

# Régimes fiscaux applicables aux forêts en Afrique: tendances récentes

**L**a gestion durable des forêts suscite un intérêt grandissant, et il importe donc de plus en plus de trouver des moyens pour la financer. En fait, la nécessité d'appuyer ce mode de gestion a été l'un des principaux points de convergence à diverses réunions internationales sur la foresterie (ONU, 2000). Cependant, les progrès sont modestes, et d'importantes divergences persistent sur la manière de trouver des ressources financières pour le secteur forestier.

Le présent chapitre est fondé sur 32 rapports de pays concernant le financement des forêts, établis entre 2000 et 2002 par des experts nationaux africains à partir d'un projet conjoint Commission européenne/FAO sur la gestion durable des forêts en Afrique (FAO, 2001, 2002a) (voir encadré pour la liste des pays couverts). Il présente les récentes tendances en matière de dépenses publiques consacrées à la forêt et de perception de taxes forestières, puis décrit quelques innovations dans les régimes fiscaux. Il propose en conclusion une manière d'améliorer ces régimes et émet des observa-

tions sur le débat de portée plus large concernant le financement de la gestion durable des forêts.

## DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES À LA FORESTERIE

Les dépenses publiques consacrées à la foresterie sont sans doute le principal moyen de mettre en place un mode de gestion durable des forêts en Afrique. Même si des fonds publics financent l'aménagement de zones protégées et de quelques petites forêts de production, la plupart des dépenses publiques servent à surveiller et contrôler les activités d'exploitation du secteur privé. C'est dans ce dernier domaine qu'un accroissement des dépenses publiques apparaît particulièrement nécessaire si l'on veut améliorer la gestion des forêts sur le continent africain.

Les dépenses publiques consacrées à la foresterie proviennent généralement de deux sources principales: le financement national, notamment les recettes publiques perçues sous forme de droits fiscaux,

### Pays ayant participé à l'étude de la FAO sur le financement des forêts en Afrique

Afrique du Sud	Kenya	République centrafricaine
Bénin	Lesotho	Sénégal
Burkina Faso	Libéria	Seychelles
Burundi	Madagascar	Sierra Leone
Comores	Malawi	Soudan
Congo, Rép. dém. du	Mali	Tanzanie, Rép.-Unie de
Côte d'Ivoire	Maurice	Tchad
Ethiopie	Namibie	Togo
Gambie	Niger	Zambie
Ghana	Nigéria	Zimbabwe
Guinée	Ouganda	

ainsi que les emprunts d'Etat; et, dans le cas des pays en développement, le financement international sous forme de subventions et de prêts. En outre, les prélevements effectués sous forme de droits, taxes et redevances constituent une composante importante du financement intérieur dans certains pays.

### Tendances en matière de dépenses publiques consacrées à la foresterie

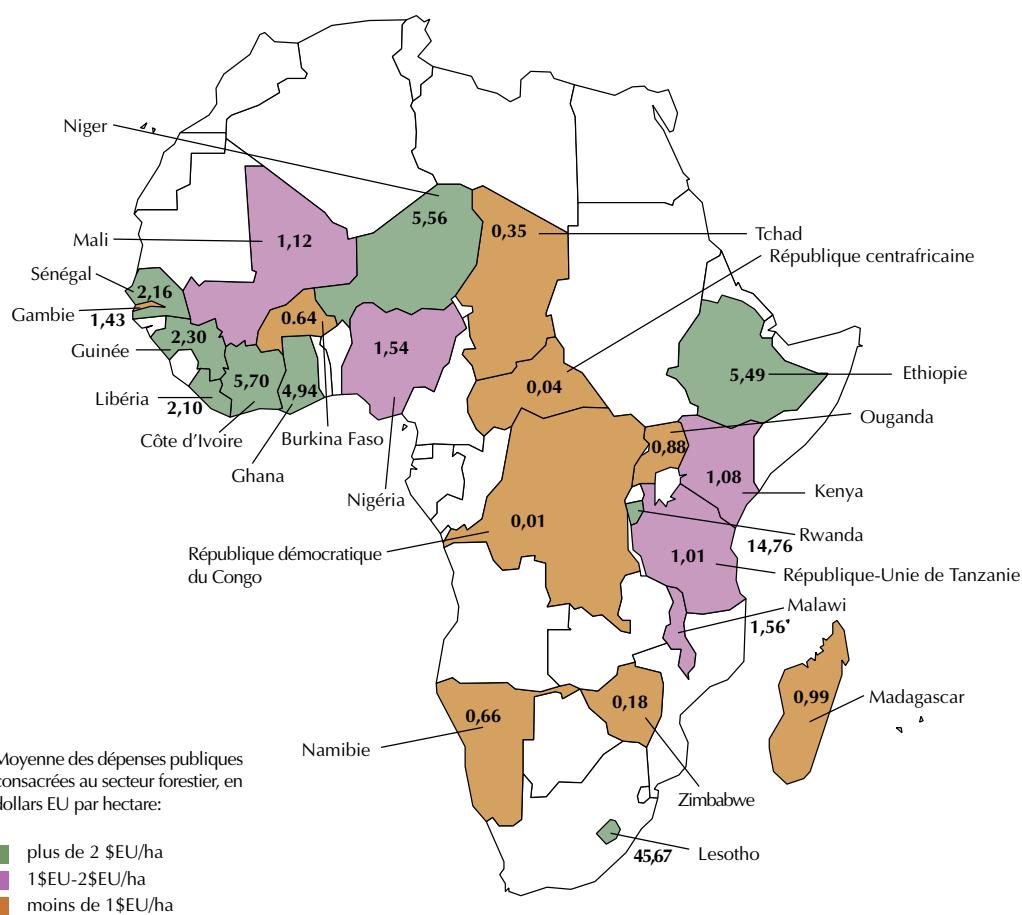
Confrontés à de nombreuses demandes de prise en charge par l'Etat de différents services, la plupart des gouvernements attribuent un degré de priorité peu élevé au financement du secteur forestier. En fait, plusieurs rapports de pays ont fait apparaître que les dépenses publiques consacrées à la foresterie représentaient moins de 1 pour cent du total, et tel semble

être le cas dans toute l'Afrique. Sur la base de 24 rapports de pays, il a été estimé qu'en 1999 les dépenses publiques consacrées à la foresterie s'élevaient en moyenne à 0,82 dollar EU par hectare (FAO, 2002a). Cependant, la part du financement international a représenté environ 45 pour cent, de sorte que le niveau moyen de financement intérieur n'était que de 0,45 dollar EU par hectare.

La figure 7 montre les dépenses publiques par hectare consacrées à la foresterie dans les pays pour lesquels on dispose d'informations. Les pays où ces dépenses étaient le plus élevées sont des pays dont le couvert forestier est relativement réduit (Lesotho et Burundi). Parmi les pays où ces dépenses étaient élevées, figuraient le Niger, l'Ethiopie, la Côte d'Ivoire et le Ghana. Au Niger, cette situation s'ex-

FIGURE 7

### Dépenses publiques consacrées à la foresterie par hectare dans des pays d'Afrique, 1999.



plique par les niveaux élevés du financement international, mais tel n'est pas le cas en Ethiopie ni en Côte d'Ivoire. En général, il n'y guère de corrélation entre les dépenses publiques consacrées à la foresterie et le niveau de financement international.

Pour environ la moitié des pays examinés, l'étude contenait aussi des informations sur les récentes tendances observées dans l'évolution des dépenses publiques consacrées à la foresterie. Comme le montre le tableau 11, ces dépenses ont augmenté dans tous les pays, sauf deux. Cependant, les augmentations inter-

venues dans la majorité d'entre eux ont été inférieures au taux d'inflation, de sorte qu'en termes réels les dépenses publiques consacrées à la foresterie n'ont augmenté que dans cinq pays.

### Tendances en matière de financement international

Le tableau 12 apporte des précisions sur les sources de financement des dépenses publiques consacrées à la foresterie en Afrique. Même s'il fait apparaître de grandes différences sur le plan du financement international, les pays concernés se répartissent globalement en trois catégories.

- Seuls quelques pays ayant un secteur forestier relativement vaste et bien exploité consacrent aux forêts des niveaux élevés de dépenses publiques, tandis que les niveaux des financements internationaux y sont relativement faibles (par exemple, la Côte d'Ivoire et l'Ethiopie).
- Quelques pays, plus nombreux, présentent des niveaux assez élevés de dépenses publiques consacrées à la foresterie, mais aussi des niveaux nettement plus élevés de financement international (par exemple, Madagascar, le Mali et la République-Unie de Tanzanie).
- La plupart des pays présentent de faibles niveaux de dépenses publiques consacrées à la foresterie et des niveaux proportionnellement élevés de financement international. Dans la plupart, le secteur forestier ne constitue pas une composante importante de l'économie marchande, même si les forêts ont une très grande valeur comme source de moyens d'existence et par les avantages sociaux et environnementaux qu'elles offrent. Ces priorités se retrouvent généralement dans les types de projets et programmes que les institutions internationales ont tendance à financer.

La part moyenne en pourcentage du financement international dans les dépenses publiques consacrées à la foresterie a été de 41 pour cent en 1999. Selon les informations limitées dont on dispose sur les tendances observées dans le financement international depuis 1990, il apparaît que ce chiffre a varié dans une fourchette comprise entre 35 et 40 pour cent au cours des 10 dernières années et qu'il a chuté, passant d'une valeur de 132 millions de dollars EU en 1995 à 110 millions de dollars en 1999, baisse conforme aux tendances générales enregistrées dans le monde par Madhvani (1999) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2000).

TABLEAU 11

### Tendances des dépenses publiques consacrées à la foresterie dans certains pays d'Afrique

Pays	Période	Augmentation annuelle moyenne des dépenses publiques consacrées à la foresterie pendant la période indiquée (%)	
		Prix courants	Prix constants
Burkina Faso	1996–1999	- 6	- 11
Burundi	1990–2000	+ 4	- 5
République centrafricaine	1996–2000	+ 8	- 11
Tchad	1991–2000	+ 10	+ 1
Côte d'Ivoire	1990–1999	+ 5	- 4
Ethiopie	1997–1999	+ 3	- 5
Gambie	1995–2000	+ 1	- 3
Ghana	1990–1999	+ 37	+ 8
Kenya	1995–2000	- 7	- 18
Malawi	1990–1999	+ 26	- 4
Mali	1992–1999	+ 16	+ 6
Maurice	1996–2000	+ 6	- 3
Niger	1991–1999	+ 8	+ 1
Nigéria	1993–1999	+ 16	- 18
Sénégal	1990–1999	+ 6	0
Zimbabwe	1996–2000	+ 59	+ 25

Source: FAO, 2001, 2002a.

Notes: Les chiffres relatifs à l'Ethiopie sont inférieurs à la réalité, car les données qui correspondent aux années les plus récentes ne couvrent que quelques Etats du pays. Les chiffres concernant le Ghana, le Malawi et la République centrafricaine ne comprennent pas les dépenses financées par des donateurs externes. Les chiffres relatifs au Nigéria comprennent les dépenses des administrations forestières des Etats, estimées sur la base du rapport de pays et d'informations concernant les budgets des Etats du Nigéria (FMI, 2000).

### Activités financées à l'aide des dépenses publiques consacrées à la foresterie

Outre leur montant, un aspect important des dépenses publiques est la contribution qu'elles apportent à la gestion durable des forêts. A la lumière des infor-

mations communiquées par 17 pays, on peut émettre les remarques générales ci-après.

- La plupart des dépenses publiques financées sur des fonds nationaux servent plus à couvrir des dépenses courantes (86 pour cent en 1999) qu'à investir.

**TABLEAU 12  
Sources de dépenses publiques consacrées au secteur forestier dans certains pays d'Afrique, 1999**

Pays	Taxes forestières	Dépenses publiques (milliers de dollars EU) <sup>a</sup>			Origine des fonds (%)		
		Financement intérieur	Financement extérieur	Total	Taxes forestières	Etat (nets)	Extérieurs
Burkina Faso	780	2 201	2 328	4 530	17	31	51
Burundi	50	193	1 198	1 391	4	10	86
République centrafricaine	5 566	1 030	n.d.	1 030	541	n.d.	n.d.
Tchad	60	471	3 960	4 431	1	9	89
Côte d'Ivoire	41 561	32 971	7 566	40 538	103	-21	19
Congo, Rép. dém. du	803	1 277	0	1 277	63	37	0
Ethiopie	2 283	21 345	3 865	25 209	9	76	15
Gambie	225	242	445	686	33	2	65
Ghana	12 559	31 294	n.d.	31 294	<40	n.d.	n.d.
Guinée	902	7 362	8 551	15 913	6	41	54
Kenya	1 845	17 407	1 054	18 461	10	84	6
Lesotho	44	521	119	639	7	75	19
Libéria	3 100	7 317	0	7 317	42	58	0
Madagascar	2 734	4 385	7 255	11 641	23	14	62
Malawi	110	3 992	n.d.	3 992	<3	n.d.	n.d.
Mali	321	4 830	9 896	14 726	2	31	67
Maurice	770	5 603	0	5 603	14	86	0
Namibie	68	2 548	2 787	5 335	1	46	52
Niger	351	773	6 612	7 385	5	6	90
Nigéria	2 572	12 580	8 241	20 821	12	48	40
Sénégal	1 579	2 835	10 578	13 413	12	9	79
Ouganda	763	1 282	2 386	3 668	21	14	65
Tanzanie, Rép.-Unie de	2 763	7 567	31 773	39 340	7	12	81
Zimbabwe	908	2 132	1 254	3 386	27	36	37

n.d.: non disponible.

<sup>a</sup> Taux de change de 1999.

*Notes:* Même si l'on ne dispose pas de données chiffrées pour le Ghana et le Malawi, il est à noter que ces pays bénéficient de financements extérieurs en faveur du secteur forestier d'un niveau élevé. Il faut également noter que les financements internationaux sont peut-être plus élevés que les chiffres indiqués dans le tableau, qui ne tiennent pas compte, pour certains pays, de l'appui apporté à la foresterie dans le cadre de projets plus généraux de développement rural et de protection de l'environnement.

*Source:* FAO, 2001, 2002a.

- La plus grande partie des dépenses courantes correspondent à des dépenses de personnel. Environ la moitié des pays ont signalé que ces dépenses ont représenté plus de 70 pour cent du total.
- En revanche, presque toutes les dépenses financées sur des fonds internationaux ont été consacrées à l'investissement (73 pour cent en 1999), avant tout dans des zones relativement réduites et bien spécifiques.
- Seuls cinq pays ont signalé le financement, sur des fonds nationaux, de programmes d'investissement de plus de 1 million de dollars EU dans le secteur forestier.

Comme les dépenses publiques couvrent une vaste gamme d'activités dans le secteur forestier, la plupart des pays n'ont pas été en mesure d'indiquer avec précision les sommes consacrées à la gestion durable des forêts. La foresterie communautaire et la gestion des zones protégées sont les seuls éléments qu'ils aient pu distinguer. Les activités le plus souvent citées pour avoir fait l'objet d'investissements étaient des projets d'aménagement d'infrastructures et de reboisement, réalisés au titre de la foresterie communautaire, de la foresterie commerciale et de la lutte contre la désertification.

### **Recettes fiscales**

Lorsque les forêts appartiennent à l'Etat, l'un des moyens proposés pour augmenter les dépenses publiques consiste à accroître les recettes fiscales forestières. Cependant, il ressort d'un certain nombre d'études que les taxes forestières perçues sont modiques dans de nombreux pays (FAO, 1983; Repetto et Gillis, 1988; Grut, Gray et Egli, 1991). Non seulement elles représentent une faible part des recettes et des dépenses publiques, mais elles envoient aussi au marché des signaux trompeurs quant à la valeur des forêts et des bois. De tels messages ne favorisent pas la gestion durable des forêts, dans la mesure où des prix peu élevés peuvent entraîner une exploitation excessive et une sous-évaluation de la ressource, provoquant une déforestation et une dégradation des forêts.

L'analyse des données concernant l'Afrique fait apparaître ce qui suit.

- Les taxes forestières, outre qu'elles sont compliquées, se superposent dans de nombreux pays. Si l'on prend en compte les taxes générales et les redevances sur les forêts, il est courant que des

producteurs paient plus de 10 sortes de taxes et droits différents.

- La plupart des pays prélevent des taxes sur différents types de production forestière: bois de feu, bois d'œuvre industriel, produits transformés, produits forestiers non ligneux et services forestiers.
- Les taxes forestières sont révisées tous les trois ou quatre ans en moyenne, mais quatre pays n'avaient pas procédé à une telle révision depuis 1990. Depuis cette date, les taxes avaient augmenté dans des proportions supérieures au taux d'inflation dans seulement quatre des pays étudiés.
- Les gouvernements ont fixé la plupart des taxes forestières selon des critères commerciaux ou en consultant les parties intéressées. Dans le premier cas, les taxes avaient tendance à augmenter. Dans le second cas, les consultations – effectuées souvent avec l'industrie forestière – avaient tendance à modérer les augmentations.
- Sur les 22 pays qui ont fourni des données suffisantes concernant le montant des impôts perçus, 17 les avaient augmentés depuis 1990, mais 13 seulement l'avaient fait à un niveau supérieur au taux d'inflation. Comme les taxes forestières ont dans l'ensemble baissé pendant cette période, la plupart des pays ont gagné en efficacité sur le plan du recouvrement des taxes (O.I Ajewole, en préparation).

Les taxes moyennes perçues par mètre cube ont été calculées en divisant le montant total des recettes par le volume total de production. Si l'on prend la production de bois d'œuvre, l'impôt perçu en Afrique était en moyenne de 0,19 dollar EU par mètre cube en 1999. Cependant, si l'on fait abstraction de la production de bois de feu, on obtient un chiffre de 2,42 dollars par mètre cube.

Ces résultats montrent peu d'amélioration dans le domaine considéré. Les taxes forestières restent faibles, compliquées et difficiles à recouvrer. Certains pays ont proposé diverses explications, notamment la pénurie de personnel, le manque de motivation des agents, la révision trop espacée des taux et la mauvaise gouvernance. Cependant, dans certains cas, le faible taux de taxation traduit une politique délibérée des gouvernements qui, pour des raisons sociales, subventionnent la consommation de bois, notamment comme combustible.

## OUVELLES DISPOSITIONS D'ORDRE FISCAL

Etant donné le niveau des finances publiques, de nombreux pays d'Afrique expérimentent des méthodes nouvelles et novatrices pour trouver et maintenir des moyens de financement. On peut citer notamment une tendance à une plus grande décentralisation et à l'autonomie financière des administrations forestières, des expériences de partage des coûts et avantages avec les parties prenantes, l'utilisation accrue de fonds forestiers et la privatisation des ressources forestières.

### Décentralisation fiscale et autonomie financière

En matière de décentralisation fiscale, la plupart des pays d'Afrique ont appliqué l'un des trois modèles ci-après.

- **Décentralisation complète.** Dans quelques pays, notamment en Ethiopie et au Nigéria, la foresterie a été presque entièrement décentralisée au niveau des Etats. Les deux pays signalent certains inconvénients, notamment d'importantes différences entre Etats dans le niveau et la perception des taxes. Néanmoins, certains Etats de ces pays ont mis en œuvre des modèles efficaces de financement des forêts.
- **Décentralisation dans un cadre national commun.** De nombreux pays du Sahel (par exemple, le Mali et le Niger) ont décentralisé en partie le

régime fiscal dans le secteur forestier. Ainsi, des communes entreprennent de mettre en valeur des zones en vue d'exploiter des forêts et de collecter des taxes forestières, et elles conservent une partie des recettes perçues. Au niveau national, le gouvernement fixe les règles régissant l'exploitation forestière, ainsi que le niveau des charges forestières à appliquer dans l'ensemble du pays.

- **Administration centralisée avec partage des recettes fiscales.** L'administration centrale garde le contrôle de la gestion des forêts et du recouvrement des impôts forestiers, mais partage une partie des recettes avec les autorités locales. Ce modèle est appliqué en Ouganda et en Zambie et, dans une moindre mesure, au Ghana. Il semble présenter peu d'avantages, si ce n'est qu'il permet de créer un lien plus fort entre la protection des forêts, le recouvrement des taxes et l'utilisation des recettes pour des services et des aménagements à l'échelon local.

*La plupart des pays d'Afrique taxent plusieurs types de produits forestiers, notamment le bois de feu, mais il arrive qu'ils appliquent délibérément une politique de faible taxation, afin de subventionner la consommation de bois de feu pour des raisons sociales*



A un récent atelier sur le financement du secteur forestier, qui s'est déroulé à Abuja, au Nigéria (FAO, 2002a), des pays ont indiqué que la tendance actuelle à la décentralisation suscitait quelques inquiétudes quant à l'avenir du financement des forêts. En bref, ils ont estimé que, si les autorités locales et régionales recouvreraient les impôts et étaient habilitées à dépenser les recettes fiscales, on se soucierait encore moins de consacrer des dépenses publiques à la foresterie.

Une autre innovation de plus en plus fréquente consiste à octroyer une plus grande autonomie financière aux organismes forestiers. Des administrations forestières plus indépendantes et dotées, dans certains cas, d'une capacité d'autofinancement, ont été créées ou sont envisagées dans plusieurs pays, notamment au Ghana, en Ouganda et en Zambie. Un certain nombre de pays ont également expérimenté

une formule selon laquelle les organismes forestiers, régionaux ou nationaux, conservent un pourcentage des recettes fiscales pour les consacrer à la mise en œuvre de projets et programmes forestiers locaux.

De nombreux pays ont signalé des problèmes d'accès aux crédits budgétaires alloués par le Trésor public. Une telle autonomie dans le recouvrement des impôts et l'utilisation des recettes peut améliorer l'administration des finances publiques dans ce secteur. Cependant, il est trop tôt pour dire si ces systèmes seront efficaces.

### **Partage des coûts et des avantages**

Treize pays ont indiqué qu'ils avaient élaboré ou mis en œuvre divers mécanismes pour accroître la participation des communautés locales à la gestion des forêts, y compris le partage des coûts et des avantages de l'exploitation forestière.

## **Etude prospective du secteur forestier en Afrique**

L'Etude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA), réalisée récemment, met en perspective le développement de ce secteur dans les 20 années à venir et propose un cadre de planification à long terme. Les principaux documents produits sont une vue d'ensemble, ainsi que cinq rapports sous-régionaux traitant de questions concernant l'Afrique australe, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est, l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest. Ces rapports définissent les facteurs de progrès, décrivent les politiques et les scénarios institutionnels, en évaluent l'impact sur l'avenir de la foresterie et indiquent des moyens d'accroître la contribution du secteur au développement durable. L'essentiel des résultats obtenus et des constats dressés est résumé ci-après.

### **FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR LA FORESTERIE**

Les facteurs qui devraient avoir un impact sur le secteur forestier au cours des 20 prochaines années sont les suivants:

- le rythme variable de l'évolution politique et institutionnelle, notamment la démocratisation, la décentralisation et la participation des parties prenantes;
- la persistance de conflits et de guerres;
- l'évolution démographique, notamment une croissance estimée à 400 millions de personnes, soit 50 pour cent d'ici à 2020, et des facteurs tels que l'urbanisation, les mouvements de population et le VIH/SIDA;
- la faible croissance des revenus, à laquelle il faut ajouter une distri-

bution très inégale, une pauvreté qui s'aggrave, et donc une dépendance croissante vis-à-vis des ressources naturelles telles que les forêts;

- la lourde charge de la dette, le recul de l'aide au développement, le faible niveau des investissements étrangers directs et la détérioration des termes de l'échange;
- les perspectives ouvertes par la mondialisation et les contraintes qui en découlent;
- la diversification insuffisante des économies et la prédominance du secteur informel;
- le manque d'investissements dans les ressources humaines et la technologie.

L'environnement institutionnel général se caractérise par la capacité insuffisante et en nette diminution des institutions publiques, un mécanisme de marché faiblement développé incapable d'instituer des règles équitables, et un secteur informel en pleine croissance qui, bien qu'étant d'une importance capitale comme source de moyens d'existence, est inapte à la gestion durable des ressources. En outre, la plupart des acteurs n'ont pas les moyens d'agir, de sorte qu'ils ne sont pas libres d'apporter des changements positifs.

### **IMPACTS**

En l'absence de tout changement profond, la situation de la foresterie en Afrique présentera les caractéristiques suivantes:

*De nombreux pays d'Afrique ont introduit des mécanismes visant à accroître la participation des communautés locales à la gestion des forêts et à l'exploitation de leurs produits; ces femmes du Burkina Faso fabriquent du beurre de karité à partir de noix de Butyrospermum parkii*



UNITÉ DE LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE DE LA FAO/GUO00183/R. FAIDUTTI

- conflits incessants au sujet de l'utilisation des terres et recul du couvert forestier à peu près au rythme actuel;
- lenteur des progrès dans la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts;
- détérioration de l'environnement, notamment aggravation de la crise de l'eau, de la dégradation des sols, de la désertification et de la perte de diversité biologique;
- maintien de la dépendance à l'égard de la dendroénergie et croissance de la consommation de bois de feu, qui passera de 635 millions de mètres cubes en 2000 à environ 850 millions de mètres cubes en 2020;
- épuisement des ressources en produits forestiers non ligneux, surtout des plantes médicinales;
- multiplication des conflits à propos de la gestion de la faune sauvage, ce qui compromet les possibles utilisations de la faune en tant que source de viande de chasse et de protéines pour les ruraux, et freine l'expansion du tourisme axé sur l'observation de la faune;
- déclin important de la productivité et du pouvoir d'achat sur les marchés nationaux et locaux à cause du VIH/SIDA.

#### PRIORITÉS ET STRATÉGIES

Il convient de modifier en profondeur les priorités et stratégies pour les 20 années à venir si l'on veut inverser les tendances actuelles, de manière à:

- atténuer la pauvreté en encourageant la production des biens et services de base et en générant des revenus permettant de satisfaire les besoins élémentaires;
- protéger l'environnement en conservant et en remettant en état les bassins versants, en luttant contre la dégradation des sols et la désertification et en préservant la diversité biologique;

Il faut à cet effet responsabiliser les principales parties et multiplier les mesures volontaristes:

- en redéfinissant les responsabilités du secteur public et en lui permettant de jouer un rôle central dans la mise en place des conditions requises pour que toutes les parties prenantes puissent exercer leur fonction de manière efficace;
- en appuyant l'élaboration d'un mécanisme de marché efficace et transparent;
- en améliorant l'efficacité du secteur informel, grâce à des mécanismes institutionnels et autres mécanismes d'appui.

Les rapports de l'Etude prospective exposent la façon dont ces priorités et stratégies pourraient être adaptées à chaque sous-région. Les activités de suivi consisteront principalement à incorporer les conclusions dans les programmes forestiers nationaux. Une attention particulière sera accordée à l'amélioration des capacités de planification stratégique aux niveaux national et sous-régional.

Les textes sont disponibles dans leur version intégrale sur Internet: [www.fao.org/forestry/outlook](http://www.fao.org/forestry/outlook)

## Impact du VIH/SIDA sur la foresterie

Etant donné que l'on estime à 40 millions le nombre de personnes infectées par le VIH/SIDA dans le monde et à 3 millions le nombre de personnes qui y ont succombé en 2001 (ONUSIDA et OMS, 2001), le fléau est devenu l'un des principaux obstacles au développement dans tous les secteurs, y compris dans le secteur forestier. L'Afrique subsaharienne a été durement touchée, puisqu'elle représente 70 pour cent du nombre des personnes infectées dans le monde. Dans les pays où plus de 20 pour cent des adultes sont infectés, l'espérance de vie a considérablement diminué (ONU, 2001).

À ce jour, le SIDA a tué environ 7 millions de paysans dans les 25 pays d'Afrique les plus touchés. D'ici à 2020, 16 autres millions de personnes pourraient également en être victimes (FAO, 2002b).

Même si ses effets en général sont bien documentés (OIT, 2000), aucune étude complète n'a été consacrée aux répercussions directes et indirectes du VIH/SIDA sur les forêts et la foresterie. Toutefois, le nombre croissant de personnes qui succombent à la maladie souligne de plus en plus la gravité du problème. Les conséquences de cette situation sont notamment les suivantes:

- une diminution spectaculaire des ressources humaines et financières des ménages, qui bouleverse les systèmes d'utilisation des sols à forte intensité de main-d'œuvre et de capitaux et entraîne une dépendance accrue à l'égard des forêts;
- la disparition de connaissances et de compétences traditionnelles, qui a des conséquences désastreuses sur la stabilité sociale, économique et culturelle des communautés;
- la perte de professionnels et techniciens qualifiés, qui limite gravement la capacité des gouvernements et des communautés à mettre en œuvre une gestion durable des ressources;

- l'absentéisme élevé et la baisse de productivité de la main-d'œuvre, qui compromettent la viabilité économique des industries forestières;
- la diminution des investissements du secteur public dans la gestion durable des forêts, davantage de ressources devant être mobilisées dans la lutte contre le VIH/SIDA.

La pénurie de main-d'œuvre consécutive aux décès causés par le SIDA a déjà entraîné une exploitation accrue des forêts et des systèmes agroforestiers. On sait qu'il existe des exemples d'un retour à une utilisation de ressources vierges et incultes en Afrique subsaharienne (Barany *et al.*, 2001). Au Malawi, une étude a fait apparaître que le VIH/SIDA entraînait une diminution du nombre des microentreprises et des petites entreprises, y compris dans le secteur forestier (National Statistical Office, Malawi, 2000).

Le secteur forestier élabore des stratégies globales face au problème du VIH/SIDA, et des possibilités de collaboration avec d'autres secteurs ont été identifiées. Si les possibilités d'agir sur les problèmes à court terme de production agricole et de nutrition sont limitées, il est en revanche possible, avec des régimes fonciers sûrs et des systèmes de production extensifs, et en privilégiant certaines plantes médicinales et certaines essences, d'apporter de précieuses contributions pour le long terme.

La formation et l'éducation dans le domaine forestier, y compris l'éducation des jeunes et la formation continue, ont également un rôle à jouer dans la prise de conscience du fléau du VIH/SIDA, la promotion de mesures de sécurité et l'amélioration des possibilités de revenu pour les jeunes travailleurs, les femmes et les enfants.

«Aucune étude spéciale n'a été consacrée à l'impact du VIH/SIDA sur le secteur forestier, mais nous perdons du personnel presque chaque semaine dans cette branche d'activité. Les travailleurs souffrent à différents degrés de cette maladie et sont donc moins disponibles. Comme les maladies liées au VIH sont généralement de longues maladies, dont la durée se mesure le plus souvent en années, leur impact est assez important. L'autre dimension est la quantité de ressources consacrées au paiement des soins ou des frais d'obsèques. Notre tradition veut que l'on soit enterré dans son village natal. Des sommes importantes sont consacrées à l'achat de cercueils et au transport des corps jusqu'au village. Même sans procéder à une évaluation systématique, nous savons que les conséquences sont lourdes en pertes humaines, en heures de travail perdues pour cause de maladie, et en frais d'obsèques.»

Sam Kainja, Directeur adjoint du Département des forêts, Malawi

Quelques pays ont conféré aux communautés un contrôle total sur les ressources forestières, y compris la responsabilité de collecter les taxes (par exemple, la Gambie). En revanche, ces communautés doivent reverser une part des recettes à l'administration forestière et, dans certains cas, en consacrer une partie à la gestion des forêts. Cependant, la plupart des pays ont introduit des systèmes plus simples dans le cadre desquels l'administration forestière garde le contrôle et verse une partie des recettes fiscales aux communautés ou à l'autorité locale.

La plupart de ces systèmes ont été introduits récemment, dans le cadre de projets pilotes spécifiques qui étaient financés et administrés par des donateurs. Aussi la capacité institutionnelle à inscrire ces systèmes dans la durée fait-elle souvent défaut. Parmi les autres difficultés signalées dans les rapports, on peut citer l'identification des parties appelées à bénéficier du partage des recettes fiscales; le manque de compétence des communautés en matière de gestion des fonds; les difficultés d'accès aux fonds détenus à l'échelon central; le manque d'intérêt du public; et l'absence de rapports, de suivi et d'obligation de rendre compte. Comme pour la décentralisation, il est peut-être encore trop tôt pour dire si les arrangements en matière de partage des coûts et des avantages contribueront notablement à améliorer le financement d'une gestion durable des forêts.

### Fonds forestiers

Les fonds forestiers sont le troisième moyen par lequel les pays ont récemment tenté d'améliorer le fi-

nancement de la gestion durable des forêts. Ils peuvent être organisés de diverses manières (Rosenbaum et Lindsay, 2001), mais il s'agit généralement de contributions provenant de sources spécifiques, et utilisées uniquement à des fins bien définies.

Les fonds forestiers sont souvent alimentés par des taxes et redevances forestières spéciales, même si, dans certains cas, d'autres sources viennent en complément. En Afrique, les fonds forestiers sont utilisés à des fins diverses: développement de l'industrie forestière; surveillance des activités forestières; recherche, formation et éducation; conservation; achat d'équipements; gestion de la faune et de la flore sauvages. Comme on l'a vu plus haut, des fonds plus généraux ont aussi été créés en faveur du partage des recettes fiscales et des administrations forestières financièrement autonomes.

Quinze pays ont signalé qu'ils avaient au moins un fonds forestier. Cependant, la plupart d'entre eux ont indiqué que ces fonds n'avaient guère contribué au déblocage en temps opportun de fonds publics suffisants pour le financement d'exploitations. Cette conclusion est confirmée par une analyse statistique

*Les fonds forestiers en Afrique sont utilisés pour divers usages, notamment pour développer l'industrie forestière*



FAO/173966/D.JENKIN



des tendances en matière de perception de taxes et de dépenses publiques consacrées à la foresterie, dont il ressort que, dans les pays ne disposant pas de fonds forestiers, environ 52 pour cent de recettes fiscales supplémentaires ont été reversés aux administrations forestières sous la forme d'une hausse des financements publics d'origine nationale. Dans les pays dotés de fonds forestiers, ce chiffre n'était que légèrement supérieur, à savoir 56 pour cent, ce qui conduit à penser que les fonds forestiers ne contribuent guère à renforcer le lien entre la perception de taxes forestières et les dépenses publiques consacrées à ce secteur (O.I. Ajewole, en préparation).

### Privatisation des ressources forestières

Un certain nombre de pays d'Afrique envisagent de privatiser des parties du domaine forestier public, qui se compose davantage de plantations forestières que de forêts naturelles. C'est une option examinée notamment en Afrique australe, par l'Afrique du Sud, le

Malawi et la Zambie. De nombreux pays préconisent des formes nouvelles et novatrices de gestion privée également pour les forêts naturelles.

L'un des principaux arguments en faveur de la privatisation est sans doute l'inefficacité du secteur public en ce qui concerne la gestion de nombre de ces zones. Plusieurs pays ont indiqué que les recettes qu'ils tirent de la vente des produits forestiers ne leur permettaient pas de gérer et de reconstituer leurs plantations forestières. De ce fait, le défrichement forestier illicite et l'abattage sélectif des arbres les plus précieux appauvrisse ces ressources. Si les tentatives de privatisation actuelles portent leurs fruits, d'autres pays d'Afrique pourraient suivre cet exemple. Ou bien, si les circonstances sont favorables, les pays peuvent défricher leurs plantations forestières pour louer la terre ou la donner à bail à des sylviculteurs privés, comme cela s'est fait en Ouganda (voir encadré ci-dessous).

Il importe aussi de noter que la superficie des forêts privées en Afrique est extrêmement faible, à l'exception de l'Afrique du Sud, de l'Ouganda et de quelques autres pays qui comptent de vastes exploitations privées. Quelques pays affirment que toutes les forêts sont des forêts domaniales. Cependant, dans la plupart, le régime de propriété et de contrôle demeure flou et incertain.

### RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LES RÉGIMES FISCAUX APPLICABLES AUX FORÊTS

Les dépenses publiques consacrées à la foresterie sont plus modestes en Afrique que dans d'autres régions et, si le continent manque de ressources financières, il ne faut pas y escompter une gestion durable des forêts dans un avenir prévisible. Les propositions qui peuvent être faites pour améliorer cette situation sont énumérées ci-après.

- **Dépenses publiques.** Une analyse des dépenses publiques consacrées à la foresterie (O.I. Ajewole, en préparation) a montré que c'est la population qui a le plus fort impact sur les dépenses totales; en d'autres termes, les forêts sont appréciées beaucoup plus en tant que sources de moyens d'existence et d'avantages sociaux et environnementaux que pour les avantages purement financiers que l'on peut en tirer. Les pays devraient donc insister sur les avantages sociaux et économiques des forêts, notamment sur l'atout qu'elles représentent dans la lutte contre la pau-

#### Location des terres forestières pour promouvoir les plantations forestières en Ouganda

Le système consistant à donner à bail des terres forestières défrichées a été introduit dans des zones périurbaines, le gouvernement attribuant des concessions à des particuliers, des institutions et des organisations pour qu'ils y plantent des arbres aux fins de la production de poteaux et de bois de feu destinés aux zones urbaines. A l'origine, ce système a été mis en place parce que le Département des forêts de l'Ouganda manquait de ressources pour reboiser ces zones, mais par la suite on y a vu la possibilité de faire participer des exploitants privés à la plantation d'arbres.

Selon ce système, les exploitants reçoivent chacun une concession de 5 ha, sur laquelle ils plantent généralement des eucalyptus. Le Département des forêts fournit les conseils techniques pour la plantation et les opérations culturales, mais l'exploitant prend à sa charge les frais de main-d'œuvre et de matériel, et verse un loyer foncier annuel de 1 500 shillings ougandais (0,85 dollar EU) par hectare. Lorsque les arbres sont abattus, l'exploitant garde tous les bénéfices de la vente des poteaux et du bois de feu.

La demande de tels produits dans les zones urbaines est telle que l'on trouve aujourd'hui de vastes plantations d'eucalyptus privées dans de nombreuses zones périurbaines. Le même système est actuellement étudié pour la production d'essences industrielles à croissance rapide, et certains investisseurs ont déjà manifesté leur intérêt.

vreté, afin qu'elles bénéficient d'un niveau accru de dépenses publiques.

- **Efficacité des dépenses.** La part des dépenses publiques allouées aux salaires est tellement importante que les sommes disponibles pour l'investissement ou les activités sont très réduites. Un effectif moins important serait peut-être plus efficace s'il disposait de moyens financiers suffisants pour mener ses tâches à bien. Il conviendrait en outre de veiller davantage à aider les nombreux petits producteurs de la région.
- **Financement international.** La tendance à la baisse du financement international dans le secteur forestier pourrait être inversée, si les donateurs concevaient des dossiers de demande d'assistance plus transparents et plus conviviaux et si les organismes forestiers adoptaient une approche plus volontariste quand ils sollicitent des financements internationaux. En outre, une meilleure coordination de l'aide internationale au secteur forestier permettrait d'éviter le double emploi et les subventions à répétition.
- **Taxes forestières.** Les taxes forestières devraient probablement être relevées dans la plupart des pays, et cette perspective conduit à penser qu'il vaudrait mieux, pour en fixer le montant, recourir à des critères économiques plutôt qu'à la consultation. Toute augmentation des taxes devrait s'accompagner de mesures propres à éviter des problèmes tels que la corruption.
- **Efficacité de la collecte de taxes.** L'expérience ayant montré que les taxes locales génèrent souvent davantage de revenus, les pays devraient adopter des modes de taxation plus simples et plus efficaces. Plus le nombre de producteurs est grand, plus les coûts de transaction sont élevés; les pays devraient donc envisager de répartir la perception des taxes en développant les mécanismes de partage des coûts et avantages.
- **Décentralisation.** A en juger d'après l'expérience de différents pays, la décentralisation des fonctions de perception de taxes et d'engagement de dépenses peut s'avérer efficace, mais à condition qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une politique fiscale nationale.
- **Partage des coûts et avantages.** Les populations locales devraient être associées à la perception des taxes par le biais d'arrangements de partage des coûts et avantages, dès lors qu'il en résulte un gain d'efficacité. Même s'il est possible d'utili-

liser les structures des autorités locales, il est parfois nécessaire d'en créer de nouvelles. Or, cela peut se révéler difficile.

- **Fonds forestiers.** Même si les fonds forestiers ont donné de bons résultats dans d'autres régions, tel n'a pas encore été le cas en Afrique, à l'exception d'un ou deux pays, qui ont consenti des investissements considérables dans la création de capacités (le Niger, par exemple). Pour que les fonds forestiers donnent des résultats, il faudrait s'attaquer davantage aux problèmes que représentent les pesanteurs bureaucratiques, l'incompétence et la corruption. Ces fonds doivent être administrés d'une manière plus indépendante que le reste des finances publiques.
- **Privatisation.** Etant donné les résultats qu'obtient actuellement le secteur public dans le domaine de la foresterie, il serait peut-être souhaitable que le contrôle et la propriété des ressources forestières soient transférés en partie au secteur privé et aux communautés locales. Il

### Première et seconde Conférences des ministres des forêts de l'Afrique centrale

A la suite du Sommet des chefs d'Etat de l'Afrique centrale de 1999 sur la conservation et la gestion durable des forêts, et de l'adoption de la Déclaration de Yaoundé, les ministres chargés des forêts se sont réunis dans cette ville en décembre 2000, puis de nouveau en juin 2002. Ils ont adopté des statuts portant création de la Conférence des ministres des forêts de l'Afrique centrale (COMIFAC), organe chargé de donner des orientations et de prendre des décisions sur les initiatives relatives aux forêts dans la région. Les ministres ont aussi adopté des résolutions sur le financement à moyen et à long terme, un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Yaoundé, une position commune à l'égard du Sommet mondial pour le développement durable, ainsi qu'une résolution invitant les partenaires du développement à aider au financement des zones protégées et à promouvoir d'autres moyens de subsistance pour les populations pénalisées par l'établissement de telles zones. Les ministres ont aussi approuvé le Secrétariat exécutif de la COMIFAC et clarifié les liens avec la Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale.

La prochaine session de la COMIFAC doit se tenir en juin 2004 à Libreville, au Gabon.

en résulterait une baisse des coûts de transaction, et les propriétaires privés réussiraient probablement mieux à fixer des prix adaptés à l'état du marché et à percevoir les taxes. Nombreux sont les pays où la privatisation favoriserait davantage la gestion durable des forêts que les systèmes publics actuels, à court de ressources financières et inefficaces.

### **CONSÉQUENCES GÉNÉRALES POUR LE FINANCEMENT DE LA GESTION DURABLE DES FORêTS**

Dans le débat de portée mondiale sur le financement d'une gestion durable des forêts, le financement intérieur et privé est privilégié par rapport au financement international et public (ONU, 2000). Les résultats de la présente analyse donnent à penser qu'il est peu probable que l'un ou l'autre de ces objectifs soit réalisé dans un proche avenir en Afrique, l'une des régions les moins bien équipées pour relever ces défis.

Il y a une grande différence entre pays développés et pays en développement en ce qui concerne la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts, essentiellement à cause de la disparité de revenus et, en conséquence, des niveaux de financement public et privé. Bien que les dépenses publiques consacrées à la foresterie soient très similaires en pourcentage dans les deux groupes de pays, en termes absolus elles sont négligeables dans les pays en développement, où le niveau des dépenses publiques est nettement inférieur. S'il existe une volonté authentique dans de nombreux pays en développement de mettre en œuvre à grande échelle une gestion durable des forêts, il faut accroître le financement international du secteur public.

C'est de la rentabilité du secteur forestier que dépend le niveau de financement par le secteur privé d'une gestion durable des forêts. Dans les rares pays d'Afrique qui comptent des exploitations privées d'une certaine taille et bien développées (par exemple, les pays d'Afrique de l'Ouest et l'Afrique du Sud), il est sans doute possible d'encourager le secteur privé à financer une partie importante de l'investissement requis à cette fin. Cependant, dans la plupart des pays, la production est assurée essentiellement par des petits producteurs, des producteurs du secteur informel et des exploitants produisant pour leur propre consommation. Il n'est donc pas réaliste d'attendre de leur part qu'ils financent dans une propor-

tion notable la gestion durable des forêts. Ainsi, il est probable que le secteur public continuera de jouer un rôle important dans la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts et en restera la principale source de financement. ♦

### **RÉFÉRENCES**

- Barany, M., Hammett, A., C. Sene, A. & Amichev, B.** 2001. Non-timber forest benefits and HIV / AIDS in sub-Saharan Africa. *Journal of Forestry*, 99(12): 36-41.
- FAO.** 1987. *Systèmes de revenus forestiers dans les pays en développement*, par J.W. Gray. Etude FAO: Forêts n° 43. Rome.
- FAO.** 2001, 2002. *Régime fiscal forestier et dépense de l'Etat en faveur du secteur financier au....* 32 rapports de pays. Document de travail sur les aspects financiers des forêts. Rome (également disponible sur [www.fao.org/forestry/finance](http://www.fao.org/forestry/finance)).
- FAO.** 2002a. *Politiques fiscales dans le contexte des programmes forestiers nationaux en Afrique*. Actes de l'Atelier CE / FAO, Abuja, Nigéria, 13-16 novembre 2001. Rome.
- FAO.** 2002b. AIDS: a threat to rural Africa. Fiche documentaire. *FAO Focus*. Rome (également disponible sur [www.fao.org/focus/e/aids/aids6-e.htm](http://www.fao.org/focus/e/aids/aids6-e.htm)).
- FMI.** 2000. *Nigeria: statistical appendix*. IMF Staff Country Report No. 00/06. Washington, Fonds monétaire international (FMI) (également disponible sur [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3393.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3393.0)).
- Grut, M., Gray, J.W. & Egli, N.** 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. World Bank Technical Paper No. 143. Washington, Banque mondiale.
- Madhvani, A.** 1999. *An assessment of data on ODA financial flows in the forest sector*. Document préparé pour le Groupe PNUD sur les politiques forestières et l'environnement. Londres, Overseas Development Institute.
- National Statistical Office, Malawi.** 2000. *The Malawi National Gemini MSE Baseline Survey 2000* (disponible sur [www.nso.malawi.net/data\\_on\\_line/economics/gemini/gemini.html](http://www.nso.malawi.net/data_on_line/economics/gemini/gemini.html)).
- OCDE.** 2000. *Official development assistance to forestry 1973-98*. Document rédigé pour la quatrième session du Forum intergouvernemental sur les forêts. Paris,

- France, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- OIT.** 2000. *HIV/AIDS in Africa: the impact on the world of work.* Forum pour le développement de l'Afrique 2000, Addis Abeba, Ethiopie, 3-7 décembre 2000. Genève, Suisse, Organisation internationale du travail (OIT).
- ONU.** 2000. *Rapport de la quatrième session du Forum intergouvernemental sur les forêts.* 31 janvier-11 février 2000. E/CN.17/2000/14. New York.
- ONU.** 2001. *World population prospects: the 2000 revision.* New York.
- ONUSIDA & OMS.** 2001. *Le point sur l'épidémie de SIDA.* Décembre.
- Repetto, R. & Gillis, M.** 1988. *Public policies and the misuse of forest resources.* Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.
- Rosenbaum, K.L. & Lindsay, J.M.** 2001. *An overview of national forest funds: current approaches and future opportunities.* Document préparé pour l'Atelier international d'experts sur le financement d'une gestion durable des forêts, Oslo, Norvège, 22-25 janvier 2001. Bogor, Indonésie, Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR). ◆