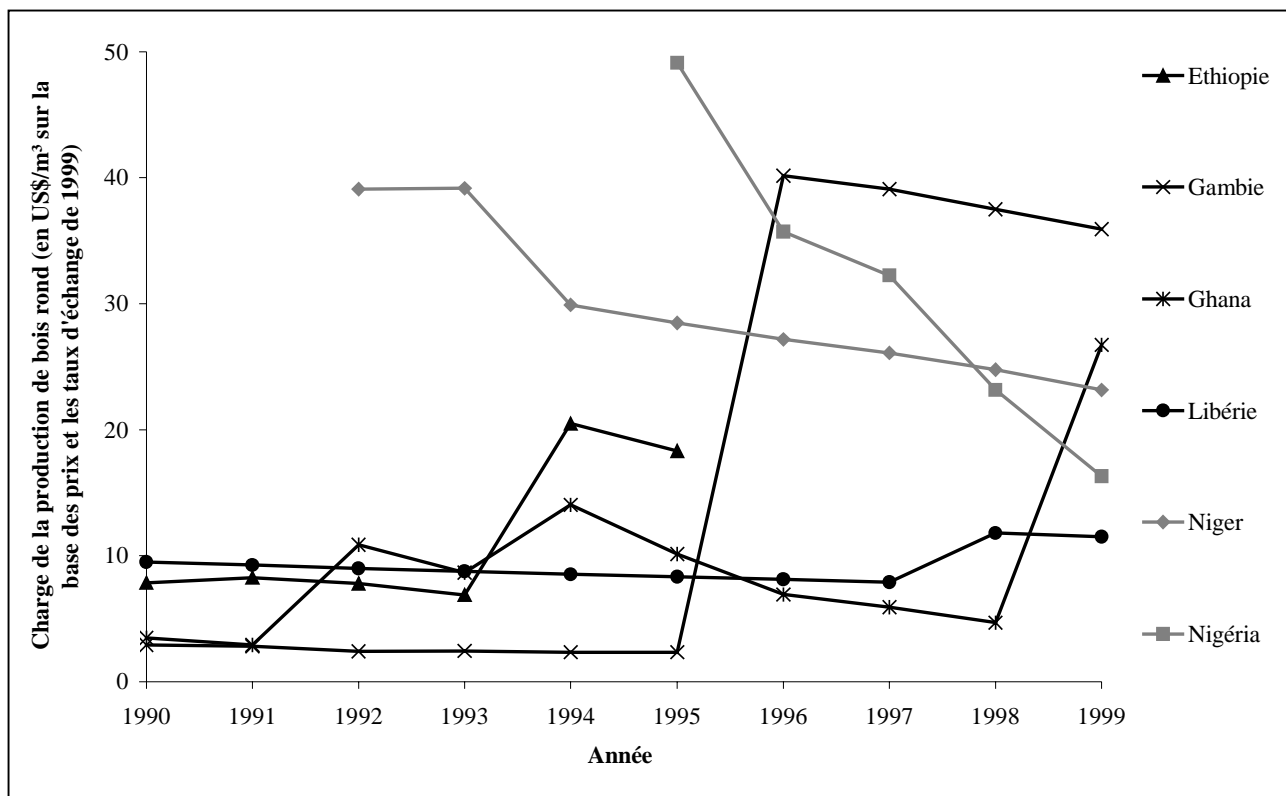


La Figure 8 montre l'évolution sur les dix dernières années des redevances sur la production de bois rond dans plusieurs pays où ces taxes sont inférieures à 10 \$EU le mètre cube. Pour chaque pays, ces graphiques présentent le montant moyen des redevances sur la production de bois rond applicables aux principaux groupes d'espèces exploitées pour la production de bois rond industriel dans le pays. Ces montants ont été ajustés pour tenir compte de l'inflation, en divisant le montant des redevances de chaque année par le coefficient de déflation du PIB dans chaque pays, puis convertis en \$EU, sur la base du taux de change pratiqué en 1999.

On notera que, dans un certain nombre de cas, le montant total des redevances perçues sur la production du bois rond industriel est supérieur aux chiffres indiqués ici, car d'autres taxes sont aussi collectées, sous forme de redevances par unité de surface ou de taxes sur le commerce international (ex: en Côte d'Ivoire). Toutefois, d'une manière générale, l'évolution de ces autres taxes suit à peu près la même trajectoire.

L'effet de l'inflation sur le niveau réel des taxes forestières ressort très clairement au Lesotho et au Burkina Faso, deux pays qui n'ont pas révisé leurs taxes forestières au cours de la période considérée. Dans les deux pays, le montant des taxes, en valeur réelle, a chuté de près de 50 pour cent à cause de l'inflation. Les redevances sur la production de bois rond ont légèrement augmenté au Kenya et en Côte d'Ivoire, sans toutefois suivre l'inflation (en particulier au Kenya, où l'inflation a été très élevée). Le seul pays où le niveau réel des taxes forestières a augmenté au cours de la période est la Guinée, car elles ont été très fortement relevées en 1995. Toutefois, même dans ce cas, l'effet de l'inflation est visible et à défaut d'un nouveau relèvement, la hausse sera érodée d'ici peu.

Figure 9 Evolution estimée des redevances sur la production de bois rond, de 1990 à 1999, en Ethiopie, en Gambie, au Ghana, au Liberia, au Niger et au Nigeria (en \$EU par mètre cube, aux prix et aux taux de change de 1999)



La Figure 9 montre l'évolution des redevances sur la production de bois rond dans les pays où le niveau moyen de ces taxes est supérieur à 10 \$EU le mètre cube. Dans deux pays, le Niger et le Nigeria, le montant réel des redevances sur la production a chuté, soit parce qu'elles n'ont pas été relevées (Niger) soit parce qu'elles n'ont pas été augmentées dans une mesure suffisante pour compenser l'effet de l'inflation (Nigeria). Là encore, la figure montre que lorsque les révisions sont apportées, les augmentations sont souvent très importantes (ex: Gambie en 1995 et Ghana en 1998). Les redevances sur la production de bois rond au Liberia ont légèrement augmenté, tant en valeur absolue qu'en valeur réelle, et leur valeur réelle a été à peu près maintenue, du fait que leur montant est fixé en \$EU.

Les graphiques concernant l'Ethiopie illustrent peut-être l'évolution la plus intéressante des taxes forestières. Dans ce pays, les redevances ont été révisées en 1993 et depuis 1995, chaque état du pays détermine lui-même le montant de ses redevances. Bien qu'il n'ait pas été possible de présenter des graphiques plus récents en raison de la diversité des taxes aujourd'hui en vigueur, l'Ethiopie a commencé à partir de 1995 à déterminer les redevances sur la base de mécanismes du marché. Par exemple, certains états vendent à présent le bois sur pied par adjudication, en fixant comme prix de réserve pour ces enchères, les prix établis dans les barèmes des redevances forestières. Dans les états où ont été utilisées ces méthodes, on estime que le montant moyen des redevances forestières perçues a augmenté de façon spectaculaire depuis 1995.

MISE EN OEUVRE DES REGIMES FISCAUX FORESTIERS

Deux aspects particulièrement importants de la mise en œuvre des régimes fiscaux forestiers, ont retenu notre attention dans cette étude. Il s'agit des procédures adoptées pour déterminer ou fixer le montant des redevances forestières et des procédures utilisées pour leur recouvrement.

Procédures adoptées pour déterminer le montant des redevances forestières

Les pays africains utilisent plusieurs méthodes différentes pour déterminer le montant des taxes forestières. Certains ont recours pour cela à des mécanismes du marché ou à des calculs fondés sur des informations commerciales. Ces méthodes rentrent dans trois grandes catégories:

Redevances basées sur le marché. Un petit nombre de pays utilisent des mécanismes du marché pour déterminer les taxes forestières. Ces mécanismes sont les ventes aux enchères, les ventes par appels d'offre et les ventes par négociation et ils sont le plus souvent utilisés pour vendre les produits issus des plantations forestières. Les pays qui prélèvent des redevances basées sur le marché sont l'Ethiopie, le Zimbabwe et le Ghana. Fait intéressant, le Ghana envisage de recourir à des ventes aux enchères pour fixer certaines redevances intéressantes les produits des concessions de forêts naturelles. La vente aux enchères des produits des concessions forestières a également récemment été introduite au Cameroun, malgré les critiques soulevées par cette initiative.

Le principal avantage de l'utilisation des mécanismes du marché pour déterminer les redevances forestières est que ces mécanismes devraient en théorie permettre d'obtenir les prix les plus élevés. Ils devraient aussi refléter les conditions de chaque vente (qualité du bois, accessibilité et conditions du marché), sans qu'il soit nécessaire de recourir à des systèmes de taxation compliqués pour tenter de tenir compte de toutes ces variables. Le principal inconvénient est que ces mécanismes ne

fonctionnent que s'il existe une réelle concurrence sur le marché. Si les acheteurs sont peu nombreux ou de connivence, ils peuvent s'entendre pour n'offrir que des bas prix. L'autre problème est que, pour que les mécanismes du marché fonctionnent bien, il faut que le produit qui est mis en vente et les conditions de la vente soient clairement définis et compris. C'est la raison pour laquelle ils sont efficaces dans les plantations, alors que leur utilisation pour vendre les produits des forêts naturelles pose plus de problèmes.

Redevances basées sur la valeur résiduelle. La méthode d'évaluation résiduelle ou d'évaluation du bois sur pied consiste à estimer la valeur des arbres sur pied, en soustrayant de la valeur des produits forestiers (bois rond ou, dans certains cas, produits forestiers tels que sciages et panneaux dérivés du bois), la totalité des frais d'exploitation, de prélèvement et de transformation. Dans le monde, beaucoup de pays déterminent leurs redevances forestières sur la base d'un calcul de la valeur résiduelle et en Afrique, l'Éthiopie, Madagascar et l'Ouganda ont adopté cette approche.

L'approche basée sur la valeur résiduelle, qui se fonde aussi sur des informations commerciales, présente l'avantage de pouvoir être utilisée dans des situations où il serait difficile de laisser jouer à fond les mécanismes du marché. Mais cette démarche a aussi des inconvénients: de nombreuses informations sont nécessaires pour calculer la valeur résiduelle, dont beaucoup doivent être fournies par les producteurs (pas toujours disposés à coopérer). En outre, les valeurs résiduelles varient normalement avec chaque vente, de sorte que les barèmes des redevances peuvent devenir très compliqués si l'administration forestière tente d'établir les redevances en tenant compte de toutes ces variations.

Redevances basées sur le prix de remplacement. Pour fixer le montant des redevances forestières, on peut aussi essayer de calculer le prix de remplacement des ressources forestières prélevées ou endommagées par les producteurs. Cette méthode se fonde elle aussi sur des informations commerciales (même si dans ce cas, elles ne portent que sur les coûts, et non sur les prix et les coûts). Les pays qui ont adopté cette procédure sont l'Éthiopie, le Kenya et le Malawi, mais elle a aussi surtout été employée pour déterminer les redevances afférentes à la production des plantations forestières, dans lesquelles le prix de remplacement peut être calculé plus facilement.

Les avantages et les inconvénients de l'approche basée sur le prix de remplacement sont à peu de choses près les mêmes que pour l'approche basée sur la valeur résiduelle. Celle-ci peut cependant être utile pour fixer les prix planchers associés à des mécanismes de marché (ex: prix de réserve, dans les ventes aux enchères de bois ronds).

L'autre moyen important auquel peuvent avoir recours les pays pour déterminer les redevances forestières pourrait être qualifié de "consultation". Pour la fixation des redevances forestières, il semble que les consultations s'exercent à trois niveaux:

- **Consultation avec l'administration forestière.** Dans un certain nombre de pays, les redevances forestières font l'objet de discussions techniques au sein de l'administration forestière avant d'être soumises aux ministres, pour approbation.
- **Consultation interdépartementale.** Plus rarement, des consultations plus larges ont lieu au sein du gouvernement, lors de la fixation des redevances forestières. Certains pays ont des comités ou des procédures spécifiques pour ce processus (ex: Liberia).

- **Consultation élargie.** Dans de nombreux pays, les redevances forestières sont discutées dans un cadre élargi, entre l'administration forestière et d'autres parties prenantes (ex: personnel d'autres ministères, industrie forestière).

Dans une certaine mesure, tous les pays entament des consultations pour déterminer le montant des redevances forestières (même s'ils ont recours à des procédures fondées sur des informations commerciales ou sur des mécanismes du marché). Toutefois, la procédure de consultation est parfois un élément majeur du processus et, lorsque c'est le cas, cela a été indiqué dans l'analyse qui suit.

La Figure 10 montre le nombre de pays qui utilisent chacune de ces six méthodes pour déterminer les redevances forestières. Beaucoup emploient (ou ont employé dans le passé) plusieurs méthodes; dans ce cas toutes celles qui sont utilisées dans un pays sont incluses dans la figure. En outre, deux pays (Burkina Faso et Lesotho) n'ont pas révisé leurs redevances forestières depuis très longtemps, de sorte qu'il n'a pas été possible de décrire les processus à l'aide desquels ils ont fixé leurs taxes forestières.

Figure 10 Nombre de pays africains utilisant chacune des six méthodes pour déterminer le montant des redevances forestières

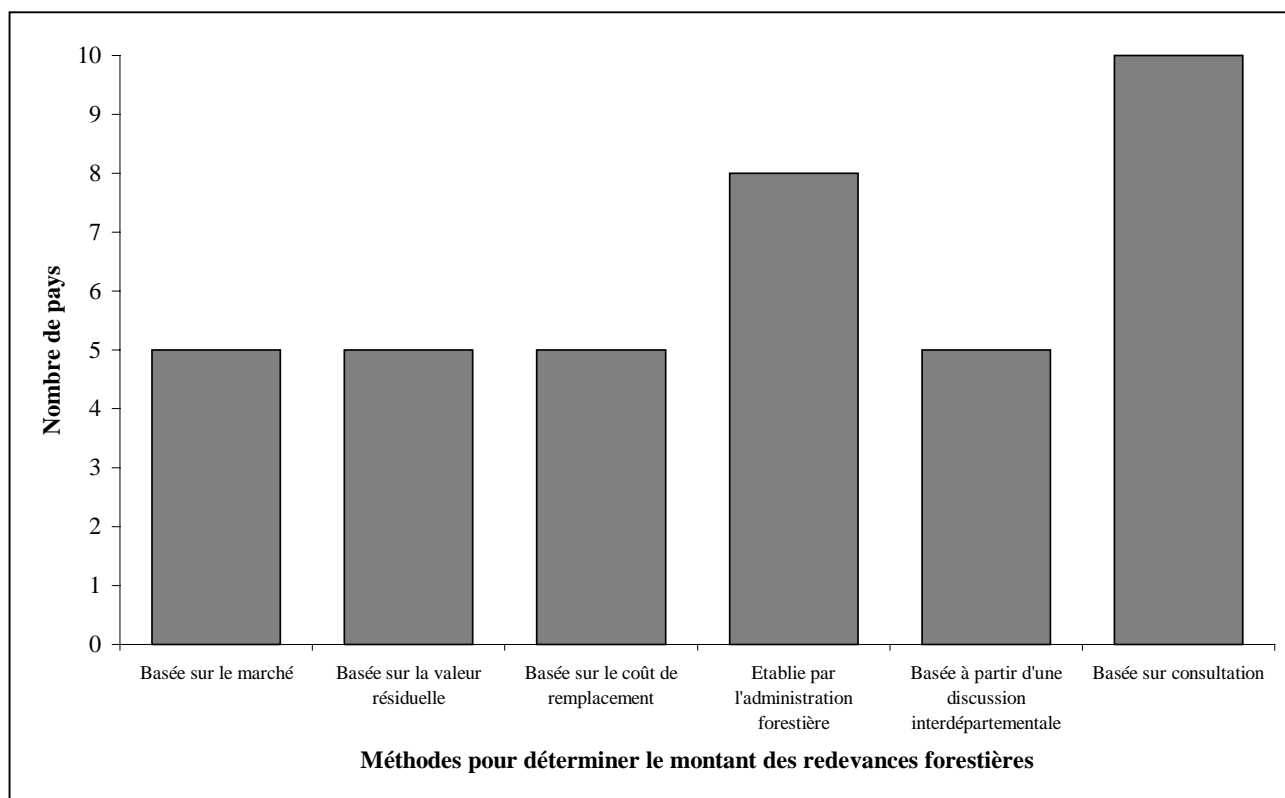
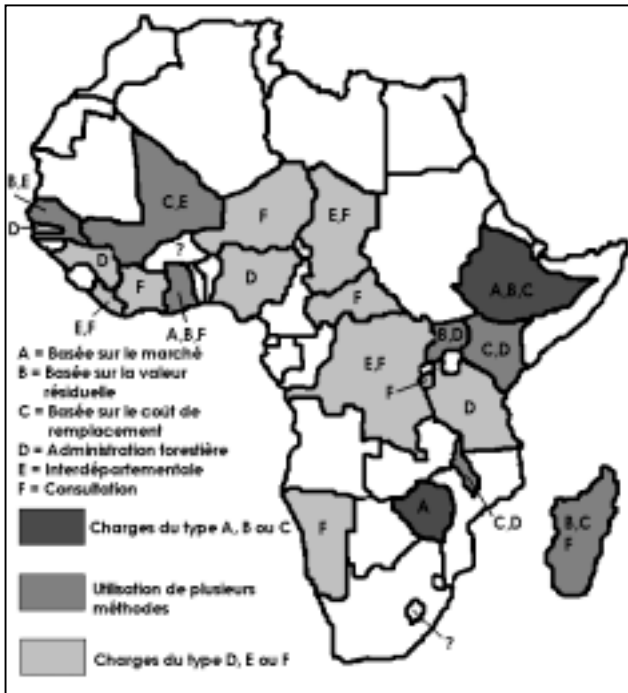


Figure 11 Les différents processus utilisés dans les pays pour établir les charges forestières

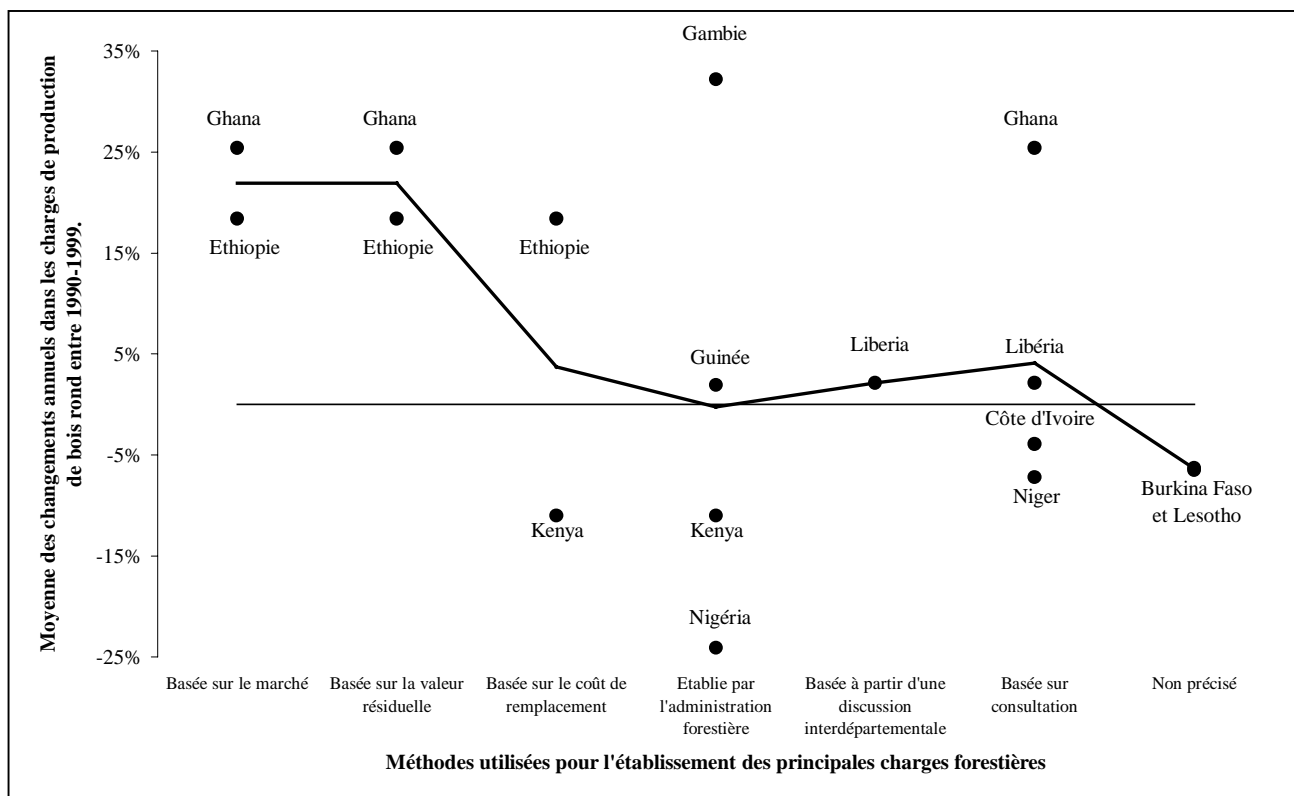


Comme le montre la figure, le processus le plus répandu - et dans beaucoup de pays, c'est le seul - pour déterminer le montant des taxes forestières est la consultation, sous l'une ou l'autre de ses formes. Comme on le voit, les trois premières méthodes sont aussi assez répandues, mais relativement peu de pays y ont recours, car plusieurs d'entre eux ont utilisé plusieurs approches (voir Figure 11).

On remarque également que de nombreux pays ont recours à des mécanismes basés sur le marché (le plus souvent ventes aux enchères et ventes par voie de négociations) pour vendre les produits forestiers qui ont fait l'objet d'une saisie (lorsqu'ils ont été produits de manière illégale). Ces cas n'ont pas été inclus dans la figure qui précède. Ceci s'explique probablement en partie par le fait que ces ventes répondent à beaucoup de conditions déjà décrites précédemment (grand nombre d'acheteurs, produits clairement identifiés). Il est toutefois intéressant de noter que beaucoup de pays sont d'accord pour vendre

les produits confisqués de cette manière, alors qu'ils semblent hostiles à l'idée de recourir de manière plus générale à des taxes basées sur le marché.

Figure 12 Corrélation entre l'évolution historique des redevances forestières, en valeur réelle, (1990-99) et la méthode utilisée pour les déterminer



D'après les informations collectées dans les pays, quelques maigres éléments semblent confirmer l'hypothèse selon laquelle il est plus facile d'augmenter les redevances si l'on utilise une méthode basée sur les prix du marché (l'une quelconque des trois premières décrites ici). Ces arguments sont présentés à la figure 12. Pour les onze pays pour lesquels on dispose de données rétrospectives récentes sur les redevances forestières, cette figure met en corrélation l'augmentation annuelle moyenne des redevances forestières (ajustées pour tenir compte de l'inflation), et les méthodes utilisées pour les déterminer. La droite sombre qui traverse ces points représente l'augmentation moyenne pour tous les pays qui emploient cette méthode. Comme le montre la figure, l'augmentation réelle moyenne des redevances forestières au cours des dix dernières années semble plus élevée dans les pays qui utilisent au moins une des trois premières méthodes, que dans les pays où les redevances sont déterminées en consultation.

Procédures employées pour percevoir les redevances forestières et suivre leur recouvrement

Les méthodes de recouvrement des redevances forestières sont à peu près les mêmes dans la plupart des pays africains, et peuvent être résumées comme suit:

Redevances sur le bois rond issu des plantations forestières. La plupart des pays dont les ressources en plantations forestières sont significatives (Kenya, Lesotho, Malawi, Zimbabwe) ont des procédures bien établies et détaillées pour le recouvrement des taxes. Pour commencer, les fonctionnaires des administrations forestières marquent et mesurent les arbres qui vont être coupés (ou déterminent la taxe à payer). Ensuite, ils suivent les opérations d'exploitation pour s'assurer que les bons arbres ont été coupés et que les registres de production sont exacts. Ils peuvent aussi apposer un timbre officiel sur le bois rond, une fois qu'il a été coupé. Les redevances sont ordinairement payées sur la base du volume de la production ou du nombre d'arbres coupés, à raison d'un tarif variant en fonction de l'espèce et des dimensions et/ou de la qualité de l'arbre. Les redevances sont souvent perçues à l'avance (après le marquage et le mesurage, mais avant la coupe) ou, parfois, par tranches, au fur et à mesure que les superficies sont coupées. Un certain nombre de pays ont signalé les défauts de ce processus, notamment lorsque les fonctionnaires sous-payés sont chargés de contrôler de gros volumes de bois qui se vendent très cher.

Redevances basées sur la superficie. Un certain nombre de pays perçoivent des redevances basées sur la superficie des concessions forestières. Ces redevances représentent un pourcentage important des taxes totales perçues dans le secteur, en particulier dans les pays où les systèmes d'exploitation par concessions sont relativement bien développés (ce qui est le cas dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest). Ces redevances sont parfois perçues en une seule fois, au début de la période couverte par la licence ou, plus souvent, une fois par an. Les redevances basées sur la surface sont presque toujours perçues au début de la période couverte par la licence ou en début d'année, par l'administration forestière centrale. Il est quasiment impossible d'échapper au paiement de ces redevances, qui constituent ordinairement une source de revenu relativement fiable pour l'administration forestière. Un petit nombre de pays ont toutefois signalé des arriérés de paiement de la part des producteurs.

Redevances sur la production de bois rond industriel basées sur le volume. Tous les pays perçoivent une forme quelconque de redevances sur la production de bois rond industriel, basées sur le volume. Si elles sont ordinairement basées sur le volume de la production, ces taxes peuvent aussi être basées sur le nombre d'arbres coupés. Contrairement à ce qui se passe pour le bois rond issu des plantations forestières où le volume de la production est généralement mesuré ou estimé

avant la coupe, les pays comptent ici sur le suivi de la production (soit dans la station forestière soit durant le déplacement du bois rond), pour estimer le montant total des redevances dues. A part cette particularité, les procédures sont généralement les mêmes que celles qui ont été décrites plus haut pour les plantations forestières. Les producteurs enregistrent le volume total de la production par espèce et / ou qualité et les fonctionnaires de terrain de l'administration forestière contrôlent ces chiffres au cours d'inspections sur place ou à des barrages routiers. Le bois rond est habituellement marqué avec un timbre officiel attestant que la production a été contrôlée. Dans certains cas, les producteurs marquent le bois rond eux-mêmes avec leur propre marteau de martelage (l'enregistrement des marteaux de martelage donnant lieu au paiement de taxes supplémentaires). Là encore, les principaux problèmes signalés par les pays sont le manque de ressources pour contrôler et suivre de manière efficace la production, et le risque de fraude lorsque les fonctionnaires de terrain sont sous-payés.

Redevances sur la production de bois de feu et de PFNL. La plupart des pays adoptent l'un des deux types de taxes sur le bois de feu et les PFNL. Certains pays prélèvent des redevances basées sur le volume ou le poids de la production (en particulier dans le cas du bois de feu ou de PFNL plus précieux, comme le rotin et le bambou). D'autres délivrent des permis de production spéciaux, valables pour une superficie et une période données, sur lesquels ils perçoivent des droits forfaitaires, au moment où ils sont attribués. Etant donné qu'il est plutôt difficile de marquer ces produits pour indiquer que les redevances ont été payées, les pays adoptent diverses formules (coupons, permis de circulation et permis) pour attester le paiement. Ces certificats doivent être présentés aux fonctionnaires de l'administration forestière en cas d'inspection de la production, de contrôles à des barrages routiers ou sur le marché. L'un des problèmes les plus courants, au niveau du suivi de la production, tient au coût du recouvrement et du suivi, qui est trop élevé par rapport au montant des recettes perçues. Bien que ces produits représentent l'essentiel de la production forestière dans quelques pays, il n'est souvent pas rentable de tenter de recouvrer ces redevances à grande échelle. C'est ce qui explique que dans de nombreux pays, une grande partie de cette production n'est pas enregistrée et l'efficacité du recouvrement des redevances est généralement faible.

Le texte ci-dessus a décrit les procédures adoptées pour recouvrer les taxes et suivre la production sur le terrain, dans la plupart des pays. Outre ces procédures, la majorité des pays ont aussi des systèmes pour enregistrer la production et les recettes perçues au niveau de l'administration forestière centrale, et pour vérifier les comptes des bureaux de terrain ou les inspecter en vue de lutter contre la fraude ou la prévarication. Le plus souvent, ces systèmes sont peu efficaces en raison du manque de ressources déjà signalé. Toutefois, et c'est là un point plus positif, quelques pays (en particulier du Sahel) ont indiqué qu'ils avaient mis au point des approches novatrices pour tenter d'améliorer le recouvrement des recettes et le suivi de la production. Voici deux exemples de ces approches:

- **Incitations au personnel de terrain.** Dans un petit nombre de pays, le personnel chargé d'effectuer les opérations de suivi et les inspections se partage une partie des recettes provenant des amendes et des ventes illicites de produits forestiers.
- **Association des communautés aux recouvrement des recettes.** Bon nombre de ces pays ont aussi des mécanismes qui permettent aux communautés locales de suivre la production et de percevoir les recettes (ou de participer à leur recouvrement) pour le compte de l'administration forestière. Les communautés sont avantagées en ce sens qu'elles reçoivent une part des recettes perçues.

On ne dispose pratiquement d'aucune information sur le succès de ces systèmes même si, dans de rares cas, les pays ont signalé qu'ils avaient amélioré le suivi et avaient donné lieu à une augmentation des recettes perçues. On peut certes penser, compte tenu du manque de ressources de nombreuses administrations forestières africaines, que ces innovations amélioreraient la situation, en particulier lorsqu'il existe un grand nombre de petits producteurs que l'administration forestière n'a aucune chance de pouvoir couvrir.

TOTAL DES RECETTES FORESTIERES PERCUES

Le Tableau 2 ci-dessous montre l'évolution des recettes forestières totales perçues dans certains pays africains jusqu'en 1999. Le tableau rend compte des augmentations annuelles moyennes des recettes perçues, alors que dans de nombreux pays, les hausses se sont principalement concentrées sur un ou deux ans, durant la période considérée (ex Guinée en 1998).

Tableau 2 Evolution des recettes forestières totales perçues dans certains pays africains

Pays et période		Augmentation annuelle moyenne des recettes forestières totales perçues		
		En monnaie locale		En \$EU, aux prix et aux taux de change courants
		prix courants	prix réels	
Burkina Faso	1993-99	+38%	+26%	+21%
Burundi	1993-99	+28%	+12%	+11%
République centrafricaine	1996-00	+43%	+35%	+35%
Tchad	1994-00	+29%	+19%	+26%
R D Congo	1996-00	0%	n.a.	0%
Côte d'Ivoire	1990-99	+7%	-2%	-2%
Ethiopie	1991-99	+11%	+3%	-6%
Gambie	1995-00	+26%	+21%	+18%
Ghana	1990-99	+37%	+8%	+9%
Guinée	1994-00	+177%	+164%	+135%
Kenya	1993-99	-8%	-20%	-11%
Madagascar	1997-00	+29%	+6%	+17%
Malawi	1990-99	+21%	-8%	-11%
Mali	1990-99	-5%	-12%	-13%
Maurice	1996-99	+7%	-2%	-5%
Namibie	1993-99	-13%	-22%	-21%
Niger	1992-99	+11%	+3%	-1%
Nigeria	1991-99	+11%	-22%	-16%
Sénégal	1990-99	0%	-6%	-9%
Ouganda	1995-99	+57%	+39%	+42%
Tanzanie	1990-99	+42%	+4%	+29%
Zimbabwe	1995-00	+33%	+3%	-12%

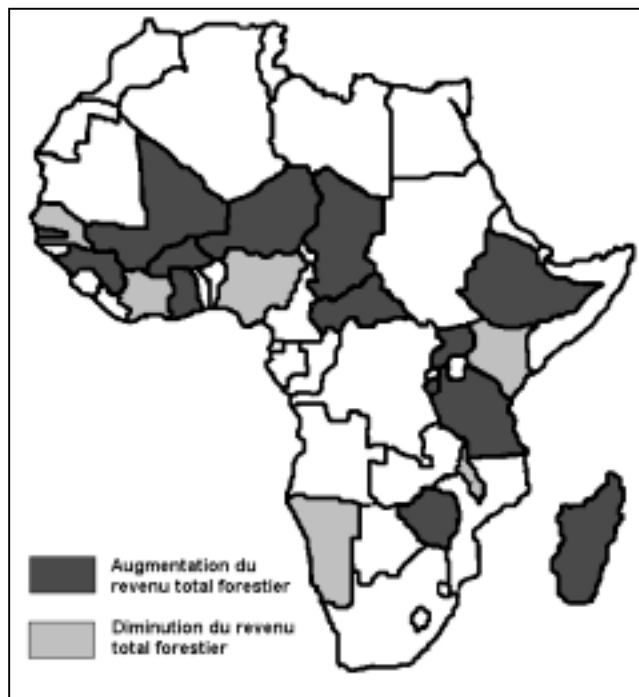
Source: rapports de pays. Note: les chiffres relatifs à l'Ethiopie sont inférieurs à la réalité, car les estimations les plus récentes du montant total des recettes recouvrées dans le pays ne concernent que quelques états, alors que les chiffres antérieurs concernent l'ensemble du territoire. On estime que la tendance haussière est plus prononcée que ne le laissent penser les données du tableau.

Bien que les barèmes des taxes forestières aient presque partout peu varié au cours de la dernière décennie, on note que le montant total perçu a augmenté dans presque tous les pays. On ignore dans quelle mesure cette hausse est due à un relèvement des taxes, à une augmentation des volumes produits ou à une plus grande efficacité du recouvrement des taxes, mais il est probable que les trois facteurs se sont conjugués.

Comme le montre le tableau, les recettes forestières totales perçues, avant rajustement pour l'inflation, n'ont diminué que dans deux pays (Kenya et Namibie). Même après rajustement (c'est-

à-dire en valeur réelle), elles n'ont baissé que dans huit pays au cours de la période. La dernière colonne du tableau montre que la valeur des taxes recouvrées, en \$EU, a baissé dans 11 pays (essentiellement à cause de la dévaluation de nombreuses monnaies africaines). Toutefois, cette baisse n'est pas particulièrement significative, sauf dans les pays qui exportent d'importants volumes de produits forestiers en dehors du continent africain.

Figure 13 Les tendances récentes du processus de collecte des charges réelles forestières

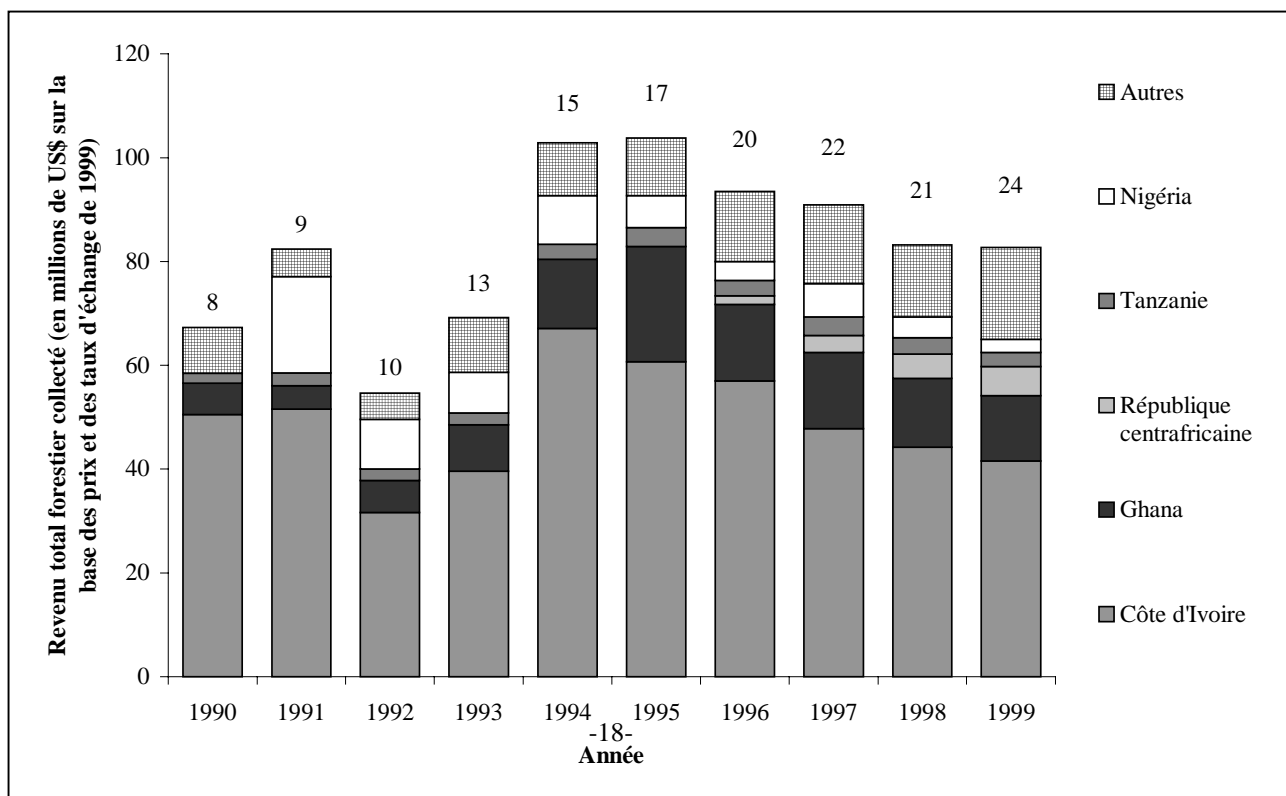


La Figure 13 montre les pays dans lesquels les recettes totales recouvrées auprès du secteur forestier ont augmenté ou diminué (en valeur réelle), au cours des années récentes. Les variations entre les pays s'expliquent peut-être en partie par leurs ressources forestières et la structure de leurs marchés, mais tout porte à croire qu'un certain nombre d'autres facteurs entrent aussi en jeu.

L'évolution du montant total des recettes forestières perçues, dans tous les pays couverts par la présente étude, est illustrée à la Figure 14. Pour calculer ces totaux, le montant total des recettes forestières collectées dans chaque pays a été rajusté en fonction de l'inflation (c'est-à-dire converti aux prix de 1999), puis converti en \$EU aux taux de change de 1999. Au-dessus de chaque bâton, sur la figure, est indiqué le nombre de pays inclus dans le total, pour chaque année. Beaucoup de pays n'ont pas fourni de statistiques sur les recettes totales recouvrées pour l'ensemble de la période, mais comme elles sont relativement faible dans la plupart de ces

pays, la tendance n'est pratiquement pas faussée.

Figure 14 Evolution du montant total des recettes forestières perçues, en valeur réelle, dans certains pays africains



Cette figure met en relief plusieurs caractéristiques intéressantes:

- La majorité des recettes forestières perçues en Afrique sont recouvrées dans une poignée de pays. Près de 75 pour cent du montant total indiqué concerne la Côte d'Ivoire, le Ghana et la République centrafricaine. Tous ces pays sont situés en Afrique occidentale et centrale et ont de relativement grosses industries forestières axées sur l'exportation. Le Nigeria, le Liberia, le Sénégal et la R D du Congo représentent aussi une part importante du total et il est probable que d'autres pays similaires qui ne sont pas couverts par l'étude (ex: Cameroun et Gabon) auraient des totaux aussi élevés.
- A l'exception de l'Ethiopie, du Kenya et de la Tanzanie, tous les autres pays d'Afrique orientale et australe analysés ici recouvrent moins de 1 million de \$EU par an de taxes forestières. De fait, dans de nombreux pays, le montant total des recettes provenant des taxes forestières est d'à peine quelques centaines de milliers de \$EU, quand ce n'est pas de quelques dizaines de milliers de \$EU. De la même manière, les montants totaux recouverts dans le secteur sont faibles dans la plupart des pays du Sahel.
- En ce qui concerne les pays couverts par l'étude, le montant total des taxes recouvrées dans le secteur forestier a augmenté, passant de moins de 70 millions de \$EU en 1990, à un pic de plus de 100 millions de \$EU en 1995. Depuis lors, ce montant est retombé à environ 80 millions de \$EU. Toutefois, cette tendance est en grande partie due aux fluctuations des recettes collectées en Côte d'Ivoire. Sans ce pays, le montant total des recettes forestières collectées, en valeur réelle, est passé de 17 millions de \$EU à près de 40 millions de \$EU par an. Cette hausse reflète les augmentations annuelles moyennes des recettes forestières totales recouvrées, précédemment reportées dans le Tableau 2.

Pour finir, on peut aussi analyser ces chiffres en calculant le montant moyen des recettes forestières perçues par mètre cube de bois rond produit. Ce calcul présente des difficultés, notamment parce que, bien souvent, le volume de la production annuelle de bois de feu n'est pas enregistré ou estimé dans les statistiques officielles. Toutefois, une estimation des recettes collectées par pays devrait tenir compte des variations des niveaux de production suivant les pays, et permettre de faire des comparaisons plus fiables des recettes perçues, entre les pays qui ont des structures de marché similaires.

Le montant total des recettes forestières collectées par mètre cube de bois produit est indiqué au Tableau 3. Ces résultats ont été obtenus en prenant les montants totaux des recettes forestières perçues, fournis par les pays et en les divisant par le volume total de la production de bois rond (et de bois rond industriel), indiqué dans l'annuaire des produits forestiers de la FAO. Les deux dernières colonnes montrent les recettes totales perçues par mètre cube en \$EU, aux prix et aux taux de change de 1999. Dans la première des deux, on trouve le montant total des taxes perçues par mètre cube, pour tout le bois rond produit, alors que la dernière indique le montant total perçu par mètre cube pour le bois rond industriel.

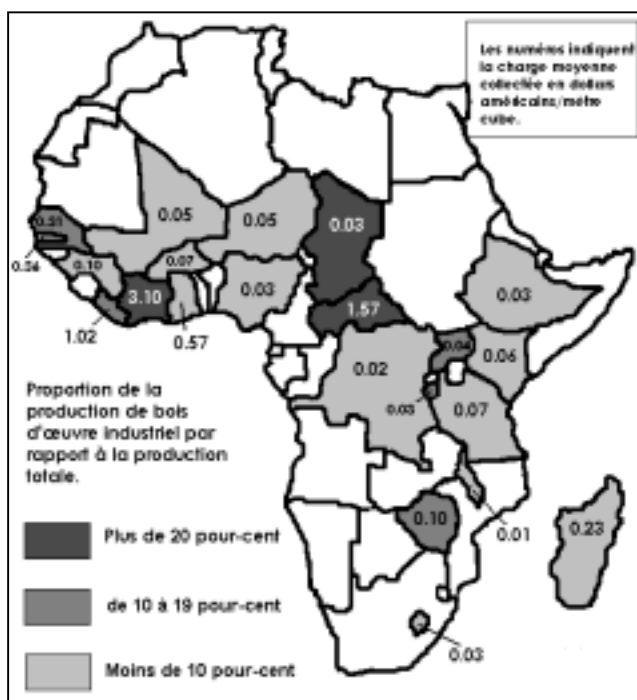
Le bois de feu représente une part importante de la production totale de bois rond et, dans la majorité des cas, les chiffres indiqués sont des estimations de la FAO. Or, presque partout, les recettes perçues sur la production de bois de feu ne représentent qu'un faible pourcentage du montant total des recettes recouvrées. C'est pourquoi les chiffres de la dernière colonne pourraient donner une meilleure indication des niveaux comparatifs des taxes dans les différents pays. Mais comme, par ailleurs, l'utilisation des ressources forestières pour la production de bois de feu tient une place importante dans tous les pays, les chiffres de la colonne précédente donnent une idée plus

précise des niveaux moyens des recettes perçues, en fonction de l'utilisation de la ressource forestière.

Tableau 3 Montant total des recettes forestières recouvrées dans certains pays d'Afrique, en 1999

Pays	Production estimée pour 1999 (en m ³)			Montant moyen des taxes perçues (\$EU/m ³)	
	Total roundwood	Industrial roundwood		Total roundwood	Industrial roundwood
Burkina Faso	11,095,000	514,000	5%	0.07	1.52
Burundi	1,799,000	289,000	16%	0.03	0.17
République centrafricaine	3,548,000	861,000	24%	1.57	6.46
Tchad	1,969,000	761,000	39%	0.03	0.08
R D Congo	50,754,000	3,727,000	7%	0.02	0.22
Côte d'Ivoire	13,396,000	3,093,000	23%	3.10	13.44
Ethiopie	88,239,468	2,454,300	3%	0.03	0.93
Gambie	617,700	112,700	18%	0.36	2.00
Ghana	21,907,000	1,229,000	6%	0.57	10.22
Guinée	8,651,000	651,000	8%	0.10	1.39
Kenya	29,908,000	1,977,000	7%	0.06	0.93
Lesotho	1,594,000	0	0%	0.03	n.d.
Liberia	3,037,000	337,000	11%	1.02	9.20
Madagascar	10,359,000	115,000	1%	0.26	23.78
Malawi	9,964,000	520,000	5%	0.01	0.21
Mali	6,596,900	412,900	6%	0.05	0.78
Maurice	25,000	13,000	52%	30.81	59.24
Niger	6,666,000	411,000	6%	0.05	0.85
Nigeria	100,637,000	9,418,000	9%	0.03	0.27
Sénégal	5,037,000	794,000	16%	0.31	1.99
Ouganda	16,998,000	3,175,000	19%	0.04	0.24
Tanzanie	39,846,000	2,254,000	6%	0.07	1.23
Zimbabwe	9,252,600	1,081,400	12%	0.10	0.84
Total	441,896,668	34,200,300	8%	0.19	2.42

Figure 15 Moyenne du revenu collecté par mètre cube en 1999



Le tableau ci-dessus montre que, dans les pays couverts par l'étude, le niveau moyen des recettes perçues par mètre cube de bois rond produit est d'à peine 0,19 \$EU. Toutefois ce chiffre est légèrement faussé par la Côte d'Ivoire, qui représente près de la moitié de l'ensemble des recettes perçues dans ces pays. Sans la Côte d'Ivoire, les recettes recouvrées se montent à 0,10 \$EU. par mètre cube seulement. En ce qui concerne la production de bois rond industriel, le montant moyen des taxes recouvrées est de 2,42 \$EU. (ou à peine la moitié, sans la Côte d'Ivoire).

Le niveau moyen des recettes perçues par mètre cube de bois rond produit, toutes espèces confondues, dans chaque pays, est également illustré à la Figure 15. Les pays ombrés de gris sont ceux où le bois rond industriel représente une plus grande part de la production totale de bois rond. Comme on pouvait s'y attendre, les niveaux des taxes forestières recouvrées par

mètre cube produit sont généralement plus élevés dans ces pays.

Cette figure montre aussi que les montants des recettes recouvrées sont plus élevés dans les pays ouest-africains que dans les autres, et plus faibles dans les pays sans littoral.

DEPENSES PUBLIQUES POUR LE SECTEUR FORESTIER: TENDANCES ET SITUATION ACTUELLE

Le Tableau 4 ci-dessous montre l'évolution des dépenses totales des gouvernements en faveur du secteur forestier dans certains pays africains jusqu'en 1999. Les chiffres comprennent les dépenses financées par une aide extérieure. Là encore, les données sont des augmentations annuelles moyennes.

Les pays qui ont pu fournir un ensemble complet de statistiques historiques sur les dépenses financées par toutes les sources ont été moins nombreux que pour les recettes totales perçues. En outre, beaucoup n'ont pu fournir de données que sur un nombre d'années plus restreint. C'est pourquoi le nombre de pays figurant dans le tableau est limité et les tendances décrites portent le plus souvent sur des périodes plus courtes.

Il est intéressant de noter que, si beaucoup de pays ont pu fournir des informations historiques sur l'aide extérieure au secteur, ils ont donné peu de renseignements sur les dépenses financées par des ressources intérieures.

Tableau 4 Evolution des dépenses publiques consacrées au secteur forestier dans certains pays africains

Pays et période	Augmentation annuelle moyenne des dépenses consacrées à la foresterie			
	En monnaie locale		En \$EU aux prix et aux taux de change courants	
	prix courants	Prix réels		
Burkina Faso	1996-99	-6%	-11%	-12%
Burundi	1990-00	+4%	-5%	-6%
République centrafricaine	1996-00	+8%	-11%	-10%
Tchad	1991-00	+10%	+1%	0%
Côte d'Ivoire	1990-99	+5%	-4%	-4%
Ethiopie	1997-99	+3%	-5%	-4%
Gambie	1995-00	+1%	-3%	-5%
Ghana	1990-99	+37%	+8%	+8%
Kenya	1995-00	-7%	-18%	-15%
Malawi	1990-99	+26%	-4%	-7%
Mali	1992-99	+16%	+6%	+3%
Maurice	1996-00	+6%	-3%	-4%
Niger	1991-99	+8%	+1%	-2%
Nigeria	1993-99	+16%	-18%	-9%
Sénégal	1990-99	+6%	0%	-3%
Zimbabwe	1996-00	+59%	+25%	-2%

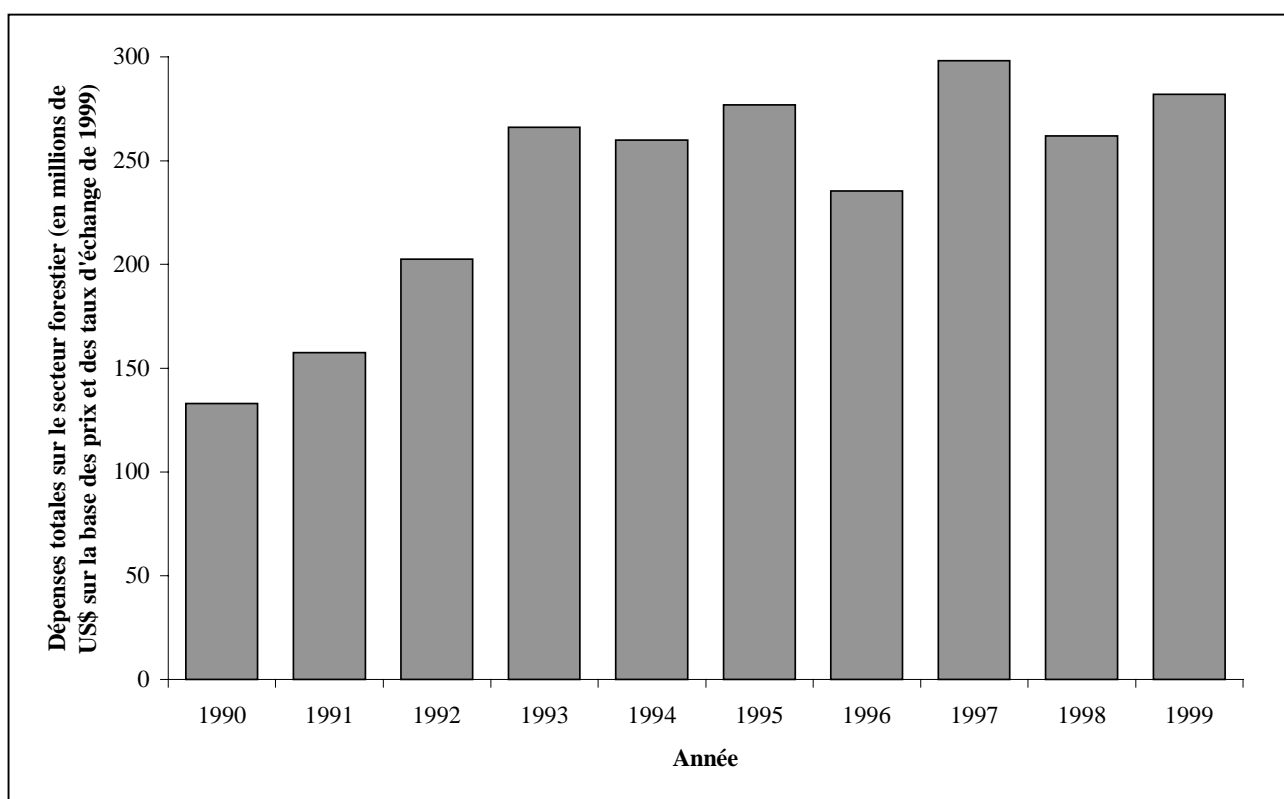
Source: Rapports de pays. Note: les chiffres relatifs à l'Ethiopie sont inférieurs à la réalité car les données des années les plus récentes ne couvrent que quelques états du pays. Les chiffres concernant la République centrafricaine, le Ghana et le Malawi ne comprennent pas les dépenses financées par des donateurs externes. Les chiffres relatifs au Nigeria comprennent les dépenses des administrations forestières des états, estimées sur la base du rapport de pays et d'informations sur les budgets des états du Nigeria (source: FMI).

Ce tableau montre que les dépenses publiques totales consacrées à la foresterie ont augmenté dans presque tous les pays au cours des années récentes. En effet, avant rajustement en fonction de

l'inflation, les dépenses totales n'ont baissé que dans deux pays: le Burkina Faso et le Nigeria. Toutefois, l'augmentation des dépenses a généralement été limitée et moins rapide que l'inflation. Après rajustement en fonction de l'inflation (c'est-à-dire en valeur réelle), les dépenses totales n'ont progressé que dans cinq pays au cours des années récentes.

La Figure 16 illustre l'évolution des dépenses totales des gouvernements en faveur du secteur forestier dans tous les pays couverts par la présente étude. Là encore, les montants indiqués ont été rajustés pour l'inflation, au niveau des prix de 1999, et convertis en \$EU aux taux de change de 1999. Toutefois, la figure tient compte de toutes les informations sur les dépenses présentées par les pays, y compris des montants des années pour lesquelles les informations étaient incomplètes. Ceci explique l'augmentation apparente de 1990 à 1995. La plupart des pays ont présenté des informations complètes ou presque pour les cinq dernières années et la figure montre qu'au cours de cette période, les dépenses n'ont pas augmenté en valeur réelle.

Figure 16 L'évolution des dépenses totales des gouvernements en faveur du secteur forestier dans certains pays africains

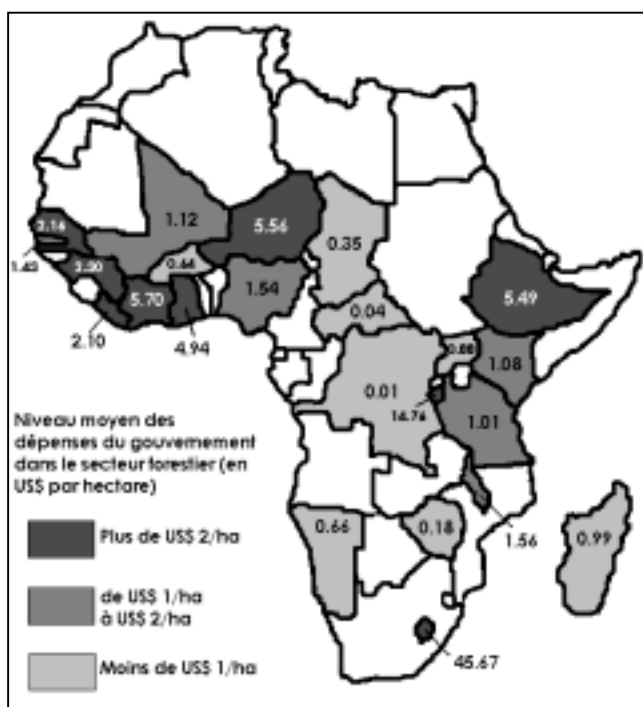


Dans les pays couverts par cette étude, les dépenses totales consacrées à la foresterie depuis 1995 ont été de l'ordre de 275 millions de \$EU par an. Toutefois, comme dans le cas des recettes perçues, un petit nombre de pays représentent un pourcentage significatif de ce total. Les dépenses annuelles totales consacrées au secteur sont particulièrement élevées en Côte d'Ivoire, en Tanzanie et au Ghana (41 millions de \$EU, 39 millions de \$EU et 31 millions de \$EU respectivement en 1999). Les autres pays qui dépensent plus de 10 millions de \$EU par an pour le secteur forestier sont l'Ethiopie, la Guinée, le Kenya, Madagascar, le Mali, le Nigeria et le Sénégal. Il faut toutefois signaler que ces chiffres incluent l'assistance extérieure au secteur qui, comme on le verra plus loin, finance souvent une part considérable des dépenses.

Tableau 5 Dépenses publiques par hectare en faveur du secteur forestier dans certains pays africains

Pays	Superficie forestière (000 ha)	Dépenses publiques totale (\$EU 000)	Dépenses publiques (\$EU/ha)
Burkina Faso	7,089	4,530	0.64
Burundi	94	1,391	14.76
République centrafricaine	22,907	1,030	0.04
Tchad	12,692	4,431	0.35
R D Congo	135,207	1,277	0.01
Côte d'Ivoire	7,117	40,538	5.70
Ethiopie	4,593	25,209	5.49
Gambie	481	686	1.43
Ghana	6,335	31,294	4.94
Guinée	6,929	15,913	2.30
Kenya	17,096	18,461	1.08
Lesotho	14	639	45.67
Liberia	3,481	7,317	2.10
Madagascar	11,727	11,641	0.99
Malawi	2,562	3,992	1.56
Mali	13,186	14,726	1.12
Maurice	16	5,603	350.19
Namibie	8,040	5,335	0.66
Niger	1,328	7,385	5.56
Nigeria	13,517	20,821	1.54
Sénégal	6,205	13,413	2.16
Ouganda	4,190	3,668	0.88
Tanzanie	38,811	39,340	1.01
Zimbabwe	19,040	3,386	0.18
Total	342,658	282,025	0.82

Figure 17 Moyenne des dépenses gouvernementales dans le secteur forestier par hectare en 1999



Les dépenses totales par hectare ont été calculées en prenant les statistiques sur les dépenses de 1999 et en les divisant par la superficie forestière totale indiquée dans le rapport sur l'Evaluation mondiale des ressources forestières 2000. Ces chiffres, présentés au Tableau 5 et à la Figure 17, montrent que les niveaux des dépenses consacrées au secteur sont généralement faibles en Afrique. La variation entre les pays dépend en grande partie de l'ampleur de l'assistance extérieure qui leur est accordée à titre de dons ou de prêts. Il s'ensuit que ces chiffres reflètent moins la priorité accordée au secteur dans les différents pays, que l'efficacité avec laquelle ils ont réussi à mobiliser des fonds auprès de donateurs.

SOURCES DE FINANCEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR FORESTIER

Les deux principales sources de capitaux à partir desquelles les gouvernements payent les dépenses du secteur forestier sont les financements intérieurs et les financements extérieurs.

Les financements extérieurs comprennent des dons et des prêts consentis par des institutions internationales et des banques de développement, des agences de développement bilatérales et d'autres organisations internationales (ex: organismes de bienfaisance et ONG). Il est difficile d'identifier avec précision la part des financements extérieurs allouée au secteur forestier, car les programmes et les projets de financement ont souvent une portée assez générale. Par exemple, il existe de nombreux projets sur l'environnement et le développement rural dont la foresterie ne constitue qu'un volet. Les pays se sont limités à fournir des informations sur les projets dans lesquels ils estimaient que la foresterie était une composante majeure, mais il est possible qu'une partie de cet argent n'ait pas été dépensée pour ce secteur.

Les informations fournies par la majorité des pays se présentaient sous la forme d'une longue liste de projets financés par des donateurs, mais peu de pays ont donné des renseignements sur le montant total des financements extérieurs. Dans quelques-uns des pays les plus pauvres, un appui externe est également directement versé au ministère des finances pour contribuer aux dépenses générales du gouvernement et, lorsque c'est le cas, il a été inclus dans l'analyse.

Les financements intérieurs comprennent les dépenses effectuées par les administrations forestières publiques au niveau national, au niveau des états et au niveau local. La plupart des pays n'ont présenté que des informations sur les dépenses des institutions nationales, sauf quelques-uns, où le gouvernement est décentralisé (Ethiopie et Nigeria). De nombreux pays ont des fonds forestiers, gérés et contrôlés de manière plus ou moins autonome, et la plupart ont fourni des informations sur leurs décaissements. En outre, de rares pays ont fourni des données sur les dépenses consacrées à la foresterie par des institutions gouvernementales actives dans d'autres secteurs.

Là encore, on notera que dans beaucoup de pays, l'administration forestière n'est qu'un élément d'un ministère ou d'un département du gouvernement plus important. Quelques pays n'ont pas pu isoler les sommes dépensées pour l'administration forestière, de sorte que ces chiffres sont peut-être légèrement supérieurs à la réalité.

En ce qui concerne les pays couverts par l'étude, le montant total des dépenses consacrées par les gouvernements au secteur forestier en 1999 est présenté au Tableau 6, qui montre aussi le montant des fonds extérieurs alloués au secteur, tant globalement qu'en pourcentage des dépenses totales.

Tableau 6 Sources de financement des dépenses publiques forestières dans certains pays africains en 1999

Pays	Dépenses consacrées au secteur forestier (en milliers de \$EU)		Financement externe, en pourcentage des dépenses totales
	Dépenses totales	Financements externes	
Burkina Faso	4,530	2,328	51%
Burundi	1,391	1,198	86%
République centrafricaine	1,030	n.d.	n.d.
Tchad	4,431	3,960	89%
R D Congo	1,277	0	0%
Côte d'Ivoire	40,538	7,566	19%
Ethiopie	25,209	3,865	15%
Gambie	686	445	65%
Ghana	31,294	n.d.	n.d.
Guinée	15,913	8,551	54%
Kenya	18,461	1,054	6%
Lesotho	639	119	19%
Liberia	7,317	0	0%
Madagascar	11,641	7,255	62%
Malawi	3,992	n.d.	n.d.
Mali	14,726	9,896	67%
Maurice	5,603	0	0%
Namibie	5,335	2,787	52%
Niger	7,385	6,612	90%
Nigeria	20,821	8,241	40%
Sénégal	13,413	444	3%
Ouganda	3,668	2,386	65%
Tanzanie	39,340	31,773	81%
Zimbabwe	3,386	1,254	37%
Total	282,025	99,735	35%

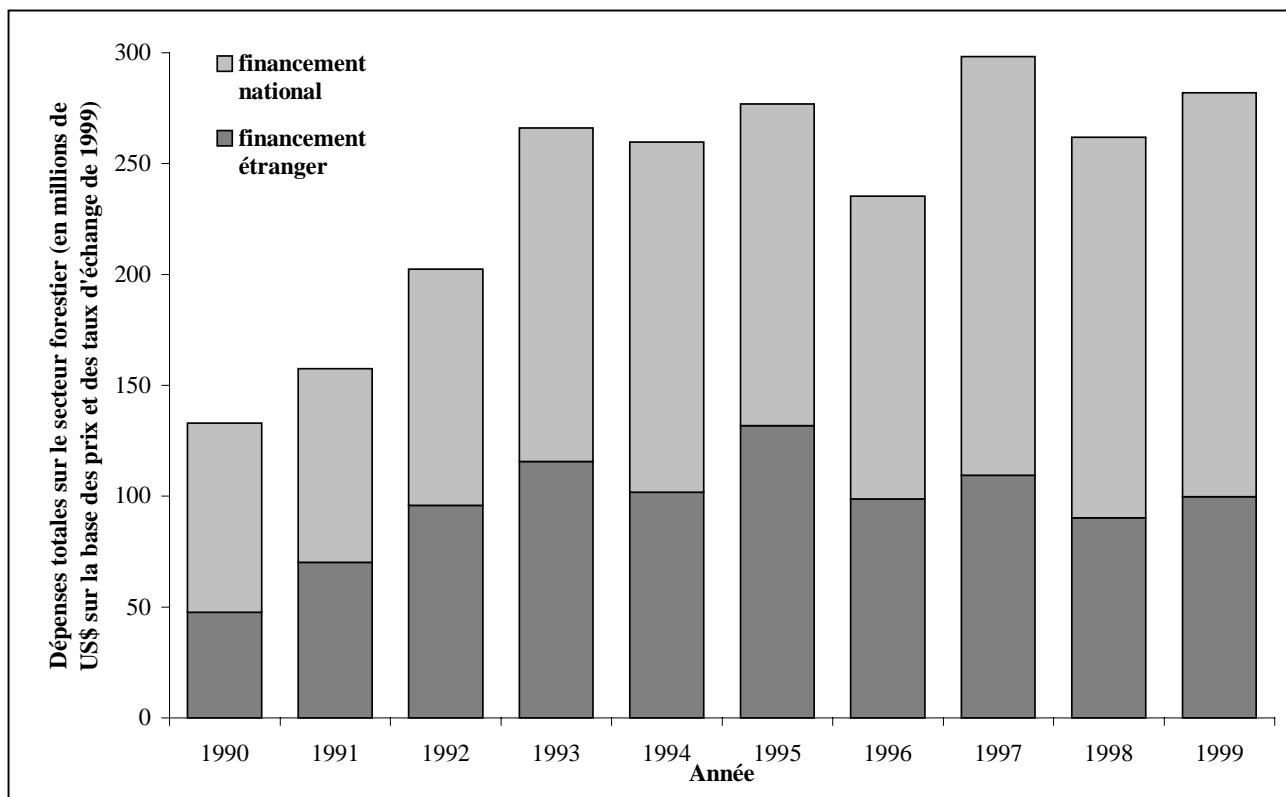
On note que les financements extérieurs sont très variables suivant les pays en Afrique. Sur la base de ces informations, il semble que l'on puisse classer les pays dans trois catégories:

- Quelques pays ont des secteurs forestiers relativement importants et bien développés, des dépenses publiques élevées en faveur de ce secteur et un soutien externe relativement faible. Il s'agit généralement de pays où les niveaux des recettes perçues sont aussi relativement élevés (ex: Côte d'Ivoire, République centrafricaine et Ethiopie).
- Quelques pays ont aussi des dépenses publiques assez importantes, mais ils bénéficient aussi d'un soutien externe élevé (Madagascar, Mali, Tanzanie).
- La plupart des pays où les niveaux des dépenses publiques en faveur du secteur forestier sont faibles, ont aussi un soutien externe relativement élevé. Dans la majorité d'entre eux, la foresterie n'est pas une activité économique importante et elle est surtout appréciée pour les avantages socio-économiques et environnementaux qu'elle peut procurer. Ces priorités sont généralement reflétées dans les types de projets et de programmes que les donateurs externes tendent à soutenir.

Pour l'ensemble des pays figurant dans le tableau, la part des dépenses publiques totales consacrées au secteur forestier qui est financée par des ressources extérieures est en moyenne de 35%. Depuis 1990, cette contribution est passée de 35 à 40% (voir Figure 18). D'après le peu d'informations dont on dispose, il semble que les financements externes varient considérablement d'une année sur l'autre dans la plupart des pays, alors que les financements internes sont beaucoup plus stables. On

notera également que les financements externes tendent à décliner, par rapport au pic de 132 millions de \$EU atteint en 1995.

Figure 18 Les tendances du financement national et étranger dans les dépenses gouvernementales dans le secteur forestier dans certains pays



ACTIVITES SOUTENUES PAR LES GOUVERNEMENTS

DANS LE SECTEUR FORESTIER

La plupart des pays font la distinction entre deux types de dépenses publiques dans le secteur forestier:

- dépenses d'exploitation ou opérationnelles, comprenant les frais de personnel, les services d'utilité publique, les achats de fournitures et les frais de déplacement; et
- dépenses d'investissement, qui comprennent l'achat de biens immobilisés, tels que véhicules, machines et bâtiments ainsi que les dépenses relatives à des projets spécifiques.

En principe, les dépenses relatives à des projets ne devraient pas être incluses dans les dépenses d'investissement (elles comprennent les frais de rémunération du personnel de projet), sauf si le projet débouche sur la création ou l'amélioration d'un actif immobilisé (par exemple d'une plantation forestière). Toutefois, comme la plupart des pays semblent considérer tous les types de dépenses de projet comme des investissements, nous nous conformerons aussi à cette convention.

Les pays ont fourni peu d'informations sur les différents types de dépenses et sur les différentes activités soutenues par les gouvernements. Toutefois, on observe d'une manière générale ce qui suit:

- En général, les dépenses opérationnelles, en particulier les charges de personnel, absorbent l'essentiel des fonds intérieurs alloués par les gouvernements au budget forestier. Ainsi, dans les 17 pays qui ont fourni des informations sur les dépenses d'investissement, 14% seulement des financements intérieurs ont été utilisés pour des investissements en 1999. Dans 10 de ces pays, cette proportion est inférieure à 10% (et à 3% dans sept d'entre eux).
- A l'inverse, la quasi-totalité des financements extérieurs sont consacrés à des investissements (projets). En effet, les ressources extérieures financent la majorité des investissements dans le secteur forestier en Afrique. Dans les 17 pays mentionnés plus haut qui ont fourni des informations à ce sujet, 73% des dépenses d'investissement totales en 1999 ont été financées par un appui extérieur.
- Les seuls pays qui ont des programmes d'investissement nationaux d'une certaine importance dans le secteur forestier (plus d'un million de \$EU par an) sont la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, le Mali et le Sénégal.

La majorité des pays n'ont pas pu déterminer la part des dépenses du gouvernement qui a été allouée à l'aménagement durable des forêts, en raison de la vaste gamme de sujets couverts par les projets forestiers. Cependant, les projets d'investissement les plus courants semblent être les projets de reboisement, axés sur la foresterie communautaire, la foresterie commerciale ou la lutte contre la désertification, ou les projets d'investissement infrastructurels.

Les investissements d'infrastructure qui ont été identifiés avec précision étaient pour la plupart financés par un appui extérieur et axés sur l'achat d'équipement et la création de bâtiments destinés

à des activités spécifiques (exemple: établissements de recherche, d'enseignement et de formation). Cependant, beaucoup de pays ont remarqué que ces aspects du développement forestier reçoivent encore des fonds insuffisants pour soutenir les types de travaux qui s'imposent à présent.

Presque tout l'argent dépensé pour des projets forestiers de portée plus générale a été investi dans les domaines de la foresterie communautaire et de la gestion des zones protégées. Les investissements de ce type semblent attirer des formes très diverses d'appui extérieur, notamment de la part d'organismes comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'UICN, les ONG internationales et les organismes de bienfaisance, en plus des sources traditionnelles d'appui extérieur aux projets et aux programmes du secteur.

FLUX GLOBAL DE FONDS ENTRE LES GOUVERNEMENTS ET LE SECTEUR FORESTIER

Le Tableau 7 présente une synthèse de l'ensemble des flux financiers entre le secteur forestier et les gouvernements, en 1999. Dans les pays couverts par l'étude, ce tableau montre qu'en moyenne, les sources de financement destinées à alimenter les dépenses des gouvernements en rapport avec des politiques et programmes forestiers se répartissent assez régulièrement comme suit:

- recettes forestières: 26%;
- dépenses intérieures nettes des gouvernements (dépenses totales des gouvernements financées par des ressources intérieures moins recettes forestières): 33%; et
- sources extérieures: 41%.

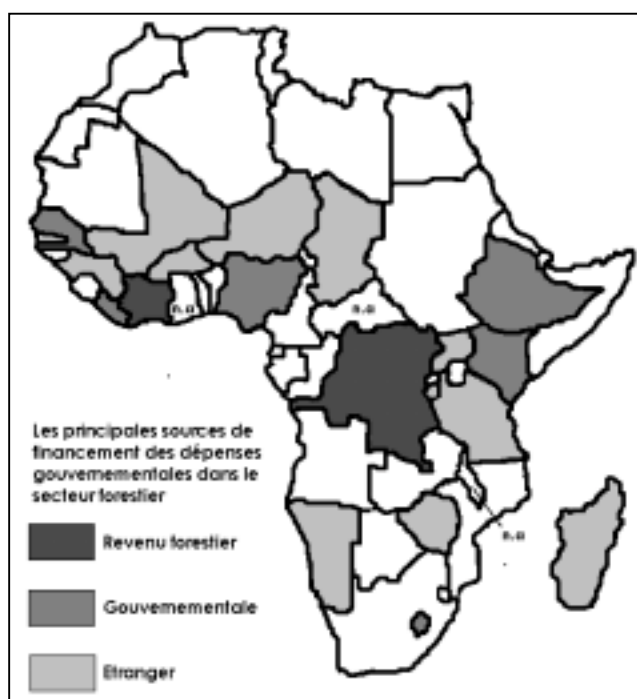
Toutefois, ce tableau montre aussi l'écart considérable entre les pays, en termes de leur capacité à financer leurs politiques et programmes forestiers à partir de différentes sources. Seules la République centrafricaine et la Côte d'Ivoire semblent recouvrer des recettes forestières suffisantes pour couvrir le montant total des dépenses qu'elles consacrent au secteur forestier. Aucun des autres pays ne perçoit suffisamment de recettes pour couvrir ses dépenses totales ou même seulement ses dépenses financées par des sources intérieures. Ainsi, tous ces pays se caractérisent par un flux net de fonds, du gouvernement vers le secteur forestier.

Tableau 7 Synthèse des recettes forestières totales, des dépenses publiques consacrées au secteur et des sources de financement en 1999

Pays	Recettes forestières	Dépenses publiques			Sources de financement		
		Financement interne	Financement externe	Total	Recettes forestières	Gouvernement (net)	Externe
Burkina Faso	780	2,201	2,328	4,530	17%	31%	51%
Burundi	50	193	1,198	1,391	4%	10%	86%
République centrafricaine	5,566	1,030	n.d.	1,030	<541%	n.d.	n.d.
Tchad	60	471	3,960	4,431	1%	9%	89%
RD Congo	803	1,277	0	1,277	63%	37%	0%
Côte d'Ivoire	41,561	32,971	7,566	40,538	103%	-21%	19%
Ethiopie	2,283	21,345	3,865	25,209	9%	76%	15%
Gambie	225	242	445	686	33%	2%	65%
Ghana	12,559	31,294	n.d.	31,294	<40%	n.d.	n.d.
Guinée	902	7,362	8,551	15,913	6%	41%	54%
Kenya	1,845	17,407	1,054	18,461	10%	84%	6%
Lesotho	44	521	119	639	7%	75%	19%
Liberia	3,100	7,317	0	7,317	42%	58%	0%
Madagascar	2,734	4,385	7,255	11,641	23%	14%	62%
Malawi	110	3,992	n.d.	3,992	<3%	n.d.	n.d.
Mali	321	4,830	9,896	14,726	2%	31%	67%
Maurice	770	5,603	0	5,603	14%	86%	0%
Namibie	68	2,548	2,787	5,335	1%	46%	52%
Niger	351	773	6,612	7,385	5%	6%	90%
Nigeria	2,572	12,580	8,241	20,821	12%	48%	40%
Sénégal	1,579	12,969	444	13,413	12%	85%	3%
Ouganda	763	1,282	2,386	3,668	21%	14%	65%
Tanzanie	2,763	7,567	31,773	39,340	7%	12%	81%
Zimbabwe	908	2,132	1,254	3,386	27%	36%	37%
Total (sans la RCA, le Ghana et le Malawi)	64,482	145,975	99,735	245,709	26%	33%	41%

Source: rapports de pays. Note: tous les chiffres sont donnés en \$EU aux taux de change de 1999.

Figure 19 Les principales sources de financement du secteur forestier en Afrique en 1999



Le Tableau montre aussi que les sources de ce flux net sont très différentes d'un pays à l'autre. Si l'on excepte l'Ethiopie, les pays dans lesquels la part des recettes forestières perçues est la plus faible sont aussi ceux où le soutien externe est le plus élevé. Les pays qui tendent à percevoir des recettes plus élevées bénéficient aussi de financements intérieurs plus élevés que l'appui apporté de l'extérieur. Ces différences sont illustrées à la Figure 19, qui montre la principale source de financement des dépenses publiques forestières, dans chaque pays.