$$$

RÉGIME FISCAL FORESTIER ET DÉPENSES DE L'ETAT EN FAVEUR DU SECTEUR FORESTIER AU KENYA

D K Mbugua

Conservateur adjoint des forêts
Gouvernement du Kenya

Division des politiques et de la planification forestières, Rome
Bureau régional pour l'Afrique, Accra

Mai 2003

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Tous droites réservés. Aucune de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable du déteneur des droites d'auteur. Toute demande d'autorisation devra être adressée au Directeur de la Division de l'information, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, et comporter des indications précises relatives à l'objet et à l'étendue de la reproduction.

© FAO 2003

TABLE DES MATIÈRES

NOTE D'INFORMATION SUR LE PROGRAMME FAO SUR LE FINANCEMENT DES FORETS vii

LISTE DES SIGLES ADOPTÉS DANS LE RAPPORT ix

RÉSUMÉ xi

RÉSUMÉ EXECUTIF xiii

1 INTRODUCTION 1

1.1 Bref aperçu du développement du secteur des forêts au Kenya 1

1.2 Situation actuelle du secteur forestier au Kenya 2

2 DESCRIPTION DU RÉGIME FISCAL FORESTIER 3

2.1 Taxes sur la production de bois rond 3

2.1.1 Taxes sur l'exploitation du bois rond dans les plantations forestières 3
2.1.2 Taxes sur l'exploitation du bois rond dans les forêts naturelles 3

2.2 Taxes sur la production de produits forestiers non ligneux et les services procurés par les forêts 5

2.2.1 Culture et pâturage 5
2.2.2 Gommes et résines 5
2.2.3 Structures touristiques 6
2.2.4 Autres produits forestiers secondaires 6

2.3 Taxes sur la production des produits transformés 7

2.4 Taxes sur la vente des produits forestiers 7

2.5 Autres taxes 7

2.5.1 Autres taxes versées aux autorités locales et centrales 7
2.5.2 Taxes négociées et obligations 8
2.5.3 Amendes et sanctions 8

3 ADMINISTRATION DU RÉGIME FISCAL FORESTIER 9

3.1 Etablissement des taxes forestières 9

3.1.1 Méthode de valeur résiduelle 9
3.1.2 Méthode des coûts de remplacement 10
3.1.3 Taxes fixées administrativement 10
3.1.4 Révision des taxes forestières 11

3.2 Evaluation des taxes ... 11

3.2.1 Evaluation du volume sur pied ... 11
3.2.2 Méthode du cubage au sol ... 12
3.2.3 Méthode du pesage du chargement ... 13
3.2.4 Autres méthodes d'évaluation ... 13

3.3 Recouvrement des taxes ... 13

3.4 Implication des autres institutions dans le régime fiscal forestier ... 14

3.5 Tendances historiques du régime forestier fiscal au Kenya ... 15

3.6 Recouvrement de l'ensemble des taxes forestières et redistribution ... 15

3.6.1 Recettes collectées sur la production de pâte à papier ... 16
3.6.2 Recettes collectées sur la production des grumes de sciage ... 16
3.6.3 Recettes provenant de la production de perches ... 17
3.6.4 Autres recettes perçues par le Département des forêts ... 18
3.6.5 Recouvrement de l'ensemble des recettes ... 18

4 DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR FORESTIER ... 21

4.1 Calcul du budget ... 21

4.1.1 Ancien mode de calcul du budget ... 21
4.1.2 Processus de révision du budget ... 22

4.2 Dépenses du Département des forêts ... 22

4.3 Dépenses des autres institutions forestières nationales ... 24

4.3.1 Institut forestier du Kenya ... 24
4.3.2 Institut de recherche sur les forêts du Kenya ... 25
4.3.3 Activités statistiques du secteur forestier ... 26

4.4 Prêts et subventions au secteur forestier ... 26

5 DISCUSSION ET CONCLUSIONS ... 27

5.1 Evaluation globale du régime forestier fiscal ... 27

5.1.1 Recommandations pour améliorer le régime fiscal forestier ... 27

5.2 Impact du régime fiscal forestier sur l'aménagement durable des forêts ... 29

5.2.1 Recommandations pour une réforme institutionnelle ... 31

5.3 Dépenses publiques en faveur de l'aménagement durable des forêts ... 31

5.3.1 Dépenses en faveur de l'aménagement durable des plantations ... 31
5.3.2 Dépenses en faveur de la gestion des forêts naturelles ... 32
5.3.3 Recommandations pour améliorer les dépenses publiques ... 33

5.4 Effets des autres politiques fiscales sur l'aménagement durable des forêts ... 33

5.5 Appui global du gouvernement au secteur forestier ... 34

5.5.1 Politique et législation forestières ... 34
5.5.2 Autres politiques ... 36
5.5.3 Remarques de conclusion ... 37

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 39

ANNEX 1: RÉCAPITULATIF DU SECTEUR FORESTIER DU KENYA 41

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Redevances pour l'exploitation du bois rond dans les plantations forestières ... 3
Tableau 2 Redevances pour la coupe du bois rond dans les forêts naturelles en 2000- 2001 ... 4
Tableau 3 Taxes sur les autres produits forestiers secondaires ... 6
Tableau 4 Droits d'obtention d'une licence d'exploitation annuelle pour les produits forestiers transformés ... 7
Tableau 5 Ensemble des recettes collectées sur la production de pâte à papier ... 16
Tableau 6 Ensemble des recettes collectées sur la production de grumes de sciage ... 17
Tableau 7 Ensemble des recettes collectées sur la production de perches ... 17
Tableau 8 Ensemble des recettes collectées sur la production de bois de feu ... 18
Tableau 9 Recettes totales perçues par le Département des forêts de 1993-94 à 1999-2000 ... 18
Tableau 10 Allocations budgétaires et dépenses du Département des forêts de 1993-94 à 2000-01 ... 23
Tableau 11 Dépenses de l'Institut forestier du Kenya de 1992-93 à 2000-01 ... 25
Tableau 12 Dépenses de l'Institut de recherche sur les forêts du Kenya de 1995-96 à 2000-01 ... 26
Tableau 13 Superficie des forêts par type, structure foncière et intégration dans les taxes ... 41
Tableau 14 Nombre de compagnies travaillant dans le secteur forestier ... 41
Tableau 15 Récapitulatif des taxes payées par le secteur forestier en plus des taxes forestières ... 41
Tableau 16 Liste des institutions du secteur forestier recouvrant les taxes et donnant un reçu pour paiement aux compagnies ... 41

NOTE D'INFORMATION SUR LE PROGRAMME FAO SUR LE FINANCEMENT DES FORETS

Il est généralement reconnu que les aspects financiers sont les facteurs les plus importants car ils peuvent avoir un impact sur la gestion durable des forêts. De ce fait, le Département Forestier de la FAO a mis en action un programme de travail sur le financement des forêts, pour examiner l'impact des politiques mises en place par les gouvernements (dans le secteur forestier et ailleurs) sur le financement du secteur forestier ainsi que sur l'aménagement durable des forêts.

Le moyen le plus important qu'aient les gouvernements pour affecter le financement dans le secteur forestier est la politique fiscale, qu'ils imposent au secteur. En ce qui concerne les forêts appartenant ou gérées par l'état, il y une charge pour l'exploitation des ressources forestières, qui, quand mises en place, ont un impact sur les montants et les types d'investissement dans le secteur. Durant les dernières trente années, beaucoup de choses ont été écrites sur le sujet. De plus, d'autres politiques fiscales telles que les taxes et les subventions à l'intérieur ou en dehors du secteur, peuvent avoir un très grand impact sur le domaine forestier.

Le but de ce document de travail est de revoir l'impact des politiques fiscales sur l'aménagement durable des forêts, ainsi que sur d'autres domaines tels que les régimes fonciers, qui ont un impact sur le financement des forêts. Cependant, ce travail essaiera d'aller au-delà de la simple analyse financière des politiques actuelles (qui ont déjà été traitées) pour examiner plus généralement les aspects sociaux, institutionnels, ainsi que politiques de ces reformes. Il est souhaité que ce programme de travail assiste les administrateurs forestiers dans l'identification des manières plus pratiques pour revoir leurs politiques fiscales et par conséquent, les aider à poursuivre leur but dans le cadre de l'aménagement durable des forêts.

Ce programme de travail a été financé par le Programme Ordinaire de FAO et le Programme de Partenariat CE-FAO pour l'Aménagement Durable des Forêts dans les pays ACP. Une grande partie du travail a été fait par des experts et des institutions locales mais supervisés et assistés par la FAO.

Les rapports sont édités et émis dés leur arrivé. Cependant, le contenu et le style sont très légèrement modifiés afin de rendre les rapports plus clairs. Par ailleurs, la présentation des rapports est aussi uniformisée. FAO invite les lecteurs à soumettre des informations qu'ils croient utiles dans le cadre de ce travail. Ces informations peuvent être envoyées aux responsables de l'étude cités ci-dessous, qui pourront fournir davantage d'informations sur le sujet :

M Adrian Whiteman
Fonctionnaire forestier (études sectorielles)
Division des politiques et de la planification forestières
Département des forêts
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
Rome, 00100, ITALY
Tél: (39-06) 5705 5055
Fax: (39-06) 5705 5137
Email: adrian.whiteman@fao.org

M Peter Lowe
Fonctionnaire forestier régional
Bureau régional de la FAO pour l'Afrique
Gamel Abdul Nasser Road
PO Box 1628
Accra, GHANA
Tél: (233-21) 675000 ext. 3404
Fax: (233-21) 668427
Email: peter.lowe@fao.org

LISTE DES SIGLES ADOPTÉS DANS LE RAPPORT

AIA	Appropriation In Aid
cm	Centimètre
LE DF	Département des forêts
LE DFGO	Département des forêts pour les questions courantes
GTZ	Office allemand de la coopération technique
ha	Hectare
KEFRI	Institut pour la recherche forestière du Kenya
KFMP	Plan directeur pour les forêts du Kenya
Kg	Kilogramme
Ksh	Shilling(s) du Kenya
m3	Mètre cube
MTEF	Cadre des dépenses à moyen terme
PPM	Usines panafricaines de papier
spp	Espèces
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
$EU	Dollars des Etats-Unis

RÉSUMÉ

Le Département des forêts du Kenya gère et administre le secteur forestier de l'Etat. Les recettes forestières proviennent avant tout des produits forestiers principaux (spécialement du bois rond des plantations forestières), et des petits montants payés en droits de licence et provenant des produits forestiers secondaires. De plus, d'autres taxes et droits sont aussi collectés à partir du secteur des forêts par les autres secteurs du gouvernement.

Les taxes forestières sont supposées couvrir les coûts de gestion des forêts. Le processus utilisé pour établir les taxes et évaluer et collecter les recettes a été amélioré cependant, le recouvrement total des recettes n'est toujours pas suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses. La plupart des recettes forestières sont créditées au Trésor qui, en retour, finance le budget du Département des forêts. En outre, les donateurs fournissent la majorité des financements du budget de développement du Département des forêts.

Le budget total du Département des forêts est insuffisant, entraînant un sous-investissement conséquent dans l'aménagement des forêts et les autres activités. Ce rapport présente une série de recommandations pour augmenter les recettes et l'efficacité du Département des forêts.

RÉSUMÉ EXECUTIF

Les forêts à couvert forestier dense du Kenya s'étendent actuellement sur 2,35 millions d'ha et sont divisées en deux catégories: les forêts protégées (1,57 million d'ha) et les forêts non protégées (0,78 million d'ha). De plus, le Kenya possède environ 2,10 millions d'ha de terres boisées avec 24,80 millions d'ha de *bush* et 10,70 millions d'ha de terres boisées à pâturage. Enfin, on peut recenser 9,54 millions d'ha de terres à végétation ligneuse présente sur les exploitations agricoles et les zones habitées.

Le Département des forêts (le DF) gère toutes les forêts protégées et, par le biais d'accords, gère 180 000 ha de terres forestières non protégées qui appartiennent aux autorités locales. Sur cette superficie totale, le DF gère les plantations forestières qui couvrent environ 170 000 ha spécialement aménagés pour la production de bois rond.

La majorité des recettes forestières provient des taxes (redevances) sur les principaux produits forestiers (comme le bois rond) avant tout récoltés dans les plantations forestières. Toutes ces recettes sont versées au Trésor. Une petite partie de ces recettes provient des droits payés pour obtenir des licences d'exploitation et des taxes sur les produits forestiers secondaires (produits forestiers non ligneux et services procurés par les forêts), qui sont crédités directement au budget du Ministère. D'autres taxes sont payées par le secteur aux autres services du gouvernement central et des autorités locales.

En ce qui concerne la production de bois rond provenant des plantations forestières, les taxes forestières sont fixées avec la méthode des coûts de remplacement. Celle-ci détermine les taxes à recouvrir pour couvrir la totalité des frais pour aménager les forêts. Ces taxes doivent être versées par tous les producteurs mais les usines de pâte et papier sont moins taxées du fait qu'elles doivent rester concurrentes avec les produits importés. Dans les forêts naturelles, des taxes assez élevées ont été fixées pour décourager l'utilisation de la ressource et pour laisser les arbres se régénérer.

Le DF est la seule institution qui évalue et collecte les taxes forestières. Le montant total des taxes à verser est calculé à partir d'une évaluation du volume sur pied et une procédure détaillée est utilisée pour le calculer. De plus, le cubage au sol (évaluation du volume abattu) et le poids sont aussi parfois utilisés pour évaluer les taxes. En général, il existe certains problèmes, les déclarations étant inférieures aux volumes et taxes évalués.

L'ensemble des recettes perçues est inférieur au chiffre attendu en raison des faibles taxes versées et de la sous-évaluation des taxes. De plus, il y a aussi certains problèmes d'arriérés. Le montant total des taxes versées a chuté de 216 millions de Ksh en 1993-94 à 128 millions de Ksh en 1999-00, en raison des problèmes évoqués ci-dessus et du déclin de l'exploitation forestière. Cette baisse est due à l'interdiction d'exploiter les forêts naturelles et aux restrictions du DF sur la production des plantations forestières (en raison du manque de financement pour la reforestation).

Le budget total du DF a chuté de 1,076 millions de Ksh en 1993-94 à 883 millions de Ksh en 2000-01. Les dépenses d'exploitation sont financées par le gouvernement et se sont légèrement accrues sur cette période. Toutefois, les dépenses de développement sont largement financées par les donateurs et se sont réduites ces dernières années. Actuellement, le financement de l'Etat se concentre avant tout sur les salaires, mais sans grande efficacité ni stabilité le personnel ne possédant pas les instruments et l'équipement nécessaires pour

travailler. Les principales autres institutions publiques intervenant dans le secteur forestier sont l'Institut de recherche sur les forêts du Kenya qui souffre des mêmes problèmes budgétaires.

Le régime fiscal forestier du Kenya peut être amélioré de différentes manières. Tout d'abord, la bonne mise en œuvre des politiques d'évaluation et de vente pourrait accroître les recettes de manière substantielle. De plus, le montant total des taxes (redevances) doit être perçu et les taxes doivent être révisées régulièrement pour refléter le prix du marché des produits. Les enchères publiques et les ventes de bois appelant à la concurrence peuvent y contribuer ainsi qu'elles peuvent améliorer la collecte des données et la gestion de l'information qui peut, à son tour, faciliter le recouvrement des recettes.

L'indépendance financière du DF serait le meilleur moyen d'augmenter les mesures incitatives pour recouvrir l'ensemble des recettes forestières et améliorer l'efficacité. De plus, le DF devrait pouvoir garder une certaine proportion des recettes forestières collectées afin de les réinvestir dans l'aménagement des forêts. Il est également suggéré de développer des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour l'aménagement des plantations forestières et le développement de la foresterie agricole.

Plus globalement, il est nécessaire d'accroître la participation des autres parties prenantes du secteur si l'on se fixe comme objectif l'aménagement durable des forêts. Le DF travaille en ce sens et met en œuvre de nouvelles politiques et législations forestières en même temps qu'il révise les anciennes politiques et législations.

1 INTRODUCTION

1.1 Bref aperçu du développement du secteur des forêts au Kenya

Au début du 20ème siècle il y a eu un consensus sur la durabilité de la production ligneuse dans les forêts naturelles. Ces forêts qui ont une croissance beaucoup plus lente comparé aux plantations d'espèces exotiques, à croissance rapide, expérimentées lors des premiers essais forestiers. Ainsi, à la différence des autres pays africains tropicaux, les premiers colonisateurs ont surtout développé des plantations exotiques dans le pays.

Autour des années 1945, le Kenya a mis en place un premier programme systématique de remplacement des forêts (par exemple en remplaçant les forêts naturelles indigènes par des plantations d'espèces exotiques) et en replantant pour pratiquer des coupes à blanc dans les plantations industrielles. Avec le système de *shamba* (une forme de *taungya*), les forestiers étaient contractés une partie de l'année pour planter des cultures vivrières et travailler dans les plantations forestières. Cette récolte vivrière entre les cultures et la production arboricole était établie durant les trois premières années des quatre années de rotation triennale, jusqu'à ce que les jeunes plants soient assez grands pour supporter une exploitation satisfaisante de la production alimentaire.

Sur le temps, les arbres de ces plantations forestières tendent fondamentalement à ne pas comporter de coût pour le Département des forêts (le DF) et, au sein du système, le DF a pu établir un réseau national de plantations forestières industrielles de base. Les principales espèces plantées étaient des conifères exotiques (cyprès et pins), en même temps qu'un nombre important d'eucalyptus.

Au début des années 70, afin de résoudre le problème d'augmentation de la demande en bois, le gouvernement a décidé de rechercher des capitaux externes pour financer un programme de développement des forêts. Ce programme a été conçu pour accroître la production industrielle de bois rond en tant que réserve de matières premières pour l'industrie forestière nationale.

La Banque mondiale est la principale institution financière qui finance le développement des plantations forestières. Ses financements se sont étalés sur quatre phases comme indiqué ci-dessous:

1970-1974: 4 millions de $EU 1975-1980: 55 millions de $EU
1982-1989: 68,2 millions de $EU 1992-1997: 26,3 millions de $EU

Avec ce financement, le DF a pu développer 170 000 ha de plantations forestières.

Au milieu des années 80, on a pu voir un franc déclin des activités du DF en tant qu'organisme publique chargé de l'aménagement des plantations forestières sans doute du fait du manque de soutien politique. Les principaux problèmes sont le manque d'appui politique, une attribution budgétaire inadéquate, et le changement de comportement et l'évolution des compétences et de la motivation du personnel, amenant le secteur forestier a être moins efficace. Jusqu'à présent, le retard important pris dans le développement des plantations et la sylviculture n'a cessé d'augmenter et la qualité de mise en œuvre de ces plantations forestières est généralement assez faible.

Les conséquences sont clairement visibles dans les projections récentes de l'offre et de la demande pour les produits forestiers. Par exemple, d'après le Plan directeur pour les forêts du Kenya de 1994, on estime que la croissance future en offre de bois ne permettra pas de conserver le rythme face à l'augmentation projetée au-delà de l'année 2000. Par conséquent, le déficit national total en produits forestiers devrait croître de 997,000 m^3 en 2005 à 6,841,000 m^3 en 2020.

1.2 Situation actuelle du secteur forestier au Kenya

Les forêts à couvert forestier dense du Kenya s'étendent actuellement sur 2,35 millions d'ha et sont divisées en deux catégories: les forêts classées (1,57 million d'ha) et les forêts non classées (0,78 million d'ha). De plus, le Kenya possède environ 2,10 millions d'ha de terres boisées avec 24,80 millions d'ha de *bush* et 10,70 millions d'ha de terres boisées à pâturage. Enfin, on peut recenser 9,54 millions d'ha de terres à végétation ligneuse présente sur les exploitations agricoles et les zones habitées (Wass, 1995).

Le secteur forestier du Kenya est devenu un programme important au niveau national qui contribue à la croissance de l'économie. Par exemple, la valeur de la production des produits forestiers est estimée à 2 milliards de Ksh par an, ce qui équivaut à environ 10 pour cent du Produit intérieur brut agricole du pays (KEFRI, 1999).

Le DF gère toutes les forêts classées, et par le biais d'accord, est aussi responsable d'autres forêts non classées protégées de 180 000 ha qui appartiennent aux autorités locales. Au sein de cet ensemble, le DF gère les plantations forestières qui couvrent environ 170 000 ha et qui sont spécialement aménagées pour la production industrielle de bois rond. Historiquement, le DF est le principal producteur de bois rond et représente l'autorité en matière de forêts au niveau national mais est aussi le gestionnaire responsable des ressources forestières de l'Etat. Le DF est principalement financé sur des fonds externes, plus certains financements locaux (principalement utilisés comme bénéfices personnels et aussi grâce à une petite proportion des opérations et du budget d'entretien).

Les recettes forestières proviennent des zones forestières sous l'autorité du DF. Les plantations forestières représentent l'unique source importante de recettes collectées par le DF. De plus, le DF perçoit aussi les recettes provenant des taxes forestières prélevées sur l'exploitation des forêts naturelles et sur les produits forestiers non ligneux (produits forestiers secondaires). Le DF ne perçoit pas les recettes sur la production de bois rond ou des autres produits forestiers provenant des immenses zones de *bush* et de terres boisées à pâturage. Ces zones appartiennent à l'Etat et sont généralement utilisées par les pasteurs nomades.

2 DESCRIPTION DU RÉGIME FISCAL FORESTIER

2.1 Taxes sur la production de bois rond

Les taxes forestières sont perçues sur la production du bois rond provenant des plantations forestières et des forêts naturelles.

2.1.1 Taxes sur l'exploitation du bois rond dans les plantations forestières

Le DF commercialise les produits en bois rond industriels suivants provenant des plantations forestières:

- coupe à blanc de grumes de cyprès;
- coupe à blanc de grumes de pin;
- éclaircie de grumes de cyprès;
- éclaircie de grumes de pin;
- poteaux;
- pâte à papier;
- combustible.

Les redevances sur les produits en bois rond sont calculées à partir de la moyenne du coût de remplacement (voir section 0) et sont présentés dans le Tableau 1 ci-dessous. Toutefois, il faut noter que le DF ne collecte pas toujours le montant total de ces redevances (voir le Tableau 5 par exemple).

Tableau 1 Redevances pour l'exploitation du bois rond dans les plantations forestières

Produit	Prix (en Ksh)
Coupe à blanc de cyprès	1,058 par m^3
Eclaircie de pin	945 par m^3
Coupe à blanc de pin	963 par m^3
Eclaircie de pin	832 par m^3
Pâte à papier	945 par m^3
Bois de feu	198 par m^3
Poteaux	
Diamètre de 5-10 cm (feuillus)	4 par mètre linéaire
Diamètre de 10-15 cm (feuillus)	6 par mètre linéaire
Diamètre de 5-10 cm (résineux)	3 par mètre linéaire
Diamètre de 10-15 cm (résineux)	6 par mètre linéaire

Note: les poteaux sont définis comme des grumes ayant un diamètre supérieur à 15 cm. Les grumes d'un diamètre supérieur sont assujetties à une taxe (éclaircie et coupe à blanc).

2.1.2 Taxes sur l'exploitation du bois rond dans les forêts naturelles

Les taux de redevances pour l'exploitation du bois rond dans les forêts naturelles sont présentés dans le Tableau 2 ci-dessous. Ce taux de redevance a été délibérément fixé à un niveau assez élevé pour dissuader l'exploitation des forêts naturelles et leur laisser le temps de se régénérer suite à la surexploitation.

Tableau 2 Redevances pour la coupe du bois rond dans les forêts naturelles en 2000-2001

Espèces d'arbre (nom scientifique)	**Usage du bois**	**Redevances (en Ksh/m^3)**
Acacia melanoxylon	Parquet et sculpture en bois	3,605
Afzelia quanzensis	Sculpture en bois et parquet	4,681
Albizzia gummifera	Bois et placage	2,969
Aningeria altissima	Bois et contreplaqué	1,982
Antiaris toxicaria	Bois et meuble	2,430
Araucaria spp	Bois	280
Avicenia marina	Bois et perche	233
Bosquiea phoberos	Placage et meuble	2,969
Brachylaena huillensis	Sculpture en bois et parquet	4,053
Brachystegia speciformis	Bois	1,982
Bruguieria gymnorhiza	Sculpture en bois, bois et perche	233
Casuarina equisetifolia	Bois et perche	262
Chlorophora excelsa	Meuble et parquet	4,681
Chrysophyllum albida	Bois et contreplaqué	2,430
Combretum schumanii	Sculptures en bois et parquet	2,969
Cordia spp	Meuble	4,053
Croton macrostachys	Bois de construction et contreplaqué	2,430
Croton megalocarpus	Bois de construction et contreplaqué	2,430
Cynometra webberi	Sculpture en bois	2,969
Dalbergia melanoxylon	Sculpture en bois	4,681
Dombeya goetzenii	Menuiserie	2,969
Erythrophleum guinensis		2,969
Euphorbia spp	Contreplaqué	2,430
Fagara macrophylla	Fabrication de meuble	2,969
Ficus spp	Contreplaqué	2,430
Funtumia africana	Bois de construction et contreplaqué	2,430
Hagenia abyssinica	Menuiserie et parquet	4,681
Juniperus procera	Menuiserie, meuble et parquet	5,400
Maesopsis eminii	Menuiserie, meuble et parquet	2,969
Manilkara butugi	Bois et meuble	2,969
Manilkara zanzibarensis	Construction de bateau, meuble et menuiserie	3,889
Nesogordonia parvifolia		2,969
Nesogordonia spp		2,969
Newtonia buchananii	Bois et meuble	2,969
Newtonia paucijuga	Bois	2,969
Ocotea usambarensis	Menuiserie et meuble	9,363
Olea africana	Parquet et sculpture en bois	4,681
Olea hochestetteri	Parquet, sculpture en bois et meuble	4,681
Olea welwitschii	Parquet, sculpture en bois et meuble	6,133
Podocarpus africana	Bois et meuble	3,609
Polyscias kikuyuensis	Contreplaqué	2,969
Prunus africana	Chargement, ponts et parquet	4,681
Terminalia catappa	Bois et perche	2,969
Terminalia kilimetischarica	Sculpture en bois	2,969
Trachylobium verrucosum	Construction de bateau, meuble et bois	2,969
Trichilia roka	Meuble et plaquage	2,969
Vitex doniana	Bois et meuble	2,969
Vitex keniensis	Meuble et plaquage	4,681
Ensemble des autres espèces		352

2.2 Taxes sur la production de produits forestiers non ligneux et les services procurés par les forêts

Au Kenya, les principaux produits forestiers non ligneux et les services procurés par les forêts sont les suivants:

- gommes et résines;
- hôtels et gîtes;
- cultures exotiques;
- pâturages;
- terre et murram (latérite);
- asparagus;
- miel;
- carrières;
- graminées;
- eau;
- herbes médicinales.

Le DF gère et régule l'extraction de tous les produits forestiers non ligneux (connus localement comme les produits forestiers secondaires). La production de la majorité de ces produits est régulée par un système de licence accordée selon leur disponibilité revu chaque année. Les taxes spécifiques sur les produits secondaires sont présentées ci-dessus.

2.2.1 Culture et pâturage

Le développement des plantations forestières au Kenya est réalisé selon la méthode apportée par les colonisateurs (type de *taungya*). Dans ce système, les cultures s'étalent sur une période de trois ans suite à laquelle des arbres sont plantés sur les sites et il n'est plus possible de cultiver. Après trois ans, les fermiers reçoivent de nouvelles terres pour cultiver.

Dans les zones libres de chaque unité de gestion forestière, des lots sont attribués aux fermier pour les cultures et le pâturage en échange du règlement d'une taxe nominale de 330 Ksh par hectare par an. Pour le pâturage, un droit de pâturage est prélevé en plus des 33 Ksh par tête de bétail et 11 Ksh par mouton sont aussi prélevés chaque mois. Ces redevances sont seulement fixées sur les cultures et le pâturage et aucune construction n'est permise dans la forêt.

Le forestier responsable d'une station doit déterminer la capacité actuelle de la superficie disponible pour les cultures et les pâtures et pour allouer une superficie de manière équitable entre tous ceux qui en font la demande. Comme ils sont normalement consignés à l'entrée de la station, les récépissés délivrés aux exploitants sont utilisés pour déterminer s'ils peuvent faire pâturer leur animaux dans la forêt et cela pour un nombre précis d'animaux

2.2.2 Gommes et résines

L'extraction des gommes et résines est assujettie aux taxes suivantes prélevées par le DF:

- **Droits annuels de demande de licence:** l'extraction de ces produits est contrôlée par une licence annuelle et le DF fixe un droit de demande de licence de 1 000 Ksh.

- **Droits pour une licence d'activité:** même si les demandes sont approuvées, les exploitants acceptés doivent payer des droits au DF pour une licence d'exploitation de 8 000 Ksh chaque année.

- **Taxes sur les volumes:** ceux qui ont obtenu une licence paient ensuite des taxes calculées à partir des volumes des gommes et des résines extraits. Actuellement, les taxes du DF sont de 3 Ksh par kilogramme de gomme et résine extrait.

2.2.3 Structures touristiques

Parmi les structures touristiques que l'on trouve dans la forêt, il y a les hôtels, les gîtes, les campings et enfin les maisons d'hôtes. Les lots utilisés pour implanter des hôtels et des gîtes sont normalement loués par les opérateurs durant une période déterminée à un prix fixé administrativement par le DF. Le responsable du projet est donc supposé payer un loyer annuel en fonction de la superficie occupée (actuellement de 1 650 Ksh par hectare par an), plus 15 pour cent payés par les locataires.

Le DF possède aussi des campings et des maisons d'hôtes. Les taxes actuelles fixées par le DF sont de 127 Ksh par adulte, par nuit, et 55 Ksh par enfant, par nuit, pour les camps et 2 000 Ksh par nuit pour dormir dans une maison d'hôte.

2.2.4 Autres produits forestiers secondaires

Les autres produits forestiers secondaires sont récoltés en petites quantités et lorsqu'il y a une demande pour ces produits, des permis sont délivrés sur une base *ad hoc* en dehors des mécanismes normaux d'attribution de licence. Ces producteurs paient pour les quantités qu'ils récoltent et les taxes actuellement prélevées par le DF sur ces produits sont présentées dans le Tableau 4.

Tableau 3 Taxes sur les autres produits forestiers secondaires

Produit	**Taxe (en Ksh)**
Roches calcaires	33 par tonne
Pierres concassées	55 par tonne
Sable	66 par tonne
Silice	198 par tonne
Murram	110 par tonne
Terre	66 par tonne
Graminées	7 par fagot
Mousse	83 par fagot
Asparagus	19 par kg
Tiges de bambou	22 par 25 kg
Ocre rouge	17 par fagot

En plus des taxes listées dans le Tableau 3, les entreprises qui exploitent les carrières doivent aussi payer des droits d'inscription pour obtenir une licence annuelle de 1 000 Ksh et si elles obtiennent cette licence, elles doivent ensuite payer un droit de licence d'exploitation annuelle de 8 000 Ksh. Exploiter une carrière dans la forêt implique surtout d'extraire le murram et les pierres de construction, les demandes de licence étant regroupées pour accorder des licences d'exploitation annuelles.

2.3 Taxes sur la production des produits transformés

Le DF s'intéresse avant tout à la production de bois rond, mais il délivre aussi des licences aux producteurs de produits forestiers transformés. Tous les producteurs paient un droit annuel pour obtenir une licence de 1,000 Ksh mais ils paient aussi des droits annuels pour une licence d'exploitation présentés dans le Tableau 4. Pour les scieries, ces droits dépendent de la taille de la scierie et des trois classes de diamètre qui sont utilisées à cet usage.

Tableau 4 Droits d'obtention d'une licence d'exploitation annuelle pour les produits forestiers transformés

Catégorie	Droits de licence (en Ksh par an)
Licence spéciale (usine de pâte et papier)	120,000
Scierie de grande taille	70,000
Scierie de taille moyenne	30,000
Scierie de petite taille	15,000

2.4 Taxes sur la vente des produits forestiers

Le DF ne prélève aucune taxe sur la commercialisation des produits forestiers. Toutefois, toutes les exportations de produits forestiers doivent être classées et les exportateurs doivent payer une taxe en fonction de ce classement. Ces taxes doivent être versées aux personnes chargées par l'Etat d'effectuer ce classement des produits forestiers.

2.5 Autres taxes

2.5.1 Autres taxes versées aux autorités locales et centrales

Les taxes qui viennent d'être présentées sont seulement versées au DF. De nombreuses personnes et compagnies du secteur forestier doivent aussi payer différents autres types de taxes et droits aux autorités locales et centrales dont entre autres:

- **Taxe sur la valeur ajoutée (TVA):** les compagnies et les personnes indépendantes qui ont un chiffre d'affaires relativement important doivent déclarer leurs activités afin de payer la TVA sur leurs ventes (ensuite versées au gouvernement central).

- **Taxes sur les revenus:** les compagnies et les personnes indépendantes doivent aussi payer des taxes sur les revenus au niveau individuel et/ou de l'entreprise au gouvernement central.

- **Taxes générales:** ces taxes sont versées aux autorités locales pour le développement comme les routes, les ponts, et les autres infrastructures publiques. Cependant, dans certains cas, les recettes perçues sont utilisées pour financer des projets sans rapport aux activités pour lesquelles elles ont été perçues (par exemple le paiement des salaires du personnel des autorités locales). Les montants payés varient d'une autorité à l'autre et sont habituellement perçus par les autorités locales par le biais de postes routiers installés sur les routes du pays.

- **Droits pour les licences commerciales:** ils sont versés au gouvernement central et aux autorités locales. Les montants exigés dépendent de la taille de l'exploitation et des produits vendus.

- **Taxe de restauration et taxes de services:** les entreprises privées qui possèdent des structures touristiques doivent aussi payer une taxe de restauration. Les autorités locales peuvent aussi percevoir d'autres taxes de service sur les compagnies pour différents services.

- **Taxe sur la formation:** afin d'améliorer les rendements de l'industrie forestière, l'Etat prélève une taxe sur la formation pour couvrir ses dépenses en formation des employés des scieries. Ces taxes sont prélevées sur les scieries déclarées à hauteur de 0,25 pour cent de la valeur brute des ventes mensuelles. Le Ministère de la formation industrielle (placé sous la direction du Ministère des travaux publics) prélève des taxes et les reverse ensuite aux différents centres de formation.

2.5.2 Taxes négociées et obligations

En plus des taxes obligatoires présentées ci-dessus, les personnes et les opérateurs du secteur forestier peuvent aussi payer d'autres taxes ou devoir répondre à certaines autres obligations qui font partie de leurs activités, telles que:

- **Création d'infrastructures:** les grandes scieries peuvent avoir à contribuer à la construction d'infrastructures (en particulier l'entretien des routes) lorsque l'Etat ne dispose pas des fonds nécessaires. Ces taxes sont généralement fixées d'un commun accord entre les scieries et les autorités locales.

- **Appui aux programmes de reforestation:** les compagnies qui ont exploitées certaines zones doivent contribuer à la reforestation en contribuant aux coûts du DF.

- **Appui à la recherche:** les usines de pâtes et papier contribuent à certains programmes de recherche sur les forêts.

- **Réhabilitation des carrières:** après avoir exploitées certains sites, les compagnies sont tenues (suivant la Loi minière) de réhabiliter ces sites. Les compagnies déposent une caution pour garantir les opérations de réhabilitation mais les montants déposés sont actuellement si faibles, qu'ils ne peuvent pas couvrir les coûts de ces réhabilitations si les opérateurs manquaient à leur engagement.

Excepté pour la réhabilitation des sites de carrière, ces taxes sont largement volontaires et sont adaptées en fonction des efforts de reforestation de l'Etat.

2.5.3 Amendes et sanctions

La loi forestière (Chap. 385 de la Législation du Kenya) comporte divers amendes pour ceux qui contreviennent à la loi et qui varient selon la nature des violations commises. La loi permet aussi de régler les infractions sur les stations forestières grâce à un forestier assermenté.

3 ADMINISTRATION DU RÉGIME FISCAL FORESTIER

3.1 Etablissement des taxes forestières

Afin d'établir les taxes forestières à prélever, les produits forestiers du Kenya sont classés en deux groupes: les produits forestiers principaux (le bois rond industriel, les perches et les pôteaux et le bois de feu) et les produits forestiers secondaires (graminées et mousses, écorces, résines et gommes, plantes médicinales, jeunes plants, terre et murram, aires de pique-nique et hôtels et plantations, etc.). Les produits forestiers principaux sont avant tout gérés dans une optique de production alors que les produits forestiers secondaires sont récoltés dans une autre optique.

Pour déterminer les taxes à prélever sur les différents produits, le DF prend en compte ces différents paramètres:

- Le DF à largement une position de monopôle (du fait qu'il possède et gère presque toutes les forêts du pays) et c'est donc lui qui fixe les prix.

- Les forêts sont des biens publiques et par conséquent, les taxes forestières doivent répondre à la fois aux critères de rentabilité et aux objectifs sociaux. Dans certains cas, les objectifs sociaux peuvent l'emporter sur l'obligation de rentabilité.

- La notion de développement durable prévaut dans tous les secteurs de l'économie.

3.1.1 Méthode de valeur résiduelle

Dans les forêts spécifiquement aménagées pour produire du bois (en particulier les plantations de pins, de cyprès et d'eucalyptus) les taxes perçues sur la production de bois rond peuvent être déterminées sur la base de la méthode du coût de remplacement ou de la méthode de valeur résiduelle.

La méthode de valeur résiduelle nécessite de disposer du prix du produit final fixé par le marché, pour laquelle la valeur résiduelle ou le prix du volume sur pied peut être calculé. Avec cette méthode, tous les coûts de transformation, les marges de profits et de risques sont déduits du prix du marché des produits finaux pour déterminer le prix résiduel (qui est le montant maximal que les scieries acceptent de payer pour acquérir des grumes).

Ces dernières années, il y a eu un sur approvisionnement du marché, le bois provenant des exploitations agricoles et des autres zones étant vendu à très faible prix. Si la méthode de valeur résiduelle est utilisée pour calculer les redevances, cela réduit les prix et fait baisser les taux de redevances à un niveau inférieur aux coûts de production. Par conséquent, le DF préfère pour l'instant utiliser la méthode du coût de remplacement pour imposer le bois rond de cyprès et de pin.

3.1.2 Méthode des coûts de remplacement

Comparé aux autres méthodes de fixation des taxes forestières, la méthode du coût de remplacement comporte les avantages suivants:

- Il est rationnel, lorsqu'un producteur de biens et services doit couvrir ses coûts de production, qu'il connaisse les coûts de son seuil de rentabilité.

- Cette approche a la flexibilité d'ajuster les taux de taxes aux objectifs commerciaux et de gestion (comme prélever des redevances sur le bois produit par coupes à blanc et réduire les redevances sur les éclaircies).

- Il est possible d'identifier les postes posant des problèmes de coût et donc de mettre en place des mesures pour améliorer la productivité et réduire les coûts.

- Cette méthode a l'avantage que toute amélioration de la gestion se répercute sur les bénéfices (coûts de production moins élevés) pour le consommateur.

La méthode des coûts de remplacement utilise des coûts moyens de production pour déterminer un prix moyen par unité de vente, résumé par cette formule:

$$Y \times P = C$$

où: Y = Production
P = Prix (redevances)
C = Coût de remplacement

Dans ce calcul, le chiffre de la production utilisé est une moyenne des volumes évalués par la Section des inventaires du DF chaque année et le coût est la moyenne pondérée des coûts de production calculés en analysant les coûts de plusieurs stations forestières échantillonnées. Cette méthode garantit de récupérer les coûts de production du bois rond et garantit aussi un profit prédéterminé au producteur (dans le cas où le producteur est rentable).

En pratique, le prix calculé avec cette formule est ajusté selon les objectifs de gestion que le prix est supposé atteindre avec les différentes livraisons de bois (par exemple les coupes à blanc de cyprès, les éclaircies de cyprès, les coupes à blanc de pins et les éclaircies de pins, etc.). La marge de profit et le taux d'inflation du moment sont aussi pris en compte pour calculer la taxe.

3.1.3 Taxes fixées administrativement

Le gouvernement a délibérément restreint l'accès aux forêts naturelles imposant des interdictions temporaires d'exploitation et établissant des taux de redevances élevés. Tout ceci pour assurer la régénérescence de ces forêts après des années de surexploitation et aussi pour accroître leur rôle environnemental, plus important, de protection et de conservation de la biodiversité. Les taux actuels d'exploitation du bois rond dans ces forêts sont présentés dans le Tableau 2.

Les produits forestiers secondaires sont généralement collectés par les communautés qui vivent près des forêts et avec lesquelles le DF aimerait établir des contacts plus étroits. Ces produits sont peu imposés afin qu'ils restent abordables pour les membres les plus pauvres de la communauté. Ainsi, ces personnes devraient être plus motivées à soutenir les efforts des conservation dans les forêts avoisinantes.

3.1.4 Révision des taxes forestières

Les taxes forestières sont révisées chaque année et ces redevances sont communiquées aux responsables sur le terrain et aux consommateurs par le Département des forêts pour les questions courantes (le DFGO). Les taxes qui sont fixées administrativement sont indexées chaque année à l'inflation. Afin de rendre l'exercice le plus global possible, une consultation est organisée entre le DF et les fonctionnaires responsables du gouvernement mais les utilisateurs de bois sont peu consultés sur la révision des taxes forestières.

Si la responsabilité de fixer les redevances reste au Conservateur des forêts, le système permet l'arbitrage du Ministère en charge des forêts (il ne doit exister aucun conflit). Une fois la révision des taxes acceptée, la taxe entre en vigueur avec la loi forestière (Chap. 385 des Lois du Kenya).

En conclusion, il faut noter que le secteur forestier a l'obligation de soutenir les autres secteurs de l'économie. Ces dernières années, les mauvais rendements ont entraîné une réduction du pouvoir d'achat obligeant le DF à réduire les taxes sur les produits forestiers et sur les services tirés des forêts. Par exemple, la libéralisation de l'économie à réduit les coûts d'importation des produits en papier venant de l'étranger et la seule fabrique de pâte et papier du pays a dû rechercher des aides pour ne pas cesser ses activités. Ce qui a conduit a une réduction du montant des taxes sur la production de la pâte à papier.

3.2 Evaluation des taxes

Selon le produit qui est vendu, le DF utilise différentes méthodes pour évaluer la valeur totale des taxes qui doivent être prélevées. Par exemple, les taxes sur le bois rond peuvent être calculées de trois façons.

- Evaluation du volume sur pied (avant tout utilisée pour les plantations forestières).
- Méthode du cubage au sol (espèces indigènes et matériaux récupérés dans les plantations).
- Méthode du pesage du chargement (avant tout utilisée pour le bois papier).

3.2.1 Evaluation du volume sur pied

En 1985, le DF a arrêté de vendre des grumes sciées et a commencé à vendre du bois rond selon la méthode d'évaluation du volume sur pied utilisée pour vendre les récoltes sur pied dans les plantations forestières (par exemple *Cupressus lusitanica*, *Juniperus procera*, *Vitex kiniensis*, *Grevillia robusta*, *Pinus patula* et *Pinus radiata*) le mode d'évaluation étant présenté ci-dessous.

Les évaluations des volumes sur pied sont réalisées par 13 Unités d'inventaire qui sont stratégiquement situées pour couvrir chaque superficie de plantation du pays. Ces unités disposent d'un forestier, d'un assistant et de deux ou trois recenseurs. Dans chaque zone d'exploitation, les Unités d'inventaire collectent l'information sur le diamètre à hauteur d'homme et la hauteur des arbres, soit par comptage détaillé, soit par échantillonnage systématique. Sur la base de cette information, le volume de chaque arbre est ensuite calculé en utilisant différentes formules pour les diverses espèces. Après cette évaluation sur le terrain, les données récoltées sont ensuite envoyées au siège du DF, où la Section des inventaires utilise des modèles de régression pour déterminer le volume total des arbres dénombrés ou échantillonnés. Cette information est ensuite utilisée pour calculer le volume total qui sera exploité et les taxes à percevoir.

La principale raison d'introduire cette méthodologie était d'augmenter les recettes prélevées par le DF et d'accroître la rentabilité de l'industrie de transformation du bois. Toutefois, une mauvaise collecte des données peut faire commettre des erreurs d'estimation des volumes sur pied et des taxes. Les sources possibles d'erreurs sont en autres: l'utilisation d'instruments défectueux; les personnes qui réalisent les mesures n'ont pas bien été formées; les distances horizontales ont été sous-estimées ou surestimées; de même que les données peuvent avoir été délibérément modifiées. Chacune de ces raisons peut rendre inexacts les volumes attendus et entraîner une faible collecte des recettes.

Pour la vente aux scieries, les volumes de bois rond sont évalués à partir du comptage de tout le lot (100 pour cent par exemple). Dans le cas d'une vente aux usines de pâte et papier (pins et cyprès), des échantillonnages systématiques sont réalisés pour établir le volume du bois rond du fait que d'immenses superficies sont allouées à l'exploitation. Pour l'échantillonnage systématique, la taille de la parcelle est déterminée par la condition du peuplement, mais il peut aller de 0,07 ha à 0,10 ha. La taille de cette parcelle est utilisée pour s'assurer qu'une erreur d'échantillonnage de moins de 10 pour cent n'a pas été commise avec un échantillon de 10 pour cent.

Une équipe au siège du DF contrôle le travail des Unités d'inventaire en vérifiant les données récoltées sur le terrain. Si des différences significatives sont trouvées, l'équipe doit réaliser des contrôles de qualité sur le terrain.

3.2.2 Méthode du cubage au sol

Lorsque le terrain est très accidenté ou que les grumes sont irrégulières, le volume du bois est évalué selon la méthode du cubage au sol. Avec cette méthode, les arbres sont abattus et découpés en grume et ensuite ordonnés selon différentes classes. Les grumes sont ensuite mesurées et notées sur un relevé utilisé pour calculer le volume total du bois rond. Le forestier est chargé des mesures de la station et du classement des grumes et le forestier responsable du district est normalement supposé vérifier cette étude. Ce mode de calcul est avant tout utilisé pour les espèces indigènes dont le volume sur pied est difficile à mesurer vu leur type de croissance (par exemple, elles ne sont pas droites).

L'évaluation des volumes et des taxes selon cette méthode dépend entièrement des mesures faites par les forestiers de la station. D'après une étude réalisée par la section économique du DF, cette méthode d'évaluation des volumes de bois tend à sous-évaluer les volumes. Le problème majeur est l'habitude de laisser les industries acheter seulement ce qu'elles souhaitent comme quantité de bois au lieu d'acheter tout le bois disponible d'un peuplement.

Cela entraîne des gaspillages majeurs et abaisse les taxes imposables. Cette méthode permet aussi tout sorte d'abus avec la corruption des forestiers sur le terrain. Ce mode de calcul se caractérise donc par un très faible recouvrement des taxes forestières.

3.2.3 Méthode du pesage du chargement

Cette méthode où le chargement du camion est pesé sur une plate-forme sur le site de livraison. Le poids net du bois est donc obtenu en déduisant le poids du camion vide. Les volumes et taxes calculés grâce à cette méthode sont calculés en fonction du poids en utilisant les données de la relation volume-poids.

Les facteurs de conversion volume-poids ont été testés (et non pas révélés de biais) et ce mode de calcul est facile à effectuer, en particulier pour mesurer le volume de la pâte à papier. Elle comporte aussi les avantages suivants: elle est sûre (du fait que la personne qui mesure le bois ne doit pas grimper sur le chargement); il n'est pas nécessaire de déterminer à quel endroit mesurer la taille du chargement; des longueurs non uniformes peuvent être pesées pour déterminer le volume total du chargement; et aucune erreur d'échantillonnage n'est possible avec ce mode de calcul.

3.2.4 Autres méthodes d'évaluation

Les taxes sur les autres produits sont déterminées à partir du poids et de la longueur (mètres linéaires) comme indiqué dans le Tableau 1 et le Tableau 3.

3.3 Recouvrement des taxes

Une fois que le montant des taxes a été évalué, les factures sont envoyées et les recettes sont collectées par le forestier de la station qui utilise des livres de reçu pour délivrer des récépissés en échange du paiement effectué à la station. Les versements pour les produits forestiers principaux sont payés par chèque alors que les produits forestiers secondaires sont généralement effectués en nature.

Selon le DFGO, tous les paiements doivent être effectués de manière anticipée et le DF doit reverser tous ces paiements au Trésor local. Toutefois, des cas non autorisés de ventes à crédit ont été reportés par le passé créant des arriérés.

Toutes les recettes perçues sur les principaux produits forestiers sont ensuite reversées au Trésor pour constituer les Fonds consolidés. Les recettes provenant des autres sources (produits forestiers secondaires et droits pour obtenir des licences) sont créditées au compte du DF (crédit). Ces recettes sont envoyées au Trésor local mais sont ensuite soumises au responsable comptable du DF pour combler une partie des dépenses du Ministère.

Le prélèvement des recettes est contrôlé par un système de rapports établi pour rassembler les données nécessaires liées à la fois aux niveaux de production et aux recettes collectées. Des inspections sur le terrain sont aussi effectuées régulièrement par le personnel du siège du DF et des vérificateurs indépendants du Bureau général de contrôle et d'audit. Toutefois, l'absence d'information précise sur le nombre de plantations créées, le rendement annuel potentiel et les plans de coupe, rendent pratiquement impossible de contrôler la quantité de bois actuellement exploitée et extraite des forêts chaque année.

3.4 Implication des autres institutions dans le régime fiscal forestier

Les recettes collectées par le DF sont réunies par le Trésor et constituent une partie des recettes de l'Etat. Le décaissement de ces fonds est contrôlé par le gouvernement central par le biais de la loi sur le crédit du Parlement et les dépenses sont contrôlées et un audit est réalisé par le Bureau général de contrôle et d'audit, qui renvoie les comptes du DF au Comité des comptes publics du Parlement pour être voté. Par conséquent, toutes les recettes collectées dans le secteur forestier sont gérées et administrées par le gouvernement central.

Les communautés locales ne participent pas au recouvrement des taxes forestières ni au contrôle des niveaux de production. Malgré tout, plusieurs cas d'utilisation non durable ont souvent été reportés par les communautés locales et sont suivis par le personnel du DF.

4 ENSEMBLE DES RECETTES COLLECTÉES ET REDISTRIBUÉES

4.1 Tendances historiques du régime forestier fiscal au Kenya

La politique de prix des redevances au Kenya a une longue histoire qui date du début du début du 20ème siècle. Avant la participation de la Banque mondiale dans le financement des plantations forestières développement dans les années 1970, le but de la politique de prix du DF était essentiellement de gérer l'exploitation des forêts naturelles. Cela signifie que les prix étaient généralement fixés à un niveau très bas pour encourager l'utilisation de la ressource.

Lorsque le gouvernement kenyan a reçu des financements externes pour développer les plantations industrielles dans les années 70, la Banque mondiale a recommandé l'adoption d'une politique de fixation des prix qui maximise le recouvrement de toutes les dépenses occasionnées pour la production de bois rond industriel. L'objectif était de rendre durable le développement des plantations forestières industrielles. Toutefois, le taux de recouvrement des redevances depuis que la Banque mondiale co-finance le développement des plantations n'a pas satisfait les attentes. Actuellement, les redevances recouvertes sont actuellement si faibles que le développement des plantations forestières n'est pas durable d'un point de vue financier.

Ce faible taux de redevance a été jugé responsable de la mauvaise administration du secteur forestier et de la mauvaise évaluation des redevances et du système de recouvrement utilisé par le passé. Pour trouver une solution à ces faiblesses, le DF a adopté la méthode d'évaluation du volume sur pied pour déterminer les redevances de 1985 et remplacer le système du cubage au sol qui encourageait le gaspillage de la ressource et laissait faire les abus. Cette méthode de pesage est donc moins utilisée sauf dans des cas spéciaux.

De plus, le DF a prélevé des redevances à des taux qui reflétaient la vraie valeur du bois sur le marché international. Le nouveau barème de taux de redevance a été préparé après une mission d'évaluation de la Banque mondiale qui a montré que les taux prélevés par le DF représentaient seulement 37 pour cent des prix actuels fixés par le marché international pour les mêmes types de bois. Toutefois, l'application de ce nouveau barème rencontre une sérieuse résistance de la part des scieries (et spécialement des usines panafricaines de papier), qui ont remporté une victoire suite à leur pétition envoyée au Ministre en charge des forêts pour réduire encore davantage les taux de redevance.

Toutes ces actions réalisées ensemble et la mise en œuvre des plans de coupe devraient substantiellement augmenter les recettes. Toutefois, les plans de coupe en usage avant 1990 n'étaient pas réguliers, les allocations d'exploitation de bois sur les plantations de ces dernières années étant plutôt effectuées au hasard.

4.2 Recouvrement de l'ensemble des taxes forestières et redistribution

Les détails spécifiques des recettes collectées sur chacun des principaux produits forestiers produits au Kenya sont présentés ci-dessous.

4.2.1 Recettes collectées sur la production de pâte à papier

Le Kenya possède une seule usine de pâte et papier qui fait partie du groupe des usines panafricaines de papier (PPM). L'usine est basée dans la ville de Webuye, à l'ouest du Kenya, et c'est une entreprise en *joint venture* entre le gouvernement du Kenya (33,4 pour cent), la Compagnie de l'Inde du papier de l'ouest (24 pour cent) et la Société financière internationale (29 pour cent). L'usine à une capacité moyenne annuelle d'environ 250 00 m^3 de bois rond totalement approvisionnés par les plantations forestières gérées par le DF.

L'usine de pâte et papier utilise ses propres installations et sa force de travail pour fabriquer la pâte à papier à partir des différentes stations forestières, mais le transport de la pâte à papier à l'usine est laissé à des sociétés privées. Selon un rapport de la Banque mondiale, la technologie utilisée dans l'usine est inefficace et obsolète et ne peut donc pas être compétitive avec les autres producteurs de papier internationaux.

Les taxes sur la pâte à papier varient d'année en année (les recettes générées à partir des ventes de pâte à papier sur les cinq dernières années sont indiquées dans le Tableau 5 ci-dessous). Il faut noter que les redevances sur la production de pâte à papier sont incroyablement basses comparées aux prix obtenus par les producteurs de pâte à papier dans les autres pays. Ces taux ont été fixés administrativement, en dehors du DF, pour atténuer l'impact des importations de papier à faibles coûts sur l'usine de pâte et papier (et ils ne peuvent donc pas égaler les résultats calculés en utilisant la méthode des coûts de remplacement, voir Tableau 1).

Tableau 5 Ensemble des recettes collectées sur la production de pâte à papier

Année	Volume exploité (en m^3)	Redevances payées (en Ksh/m^3)	Total des recettes collectées (en Ksh)
1995-96	246,000	311	76,506,000
1996-97	260,000	311	80,860,000
1997-98	272,000	311	84,592,000
1998-99	207,000	311	63,135,000
1999-00	250,000	321	80,250,000

Les recettes perçues sur la production de pâte à papier sont collectées par le DF au nom du gouvernement et sont ensuite reversées au Trésor. Les droits annuels de licence touchés par le DF sont crédités au compte du Ministère (crédit).

4.2.2 Recettes collectées sur la production des grumes de sciage

Il y a actuellement environ 376 scieries travaillant au Kenya. L'ensemble des recettes collectées par le passé sur la production de grumes de sciage atteignait environ 100 millions de Ksh par an en moyenne (voir Tableau 6) alors que les recettes collectées avec les droits versés pour les demandes de licence et les licences d'exploitation se chiffraient à environ 8 millions de Ksh par an au total. Après recouvrement, les taxes sur la production sont transmises au Trésor pour constituer le Fonds consolidé alors que les droits d'obtention des licences sont crédités au Ministère.

Tableau 6 Ensemble des recettes collectées sur la production de grumes de sciage

Année	Total des recettes collectées (en Ksh)
1994-95	117,357,387
1995-96	116,215,934
1996-97	94,456,158
1997-98	70,177,326
1998-99	16,686,056
1999-00	29,155,726

Le niveau décroissant de recettes perçues depuis 1997-98 reflète la baisse des activités et souligne la nécessité de compenser l'extraction de bois par la reforestation. Depuis 1999, il est aussi interdit d'exploiter le bois des plantations forestières, excepté les zones réservées à l'abattage ou de sauvetage. Cette interdiction a été imposée suite aux nombreuses coupes dans les plantations sans mesures ni programmes correspondant de reforestation. Les faibles recettes de ces dernières années ont aussi été attribuées à des mauvaises pratiques d'exploitation dans certains zones où le montant total des recettes tirées des ventes n'a pas été recouvert en raison de la sous-évaluation des volumes de bois marchands ou d'un mauvais recouvrement.

4.2.3 Recettes provenant de la production de perches

Les perches sont produites dans les forêts appartenant à l'Etat pour satisfaire la demande en poteaux de construction et poteaux électriques (pour le téléphone et l'électricité). Le DF a planté environ 30 000 hectares d'eucalyptus pour satisfaire la demande en poteaux et bois de feu. Les poteaux peuvent aussi provenir d'autres plantations de résineux et de forêts naturelles. Le DF a donc défini les diamètres des poteaux, comme tout le bois rond, de 5 à 15 cm. Tous les diamètres supérieurs de bois rond sont fortement taxés (voir Tableau 1 et Tableau 2).

Les recettes générées sur la production de perches sont avant tout déterminées par les quantités disponibles de bois rond d'eucalyptus. Les recettes collectées ces cinq dernières années sur la production de perches sont présentées dans le Tableau 7 ci-dessous. Les recettes générées sur la vente de poteaux sont transmises au Trésor et font partie des Fonds consolidés.

Tableau 7 Ensemble des recettes collectées sur la production de perches

Année	Total des recettes collectées (en Ksh)
1993-94	3,184,276
1994-95	2,878,341
1995-96	3,271,476
1996-97	2,968,341
1997-98	2,218,972
1998-99	2,029,574
1999-00	945,257

4.2.4 Recettes provenant de la production de bois de feu

Le bois de feu provient essentiellement des plantations d'eucalyptus et des restes de coupes des principales activités forestières (en particulier les billes de tête et les branches abandonnées après les coupes des plantations). Les recettes générées sur la production de bois de feu sont déterminées en fonction de sa disponibilité, le DF étant l'unique et principal fournisseur de bois de feu aux industries et autres consommateurs du pays. Les plus grands consommateurs de bois de feu du Kenya sont les fabriques de thé et l'industrie d'extraction du tanin.

Tableau 8 Ensemble des recettes collectées sur la production de bois de feu

Année	Total des recettes collectées (en Ksh)
1994-95	5,734,762
1995-96	5,875,139
1996-97	5,327,652
1997-98	3,854,152
1998-99	5,007,885
1999-00	3,289,618

Les revenus générés par les ventes de bois de feu sont collectés par le DF et sont placés dans les Fonds consolidés. Les recouvrements sur la production de bois de feu des cinq dernières années est présenté dans le Tableau 8 ci-dessus.

4.2.5 Autres recettes perçues par le Département des forêts

Les taxes provenant des ventes des produits forestiers secondaires et des structures touristiques sont classifiées taxes divers et créditées au compte AIA. Il existe une catégorie spécifique de recouvrement autorisé par le Trésor, le responsable comptable du DF pouvant engager des fonds en plus du budget du DF, cela étant décaissé du compte du Trésor. Ces montants ne sont donc pas déposés dans les Fonds consolidés du Trésor.

4.2.6 Recouvrement de l'ensemble des recettes

Les recettes perçues par le DF ces sept dernières années sont présentées dans le Tableau 9. Les recettes provenant du bois comprennent les recettes sur la pâte à papier et la production de grumes. Divers reçus se réfèrent aux taxes prélevées sur les produits forestiers secondaires et les services procurés par les forêts et les recettes collectées en droits de licence.

Tableau 9 Recettes totales perçues par le Département des forêts de 1993-94 à 1999-2000

Année	Bois	Bois de feu	Perches	Divers	Total
1993-94	188,805,934	6,442,945	3,184,276	21,186,746	**216,435,625**
1994-95	184,706,265	6,276,894	2,878,341	19,275,146	**210,258,305**
1995-96	178,484,629	5,875,139	3,271,476	18,972,837	**203,332,605**
1996-97	175,356,158	5,327,652	2,968,341	18,829,925	**199,513,735**
1997-98	154,769,326	3,854,152	2,218,972	17,947,804	**176,571,282**
1998-99	79,821,056	5,007,885	2,029,574	18,051,604	**102,880,545**
1999-00	109,405,726	3,289,618	945,257	15,344,911	**128,040,255**

Source: Rapports annuels du Département des forêts. Tous les chiffres sont en Ksh.

Les zones qui ne sont pas gérées par le DF ne sont assujetties a aucune taxe forestière. Toutefois, si des produits forestiers sont récoltés sur des terres protégées, les autorités locales doivent collecter des recettes sur ces activités, pour leur propre usage, et sans en référer au gouvernement central. Ceux qui détiennent une licence sont supposés payer des taxes générales aux autorités locales et différentes autres taxes aux autorités locales et centrales (voir Section 2.5). L'information sur le montant total des recettes collectées à partir de ces taxes et des taxes perçues par le secteur forestier n'est pas disponible.

5 DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR FORESTIER

5.1 Calcul du budget

Les dépenses publiques du Kenya (qui comprennent les dépenses du Département des forêts) sont divisées en dépenses courantes et dépenses de développement. Le budget des dépenses courantes comprend essentiellement des dépenses concernant les salaires; les opérations et le fonctionnement; et les petites dépenses (comme l'achat de matériel). Le budget des dépenses de développement comprend des investissements en capital comme la construction d'infrastructures, de routes et de bâtiments.

Le budget est maintenant calculé d'une autre manière. L'ancien et le nouveau mode de calcul du budget sont donc présentés ci-dessous.

5.1.1 Ancien mode de calcul du budget

L'ancienne planification et la manière de calculer le budget datent du développement des stratégies et des politiques élaborées pour chaque secteur en tant que contribution à la préparation des Plans de développement nationaux. Cela a été suivi par la préparation d'un programme d'investissement public et d'un plan à évolution continue de trois ans, présentant une allocation des ressources indicative à partir de l'identification de critères prioritaires (les Plans de développement nationaux par exemple), les tendances des anciennes dépenses et le taux de réalisation.

Cela a été suivi par la préparation d'un budget et d'une revue du programme qui a présenté des ressources indicatives sur une période de trois ans. Après l'approbation du budget, le Ministère a ensuite préparé une première estimation annuelle, qui devait correspondre aux plafonds financiers. Dans la majorité des cas, ces plafonds étaient identiques ou inférieurs aux montants indiqués dans le programme revu et le budget.

Les premières estimations annuelles (pour à la fois les dépenses de développement et d'exploitation) furent ensuite soumises par le Ministère au Ministère des finances. Le Trésor imposait des plafonds financiers pour l'ensemble des dépenses du gouvernement central, sur la base des montants de recettes fiscales estimés, des dons et des prêts externes et des déficits budgétaires ciblés; les dépenses additionnelles pouvant aussi être approuvées grâce à des estimations supplémentaires (à peu près autour de la moitié de chaque année fiscale).

Même si ce modèle budgétaire était largement basé sur la stratégie du gouvernement décrite dans le document de session de 1986: "*Gestion économique pour une nouvelle croissance*", assurer une croissance économique durable reste problématique, la proportion de pauvres restant incroyablement élevée et ne cessant de croître. Le système comportait aussi plusieurs inconvénients, dont:

- Un manque de contrôle efficace des dépenses;
- une incapacité à évaluer et définir les priorités stratégiques;
- une provision de fonds inadéquate pour les activités et l'entretien;
- une incapacité à lier allocation des ressources d'exploitation et développement;
- une dépendance vis-à-vis des plafonds financiers fixés par le Trésor.

Pour que le Kenya se développe et enregistre une croissance positive, cette tendance doit s'arrêter et se renverser et un appui important au secteur public doit être fourni pour soutenir le développement économique aussi rapidement que possible.

5.1.2 Processus de révision du budget

Depuis 1999, le gouvernement a initié une réforme des dépenses publiques et a adopté un Cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) afin d'améliorer les dépenses publiques de gestion. Le MTEF a pour rôle de rendre plus rigoureuses la planification et la gestion des ressources nationales, en établissant un lien explicite entre le cadre politique, la planification et la préparation du budget.

Sur le moyen terme, l'Etat voudrait aussi créer un environnement permettant d'accroître la participation du secteur privé dans l'économie suite à l'amélioration de la gestion des ressources par le secteur public. Cela devrait attirer les investissements étrangers et nationaux et donc contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Pour la préparation des futures propositions budgétaires, des plafonds financiers seront établis pour chaque secteur et les ministères et les départements devront classer leurs activités dans chaque secteur. Ils devront ensuite préparer leurs propositions et les soumettre aux groupes de travail (y compris aux représentants des ministères et départements concernés). Ces groupes reverront ensuite et accepteront les allocations par secteurs qui seront détaillées dans chaque budget ministériel et soumises au Trésor pour financement.

5.2 Dépenses du Département des forêts

Pour financer les activités du DF, l'Etat compte à la fois sur les recettes fiscales nationales et les dons et prêts des donateurs. Les dépenses d'exploitation sont principalement financées par le régime fiscal, alors que les dépenses de développement sont surtout financées par les contributions des donateurs étrangers. Un récapitulatif des allocations budgétaires et des dépenses récentes du DF est présenté dans le Tableau 10.

En principe, toutes les recettes perçues par le secteur forestier et créditées au compte des recettes est soumis aux Fonds consolidés et tous les retraits du Fonds consolidés doivent être autorisés par le Parlement par la Loi de crédit (AIA). Par conséquent, le DF ne peut conserver aucune recette du fait du « modèle de rétention ». Mais, le DF collecte aussi les recettes provenant des ventes des produits forestiers secondaires et des droits de licence qui sont classés dans les recettes accessoires et sont crédités au compte crédit (AIA) du Ministère. En vertu des règlements financiers actuels, le responsable comptable (Secrétaire permanent du Ministère) peut aussi conserver cet argent et l'utiliser sans en référer au Trésor. Toutefois, depuis que ces fonds ont été incorporés au budget annuel du Ministère (en tant que différence entre l'allocation brute et les provisions nettes), le responsable comptable doit d'abord recouvrir les recettes créditées au compte crédit (AIA) avant de pouvoir les utiliser.

Tableau 10 Allocations budgétaires et dépenses du Département des forêts de 1993-94 à 2000-01

Année comptable	Dépenses de développement				Dépenses d'exploitation				Total des dépenses d'exploitation et de développement
	Estimations approuvées	Dépenses actuelles		Total des dépenses en développement	Estimations approuvées	Dépenses actuelles		Total des dépenses d'exploitation	
		Gouvernement du Kenya	Donateur			Salaires	Opérations et entretien		
1993-94	547,165,480	51,098,840	417,073,920	**468,172,760**	604,257,640	594,966,400	12,589,100	**607,555,500**	**1,075,728,260**
1994-95	927,245,620	102,757,160	352,900,480	**455,657,640**	694,601,504	640,776,980	33,954,460	**674,731,440**	**1,130,389,080**
1995-96	683,026,780	65,311,660	392,683,980	**457,995,640**	709,361,640	625,591,980	54,027,420	**679,619,400**	**1,137,615,040**
1996-97	558,471,780	58,187,040	304,766,640	**362,953,680**	725,661,120	557,350,180	55,723,220	**613,073,400**	**976,027,080**
1997-98	252,701,900	60,306,720	165,241,140	**225,547,860**	689,026,000	647,744,780	46,855,580	**694,600,360**	**920,148,220**
1998-99	225,260,000	1,902,729	40,569,171	**42,471,900**	692,159,680	626,048,520	40,528,780	**666,577,300**	**709,049,200**
1999-00	167,212,200	693,610	15,695,890	**16,389,500**	909,927,940	675,527,280	257,939,060	**933,466,340**	**949,855,840**
2000-01	118,461,240	74,661,240	43,800,000	**118,461,240**	764,714,176	593,939,040	170,775,136	**764,714,176**	**883,175,416**

Note: ces dépenses comprennent les dépenses de l'Institut forestier du Kenya; tous les chiffres sont en Ksh; les chiffres pour les années 1993-97 proviennent des comptes crédit; les chiffres pour 1997-00 proviennent de comptes non audités; et le chiffres de la dernière année sont des estimations publiées.

Comme cela a été dit précédemment, le gros des dépenses du budget de développement du DF est financé par les donateurs étrangers comme les prêts ou les subventions. Une étude entreprise par le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles (1994) sur le budget d'utilisation et d'entretien indique que durant la période allant de 1990-91 et 1995-96, les contributions des donateurs au budget de développement était aussi élevée que 80 pour cent du total. Une seconde revue de la situation entre 1996-97 et 1990-00 montre que même si le montant des financements des donateurs attribués au DF s'est terriblement réduit, il constitue encore environ 90 pour cent du total du budget de développement.

Une autre observation critique est la forte facture des salaires du budget d'exploitation, comparé aux dépenses de fonctionnement et d'entretien. Cette situation restreint la quantité de ressources disponibles pour la production d'où les retards pris dans les activités à développer dans le domaine sylvicole et l'aménagement.

5.3 Dépenses des autres institutions forestières nationales

D'autres institutions nationales contribuent aux activités d'éducation, de formation et de recherche dans le secteur forestier national. La formation professionnelle est proposée par les universités (comme les universités de Moi et d'Egerton), alors que les formations pour non professionnels sont proposées par l'Institut forestier du Kenya. Au niveau de la recherche et du développement, l'Institut de recherche sur les forêts du Kenya (KEFRI) est la seule institution bien organisée ayant une perception claire des problèmes et des besoins de la recherche du secteur forestier.

5.3.1 Institut forestier du Kenya

L'Institut forestier du Kenya est la seule institution de formation du secteur forestier qui forme au niveau des non-professionnels. Il propose des formations de deux ans comme assistant forestier au personnel technique et en trois ans pour un diplôme de forestier. Ce n'est pas une institution indépendante mais une division du DF.

A partir de 1985, l'Institut a reçu une aide au développement de l'organisation allemande pour la coopération technique (GTZ), essentiellement consacrée à la construction d'infrastructures, la formation du personnel, et la fourniture d'équipements. Avec les financements de l'Etat (du budget global du DF), cet investissement a fait de l'institut forestier du Kenya une des principales institutions d'enseignement et de formation de la région.

Cette situation a changé en 1997, l'Institut ne recevant plus aucune aide extérieure du fait qu'une aide supplémentaire était conditionnée par certains changements à réaliser: autonomie de l'Institut, établissement d'un conseil indépendant de directeurs, et enfin adoption d'un fonctionnement à base commerciale. Le Tableau 11 montre les dépenses de l'Institut de ces dernières années. Il indique clairement que le financement de cette institution a fortement diminué après le retrait des donateurs, seulement composé des fonds de l'Etat, peu élevés et en baisse. Cette situation fait que l'Institut a réduit ses formations dans le secteur forestier.

Tableau 11 Dépenses de l'Institut forestier du Kenya de 1992-93 à 2000-01

Année financière	Dépenses de développement			Dépenses d'exploitation			Total des dépenses de développement et d'exploitation
	Gouvernement du Kenya	Donateur	Total	Salaires	Utilisation et entretien	Total	
1992-93	700,000	4,000,000	4,700,000	4,075,220	3,761,820	7,837,040	**12,537,040**
1993-94	940,000	4,000,000	4,940,000	5,738,480	2,949,440	8,687,920	**13,627,920**
1994-95	58,573,400	232,000,000	290,573,400	5,836,040	13,901,240	19,737,280	**310,310,680**
1995-96	6,035,440	32,000,000	38,035,440	5,783,360	15,322,320	21,105,680	**59,141,120**
1996-97	25,255,400	18,440,000	43,695,400	6,247,980	18,657,420	24,905,400	**68,600,800**
1997-98	10,400,040	18,440,000	28,840,040	5,283,360	21,317,440	26,600,800	**55,440,840**
1998-99	8,000,000	0	8,000,000	6,201,480	9,335,120	15,536,600	**23,536,600**
1999-00	200,000	0	200,000	6,362,040	10,677,460	17,039,500	**17,239,500**
2000-01	0	0	0	5,458,360	8,880,560	14,338,920	**14,338,920**

Note: tous les chiffres sont en Ksh; les chiffres proviennent d'estimations publiées.

5.3.2 Institut de recherche sur les forêts du Kenya

Au Kenya, la recherche sur les forêts a en même temps une expansion des plantations forestières à large échelle. En raison des expériences faites dans la régénération des forêts indigènes, le DF a démarré un programme de plantation d'espèces d'arbres exotiques qui nécessite un investissement de recherche afin d'identifier les meilleures pratiques pour les plantations forestières. Cette recherche a constitué la base des propositions politiques pour améliorer la gestion des plantations forestières industrielles.

La recherche sur les forêts a été entreprise par le DF et l'organisation est-africaine pour l'agriculture et l'Organisation de recherche sur les forêts depuis 1976, lorsque la Communauté d'Afrique de l'est a été dissoute. Depuis 1986, l'Institut national de recherche agricole sur les forêts réalise des activités de recherche, au moment où l'Institut de recherche sur les forêts du Kenya (KEFRI) a été créé. Le plan stratégique du KEFRI est de développer des programmes de recherche et de développement qui soutiennent l'aménagement durable des forêts. Ces programmes de recherche couvrent les domaines de la foresterie agricole, naturelle, en zone aride et des plantations et, afin de soutenir ces activités, un programme de services qui comprend une documentation et diffusion de l'information.

Depuis 1988, le KEFRI reçoit une aide de l'Agence de coopération internationale japonaise pour son développement. Cette contribution s'est avant tout concentrée dans la construction de bâtiments et de structures de recherche, de formation du personnel et d'achat de véhicules et de matériel. Il existe aussi un certain nombre de donateurs qui financent les différents programmes de recherche présentés ci-dessous. Le financement total du KEFRI pour les six dernières années est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 12 Dépenses de l'Institut de recherche sur les forêts du Kenya de 1995-96 à 2000-01

Année financière	Dépenses de développement			Dépenses d'exploitation			Total des dépenses d'exploitation et de développement
	Gouvernement du Kenya	Donateur	Total	Salaires	Utilisation et entretien	Total	
1995-96	24,051,000	39,900,000	63,951,000	162,558,820	14,236,400	176,795,220	**240,746,220**
1996-97	8,671,320	0	8,671,320	173,009,920	9,055,520	182,065,440	**190,736,760**
1997-98	1,930,000	0	1,930,000	177,994,680	17,339,000	195,333,680	**197,263,680**
1998-99	200,000	52,760,000	52,960,000	232,843,840	22,467,400	255,311,240	**308,271,240**
1999-00	5,000,000	58,000,000	63,000,000	230,760,700	22,266,380	253,027,080	**316,027,080**
2000-01	11,000,000	18,800,000	29,800,000	242,592,000	23,408,000	266,000,000	**295,800,000**

Note: tous les chiffres sont en Ksh; les chiffres proviennent d'estimations publiées.

5.3.3 Activités statistiques du secteur forestier

La collecte, le traitement et l'extraction des données sont actuellement déficients et entraînent parfois des prises de décision irrationnelles dans la gestion et l'utilisation des ressources forestières. En fait, la situation actuelle de la gestion des ressources forestières est un indicateur de la quantité des données essentielles qui ne sont pas à la disposition des principales institutions forestières.

Même si le développement d'une base de donnée du DF est aussi vieux que le département, les données sur la recherche et la gestion sont difficiles à acquérir en raison des coûts à payer. En raison des coûts, le DF compte souvent sur les projets des donateurs qui, lors de la mise en œuvre de leur projet, produisent des données brutes. Ces données sont normalement adaptées à chaque projet, l'accent étant mis sur les buts et objectifs du projet. Une fois que le projet est terminé, il n'existe pas de centre regroupant les données sur un mode organisé où cette information puisse être conservée et trouvée rapidement.

Il n'existe généralement pas de disposition financière spécifique pour l'acquisition de données brutes par le DF, mais le KEFRI a créé un centre de données fonctionnant comme un programme de services avec un budget indépendant pour les fonctions opérationnelles.

5.4 Prêts et subventions au secteur forestier

Le gouvernement a durant un moment augmenté les subventions pour les usines de pâte et papier PPM, afin de les protéger des impacts de l'importation des produits en papier à faibles prix et subventionnés. Cela a été possible par la réduction de taux de redevances prélevées sur la production de pâte à papier. Des concessions ont aussi été attribuées à PPM pour compenser ses contributions à la reforestation des superficies récoltées et des coûts extras que la compagnie a dû engager pour la construction des routes avant que le bois ne soit extrait de ces régions. La contribution annuelle moyenne du PPM pour l'établissement de plantation dans la région est de 10 millions de Ksh, mais c'est beaucoup moins que les subventions attribuées par l'Etat à la compagnie.

6 DISCUSSION ET CONCLUSIONS

6.1 Evaluation globale du régime forestier fiscal

La gestion des recettes perçues implique de bien planifier, de se fixer les bonnes cibles et de disposer d'un système d'information sur la gestion pour suivre les progrès par rapports aux objectifs fixés.

D'après Omwami (1992), les méthodes d'évaluation des volumes de cubage au sol et des volumes sur pied couvrent, en moyenne, 26 pour cent et 55 pour cent respectivement des redevances totales attendues par hectare. La sous-évaluation des volumes se traduit en faible recouvrement des recettes, un bon recouvrement des recettes est donc possible si on élimine la méthode d'évaluation des volumes par cubage au sol et qu'on la remplace par le système actuel d'évaluation du volume sur pied. Cette procédure d'évaluation est aussi facile à utiliser et les exploitants ont acquis une idée du coût d'un seul arbre sur pied.

Le coût pour percevoir les recettes prélevées par le DF est peu élevé, les exploitants payant normalement ces taxes au niveau de la station lors de la récolte du bois. Dans le cas des paiements de sommes forfaitaires, les exploitants paient normalement en chèque bancaire par le biais du Trésor local. Avec cet accord, le coût de perception est peu élevé comparé à la totalité des recettes collectées.

Comme nous l'avons déjà dit, les redevances actuelles payables au DF sont plutôt faibles et ne reflètent ni le coût de production ni la valeur du bois rond sur les marchés internationaux. Dans ces circonstances, les exploitants sont prêts et souhaitent payer des redevances.

Si le processus d'allocation du bois est basé sur le mérite et les standards du DFGO No. 232 sont respectés, alors le système actuel peut être jugé comme équitable et transparent. Toutefois, si certaines personnes payent moins (par exemple en raison d'une complicité et d'une sous-évaluation), la tendance générale doit aussi être pour les autres de trouver des mécanismes pour payer moins cher. Ce sous-recouvrement et non recouvrement des recettes constituent les faiblesses majeures du DF.

6.1.1 Recommandations pour améliorer le régime fiscal forestier

Depuis 1995, le DF a entrepris diverses actions pour améliorer le recouvrement des recettes et faire des recommandations décrites ci-dessous.

Mise à jour des inventaires: Des inventaires précis des données sont essentiels pour bien gérer les ressources forestières (par exemple pour déterminer les coupes possibles, l'ordonnancement de l'offre en bois sur le marché de manière régulière et de produire de bonnes données préalables dans la commercialisation du bois pour faciliter le développement et la croissance de l'industrie). Les données d'inventaire actuelles sur les plantations ont été collectées dès le début des années 90. Depuis lors, beaucoup de changements ont eu lieu, rendant cette information obsolète. Les données d'inventaire doivent donc être mises à jour régulièrement pour établir une base de données sur les abattages, sur les établissements, enregistrer les attributions de peuplements, etc. Ceci doit être un paramètre de base pour un bon aménagement des forêts, qui pourrait éventuellement conduire à améliorer le recouvrement des recettes.

Cartographie: L'information sur les plantations forestières est déterminée en fonction du découpage des zones et elle constitue actuellement la principale source de toutes les erreurs commises dans la base données des inventaires. Il est donc souhaitable que de nouvelles cartes soient produites pour corriger l'information sur les zones de plantations forestières.

Financement: Les provisions budgétaires doivent aussi être augmentées pour les unités d'inventaire et de cartographie afin de faciliter la mise à jour rapide des mesures avant que des licences soient accordées pour exploiter des plantations.

Réconciliation entre l'offre et la demande: actuellement, les coupes des plantations forestières qui sont permises ne sont pas connues. On connaît aussi très peu sur l'offre et la demande actuelle. Afin d'améliorer le recouvrement des recettes, on pourrait tout d'abord mettre en place un seul processus de décision pour les ventes (KFMP, 1994) avec des plans d'abattage institutionnalisés dans le bureau des plans de gestion des forêts. Ce bureau devrait contrôler les stocks croissants des plantations industrielles au niveau national avec le développement d'une banque de données nationale. Sur la base de ce processus, les exploitants feraient une demande en bois rond et le DF attribuerait le bois rond en fonction des plans de gestion et de l'information sur les stocks commercialisables. Toute différence significative entre les volumes attendus (sur la base des plans d'aménagement) et l'évaluation d'inventaire en cours devrait être clarifiée par l'unité indépendante de contrôle et des recettes avant que le bois ne soit coupé et extraie des forêts.

Développer une stratégie de commercialisation efficace: Le mode actuel de faire ne constitue pas une stratégie de commercialisation efficace (lorsque les exploitants de bois reçoivent les grumes provenant de peuplements voisins de leur fabrique de transformation) du fait que cela restreint l'utilisation des différentes sortes de bois rond. Si le DF souhaite maximiser le rendement de ses ressources, le bois doit être attribué en fonction de la capacité de l'exploitant à extraire de la forêt de manière efficace le total du volume évalué comme commercialisable, sans considérer les catégories de bois.

Révision des redevances: Les redevances actuelles payées sur le bois scié et la pâte à papier sont faibles comparées à la valeur du bois rond sur les marchés internationaux. Cela a, en partie, réduit l'efficacité de l'industrie forestière. Par conséquent, les taux de redevances (volume sur pied) doivent être revus et il faut trouver un système pour augmenter les prix afin de recouvrir l'ensemble des coûts de production. De plus, en ce moment, on pense aussi un bon moyen d'augmenter fortement les recettes serait de s'attaquant davantage aux arriérés des principaux clients du secteur.

Enchères publiques: L'appel à la concurrence et des enchères ouvertes du bois rond peuvent aussi être utiles pour établir un prix de marché de base et améliorer l'approvisionnement. Cela peut aussi créer une situation d'offre ou faire que les prix reflètent les véritables coûts d'extraction et d'approvisionnement. Pour que les enchères soient utiles, le maximum de participants devrait y être convié et elles devraient être ouvertes aux autres secteurs que l'industrie. Le DF devrait mettre en place des procédures pour limiter la possibilité de connivence entre les principales compagnies industrielles, ce système pouvant augmenter les recettes et permettre une utilisation des ressources forestières plus durable.

Améliorer le mécanisme d'attribution des licences: Le problème d'attribution des licences et des faibles taux de redevances sont étroitement liés. Afin de répondre à l'offre et la demande du secteur du bois rond industriel, le DF a restreint la durée des licences de cinq à un an, annulant les licences pour les exploitants de bois scié qui avaient des arriérés, retirant aussi des licences ou en retardant la délivrance de nouvelles licences. Des taux de redevance plus élevés pourraient encourager les scieries à augmenter l'efficacité de leur conversion et réduire le nombre d'arbres coupés dans les plantations forestières. Les scieries ayant des faibles taux de recouvrement auraient particulièrement intérêt à améliorer leur technologie et s'il existe une véritable concurrence sur le marché pour l'offre et de libre échange en grume, les allocations non efficaces pourraient être réduites. Toutefois, pour que cela fonctionne, il serait nécessaire d'introduire un mécanisme transparent de délivrance de licence qui reflèterait la nature des investissements du secteur privé sur le long terme dans la transformation du bois.

Exploitation intégrée: l'exploitation intégrée doit être tentée (tout d'abord comme un projet pilote et en particulier pour les zones utilisées pour produire de la pâte à papier), pour améliorer l'utilisation des ressources et le recouvrement des recettes. Jusqu'à présent, de grandes quantités de bois ont été réduites en pâte pour produire du papier alors qu'il aurait été plus approprié de les utiliser dans les scieries ou l'industrie du contreplaqué. De plus, il faut réduire le diamètre des billes de tête commercialisables de 15 à 10 cm pour le cyprès et de 20 à 15 cm pour les pins afin de taxer ce surplus de bois rond industriel qui serait autrement vendu comme bois de feu. La vente des billes de tête de cyprès et de pins comme bois de feu n'est pas une bonne stratégie de vente et le DF devrait augmenter les ventes de plantation revenue de manière substantielle dans le futur en commercialisant les billes de tête de résineux comme future pâte à papier.

Système d'information et de gestion: pour terminer, un bon système d'information sur la gestion serait nécessaire pour collecter et organiser les données économiques et sur la sylviculture en rapport à l'aménagement des forêts et des peuplements (en particulier: estimation de l'augmentation des stocks; croissance et rendements; productivité du travail; vente des produits forestiers; recettes forestières; et dépenses).

6.2 Impact du régime fiscal forestier sur l'aménagement durable des forêts

Dans une large mesure, les questions ayant trait aux forêts et au secteur forestier sont sous la responsabilité du DF. En gros, les redevances à verser au DF peuvent être divisées en:

- protection et amélioration des forêts naturelles;
- proposition de sources alternatives de bois de feu et de perches;
- développement des plantations forestières pour satisfaire les besoins toujours croissants de l'industrie forestière.

D'un point de vue financier, les besoins de performance de ces redevances diffèrent grandement les uns entre les autres.

Protection et amélioration des forêts naturelles: Les forêts naturelles sont avant tout protégées pour leur fonction de protection des bassins versants, de conservation des sols et de protection globale de l'environnement (pour les générations présentes et futures). Il a été suggéré que cela soit considéré comme un investissement pour le futur (KFMP, 1994). Il est difficile de quantifier ces bénéfices mais il est reconnu que la valeur de protection est supérieure à celle d'exploitation. On convient donc qu'il faut mettre en place des redevances qui protègent les ressources et qu'aucune recette annuelle versée au DF ne puisse venir de ces activités.

C'est le cas depuis 1985, lorsque l'on s'est mis à interdire l'exploitation des forêts naturelles. Toutefois, la demande pour ces espèces est élevée, en particulier pour l'industrie des meubles. En raison de cette demande, les coupes illégales sont pratiquées dans presque toutes les parcelles de forêts naturelles du pays. Selon le KFMP (1994), presque 50 000 m^3 de bois sont produits dans ces forêts chaque année, sans que le DF en tire de quelconques recettes.

Approvisionnement en bois de feu et perches: Les petits agriculteurs et les communautés sont les plus directement impliqués dans ces activités. Toutefois, le DF y contribue par le biais des services de vulgarisation. Actuellement, les activités du DF dans ce secteur sont principalement orientées vers des objectifs sociaux. Les investissements de l'Etat sont plutôt faibles et couvrent avant tout le paiement des salaires et les autres frais liés à la formation du personnel.

Développement des plantations forestières: Le programme de développement des plantations industrielles est la base financière du DF. Toutefois, même si les estimations montrent que les recettes provenant de ces activités devraient suffire pour couvrir les coûts de toutes les opérations, seulement environ 29 pour cent de ces recettes sont actuellement recouvertes (Omwami, 1992). Différents problèmes existent, les redevances étant trop faibles (prix du bois sur pied), de sous-recouvrement et de non recouvrement des recettes forestières.

En tant que service public, le DF est financé par le budget de l'Etat. Les dépenses opérationnelles sont normalement couvertes par les recettes des taxes du gouvernement central mais la majorité des projets de développement sont financés par des fonds externes. Ces sorties de fonds budgétaires pour l'aménagement des forêts ne sont pas liées au recouvrement des recettes forestières aussi, n'existe-t-il pas d'incitations pour accroître le recouvrement des recettes et il n'existe aucun accord pour répartir ou réinvestir une partie de ces recettes dans l'aménagement des forêts. Cet accord représente une contrainte pour la mobilité et la performance du DF pour mettre en œuvre l'aménagement durable des forêts. De plus, le gouvernement n'a pas pu tenir ses engagements financiers pour financer les frais d'un certain nombre de projets de développement au niveau local.

On peut donc conclure qu'à ce niveau, le gouvernement n'est pas du tout capable d'investir dans l'aménagement des forêts. A long terme, cela a bien sûr des implications fâcheuses pour l'industrie du bois et pour l'économie en son entier vu les dépenses très élevées déjà investies dans les scieries et la pâte à papier au niveau national et les coûts exorbitants que cela sous-entendrait si ces produits devaient être importés.

6.2.1 Recommandations pour une réforme institutionnelle

Voici quelques recommandations qui pourraient résoudre les problèmes à peine évoqués.

Indépendance financière: La capacité de générer les recettes provenant redevances sur les activités forestières est la solution pour améliorer les performances du secteur. Le DF doit être financièrement indépendant pour être entièrement responsable du capital déjà investi dans le secteur. Si le DF est autorisé à garder un certain pourcentage des recettes perçues, il pourra mobiliser assez de fonds pour financer ses activités et régler les dépenses de protection des forêts, vulgarisation et administratives (et laisser certains profits à l'Etat).

Partenariat public-privé: Dans les plantations forestières, le gouvernement devrait laisser l'alternative au secteur privé de louer des terres pour développer la foresterie commerciale, le DF gardant un rôle de supervision et de contrôle. Favoriser l'implication des organisations non gouvernementales (spécialement dans le développement de la foresterie agricole) est crucial. Dans le futur, les fermiers auront un vrai rôle moteur dans la reforestation (et, donc, dans l'augmentation des bénéfices environnementaux), mais pour cela, des mesures économiques et non économiques devront être proposées.

6.3 Dépenses publiques en faveur de l'aménagement durable des forêts

Il est évident que le budget total attribué par l'Etat au DF ces dernières années n'est pas suffisant. On en a la preuve avec les retards sans cesse plus nombreux dans le développement de la sylviculture et avec l'utilisation non contrôlée et non durable des ressources forestières.

6.3.1 Dépenses en faveur de l'aménagement durable des plantations

En termes d'investissement dans le secteur forestier, le gouvernement s'est davantage intéressé et a placé des ressources dans le développement des plantations forestières. En termes de superficie, les plantations forestières industrielles comptent pour seulement une petite partie de l'ensemble du couvert forestier mais leur valeur économique est considérable pour le pays. Les besoins de matières premières (pâte et papier et autres bois nécessaires pour la construction) proviennent principalement des plantations forestières. Elles jouent aussi un rôle primordial pour diminuer la pression de l'exploitation sur les forêts naturelles.

Depuis 1970, l'Etat, pour augmenter la production de bois provenant des plantations forestières, a sollicité une aide étrangère. Les principales institutions qui financent le développement sont la Banque mondiale et un autre donateur bilatéral. Il y a peu, environ 153,5 millions de $EU ont été investis dans le programme de développement des plantations forestières.

Malgré tous ces développements, les ressources des plantations forestières semblent avoir été négligées. En plus des fonds insuffisants, il existe de sérieux déséquilibres d'allocation entre les salaires et les fonds pour les activités, conduisant à un sous-emploi (les forestiers n'ayant pas les outils et l'équipement pour travailler en faveur de l'aménagement des forêts).

A part les plantations forestières industrielles, la foresterie agricole est un autre domaine cible de développement qui pourrait augmenter l'offre en bois rond pour l'industrie. Même si l'investissement du gouvernement dans la foresterie agricole à jusqu'à maintenant été limité,

les résultats des efforts des agriculteurs sont tout à fait visibles dans l'étude sur la biomasse ligneuse (1994) qui indique qu'environ 40 pour cent de la biomasse ligneuse totale en dehors du couvert dense de la forêt naturelle, sont représentés par les arbres qui ont été plantés sur les exploitations agricoles. Afin d'améliorer la performance de ce secteur, une série de mesures incitatives, à la fois économiques et non économiques, doivent être proposées et le rôle de l'Etat doit être de créer un environnement favorable pour appliquer ces mesures.

6.3.2 Dépenses en faveur de la gestion des forêts naturelles

En raison du décret présidentiel qui interdit l'exploitation commerciale des forêts naturelles, ces forêts ne sont pas aménagées. Depuis cette interdiction, les principales activités réalisées dans ces réserves forestières ont été limitées à l'application de la loi pour la protection et la conservation, la protection contre les feux, le contrôle de la chasse et l'entretien des sentiers et des constructions. Les autres activités de gestion concernent la restauration des zones dégradées avec de nouvelles plantations.

Le DF manque de fonds pour gérer efficacement ces forêts et compte avant tout sur les prêts externes des projets des donateurs. Normalement, l'Etat contribue à la gestion des forêts en payant seulement les salaires des gardes et une petite partie des fonds d'opération et d'entretien. Dans ces circonstances, les forêts naturelles sont particulièrement menacées par les activités humaines dont le défrichement illégal, l'utilisation du charbon de bois, la coupe illicite de bois et les nombreux feux de forêt provenant des fermes avoisinantes. Si cette tendance persiste, la superficie totale des forêts naturelles se réduira substantiellement et des zones entières seront converties à l'agriculture. Vu que l'interdiction n'a pas apporté les effets désirés et que la gestion durable ne peut offrir que des bénéfices limités, c'est probablement le bon moment de revoir l'interdiction et de permettre une exploitation limitée et sur une base durable.

Le développement de la foresterie sur les terres arides et semi-arides est actuellement restreint par les problèmes de structure foncière. L'investissement de l'Etat dans le secteur est très faible mais il devrait croître fortement avec l'exploitation du fort potentiel disponible, spécialement dans le secteur du développement et de la commercialisation des produits forestiers non ligneux.

Pour résumer, les problèmes de financement les plus difficiles du DF sont les suivants:

Limitations budgétaires: Le Trésor limite les dépenses du DF, de manière parfois assez rigide ce qui l'oblige à préparer un bon budget et entraîne une faible mise en œuvre des programmes de travail.

Décaissements limités: Les sorties de fonds du DF sont inopportunes alors que l'exploitation forestière est saisonnière. Ces sorties sont aussi généralement irrégulières et moins importantes que la provision annuelle actuelle du budget.

Délais à respecter pour engager des fonds: Le DF doit recevoir une autorisation, souvent longue à venir, pour engager des fonds comme il doit recevoir la permission de la Direction de la gestion du personnel pour les emplois occasionnels. Les délais d'attente pour recevoir ces autorisations et permissions retardent les programmes de travail.

Retards de paiement: Dans certains domaines financés par les donateurs, le Ministère doit engager les fonds puis attendre le remboursement par le Trésor. Ce système entrave fortement les programmes du fait que le Trésor ne possède pas toujours les liquidités en réserve.

Obligation insuffisante de reforester: Le secteur de transformation du bois se caractérise par un petit nombre de scieries de taille moyenne et de très nombreuses scieries de petite taille. A part l'unique usine de pâte et de papier, les usines se voient actuellement attribuer des licences annuelles qui fournissent peu d'incitations à investir sur le long terme dans le secteur. En raison de ces problèmes, le secteur privé ne s'est pas impliqué dans la création de plantation. Il n'existe aucun accord de financements spécifiques en dehors des financements habituels de l'Etat pour l'aménagement durable des forêts et cette situation signifie que le gouvernement est le seul investisseur dans la production et la gestion du bois rond.

6.3.3 Recommandations pour améliorer les dépenses publiques

Voici quelques solutions possibles aux problèmes à peine évoqués:

Allocation des budgets: Vu l'importance du défi à relever pour gérer les ressources naturelles et la contribution directe et indirecte des forêts à l'économie globale, les allocations budgétaires au DF doivent être augmentées.

Conservation d'une partie des recettes: Le Trésor doit permettre au DF de garder un certain pourcentage des redevances forestières afin de les réinvestir dans ses activités et l'aménagement des forêts.

Procédures d'opération: Le DF doit être autorisé à ouvrir et exploiter un compte bancaire commercial afin de réduire les délais imposés par la bureaucratie pour les décaissements.

6.4 Effets des autres politiques fiscales sur l'aménagement durable des forêts

Agriculture: La situation actuelle de l'aménagement des forêts au Kenya est en fait plutôt décourageante. Les superficies décroissent rapidement et cette disparition est renforcée par la croissance de la population qui, à son tour, réclame plus de terres agricoles pour produire des aliments.

Même si l'Etat cherche à intensifier la production agricole, certaines politiques fiscales fournissant des intrants, qu'il favorise la commercialisation et les possibilités de crédit, cela n'a pas augmenté la productivité de la terre. Certaines de ces politiques ont plutôt provoqué une expansion "horizontale", de plus en plus de terres étant consacrées à l'agriculture. Dans presque tous les cas, ces terres étaient couvertes de forêts auparavant (ou du *bush* avec des terres arides et semi-arides). Cette évolution a conduit à une dégradation progressive des ressources naturelles, à une baisse de la productivité et à une pauvreté croissante.

Développement urbain: La croissance de la population a aussi fait croître la demande en logement, structures, écoles et autres services publiques. Pour l'instant, l'industrie de la construction croît rapidement, spécialement dans les zones périurbaines, augmentant la valeur de la terre qui exerce elle-même une forte pression pour convertir les forêts à d'autres usages par le biais des coupes légales mais aussi illégales. Cette tendance s'est actuellement généralisée à la fois dans les zones rurales et dans les forêts proches des zones urbaines.

Energie: Le manque de politique énergétique appropriée (au niveau des tarifs et taxes par exemple) fait qu'une majorité de la population utilise le bois comme source d'énergie domestique. Environ 80 pour cent de la population du Kenya dépend actuellement du combustible en bois et l'on estime que 80 pour cent de la demande en bois des foyers des zones urbaines est satisfaite par le charbon de bois. Par conséquent, l'utilisation du combustible exerce une forte pression sur les forêts et entraîne une surexploitation et une gestion non durable des forêts. Une politique fiscale qui soutiendrait davantage le secteur de l'énergie (et encouragerait spécialement les ménages urbains à s'intéresser aux énergies alternatives) pourrait contribuer à la gestion durable des ressources forestières.

Commerce et industrie: Le gouvernement a récemment autorisé l'importation du bois commercial et a mis en place des mesures incitatives et des subventions sur les droits et les autres taxes perçues. Cette mesure devrait réduire la pression sur les ressources forestières déjà maigres et pourrait éventuellement contribuer à l'aménagement durable des forêts.

Les scieries industrielles du Kenya ont pour caractéristique de produire peu de pertes. En moyenne, le taux de récupération de la production de bois scié est d'environ 25 pour cent. C'est en grande mesure attribuable au fait que les machines utilisées sont vieilles, non adaptées et pas rentables. Les exploitants savent qu'il existe des machines modernes et plus efficaces et aimeraient investir dans ce genre d'équipement, mais les fortes taxations sur ces machines peuvent les décourager d'investir. Afin de restructurer complètement une partie de l'industrie du bois, l'Etat doit chercher à réduire les redevances sur ces installations ou les abolir (comme cela a été fait avec les équipements agricoles).

Le développement de l'écotourisme vu comme une activité non extractive d'utilisation des forêts améliore actuellement le niveau d'aménagement des forêts. Des mesures fiscales favorables (taxes et frais d'utilisation) et des mécanismes participatifs facilitant la collaboration et l'accès et le partage des bénéfices en faveur des communautés locales permettent de promouvoir l'aménagement durable des forêts. La taxation de l'eau pour les principaux services collectifs (sur la base de la consommation) pourrait aussi contribuer fortement à l'aménagement durable des forêts si cet argent étaient réinvesti dans l'aménagement. Mettre en place de bonnes politiques fiscales de soutien dans le futur est primordial pour améliorer l'utilisation durable des ressources naturelles et promouvoir un développement durable au niveau environnemental.

6.5 Appui global du gouvernement au secteur forestier

6.5.1 Politique et législation forestières

Au Kenya, la politique en faveur du secteur forestier peut être retracée à partir de 1957 (Livre blanc No. 1 de 1957) et a été redéfinie après l'Indépendance en 1968 (Document de session No. 1 de 1968). Ces documents fournissent des directives continues sur l'aménagement durable des forêts avec différents objectifs politiques pour le secteur:

- la conservation des forêts par le biais de la protection, la production de bois et d'autres ressources forestières;

- la protection des forêts par un contrôle strict du feu et des activités de pâturage et par l'éradication des droits privés dans les forêts classées;

- l'aménagement des forêts domaniales de manière rentable, en meilleure adéquation possible avec les objectifs primordiaux de conservation des forêts;
- le développement des industries forestières;
- procurer des financements appropriés pour la mise en œuvre d'une politique forestière;
- l'offre d'emploi dans le secteur forestier;
- la promotion de la recherche et de l'éducation.

En raison de changements importants survenus dans le pays et dans le reste du monde (en particulier après le Sommet de Rio de 1992), le gouvernement a révisé ses politiques et sa législation en matière de gestion des ressources naturelles (y compris au niveau des forêts) du Kenya.

Depuis 1991, ses politiques ayant été reconnues comme inadéquates, le gouvernement a revu sa politique et sa législation forestière. Il a enfin compris que l'aménagement durable des forêts nécessitait la participation de tous les citoyens et des communautés forestières qui vivent près de ces forêts. Il est aussi clair que les problèmes relatifs aux forêts ne concernent plus strictement le secteur forestier, mais sont plutôt une composante dans les efforts de développement intégré et global dont le but est d'élever les standards de vie des populations, créer des emplois et augmenter la production industrielle pour à la fois le marché local et d'exportation.

Une nouvelle politique forestière a maintenant été approuvée par le gouvernement et est en phase de soumission au Parlement. Cette politique a été préparée à partir d'une large consultation et participation de toutes les parties prenantes et a pris en considération d'autres politiques existantes dans le domaine. Cette politique comprend les éléments suivants:

- un rôle croissant pour le secteur privé et les autres parties prenantes dans l'aménagement et l'utilisation durable des forêts;
- une plus grande participation des communautés locales et la reconnaissance des questions de genre dans la planification, la programmation et la mise en œuvre des programmes forestiers et l'accès et le partage des bénéfices provenant des ressources forestières;
- un rôle accru accordé à la foresterie dans les zones agricoles et à la foresterie en zones arides pour la croissance des ressources et des produits forestiers; et des services procurés par les forêts;
- une reconnaissance et adhésion aux conventions internationales et autres protocoles liés à l'aménagement durable des forêts.

La nouvelle politique, ajoutée au Plan directeur pour les forêts du Kenya, constituera la base de la composante foresterie du Plan national de développement et devrait orienter le développement du secteur forestier pour le nouveau millénium.

Afin de soutenir la nouvelle politique, le gouvernement a aussi révisé la loi forestière actuelle (Chap. 385). Après consultation, une première version du projet de loi sur les forêts a déjà été préparée et est en phase d'être promulguée par le Parlement. Une fois approuvée, elle fournira les bases légales pour développer une nouvelle politique.

L'Etat a aussi fait de nombreuses déclarations sur la nécessité d'adopter un mode de conservation et de gestion des forêts durables. Par exemple, il s'est engagé à allouer davantage de fonds aux programmes de reforestation et a récemment importé du bois à utiliser au niveau commercial pour réduire la pression sur les maigres ressources forestières restantes.

Il a aussi produit différentes études pour revoir le rôle des forêts dans le développement socioéconomique du pays, dont les éléments suivants:

- Aspects économiques du développement forestier (1992).
- Revue des méthodes de plantations forestières industrielles, de l'évaluation des redevances et du recouvrement des recettes (1993).
- Développement d'un système de comptabilité séparé pour les plantations forestières qui produisent du bois (1993).
- Inventaire des plantations forestières et projet de planification de l'aménagement (1993).
- Plan directeur pour les forêts du Kenya (1994).
- Plan d'action national pour l'environnement (1994).
- Réorganisation de l'aménagement des plantations industrielles et options de restructuration pour le Département des forêts (1997).

Ces études montrent que de nombreuses informations et recommandations ont été faites et pourraient être exploitées pour améliorer l'aménagement des forêts. Toutefois, la commercialisation des plantations forestières ne peut pas être mise en œuvre en une seule fois, et prendra du temps. Il existe aussi d'autres problèmes relatifs à l'évaluation des forêts, aux activités, à l'économie et l'équité sociale qui doivent être résolus et où la FAO pourrait apporter son aide (en organisant une table ronde de donateurs et de consultation pour revoir les activités du secteur et recommander par exemple des voies à suivre).

6.5.2 Autres politiques

Le gouvernement a récemment (janvier 2000) promulgué la Loi de gestion et de coordination de l'environnement, qui comprend des mesures globales sur l'environnement avec une dérogation aux autorités juridiques concernant les autres lois sur l'utilisation des terres. Un Plan d'action national pour l'environnement a aussi été produit avec une stratégie globale pour toutes les ressources naturelles (y compris les forêts) qui harmoniserait les activités des différents secteurs.

Le gouvernement s'est aussi lancé dans un programme de rationalisation (dont une analyse de l'effectif des services administratifs du secteur des forêts) pour améliorer l'efficacité et la productivité et la qualité des services délivrés et résoudre le déséquilibre actuel entre allocutions budgétaires pour les salaires et activités et entretien et réorganiser le DF. L'objectif de ce programme est d'améliorer l'efficacité et la productivité des activités forestières pour un aménagement durable des forêts du Kenya.

6.5.3 Remarques de conclusion

Malgré toutes ses initiatives, l'aménagement des forêts fait face à certains problèmes préoccupants. Tous les professionnels du secteur reconnaissent le besoin d'un fort appui politique afin de réduire les interférences entre activités forestières et aménagement des forêts. La participation des parties prenantes dans la planification et le développement des ressources forestières est encore trop faible. Elles doivent donc être sensibilisées et participer pleinement aux débats sur les forêts, par la biais de table ronde lors d'ateliers et réunions sur ces thèmes. En tant qu'organisation responsable des forêts au niveau mondial, la FAO devrait être le fer lance de ce genre d'activités.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque mondiale. 1996, Mid-term review mission report, Kenya Forestry Développement Project Banque mondiale Supervision Report, Département des forêts, Nairobi, Kenya.

Banque mondiale. 1999, Implementation completion report, Kenya Forestry Développement Project Report No. 18805, Département des forêts, Nairobi, Kenya.

Chatterjee, N. 1992, Economic aspects of forestry développement, internal report, Département des forêts, Nairobi, Kenya.

Département des forêts. 1985, Forest Department General Order (LE DFGO) No. 232, Département des forêts, Nairobi, Kenya.

Gouvernement du Kenya. 1980, The industrial training (sawmilling, timber furniture and allied industries) training levy order, Legal Notice No. 126, Gouvernement du Kenya, Nairobi, Kenya.

Gouvernement du Kenya. 1986, Economic management for renewed growth, Sessional Paper No. 1 of 1986, Gouvernement du Kenya, Nairobi, Kenya.

KEFRI. 1999, KEFRI strategic plan 1999 - 2020, Kenya Forestry Research Institute.

Ministère de l'environnement et des ressources naturelles. 1994, Kenya Forestry Master Plan, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles, Nairobi, Kenya.

Ministère de l'environnement et des ressources naturelles. 1994, The Kenya National Environment Action Plan (NEAP) Report, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles, Nairobi, Kenya.

Ministère de l'environnement et des ressources naturelles. 1996, Report on the ministry's operation and maintenance dépenses, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles, Nairobi, Kenya.

Omwami, R. K. 1992, Review of redevances calculation, assessment and revenue collection, internal report, Département des forêts, Nairobi, Kenya.

Price Waterhouse. 1997, The reorganization of management of industrial plantations and restructuring options for the Forestry Department – rapport final, Price Waterhouse Consultants Ltd.

Wass, P. (éd.). 1995, Kenya's indigenous forests: status, management and conservation, UICN, Gland, Suisse.

ANNEX 1: RÉCAPITULATIF DU SECTEUR FORESTIER DU KENYA

Tableau 13 Superficie des forêts par type, structure foncière et intégration dans les taxes

Types de forêt	Superficie totale (en ha)	Structure foncière			Inclus dans la taxe
		Gouvernement	Trust	Privé	
Réserve forestière (terrestre)	1,200,000	1,200,000	0	0	oui
Réserve forestière (mangrove)	54,000	54,000	0	0	oui
Réserve naturelle	27,000	27,000	0	0	non
Parc national	63,000	63,000	0	0	oui
Sanctuaire	500	500	0	0	oui
Réserve marine (mangrove)	14,000	14,000	0	0	non
Terres protégées	180,000	0	180,000	0	oui
/implantation	9,720,000	0	0	9,720,000	non
Plantations forestières	238,000	168,000	0	70,000	oui
Bush	24,750,000	0	24,750,000	0	oui
Prairie arborée	10,700,000	0	10,700,000	0	oui
Terres boisées	2,140,000	0	2,140,000	0	oui

Sources: UICN: Forest cover and forest reserves in Kenya - politique and practice; FAO: ERF 2000 - Kenya indigenous forests (status, management and conservation); KFMP: 1994. La dernière colonne indique si les types de forêt sont une source de recette pour au moins un type de taxe.

Tableau 14 Nombre de compagnies travaillant dans le secteur forestier

Nature de la compagnie	Nombre
Usine de pâte et papier	1
Placage et contreplaqué	3
Scierie	376
Autres petites compagnies (licence forestière générale)	304

Tableau 15 Récapitulatif des taxes payées par le secteur forestier en plus des taxes forestières

Nom de la taxe	Pourcentage
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	18 pour cent de la valeur de vente
Frais de formation	0,25 pour cent de la valeur de vente
Droits pour une licence commerciale	Variable
Taxes sur le revenu	Variable
Taxes générales	Par chargement

Tableau 16 Liste des institutions du secteur forestier recouvrant les taxes et donnant un reçu pour paiement aux compagnies

Nom de la taxe	Institution recouvrant	Institution réceptrice
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Autorités percevant les recettes au Kenya	Trésor
Frais de formation	Direction de la formation pour l'industrie	Direction de la formation pour l'industrie
Droits pour une licence commerciale	Autorités gouvernementales locales	Autorités gouvernementales locales
Taxes sur le revenu	Autorités percevant les recettes au Kenya	Trésor
Taxes générales	Autorités gouvernementales locales	Autorités gouvernementales locales

LISTE DES DOCUMENTS PRODUITS DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE LA FAO SUR LE FINANCEMENT DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES FORÊTS

Whiteman, A. 2001, Financing sustainable forest management: constraints and opportunities, working paper on financing sustainable forest management: FSFM/WP/01, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

Département fédéral des forêts du Nigéria. 2001. Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier au Nigéria, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/02, FAO, Rome.

Maile, N. 2001. Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier au Lesotho, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/03, FAO, Rome.

Bekele, M. 2001. Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en Ethiopie, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/04, FAO, Rome.

Hamissou, G. 2001. Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier au Niger, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/05, FAO, Rome.

Alassane B. M. 2001. Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier au Mali, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/06, FAO, Rome.

Kabongo T. 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en République démocratique du Congo, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/07, FAO, Rome.

Arumadri, J. 2001. Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en Ouganda, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/08, FAO, Rome.

Chakanga, M. 2001. Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en Namibie, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/09, FAO, Rome.

Yalibanda, M. 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en République centrafricaine, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/10, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

Mbugua, D. K. 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier au Kenya, Document de travail sur le financement de la gestion durable des forêts: FSFM/WP/11, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.