

Document
de recherche

Environnement et
Société Programme

Mars 2022

Revenus du secteur forestier au Ghana, au Libéria et en République du Congo

Étude de l'impact des réformes
sur la collecte et le versement

Alison Hoare et Thiago Kanashiro Uehara



**Chatham House, le Royal Institute of International Affairs,
est un institut politique de référence mondiale situé à Londres.
Nous avons pour mission d'aider les gouvernements et les
sociétés à bâtir une société stable, durable et prospère,
et un monde plus juste pour tous.**

Sommaire

	Résumé	2
01	Introduction	3
02	Collecte des revenus forestiers	9
03	Répartition des revenus forestiers	20
04	Conclusion	29
	À propos des auteurs	32
	Remerciements	33

Résumé

-
- Pour que le développement durable puisse tirer pleinement parti du secteur forestier, des pratiques fiscales saines sont un préalable indispensable. Consciente de cet enjeu, la communauté internationale a accordé à cette problématique toute son attention, en particulier à travers le plan d'action de l'Union européenne relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (plan d'action FLEGT), et par le biais de l'ITIE, l'initiative pour la transparence dans les industries extractives. L'objectif de ce document est d'évaluer si les mesures de réforme ont permis d'améliorer la gestion fiscale du secteur forestier en étudiant le cas de trois pays africains : le Ghana, le Libéria et la République du Congo. Deux problématiques doivent être étudiées : d'une part si l'efficacité de la collecte des revenus issus de l'exploitation forestière s'est améliorée au cours de la dernière décennie et, d'autre part, si les revenus fiscaux sont reversés aux gouvernements infranationaux et aux communautés des zones forestières, conformément à la législation.
 - Certes, des progrès ont pu être constatés au cours de la décennie écoulée, mais ni les gouvernements, ni les communautés rurales de ces trois pays ne touchent les revenus de l'exploitation forestière auxquels ils ont droit.
 - Si l'on considère le niveau d'efficacité de la collecte des revenus provenant du secteur forestier, c'est-à-dire la part des revenus perçus par rapport aux revenus facturés, les données disponibles au Ghana suggèrent un taux d'efficacité globalement satisfaisant tandis qu'au Libéria et en République du Congo, l'efficacité semble faible avec des arriérés chiffrés à plusieurs millions de dollars.
 - Dans ces trois pays, peu d'informations existent sur les revenus que le gouvernement central reverse aux gouvernements infranationaux. Un plus grand nombre d'informations est disponible concernant les accords de partage des bénéfices avec les communautés. En République du Congo, le taux de conformité reste faible tandis qu'au Ghana et au Libéria, certaines données indiquent que le gouvernement et les entreprises ont fait des progrès à cet égard. Toutefois, des sommes importantes sont toujours dues aux communautés.
 - Dans ces trois pays, il est toujours difficile d'obtenir des informations fiables sur les revenus générés par le secteur forestier. Puisqu'une plus grande transparence est un élément essentiel d'amélioration de la gestion fiscale, la priorité devrait être donnée à la poursuite de réformes dans ce domaine.

01

Introduction

Alors que les efforts internationaux de réforme du secteur forestier ont porté essentiellement sur le renforcement de la fiscalité, notamment à travers les Accords de Partenariat Volontaires (APV FLEGT) et l'ITIE, la question se pose de savoir si des progrès ont été réalisés.

Garantir une gestion fiscale saine est capital si l'on veut que le secteur forestier puisse contribuer pleinement au développement durable. Ainsi, dans le cadre de réformes engagées dans ce secteur, la gestion fiscale a fait l'objet d'une attention toute particulière de la part de la communauté internationale.

En particulier deux initiatives internationales ont œuvré en faveur d'un renforcement de la fiscalité du secteur forestier depuis le début des années 2000 : le plan d'action de l'Union européenne relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux, dit plan d'action FLEGT, et l'ITIE, l'initiative pour la transparence dans les industries extractives.

À travers le plan d'action FLEGT mis en place en 2003, l'UE a collaboré avec plusieurs pays partenaires des zones tropicales pour lutter contre l'abattage illégal, favoriser une gestion forestière durable et soutenir des objectifs de développement plus ambitieux.¹ Dans ce contexte, l'un des principaux enjeux a été de soutenir les réformes de gouvernance notamment par une série de mesures visant à améliorer la gestion des revenus de l'exploitation forestière. Ces mesures incluaient des réformes politiques et institutionnelles, le développement de systèmes de gestion financière ainsi que le renforcement des capacités des gouvernements et de la société civile.

¹ Commission européenne (2003), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne*, mai 2003, COM(2003) 0251 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0251&from=FR>.

En parallèle, les actions de l'ITIE ont eu pour objectif de « freiner la corruption, renforcer la gouvernance et soutenir le développement inclusif » en accentuant la transparence des finances publiques et des dépenses.² Fondée en 2002, l'initiative exige du secteur privé et des gouvernements qu'ils communiquent leurs informations, en vue d'une plus grande redevabilité dans la gestion des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles. Même si l'ITIE se concentre principalement sur les secteurs pétrolier, gazier et minier, un certain nombre de pays ont décidé d'inclure dans leurs rapports leur secteur forestier.

Vu l'attention accordée à ces questions au cours des deux dernières décennies, on peut se demander si la gouvernance fiscale s'en est trouvée améliorée. Pour répondre à cette question, la société IPE Triple Line et Chatham House ont réalisé et commandé des recherches au Ghana, au Libéria et en République du Congo.

Ces trois pays ont été retenus en raison de leur engagement au sein de ces deux initiatives internationales. Ils ont tous les trois négocié des Accords de Partenariat Volontaires (APV) avec l'UE, et, dans le cas du Libéria et du Congo, ils rendent compte auprès de l'ITIE des activités de leur secteur forestier. Des raisons pragmatiques ont également amené vers ce choix : la présence d'experts nationaux et l'accès à des données pertinentes.

Les travaux de recherche ont porté sur deux axes :

- d'une part, il s'agissait de savoir si l'efficacité de la collecte des revenus issus de l'exploitation forestière s'est améliorée au cours de la dernière décennie, et quels facteurs y ont contribué, et
- d'autre part, si les revenus sont reversés aux gouvernements infranationaux et aux communautés locales conformément à la législation nationale.

Dans ces trois pays, la question de la disponibilité des données est toujours problématique et l'envergure du projet de recherche ne permettait pas de récolter un nombre important de données primaires. En conséquence, les travaux ont permis d'étudier seulement certains aspects de ces questions. Le document expose les premiers résultats et indique dans quels cas des recherches supplémentaires devraient être effectuées.

Méthodologie

Les recherches ont surtout porté sur le régime fiscal auquel est soumise la production de bois, et notamment celle des concessions forestières industrielles. Celle-ci représente la source principale de revenus du secteur forestier pour les gouvernements du Ghana et de la République du Congo. Dans cette

² Initiative pour la transparence dans les industries extractives (2020), « La norme mondiale pour la bonne gestion des ressources pétrolières, gazières et minières », fiche d'information, https://eiti.org/sites/default/files/attachments/eiti_factsheet_fr_08.2020.pdf.

étude, nous avons aussi pris en compte le fait que ces dix dernières années, au Libéria, l'abattage du bois sur les terres des communautés et réalisé dans le cadre de la foresterie communautaire (voir ci-dessous)³, s'est intensifié.

Les codes forestiers prévoient de multiples taxes et redevances tout au long de la chaîne de valeur du bois. Les systèmes fiscaux varient selon les pays mais, globalement, ces charges peuvent être classées comme suit :

- **Redevances à la superficie** : celles-ci sont calculées en fonction de la zone forestière exploitée et souvent exprimées sous forme d'une « redevance foncière ».
- **Redevances sur les volumes abattus** : celles-ci sont calculées en fonction du volume de bois dont il est question. Elles peuvent être liées à la production de bois (comme les taxes d'abattage), ou à l'exploitation (taxes sur le transport et taxes sur le transfert des droits de propriété). Certaines taxes sont calculées en fonction du volume récolté, d'autres prennent en compte le volume de bois commercialisable ; et
- **Prélèvements et taxes à l'exportation de bois** : généralement, ils sont calculés en fonction du volume. Toutefois, il convient de les étudier indépendamment des autres taxes basées sur les volumes, car les mécanismes de collecte et de redistributions des taxes à l'exportation diffèrent sensiblement.

Certains revenus générés par ces charges sont alloués au secteur forestier tandis que d'autres alimentent le budget général des gouvernements nationaux ou infranationaux ou sont assignés soit à un usage sectoriel spécifique soit à un usage non-sectoriel, tel que le développement de plantations ou d'infrastructures. De plus, les détenteurs de concessions forestières ont parfois l'obligation de conclure des accords bilatéraux avec les communautés ou l'administration locales. Ces accords peuvent se traduire par des paiements en espèces, des paiements « en nature », ou la combinaison des deux.

Les travaux de recherche ont examiné les taxes et redevances à l'origine de la plus grande partie des recettes publiques et essayé de déterminer l'efficacité de leur collecte, c'est-à-dire la part de revenus collectés par le gouvernement par rapport aux revenus facturés. L'étude a par ailleurs cherché à évaluer le niveau de conformité des gouvernements au regard de leurs obligations légales de redistribution de ces revenus à l'échelon infranational ainsi que le niveau de conformité des entreprises en matière de versement de fonds aux communautés rurales par le biais d'accords de partage des bénéfices. Le tableau n°1 contient un aperçu des principales taxes du secteur forestier qui ont été analysées et le tableau n°3 résume les mécanismes de redistribution des revenus.

IPE Triple Line et Chatham House ont commandé et réalisé cette étude de septembre à décembre 2020. IPE Triple Line a commandé les travaux menés au Ghana et conduit l'essentiel des recherches pour le Libéria. Chatham House a mené quelques analyses supplémentaires pour le Libéria et commandé les

³ La production de grumes soumise à des accords de foresterie communautaire représentait 43 % de la production totale selon le rapport financier de l'ITIE pour l'exercice 2018/19. Liberia Extractive Industries Transparency Initiative (2021), rapport ITIE pour l'exercice 2018/2019, https://www.leiti.org.lr/sites/default/files/documents/liberia_12th_eiti_report_signed.pdf.

travaux de recherche pour la République du Congo.⁴ L'étude s'appuie sur des données provenant de différentes sources : les rapports et statistiques ont été fournis par les services gouvernementaux, par l'ITIE ou par des organisations la société civile. Des entretiens ont été menés avec des agents publics forestiers et des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) pour compléter l'interprétation des données.

Dans le cas du Ghana, les données sur les revenus d'exportation proviennent des rapports annuels, accessibles au public, de la Commission Forestière et du ministère des Finances. Les données sur les taxes d'abattage et les paiements effectués dans le cadre des accords de responsabilité sociale (ARS) ont été fournis sur demande par le ministère des Terres et des Ressources naturelles, la Commission Forestière et les organisations de la société civile. Les données recueillies concernent la période 2010–2019.

Pour le Libéria, les données ont été recueillies à partir des rapports mensuels de LiberTrace, le système national de vérification de la légalité du bois pour la période de 2014 à 2020.⁵ Les données ont également été obtenues dans les rapports annuels de l'ITIE qui étaient disponibles pour les exercices des années 2007/2008 à 2018/2019.⁶ Les données sur les accords sociaux et le partage des bénéfices ont été fournies par le NUCFDC, l'Union Nationale des Comités de développement de la gestion communautaire des forêts.

Dans le cas de la République du Congo, les données ont été obtenues auprès des 10 départements où le secteur forestier est actif.⁷ Sur demande, le ministère de l'Économie Forestière et les directions départementales de l'économie forestière ont fourni les rapports annuels couvrant la période 2010–2019. Les rapports annuels ITIE ont aussi été consultés. Ils étaient disponibles pour les exercices 2015–2016 et 2017–2018.⁸

Les revenus sont exprimés en dollars américains, monnaie utilisée au Libéria. Pour la République du Congo et le Ghana, les conversions à partir de la monnaie locale ont été effectuées sur la base des taux de changes annuels fournis par le FMI.⁹

⁴ IPE Triple Line (non publié), Ghana Forest Revenue Study [Étude des revenus forestiers au Ghana], rapport, 4 janvier 2021; IPE Triple Line (non publié), *Using Timber Legality Assurance Systems (TLAS) and Other Nationally Available Data to Assess Changes in Behaviour and Governance in the Forest Sector in Liberia [Utilisation des systèmes de contrôle de la légalité du bois (TLAS) et des autres données disponibles au niveau national pour évaluer l'évolution des comportements et de la gouvernance dans le secteur forestier au Libéria]*, rapport, octobre 2020 ; Policy Evaluation Learning Team (PELT) – Forest Governance Markets and Climate (FGMC) [Équipe d'apprentissage et d'évaluation des politiques (PELT) – Forêt, Gouvernance, Marchés et Climat (FGMC)] (non publié), Rapport sur les revenus forestiers, République du Congo, rapport, avril 2021.

⁵ Les rapports de LiberTrace sont publics et, parmi eux, certains sont disponibles sur le site web LiberTrace : <https://libertrace.sgs.com>. En décembre 2021, seuls les rapports de 2019 à 2020 étaient disponibles en ligne.

⁶ Liberia Extractive Industries Transparency Initiative (non daté), « rapports LEITI », <https://www.leiti.org.lr/publications/document-type/leiti-reports>.

⁷ Les dix départements sont : Bouenza, Cuvette, Cuvette-Ouest, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Pointe-Noire et Sangha.

⁸ Extractive Industries Transparency Initiative (2022), « Republic of the Congo » [République du Congo], <https://eiti.org/countries/republic-congo>.

⁹ Fonds Monétaire International (non daté), « Sélection d'indicateurs de taux de change », <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545850>.

Augmentation de la collecte et la répartition des revenus forestiers dans le cadre des APV et de l'ITIE : des approches différentes

Le soutien de l'UE au renforcement de la gestion fiscale dans le secteur forestier s'est principalement déroulé dans le cadre des APV, élément clé du plan d'action FLEGT. Ces APV sont des accords commerciaux bilatéraux entre l'UE et les pays producteurs de bois qui régissent l'octroi des licences d'exploitation légale du bois par les systèmes nationaux. Élaborés via un processus multipartite, ces systèmes définissent aussi la notion de bois légal. Les APV ont entraîné des réformes politiques et juridiques dans les pays partenaires, y compris d'ordre fiscal.¹⁰

Le Ghana, le Libéria et la République du Congo se trouvent à des stades différents de mise en œuvre des accords et des réformes.

En 2007, le Ghana a commencé à négocier un APV avec l'Union européenne. Celui-ci est entré en vigueur en 2009.¹¹ Le développement d'un système électronique de traçabilité du bois a démarré la même année. Il a été déployé à travers le pays en 2017, et une version révisée a été introduite en 2022. Seuls les agents publics peuvent y accéder. Cependant, certaines données sont publiées sur un portail développé par la société civile,¹² et d'autres données peuvent être mises à disposition sur demande. À la base du système de licence, le concept de bois légal tel que défini par le pays, prend en compte les critères comme le paiement de taxes et de redevances par les entreprises et la mise en œuvre d'accords de partage des bénéfices entre les entreprises et les communautés.¹³

Les négociations sur l'APV entre le Libéria et l'Union européenne ont débuté en 2009 et l'APV est entré en vigueur en 2013.¹⁴ Dans le cadre de ce processus, un système de vérification de la légalité du bois, LiberTrace, a été mis en place. La société indépendante SGS en a assuré le développement et la gestion avant que celle-ci soit confiée à la FDA (Forest Development Authority) en 2019. Des rapports mensuels publiés en ligne contiennent des informations sur la chaîne de responsabilité et les revenus. La définition nationale de bois légal, établie dans le cadre du processus d'APV et reflétée dans le système LiberTrace, tient compte de la conformité des entreprises vis-à-vis de leurs obligations fiscales et de leurs obligations en matière de partage des bénéfices.¹⁵

¹⁰ EUFLEGT Facility (non daté), « Accords de Partenariat Volontaires », <https://www.euflegt.efi.int/es/vpa>.

¹¹ EUFLEGT Facility (non daté), « Ghana : L'essentiel sur l'accord de partenariat volontaire entre le Ghana et l'UE », <https://www.euflegt.efi.int/es/ghana>.

¹² Le site web de ce portail est : <https://ghanatimbertransparency.info/#/home>. Toutefois, le site est souvent indisponible et l'accès aux données limité.

¹³ Union européenne (2020), *Accord de partenariat volontaire entre la Communauté européenne et la République du Ghana concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de bois et produits dérivés vers la Communauté, Annexe II : Définition de la légalité pour la délivrance des autorisations d'exportation FLEGT et processus de réforme légale*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1504615396990&uri=CELEX:22010A0319\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1504615396990&uri=CELEX:22010A0319(01)).

¹⁴ EUFLEGT Facility (non daté), « Libéria : L'essentiel sur l'accord de partenariat volontaire entre le Libéria et l'UE », <https://www.euflegt.efi.int/es/liberia>.

¹⁵ Union européenne (2020), *Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Libéria sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne, Appendice A de l'Annexe II, Système de vérification de la légalité du Libéria*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22012A0719%2801%29&qid=1639330253843>.

VPA negotiations between the Republic of the Congo and the EU commenced in 2008 and the VPA took effect in 2013.¹⁶ While a timber legality verification system has been developed, it has not yet become fully operational. The underlying definition of timber legality includes criteria related to the payment of taxes and fees and for the implementation of benefit-sharing arrangements between companies and communities, both through social contracts (*cahier de charges*)¹⁷ and local development funds.¹⁸

Both Liberia and the Congo also report on their forest sectors under the EITI.¹⁹ Liberia began implementing the EITI standard in 2008, with its first report published the following year. It was the first country to include the forest sector in its EITI reporting,²⁰ and data are now available for the financial years 2007/08 up to 2018/19.²¹ The Congo began implementing the EITI standard in 2016 and it has published four reports, most recently for 2019.²²

¹⁶ EUFLEGT Facility (non daté), « République du Congo », <https://www.euflegt.efi.int/es/republic-congo>.

¹⁷ Les cahiers des charges font partie du contrat de concession forestière. Ils définissent les « bénéfiques » (en général la réalisation d'infrastructures telles que des écoles ou des établissements de santé) que l'entreprise accepte de fournir au gouvernement local et aux communautés présentes sur la zone où elle opère.

¹⁸ Union européenne (2020), *Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), Annexe II, Grilles de légalité des bois provenant des forêts naturelles et des plantations forestières au Congo*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406(03)&from=EN).

¹⁹ Le Ghana rend aussi compte à l'ITIE, mais seulement sur ses activités pétrolières, gazières et minières.

²⁰ Blundell, A. (2008), *On the Benefits of Incorporating Forestry into the Extractive Industries Transparency Initiative, with Specific Reference to Liberia [Avantages à intégrer l'exploitation forestière dans l'initiative de transparence des industries extractives, en référence au cas du Libéria]*, <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/LEITI%20forestry%20report.pdf>.

²¹ Les rapports ITIE du Libéria sont disponibles sur : <https://www.leiti.org.lr/publications/document-type/leiti-reports>. Le pays a été temporairement suspendu de l'ITIE en 2018 pour n'avoir pas publié de rapports sur les deux années précédentes. La suspension a été levée en 2020 après y avoir remédié.

²² Les rapports ITIE de la République du Congo sont disponibles sur : <https://eiti.org/republic-of-congo#eiti-reports-and-other-key-documents>.

02

Collecte des revenus forestiers

L'efficacité de la collecte des revenus forestiers s'est améliorée au Ghana mais reste très faible en République du Congo et au Libéria. Des systèmes plus efficaces sont nécessaires pour mieux gérer les données fiscales mais l'engagement politique sera aussi essentiel.

L'objectif de cette partie est de déterminer si la mise en place des APV et des rapports ITIE a apporté plus d'efficacité dans la collecte des revenus du secteur forestier. Comme indiqué plus haut, l'efficacité fait référence à la part des revenus collectés par le gouvernement par rapport aux revenus facturés. L'étude a été en priorité axée sur les taxes et les redevances qui constituent les principales sources de revenus du gouvernement. Le tableau n° 1 en livre un récapitulatif.

Il convient de souligner que le taux d'efficacité est un seul facteur permettant d'évaluer si les gouvernements optimisent la collecte des recettes fiscales. Il se peut, qu'il y ait par exemple, des erreurs ou des fraudes dans les processus aboutissant à la facturation. Se pose également la question plus large de la conception et de la mise en œuvre des politiques fiscales, qui peuvent avoir un impact beaucoup plus important sur les recettes dont disposent les gouvernements. Cependant, le taux d'efficacité de la collecte des recettes est un indicateur utile car il permet de déterminer dans quelle proportion les gouvernements font appliquer les politiques fiscales.

Tableau 1. Principaux frais, taxes et redevances du secteur forestier au Ghana, au Libéria et en République du Congo et textes juridiques associés

	Ghana	Libéria	République du Congo
Redevance à la superficie	<p>Redevance unique de droits de coupe (TRF) : redevance pour l'attribution d'une concession payée par le titulaire d'un contrat d'exploitation du bois (TUC) établi après une procédure d'appel d'offres. Conçue à l'origine comme une redevance annuelle, celle-ci a été modifiée en 2017 pour devenir une contribution unique.²³</p> <p>Distribution : 60 % sont perçus par la Commission Forestière, 40 % par le ministère des Finances.</p> <p>Redevance foncière (loyer de la surface contractuelle) : payée par les titulaires de TUC aux propriétaires fonciers. Ces redevances sont collectées par la Commission Forestière qui verse les montants aux propriétaires via le bureau de l'administrateur des terres de chefferies (OASL).²⁴</p> <p>Distribution : Pour les zones de réserve forestière, 60 % sont perçus par la Direction des Services forestiers (Forest Services Division) de la Commission Forestière. 40 % reviennent aux autorités traditionnelles et au gouvernement local. Pour les forêts situées en dehors des réserves, 100 % des revenus sont perçus par les autorités traditionnelles et le gouvernement local.</p>	<p>Redevances foncières : redevances payées par les détenteurs de contrats de gestion forestière (FMC), de contrats de vente de bois (TSC) et d'accords de gestion communautaire des forêts (CFMA) sur la zone de concession.²⁵</p> <p>Distribution : pour les FMC et les TSC : 40 % reviennent au gouvernement ; 30 % aux comtés et 30 % sont redistribués aux communautés affectées.²⁶ Pour les CFMA : 55 % vont aux communautés propriétaires de la forêt et le solde revient au gouvernement central.²⁷</p> <p>Prime annuelle de soumission de location des terres : jusqu'à 2013, date à laquelle celle-ci a été abolie, la prime de soumission était payée par le détenteur d'une concession sur la base d'une procédure d'appel d'offres ouverte.²⁸</p> <p>Distribution : 40 % étaient perçus par le gouvernement central ; 30 % par les comtés et 30 % versés aux communautés.²⁹</p>	<p>Taxe de superficie : droits payés par les détenteurs de concessions (unités de gestion forestière) soit pour la zone en exploitation si un plan de gestion forestière a été établi, soit en l'absence d'un tel plan, pour la région tout entière.³⁰ Différents taux sont prévus en fonction de la zone de production (nord, centre et sud du pays).³¹</p> <p>Distribution : 50 % sont perçus par le Fonds Forestier (géré par le ministère de l'Économie Forestière) et 50 % répartis à parts égales entre les différents départements.³²</p>

²³ Plateforme d'assistance en matière de droit et environnement des Nations Unies UNEP (non daté), *Timber Resources Management (Amendment) Regulations, 2003 (L.I. 1721)*, <https://leap.unep.org/countries/gh/national-legislation/timber-resources-management-amendment-regulations-2003-li-1721> ; Plateforme d'assistance en matière de droit et environnement des Nations Unies UNEP (non daté), *Règlement sur la gestion des ressources forestières et les licences de légalité, 2017 (LI 2254)*, <https://leap.unep.org/countries/gh/national-legislation/timber-resource-management-and-legality-licensing-regulations>.

²⁴ Client Earth (non daté), *Timber Resources Management Regulations, 1998 (L.I. 1649) [Règlements sur la gestion des ressources forestières, 1998 (L.I. 1649)]*, disponible ici : <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-timber-resources-management-regulation-1998-li-i-1649>.

²⁵ ECOLEX (non daté), *Regulation on Certain Forest Fees (FDA Regulation 107-07) [Règlement relatif à certaines redevances forestières (Règlement 107-07 de la FDA)]*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/regulation-on-certain-forest-fees-fda-regulation-107-07-lex-faoc160086>.

²⁶ ECOLEX (non daté), *National Forestry Reform Law of 2006, Section 14.2 [Loi sur la réforme du secteur forestier de 2006, section 14.2]*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/national-forestry-reform-law-of-2006-lex-faoc067626/?> ; ECOLEX (2009), *Regulation on Benefit Sharing (FDA Regulation 106-07)*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/regulation-on-benefit-sharing-fda-regulation-106-07-lex-faoc160085>.

²⁷ Gouvernement du Libéria (non daté), *Regulation to the Community Rights Law of 2009 with Respect to Forest Lands, as Amended [Règlement relatif à la loi sur les droits communautaires de 2009 concernant les terres forestières, tel que modifié]*, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/lbr180010.pdf>.

²⁸ ECOLEX (non daté), *An Act to Abolish the Payment of Annual Land Rental Bid Premium on Contract Area and Merging of Export Taxes into Stumpage/Production Fee in the Forestry Sector of the Liberian Economy [Loi d'abolition du paiement de la prime annuelle de soumission de location des terres sur la zone contractuelle et de refonte des taxes à l'exportation en taxes d'abattage/de production dans le secteur forestier de l'économie libérienne]*, 17 septembre 2013, <https://www.ecolex.org/details/legislation/an-act-to-abolish-the-payment-of-annual-land-rental-bid-premium-on-contract-area-and-merging-of-export-taxes-into-stumpage-production-fee-in-the-forestry-sector-of-the-liberian-economy-lex-faoc160032> ; Gouvernement du Congo (2002), Arrêté n° 6382 fixant les modalités de calcul de la taxe de superficie, <https://leap.unep.org/countries/cg/national-legislation/arrete-no-6382-fixant-les-modalites-de-calcul-de-la-taxe-de>.

²⁹ ECOLEX (non daté), *National Forestry Reform Law of 2006, Section 14.2 [Loi sur la réforme du secteur forestier national de 2006, section 14.2]* ; ECOLEX (non daté), *Regulation on Benefit Sharing (FDA Regulation 106-07) [Règlement de la FDA sur le partage des bénéfices (règlement 106-07)]*.

³⁰ Droit Afrique (non daté), *Code forestier, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000, Article 91*, <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/congo/Congo-Code-forestier-2000.pdf> ; ECOLEX (non daté), *Arrêté n°5408/MEF/MEFB du 21 août 2007, fixant les superficies utiles à prendre en considération pour le calcul de la taxe de superficie*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/arrete-no-5408-fixant-les-superficies-utiles-a-prendre-en-consideration-pour-le-calcul-de-la-taxe-de-superficie-lex-faoc074637>.

³¹ Plateforme d'assistance en matière de droit et environnement UNEP (non daté), *Arrêté n°6382 de 2002 fixant les modalités de calcul de la taxe de superficie*, <https://leap.unep.org/countries/cg/national-legislation/arrete-no-6382-fixant-les-modalites-de-calcul-de-la-taxe-de>.

³² Le décret n°2002-438 du 31 décembre 2002 stipule que 50 % des recettes de cette taxe reviennent aux départements et qu'elles doivent être réparties à parts égales entre eux. Cependant, le décret n°2004-165 du 26 avril 2004 stipule que 50 % de cette redevance doivent être alloués au fonds routier. La loi portant Code forestier de 2020 a mis fin à cette contradiction en réaffirmant que 50 % de cette taxe doivent être reversés aux départements.

Revenus du secteur forestier au Ghana, au Libéria et en République du Congo
Étude de l'impact des réformes sur la collecte et le versement

	Ghana	Libéria	République du Congo
Redevance sur le volume abattu	<p>Redevance d'abattage : calculée en fonction du volume de ressources forestières récoltées dans le cadre d'un TUC. La redevance doit être revue chaque trimestre en fonction de la valeur FOB (Free on board) du bois.³³</p> <p>Distribution : 50 % sont perçus par la Commission Forestière et 50 % par les autorités traditionnelles et les gouvernements locaux.³⁴</p>	<p>Redevance d'abattage : calculée en fonction du volume de ressources forestières récoltées dans le cadre d'un FMC, d'un TSC ou d'un CFMA. Le taux est basé sur la valeur FOB, pour laquelle trois niveaux existent selon les essences de bois.³⁵</p> <p>Distribution : 90 % sont perçus par le gouvernement central ; 10 % par le réseau Protected Forest Areas Network.³⁶</p> <p>Taxe par mètre cube : la taxe est payée par les détenteurs de FMC et de TSC avec un minimum de 1\$ par mètre cube conformément aux accords sociaux négociés avec les communautés affectées.³⁷</p> <p>Distribution : 100 % aux communautés affectées.</p>	<p>Taxe d'abattage : calculée en fonction du prix FOT (free on truck) du bois, pour chaque essence, soit le prix FOB moyen des 12 mois précédents, après déduction des coûts de transports.</p> <p>Distribution : 100 % au Fonds Forestier.³⁸</p> <p>Taxe de déboisement : taxe payée par les entreprises dont l'activité entraîne la destruction du domaine forestier (exploitation forestière, exploitation minière, exploitation agricole, travaux publics).</p> <p>Distribution : 100 % au Fonds Forestier.³⁹</p> <p>Redevance en vertu du FDL : redevance payée sur le volume de bois récolté au taux de 200 FCFA par mètre cube.</p> <p>Distribution : 100 % au Fonds de Développement Local.⁴⁰</p>
Prélèvements et taxes à l'exportation de bois	<p>Prélèvements à l'exportation : ces prélèvements sont calculés à partir de la valeur facturée à l'exportation, au taux de 1,5 % depuis 2007. En 2014, des prélèvements spéciaux et des primes à l'exportation ont été introduits concernant les essences de grande valeur menacées ainsi que les exportations de bois d'œuvre dépassant une certaine épaisseur (taux différents). Autre prélèvement à l'exportation : 10 % sur les bois d'œuvre séchés à l'air libre.⁴¹</p> <p>Distribution : 0,5 % du prélèvement « de base » à l'exportation revient au Fonds de développement des plantations forestières. Tous les autres revenus sont perçus par la Division Développement de l'Industrie du Bois (TIDD) de la Commission Forestière.</p>	<p>Prélèvements à l'exportation : les taxes à l'exportation sur les produits forestiers et les grumes sont calculés sur la valeur FOB pour laquelle trois niveaux existent selon les essences de bois.⁴²</p> <p>Distribution : 90 % sont perçus par le gouvernement central ; 10 % par le réseau Protected Forest Areas Network.⁴³</p>	<p>Taxe à l'exportation : taxe calculée sur le prix FOT (Free on Truck), avec un taux différent selon les essences de bois, le type de produit et la zone de production.⁴⁴</p> <p>Distribution : 50 % sont perçus par le gouvernement et 50 % par le fonds routier.⁴⁵</p>

Source : Données compilées par les auteurs.

³³ Client Earth (non daté), *Timber Resources Management Regulations [Règlements sur la gestion des ressources forestières], 1998 (L.I. 1649) [Règlements sur la gestion des ressources forestières, 1998 (L.I.1649)]*; Plateforme d'assistance en matière de droit et environnement UNEP (non daté), *Timber Resources Management (Amendment) Regulations, 2003 (L.I.1721) [Amendement du règlement sur la gestion des ressources forestières, 2003 (L.I. 1721)]*.

³⁴ Mensah Mawutor, S. et Young, D. (2017), *District Assembly Use of Timber Royalties in Ghana [Utilisation des redevances forestières par les assemblées de district au Ghana]*, Civic Response, <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2017/05/CR-DA-Royalties-Final-2.pdf>.

³⁵ ECOLEX (non daté), *Regulation on Certain Forest Fees (FDA Regulation No. 107-07), section 22, [Règlement relatif à certaines redevances forestières (Règlement de la FDA n°107-07, section 22)]*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/regulation-on-certain-forest-fees-fda-regulation-107-07-lex-faoc160086>.

³⁶ ECOLEX (non daté), *National Forestry Reform Law of 2006, Section 14.2. [Loi sur la réforme du secteur forestier national de 2006, section 14.2.]*

³⁷ ECOLEX (non daté), *Regulation on Major Pre-Felling Operations under Forest Resources Licenses (FDA Regulation 105-07), Section 34, [Règlement sur les principales opérations de préabattage dans le cadre des licences d'exploitation des ressources forestières (Règlement de la FDA n°105-07), section 34]*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/regulation-on-major-pre-felling-operations-under-forest-resources-licenses-fda-regulation-105-07-lex-faoc160084>.

³⁸ République du Congo, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Portefeuille Public (2009), *Loi n°14-2009 du 30 décembre 2009 modifiant certaines dispositions de la loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier*, <https://economie.gouv.cg/fr/content/loi-n%C2%B014-2009-du-30-d%C3%A9cembre-2009-modifiant-certaines-dispositions-de-la-loi-n%C2%B016-2000-du-20>.

³⁹ Droit Afrique (non daté), *Code forestier, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000*.

⁴⁰ Schmitt, A. et Baketiba, B. (2015), *Revue et analyse des principaux mécanismes de partage des bénéfices existants en République du Congo*, p. 32, https://www.euredd.efi.int/documents/15552/236515/01+Rapport+m%C3%A9canismes+partage+de+b%C3%A9n%C3%A9fices_RoC.pdf/64228d9f-86ff-464c-a26e-e9c506864abe.

⁴¹ ECOLEX (non daté), *Trees and Timber (Amendment) Act, 1994 (Act No. 493 of 1994) [Loi sur les arbres et le bois d'œuvre (amendement) (loi n° 493 de 1994)]*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/trees-and-timber-amendment-act-1994-act-no-493-of-1994-lex-faoc068404>; ECOLEX (non daté), *Commission Forestière Act, 1999 (Act No. 571 of 1999) [Loi sur la Commission Forestière (loi n° 571 de 1999)]*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/forestry-commission-act-1999-act-no-571-of-1999-lex-faoc034739>.

⁴² ECOLEX (non daté), *Regulation on Certain Forest Fees (FDA Regulation No. 107-07), Sections 44 and 45. [Règlement sur certaines redevances forestières (règlement de la FDA n° 107-07), sections 44 et 45.]*

⁴³ ECOLEX (non daté), *National Forestry Reform Law of 2006, Section 14.2. [Loi sur la réforme du secteur forestier national de 2006, section 14.2.]*

⁴⁴ République du Congo, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Portefeuille Public (2009), *Loi n°14-2009 du 30 décembre 2009 modifiant certaines dispositions de la loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier*.

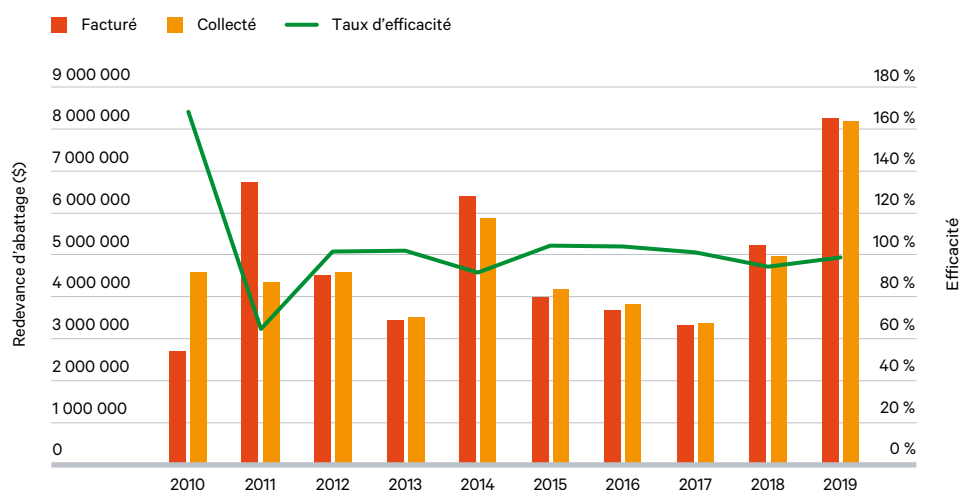
⁴⁵ République du Congo, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Portefeuille Public (2004), *Décret n°2004-165 du 26 avril 2004 fixant la composition, les modalités d'emploi, de recouvrement et de versement des ressources du fonds routier*, <https://economie.gouv.cg/fr/content/d%C3%A9cret-n%C2%B02004-165-du-26-avril-2004-fixant-la-composition-les-modalit%C3%A9s-demploi-de>.

L'exemple du Ghana

Au Ghana, durant la dernière décennie, les redevances d'abattage et les taxes à l'exportation ont constitué les principales sources de revenus du secteur forestier tandis que les taxes ou redevances à la superficie y ont peu contribué. La redevance foncière à elle seule ne peut potentiellement générer que de faibles revenus,⁴⁶ tandis que les droits de coupe pourraient générer d'importants revenus. Ils n'ont toutefois pas été collectés (voir explications ci-dessous). L'efficacité de la collecte des taxes d'abattage a fait l'objet d'une évaluation. Les données sur les revenus générés par les taxes à l'exportation ont été recueillies mais l'efficacité de leur collecte n'a pas pu être évaluée en raison des délais associés à l'étude.

Si l'on compare les taxes d'abattage facturées et les taxes collectées, on peut constater un niveau d'efficacité élevé pendant toute la décennie. (Graphique 1). Le système électronique de traçabilité du bois semble y avoir largement contribué, car il a permis de réduire les possibilités de fraude,⁴⁷ notamment au moment où les bureaux des services forestiers calculent les montants de facture,⁴⁸ problème qui était largement répandu au début des années 2000.⁴⁹

Graphique 1. Revenus de la taxe d'abattage, Ghana (\$)



Source : d'après l'étude d'IPE Triple Line (non publiée), Ghana Forest Revenue Study [Étude des revenus forestiers au Ghana] du 4 janvier 2021 réalisée à partir des données fournies par les différents services de la Commission Forestière du Ghana (Division des services forestiers, Centre d'aide à la gestion des ressources forestières et Service de validation du bois).

Remarque : le paiement d'arriérés explique probablement les cas où le montant collecté dépasse le montant facturé.

⁴⁶ La taxe d'abattage et la taxe foncière contribuent respectivement à environ 97 % et 3 % du montant total des taxes. Mensah Mawutor et Young (2017), *District Assembly Use of Timber Royalties in Ghana [Utilisation des redevances forestières par les assemblées de district au Ghana]*.

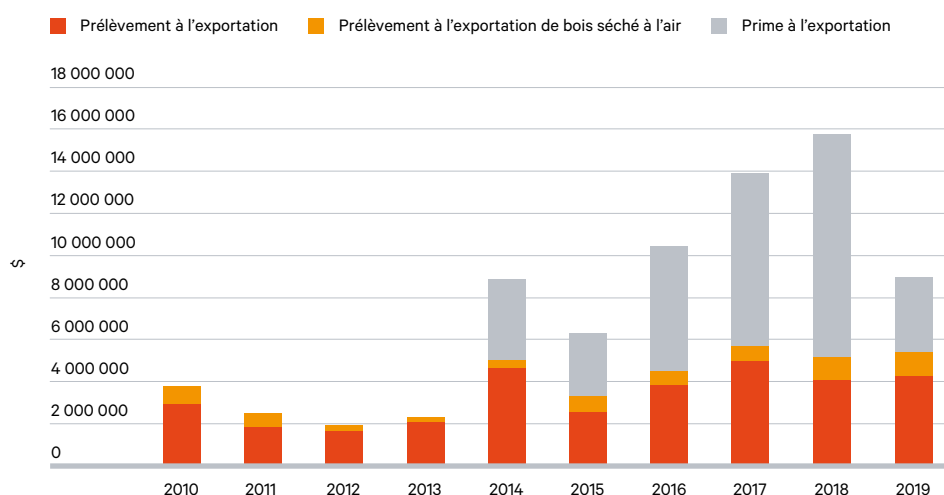
⁴⁷ Overdeest, C. et Zeitlin, J. (2018), *Experimentalism in transnational forest governance: Implementing European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Voluntary Partnership Agreements in Indonesia and Ghana [Approche expérimentale dans la gouvernance forestière transnationale : mise en œuvre des accords de partenariat volontaire FLEGT en Indonésie et au Ghana]*, *Régulation & Gouvernance*, 12(1), pp. 64–87, <https://doi.org/10.1111/rego.12180>.

⁴⁸ À ce stade, les risques de fraude en amont existent toujours. Ceci est dû en partie au fait que les agents publics disposent de moyens limités pour suivre les activités de récolte des entreprises.

⁴⁹ Young, D. (2005), *Scoping Study Independent Forest Monitoring (IFM) In Ghana [Étude préliminaire sur l'observation indépendante des forêts (OIF) au Ghana]*, Global Witness, <https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/library/ghanaifmscopingstudyfinal.pdf>; Forest Watch Ghana, et al. (2013), *Real Loss in Stumpage Values in Ghana's Forest Sector 2003–2012 [Perte réelle des revenus d'abattage dans le secteur forestier au Ghana]*, <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2015/09/784-1.pdf>.

Les données disponibles sur les taxes à l'exportation montrent que les revenus ont augmenté au cours de la dernière décennie. (Graphique 2). Toutefois, ceci s'explique essentiellement par l'introduction en 2014 du prélèvement d'une taxe à l'exportation et, en parallèle, par une augmentation de la récolte de palissandre d'Afrique. D'après les autorités, une collecte plus efficace des taxes à l'exportation a aussi contribué à cette augmentation lorsqu'en 2014 la collecte de ces taxes a été transférée des douanes vers les sites de production ou de transformation.⁵⁰ Ainsi, les entreprises étaient directement facturées alors que la facturation et la collecte de ces taxes étaient auparavant effectuées par les banques négociatrices à l'exportation ; un changement qui a permis d'augmenter le contrôle de la Commission Forestière sur la collecte de ces revenus. Cependant, aucune donnée permettant de corroborer cette affirmation n'a été collectée.

Graphique 2. Revenus issus des prélèvements à l'exportation (\$)



Source : d'après l'étude d'IPE Triple Line (non publiée), *Ghana Forest Revenue Study [Étude des revenus forestiers au Ghana]*.

La redevance des droits de coupe (TRF) constitue la troisième principale catégorie de taxes forestières. Elle a été introduite en 2003 par la mise en place d'une procédure ouverte d'appel d'offres visant à attribuer les droits d'exploitation des ressources forestières. À l'origine, cette taxe représentait pour le gouvernement une source de revenus importants en provenance du secteur forestier (50 % des recettes fiscales à son apogée en 2007),⁵¹ mais par la suite, sa contribution a reculé au point d'atteindre un niveau très bas : moins de 1 % des revenus du secteur forestier sur la décennie suivante. Ceci s'explique par le fait que la plupart des

⁵⁰ Entretiens personnels avec des agents publics, novembre 2020.

⁵¹ Birikorang, G. (2008), *Public revenue analysis of the forestry, mining and environment sector*, Natural Resources And Environmental Governance (NREG) Programme, Ministry of Finance And Economic Planning, Ghana, in EcoEcon [Analyse des revenus publics des secteurs forestier, minier et de l'environnement, Programme de gouvernance des ressources naturelles et environnementales (NREG), ministère des Finances et de la Planification Économique, Ghana, in EcoEcon] (non daté), *Public Expenditure Review of the Forestry Sector [Revue des dépenses publiques dans le secteur forestier]*, République du Ghana et Banque mondiale, <https://mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/NREG%20Report.pdf>.

entreprises exploitantes ont refusé de s'en acquitter⁵² lorsqu'elles s'opposèrent notamment à son application rétrospective.⁵³ En 2017, pour remédier en partie à cette situation, la TRF a été révisée. D'une taxe annuelle, elle est devenue une contribution unique. Fin 2021, la plupart des entreprises l'avaient acceptée et avaient demandé à convertir leurs baux existants en contrats d'exploitation du bois (TUC), qui, une fois approuvés, imposent le paiement de cette taxe.⁵⁴

L'exemple du Libéria

Au Libéria, les principales sources de recettes fiscales issues du secteur forestier sont les taxes d'abattage, ainsi que les taxes foncières et les taxes à l'exportation. Avant 2013, la prime de soumission de location des terres représentait aussi une part importante des revenus.

Problème persistant depuis la reprise officielle de l'exploitation forestière commerciale au Libéria, de nombreuses taxes forestières ne sont pas réglées. En effet, l'activité a redémarré après la levée des sanctions des Nations Unies sur les exportations de bois du pays en 2006. Les sanctions avaient été imposées trois ans plus tôt en raison du rôle que jouait le secteur forestier lors de la guerre civile. L'analyse des rapports annuels ITIE du pays par Forest Trends a montré que, sur la période 2007-2015, le gouvernement a perçu 74 millions de dollars de revenus forestiers, dont 49 millions de dollars d'arriérés.⁵⁵

Une part importante des arriérés accumulés avant 2013 était due au non-paiement de la prime de soumission de location des terres, une redevance annuelle mise en place dans le cadre des procédures d'appel d'offres sur les concessions forestières. (Voir Graphique 1).

⁵² GNA (2005), *Timber companies failing to pay bid fees [Des entreprises forestières ne s'acquittent pas de leurs droits de soumission d'offres]*, Modern Ghana, 9 août 2005, <https://www.modernghana.com/news/83713/timber-companies-failing-to-pay-bid-fees.html>.

⁵³ Ceci était dû au fait que le gouvernement n'avait pas converti les baux existants en contrats d'exploitation du bois (TUC), tel que l'exigeaient les dispositions légales prises en 1997. Preferred by Nature (2017), *Timber Legality Risk Assessment Ghana [Analyse de risque sur la légalité du bois Ghana]*, Version 1.2, novembre 2017, <https://preferredbynature.org/sites/default/files/library/2017-12/NEPCon-TIMBER-Ghana-Risk-Assessment-EN-V1.2.pdf>.

⁵⁴ En vertu du règlement sur la gestion des ressources en bois et les licences légales de 2017 (LI2254), les baux toujours existants peuvent être convertis en contrats d'exploitation du bois moyennant le paiement d'une redevance unique de droits de coupe. Gouvernement du Ghana et l'UE (non daté), *Progress Report [Rapport d'avancement], 2013–2017: Implementing the Ghana-EU FLEGT Voluntary Partnership Agreement. [Mise en œuvre de l'accord de partenariat volontaire FLEGT entre l'UE et le Ghana]*, disponible sur : <https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/438736/Ghana+Progress+Report+2013+%e2%80%93+2017.pdf/96b75d78-7eb8-0761-85c2-3daa07e7dfe6>.

⁵⁵ Forest Trends (2020), *Community Benefits Sharing in the Forestry Sector: Liberia's Legislative Framework and Track Record on Sharing Land Rental Fees from Commercial Forestry [Forest Trends (2020), Partage des bénéfices du secteur forestier avec les communautés : le cadre légal au Libéria et bilan sur le partage des recettes de la taxe foncière issue du secteur forestier], 2007–2019*, p. 15, https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2020/07/Benefits_Sharing_Liberia_Final-1.pdf.

La prime de soumission représentait plus de 70 % des 49 millions de dollars d'arriérés en 2015.⁵⁶ Les entreprises avaient refusé de payer cette prime en objectant que, selon elles, il s'agissait d'une contribution unique. La loi a été abolie en 2013.⁵⁷

Le gouvernement a cherché à récupérer les dettes passées. La loi de 2013 abolissant la prime de soumission prévoyait que tous les arriérés de cette taxe accumulés jusqu'à l'exercice fiscal 2011/12 devaient être payés dans les trois ans, ou tel que convenu avec le gouvernement. Malgré cela, 11,7 millions de dollars d'arriérés étaient toujours non payés en juillet 2019.⁵⁸ De nouveaux délais de paiement ont été négociés avec les entreprises pour une partie de ces arriérés (ainsi que pour d'autres taxes).⁵⁹ Mais le niveau de conformité s'est révélé faible.⁶⁰

En 2017, une loi a été promulguée dans le but de permettre aux entreprises investissant entre 2016 et 2020 dans l'industrie de transformation du bois de solder leurs arriérés.⁶¹ Cependant, on ignore dans quelle mesure ce mécanisme a été utilisé par les entreprises étant donné qu'il n'a pas fait l'objet d'une documentation systématique. Le rapport LiberTrace de mars 2019 indique que, suite à une réduction fiscale, une entreprise n'a ainsi payé que 15 % du montant total dû au titre de la taxe foncière,⁶² soit 95 126 dollars. Par ailleurs, selon le rapport LEITI de 2018-2019, deux projets ont bénéficié d'une réduction fiscale évaluée à un total de 3,9 millions de dollars.⁶³ En outre, le gouvernement a signalé en 2020 au VPA Joint Implementation Committee que deux autres réductions fiscales ont été octroyées pour une valeur totale de 5,1 millions de dollars.⁶⁴

⁵⁶ NGO Coalition of Liberia (2014), *The Act to Abolish the Bid Premium & its implications for Liberia's revenue flow* [Loi sur l'abolition de la prime de soumission et impact sur les revenus du Libéria], <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2015/09/847-1.pdf>. Ce rapport indique que la prime de soumissions représentait en 2013 82 % des 43 millions de dollars d'arriérés pour 17 concessions, soit 35 millions de dollars ou 71 % du total d'arriérés déclarés de 49 millions de dollars.

⁵⁷ Forest Trends (2020), *Community Benefits Sharing in the Forestry Sector* [Partage des bénéfices du secteur forestier avec les communautés], annexe 2 ; NGO Coalition of Liberia (2014), *The Act to Abolish the Bid Premium & its implications for Liberia's revenue flow*. [Loi sur l'abolition de la prime de soumission et impact sur les revenus du Libéria].

⁵⁸ Sofreco et EcoNixus (2019), *Liberia Forest Sector Project: Legality review of forest concessions in Liberia* [Projet du secteur forestier libérien : contrôle de la légalité des concessions forestières au Libéria], Rapport d'examen, République du Libéria et Banque mondiale, Section 4.2.2.7.1 : Payments of concession fee payments [Versements des droits de concessions], <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2021/10/EQO-NIXUS2019-LiberiaForestConcessionReview-Draft.pdf>.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Déclaration du gouvernement lors de la réunion du Joint Implementation Committee. Liberia-EU FLEGT Voluntary Partnership Agreement, Aide Memoire, 8th meeting of the Joint Implementation Committee (2020) [Accord de partenariat volontaire FLEGT entre le Libéria et l'UE], Aide-mémoire, 8e réunion du comité conjoint de mise en œuvre meeting (2020)], Monrovia, 24-26 novembre 2020, paragraphe 37, https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/485351/8th_JIC-Signed-Aide-Memoire-and-Annexes.pdf/374be999-b979-1d41-2f36-4d74cf46bc71.

⁶¹ La loi sur le développement industriel de l'exploitation forestière et le régime d'emploi a été adoptée en 2017 permettant aux entreprises de déduire leurs arriérés fiscaux en échange d'investissements dans des installations de transformations du bois réalisés entre 2016 et 2020. Banque Mondiale (2018), *Liberia: Country Forest Note* [Libéria : étude du secteur forestier], <https://documents1.worldbank.org/curated/en/233271527176589175/pdf/Liberia-Country-Forest-Note.pdf>.

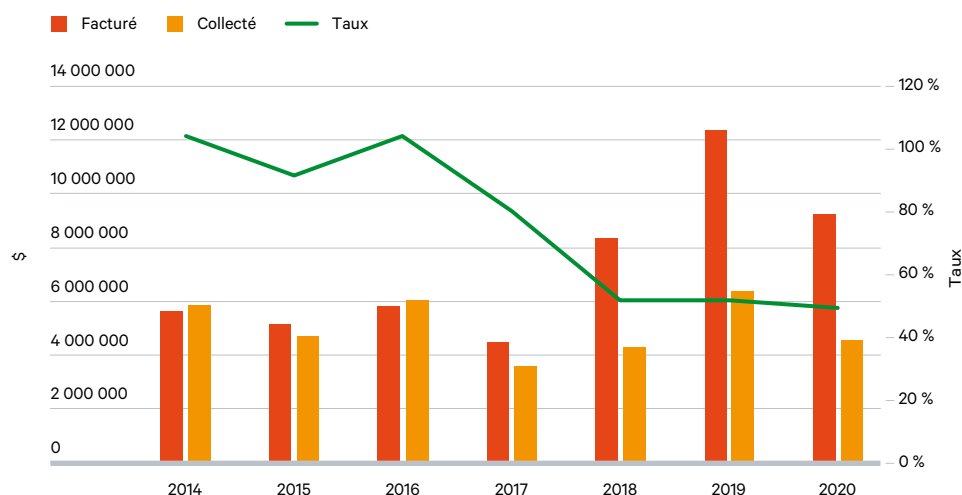
⁶² LiberTrace (non daté), *Quarterly Agreement Performance Updates, March 2019* [Révision trimestrielle sur la performance des accords], section 1.2 et tableau 17, <https://libertrace.sgs.com>.

⁶³ LEITI (2021), *Liberia Extractive Industries Transparency Initiative: EITI Report FY 2018/2019* [Initiative de transparence dans les industries extractives au Libéria : rapport ITIE pour l'exercice 2018/2019], https://www.leiti.org.lr/sites/default/files/documents/liberia_12th_eiti_report_signed.pdf ; depuis 2019, les entreprises sont tenues de déclarer à l'ITIE leurs dotations d'infrastructures. Le groupe de pilotage multipartite LEITI a convenu que les entreprises versant pour cette année plus de 500 000 dollars de revenus au gouvernement, devraient également déclarer toute dotation d'infrastructures, voir la section 1.3.7.

⁶⁴ Liberia-EU FLEGT Voluntary Partnership Agreement (2020), Aide Memoire, 8th meeting of the Joint Implementation Committee (2020) [Accord de partenariat volontaire FLEGT entre le Libéria et l'UE, aide-mémoire, 8e réunion du comité conjoint de mise en œuvre (2020)], paragraphe 37.

Les taux de collecte des recettes fiscales se sont aussi dégradés ces dernières années (Graphique 3). Les données de LiberTrace indiquent que sur les 51 millions de dollars facturés entre 2014 et 2020 (jusqu'à octobre 2020), 35,5 millions de dollars de revenus avaient été collectés, laissant un arriéré de 15,5 millions de dollars.⁶⁵ La majeure partie de cette dette a été accumulée depuis 2018 et s'explique principalement par des arriérés de paiement des redevances foncières.

Graphique 3. Total des revenus forestiers au Libéria (\$)



Source : Données fournies par IPE Triple Line (non publiées), *Using Timber Legality Assurance Systems (TLAS) and Other Nationally Available Data to Assess Changes in Behaviour and Governance in the Forest Sector in Liberia [Utilisation des systèmes de contrôle de la légalité du bois (TLAS) et des autres données disponibles au niveau national pour évaluer l'évolution des comportements et de la gouvernance dans le secteur forestier au Libéria]* ; Rapports de performance mensuels 2020 de LiberTrace, <https://libertrace.sgs.com>.

Remarque : les revenus du secteur forestier rapportés par LiberTrace comprennent les taxes d'abattage, les redevances foncières, les taxes à l'exportation ainsi que diverses charges administratives et de gestion. Le paiement d'arriérés explique probablement les cas où le montant collecté dépasse le montant facturé.

De plus, les données de LiberTrace montrent que les entreprises se voient octroyer des permis d'exportation bien qu'elles soient en retard dans le paiement de leurs taxes. Pour la période 2014–2019, IPE Triple Line a constaté que la moitié des entreprises auxquelles des permis d'exportation avaient été délivrés n'avaient pas payé leurs impôts, et qu'un certain nombre d'entre elles accusaient des retards de paiement de manière répétée.⁶⁶ Alors que de nombreuses entreprises auraient négocié un échelonnement de leurs dettes ou des exemptions, il semble, d'après le gouvernement, que les accords fiscaux sont peu respectés, ce qui suggère que la délivrance de permis d'exportation n'est pas utilisée comme un mécanisme permettant de garantir le paiement des impôts.⁶⁷

⁶⁵ Les données d'étude d'IPE Triple Line pour cet article ainsi que les données des rapports de LiberTrace pour l'année 2020 sont disponibles sur : <https://libertrace.sgs.com>.

⁶⁶ D'après l'analyse par Triple Line des rapports mensuels LiberTrace sur cette période.

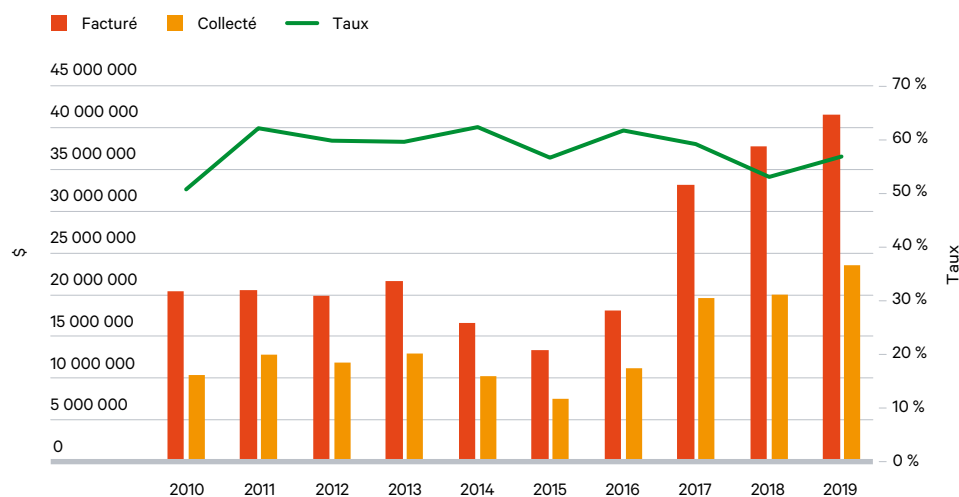
⁶⁷ Liberia–EU FLEGT Voluntary Partnership Agreement (2020), Aide Memoire, 8th meeting of the Joint Implementation Committee (2020) [Accord de partenariat volontaire FLEGT entre le Libéria et l'UE, aide-mémoire, 8e réunion du comité conjoint de mise en œuvre (2020)], paragraphe 37 ; Sofreco et EcoNixus (2019), Liberia Forest Sector Project: Legality review of forest concessions in Liberia [Projet du secteur forestier libérien : contrôle de la légalité des concessions forestières au Libéria], section 4.2.2.7.1.

L'exemple de la République du Congo

Au Congo, les taxes d'abattage, de surface et d'exportation sont les principales sources de revenus du secteur forestier tandis que la taxe de déboisement représente une contribution beaucoup plus faible. Cette étude n'inclut toutefois pas les taxes à l'exportation puisqu'il n'a pas été possible d'accéder à ces données dans le cadre de la recherche.

En ce qui concerne les trois taxes liées à l'exploitation du bois (taxe d'abattage, taxe sur la superficie et taxe sur le déboisement), l'efficacité de la collecte des taxes a été d'environ 50 à 60 % au cours de la dernière décennie (Graphique 4).⁶⁸ Certes, les recettes perçues en 2019 étaient plus de deux fois supérieures à celles de 2010, mais les arriérés fiscaux l'étaient également.

Graphique 4. Total des revenus forestiers (taxes d'abattage, de superficie et de déboisement) au Congo (\$) et de déboisement) au Congo (\$)



Source : Données non publiées fournies par le ministère de l'Économie Forestière.

L'efficacité de la collecte des revenus fiscaux varie selon les trois types de taxes : 68 % pour la taxe d'abattage, 47 % pour la taxe de superficie et 39 % pour la taxe de déboisement (voir Tableau 2).

En 2009, le gouvernement a lancé une série de mesures fiscales afin de soutenir le secteur, notamment en permettant aux entreprises de négocier des réductions d'arriérés d'impôts en contrepartie de certains travaux tels que la construction d'infrastructures. Jusqu'à tout récemment, on disposait de peu d'informations permettant de savoir à quel point les entreprises ont eu recours à ces mesures alors que celles-ci devaient, comme au Libéria, rendre compte, à partir de 2019, de leur fourniture d'infrastructures dans le cadre de l'ITIE. Ainsi, le rapport 2019 du Congo indiquait que des travaux évalués à quelques 10,5 millions de dollars avaient été mis en œuvre jusqu'à la fin de cette année.

⁶⁸ Les taxes prises en compte ici sont la taxe de superficie, la taxe d'abattage et la taxe de déboisement. Les données sur les taxes à l'importation et l'exportation n'étaient pas immédiatement disponibles. Le taux d'efficacité est calculé à partir des données du ministère de l'Économie forestière.

Tableau 2. Efficacité de la collecte des taxes forestières (taxes d'abattage, de superficie et de déboisement) au Congo (\$)

	Taxe d'abattage			Taxe de superficie			Taxe de déboisement		
	Dû	Payé	Efficacité (%)	Dû	Payé	Efficacité (%)	Dû	Payé	Efficacité (%)
2010	8 550 923	5 547 599	65	11 538 463	4 652 112	40	384 730	198 026	51
2011	8 282 554	5 980 054	72	11 816 772	6 553 292	55	498 713	248 366	50
2012	8 268 192	5 945 598	72	11 102 804	5 751 348	52	508 216	211 011	42
2013	9 133 808	6 925 118	76	11 726 094	5 552 466	47	767 302	426 102	56
2014	6 789 891	5 383 373	79	9 138 524	4 592 820	50	620 903	332 444	54
2015	6 189 141	4 192 783	68	6 625 377	3 175 874	48	567 225	206 783	36
2016	11 022 103	8 065 484	73	6 360 534	2 945 493	46	671 133	131 396	20
2017	19 407 795	13 552 464	70	12 878 149	5 852 925	45	917 187	205 111	22
2018	23 676 048	14 006 468	59	13 140 608	5 615 400	43	965 466	427 632	44
2019	26 434 108	17 394 143	66	14 336 528	5 952 808	42	755 780	236 093	31
Total	127 754 563	86 993 085	68	108 663 852	50 644 538	47	6 656 656	2 622 964	39

Source : Données non publiées fournies par le ministère de l'Économie Forestière.

Principaux résultats

Ces trois pays révèlent des résultats contrastés. C'est au Ghana que la situation est la plus favorable. Dans ce pays, la collecte des taxes d'abattage et des taxes à l'exportation est jugée globalement efficace et s'est même améliorée sur les dix dernières années. Des recherches plus poussées seraient toutefois nécessaires pour appuyer ce constat. Au Libéria, le niveau d'arriérés reste élevé à la fois en raison d'une défaillance dans le recouvrement des dettes passées et d'un faible taux d'efficacité à l'heure actuelle. En République du Congo, le niveau d'efficacité dans la collecte des revenus fiscaux reste bas sans que l'on puisse constater d'amélioration.

Des allègements fiscaux ont été consentis aussi bien au Libéria qu'en République du Congo pour réduire la charge fiscale des entreprises. D'après les données disponibles, ces allègements représentent des sommes importantes. Pour la seule année 2019, elles s'élevaient à plusieurs millions de dollars dans chaque pays. On constate toutefois de nombreuses lacunes en matière de transparence avec un nombre limité de données à ce sujet, ce qui accroît les risques de corruption.

Les progrès au Ghana ont été expliqués par l'introduction du système électronique de traçabilité du bois et par la réforme des organismes de gestion des recettes fiscales et de leurs procédures.⁶⁹ Au Libéria, la mise en place de LiberTrace a également permis d'améliorer la gestion et l'accessibilité des données.

Mais le fait que des permis d'exportation continuent d'être accordés aux entreprises en retard de paiement de taxes et que les autorités n'arrivent pas à recouvrer les sommes dues indique que les efforts visant à faire respecter la réglementation fiscale sont faibles. En République du Congo, de nombreuses réformes fiscales doivent être encore entièrement réalisées et la faiblesse des institutions reste un problème majeur.⁷⁰

⁶⁹ Mensah Mawutor et Young (2017), *District Assembly Use of Timber Royalties in Ghana [Utilisation des redevances forestières par les assemblées de district au Ghana]* ; Hoare, A., et al. (2020), *Forest Sector Accountability in Cameroon and Ghana [Redevabilité du secteur forestier au Cameroun et au Ghana]*, document de recherche, Londres : Royal Institute of International Affairs; <https://www.chathamhouse.org/2020/10/forest-sector-accountability-cameroon-and-ghana> ; Overdeest et Zeitlin (2018), *Experimentalism in transnational forest governance [Approche expérimentale dans la gouvernance forestière transnationale]*.

⁷⁰ Voir les profils des pays sur www.forestgovernance.chathamhouse.org.

03

Répartition des revenus forestiers

Malgré les progrès de transparence, le manque de données fiables sur la répartition des revenus entrave les efforts visant à demander des comptes aux gouvernements et aux entreprises.

Les revenus issus du secteur forestier sont utilisés différemment selon les gouvernements. Nombreux sont les pays qui entendent utiliser une partie des revenus forestiers en faveur du développement rural et, notamment, en faire bénéficier les communautés affectées par les activités forestières.

Divers mécanismes existent permettant de contribuer au développement rural. L'un d'eux consiste à verser les recettes fiscales aux gouvernements infranationaux.

La législation des trois pays évalués dans cette étude exige qu'une partie des revenus forestiers collectés par le gouvernement soit ainsi partagée. Au Ghana et au Libéria, le gouvernement est aussi responsable du versement d'une partie des revenus forestiers aux communautés locales.

Par ailleurs, les entreprises au Ghana, au Libéria et en République du Congo sont tenues de conclure des accords de partage des bénéfices directement avec les communautés. Entre autres, ces accords visent à compenser la perte d'accès aux terres et aux ressources forestières tout en soutenant le développement local. Le Tableau 3 résume ces accords et les exemples des pays ci-dessous apportent des informations supplémentaires.

Tableau 3. Obligations des entreprises concernant le partage des bénéfices au Ghana, au Libéria et en République du Congo

Organe responsable des versements	Ghana	Libéria	République du Congo
Gouvernement	<p>Redevance foncière (loyer de surface contractuelle) : Pour les forêts situées dans les réserves forestières, 60 % sont versés à la Division des services forestiers de la Commission Forestière 40 % aux autorités traditionnelles et au gouvernement local. Pour les forêts hors des réserves forestières, 100 % sont versées aux autorités traditionnelles et au gouvernement local.</p> <p>La collecte est assurée par la Commission Forestière qui verse ces loyers aux propriétaires via l'OASL.</p> <p>Taxe d'abattage : 50 % conservés par la Commission Forestière, 50 % redistribués aux autorités traditionnelles et au gouvernement local.</p> <p>Collectée par la Commission Forestière qui verse les montants aux propriétaires via l'OASL.</p>	<p>Redevances foncières : Dans le cas des FMC et des TSC, 40 % au gouvernement central ; 30 % aux comtés et 30 % aux communautés. Dans le cas des CFMA, 55 % reviennent à la communauté propriétaire de la forêt et le reste revient au gouvernement central.</p> <p>La collecte est réalisée par l'Autorité fiscale du Libéria (LRA) qui verse ces redevances au County Forestry Development Funds et sur un compte dédié au partage des fonds avec les communautés.</p> <p>Prime annuelle de soumission de location des terres : jusqu'à 2013 (date de sa suppression) 40 % au gouvernement central ; 30 % aux comtés et 30 % aux communautés.</p>	<p>Taxe de superficie : 50 % au Fonds Forestier (géré par le ministère de l'Économie Forestière) et 50 % doivent être répartis à parts égales entre les départements.</p> <p>La collecte est effectuée par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Les fonds doivent être versés sur un compte spécial dédié à la redistribution.</p>
Secteur privé	<p>Accords de responsabilité sociale (ARS) : 5 % de la taxe d'abattage payée aux communautés (en espèce ou en nature), conformément aux clauses des ARS.</p>	<p>Taxe par mètre cube : payée par les titulaires de FMC et de TSC au taux minimum de 1 \$ par mètre cube, en vertu des accords sociaux négociés avec les communautés affectées.</p>	<p>Redevance en vertu du FDL : redevance payée sur le volume de bois récolté au taux de 200 FCFA par mètre cube et versée au fonds local de développement.⁷¹</p> <p>Cahiers des charges : négociés avec l'État mais, d'après la loi portant Code forestier de 2020, ils doivent être négociés directement avec les communautés.⁷²</p>

L'exemple du Ghana

Au Ghana, les revenus forestiers soumis à des accords de partage des bénéfices avec les communautés rurales sont la redevance foncière et la taxe d'abattage. De plus, les entreprises sont tenues de conclure des ARS avec les communautés.

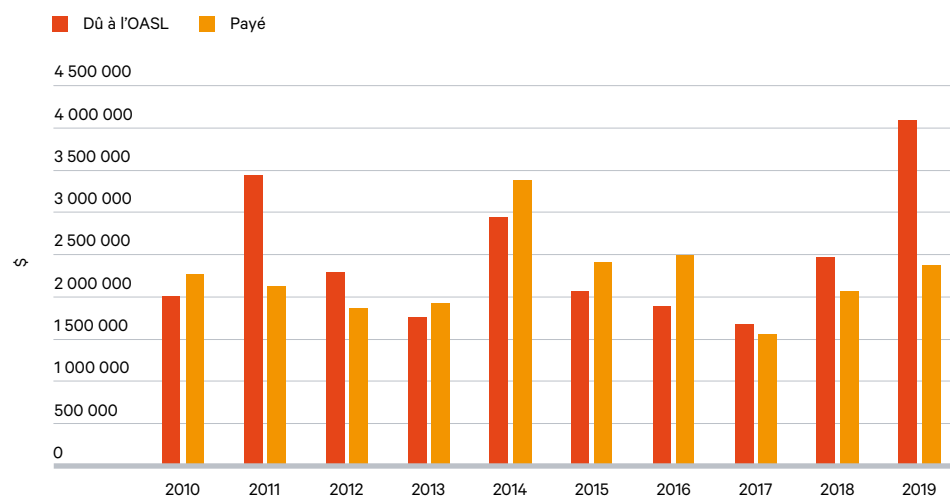
⁷¹ Schmitt et Baketiba (2015), *Revue et analyse des principaux mécanismes de partage des bénéfices existants en République du Congo*, p. 32.

⁷² Droit Afrique (non daté), *Code forestier, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000* ; FAOLEX (non daté), *Loi no. 33-2020 du 8 juillet 2020, portant Code forestier*, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC197361>.

Concernant le partage des bénéfices, à la fois une partie des revenus issus de la redevance foncière (40 % à l'intérieur des réserves forestières⁷³ et 100 % hors des réserves forestières) et une partie des revenus provenant de la taxe d'abattage (50 % pour les deux types de forêts) sont versées à ces institutions pour être redistribuées. Ces recettes sont collectées par la Commission Forestière qui transfère ensuite les montants prévus au bureau de l'administrateur des terres de chefferies (OASL), l'organisme gouvernemental chargé du versement des recettes aux propriétaires de terres. L'OASL répartit ensuite les fonds entre les autorités traditionnelles représentées par les chefferies⁷⁴ (qui en reçoivent 25 %), les conseils traditionnels (20 %) et les autorités locales représentées par les assemblées de district (55 %).

Les données fournies par la Commission Forestière sur le versement des redevances d'abattage⁷⁵ à l'OASL montrent que les montants versés entre 2010 et 2019 étaient tantôt supérieurs, tantôt inférieurs aux 50 % requis. (Voir Graphique 5). Sur l'ensemble de cette période, environ 22,5 millions de dollars ont été perçus par l'OASL au titre de la taxe d'abattage, soit 90 % des 24,7 millions de dollars dus. Le manque à gagner peut être imputé en majeure partie à un versement incomplet intervenu en 2019.

Graphique 5. Versement de la taxe d'abattage à l'OASL, Ghana (\$)



Sources : d'après le rapport d'IPE Triple Line (non publié), à partir des données fournies par la Commission Forestière (Division des services forestiers) et le ministère des Terres et des Ressources Naturelles.

⁷³ Les droits sur le domaine forestier des zones de réserve et sur les arbres « de production » poussant en dehors des réserves sont conférés à l'État au soin des propriétaires coutumiers.

⁷⁴ Au Ghana, les terres sont la propriété de détenteurs de droits coutumiers en vertu d'un système de terres rattachées à des chefferies. Voir par exemple, Akyeamong Boakye, K. et Affum Baffoe, K. (2006), *Trends in Forest Ownership, Forest Resource Tenure and Institutional Arrangements: Case Study from Ghana [Évolutions de la propriété forestière, du régime forestier et des dispositifs institutionnels : étude de cas au Ghana]*, FAO, <https://www.fao.org/forestry/12505-01d2e95c6b96016463fe58818c7e9c29d.pdf>.

⁷⁵ Le versement des revenus générés par les loyers fonciers n'a pas été examiné. Les revenus générés par les loyers fonciers et les droits de coupe représentent respectivement environ 3 % et 97 % des redevances sur forestières. Mensah Mawutor et Young (2017), *District Assembly Use of Timber Royalties in Ghana [Utilisation des redevances forestières par les assemblées de district au Ghana]*.

Autre problème : le non-paiement de redevances antérieures à l'année 2010 toujours dues aux propriétaires de terres. D'après les rapports financiers de la Commission Forestière, quelque 3,1 millions de dollars n'avaient toujours pas été versés aux propriétaires de terres à la fin de l'année 2018.

Cette étude n'a pas enquêté pour savoir si les fonds transférés à l'OASL ont été distribués aux différents bénéficiaires comme ils auraient dû l'être. Néanmoins, un rapport de 2017 réalisé par l'ONG Civic Response a révélé des retards dans les paiements aux assemblées de district ainsi qu'un manque de transparence autour de ces versements et de l'utilisation finale des fonds.

Le rapport soulignait également que des problèmes similaires étaient probablement à craindre dans le versement de fonds aux autorités traditionnelles.⁷⁶

En plus de l'obligation pour l'État de partager les redevances avec les propriétaires de terres, les entreprises ont l'obligation de partager les bénéfices avec les communautés en instaurant des accords ARS. Ces accords définissent les services ou matériaux que les entreprises sont tenues de fournir aux communautés. Leur valeur doit correspondre à 5 % du montant des taxes d'abattage.

Bien que les données soient peu nombreuses à ce sujet, il semble que sur les dix dernières années, l'application des ARS se soit nettement améliorée du fait des réformes impulsées par le processus d'APV.⁷⁷ Grâce aux données non publiées recueillies par Civic Response, IPE Triple Line atteste que, sur la période 2017–2019, les entreprises se sont largement conformées à l'obligation d'établir des ARS. C'était le cas, à la fin de cette période, de 141 entreprises forestières représentées sur 11 des 36 districts de la zone de haute forêt, soit 3/4 des entreprises en activité.⁷⁸

L'exemple du Libéria

Au Libéria, les revenus provenant de la redevance foncière sont versés aux collectivités régionales (comtés) et aux communautés forestières. Par ailleurs, les titulaires de concessions forestières, qu'il s'agisse de contrats de gestion forestière (FMC) ou de contrat de vente de bois (TSC), ont l'obligation de payer une taxe aux communautés affectées conformément aux accords sociaux.

Les comtés reçoivent 30 % des redevances forestières. Les montants sont répartis à parts égales entre chaque comté et versés au County Forestry Development Funds. Toutefois, peu d'informations sont publiées au sujet des paiements

⁷⁶ Ibid. Reconnaissant que les redevances forestières n'étaient pas utilisées comme elles le devraient par les autorités locales pour soutenir le développement rural, le gouvernement et la société civile, ont élaboré conjointement des directives afin d'y remédier. Civic Response, MLNR et Fern (2020), *Guidelines for Utilization of Timber Royalties by Metropolitan, Municipal and District Assemblies (MMDAs) in Ghana [Directives d'utilisation des redevances forestières par les assemblées métropolitaines, municipales et de district (MMDA) au Ghana]*.

⁷⁷ Overdeest et Zeitlin (2018), *Experimentalism in transnational forest governance [Approche expérimentale dans la gouvernance forestière transnationale]* ; Hoare et al. (2020), *Forest Sector Accountability in Cameroon and Ghana [Redevabilité du secteur forestier au Cameroun et au Ghana]*.

⁷⁸ Aucune donnée sur la mise en œuvre de ces accords n'était disponible au moment de la rédaction de ce rapport. Les données sur les accords de responsabilité sociale (ARS) sont collectées à partir du système de traçabilité mais elles ne sont pas publiées.

ou sur l'utilisation qui est faite de ces fonds par les comités.⁷⁹ Le rapport ITIE pour l'exercice 2018/2019 indique que le gouvernement « ne nous a pas déclaré le montant total versé aux entités infranationales ».⁸⁰

Une deuxième tranche de 30 % provenant de la redevance foncière devrait être versée sur un compte dédié pour être redistribuée aux communautés établies à proximité des concessions forestières. Le compte en question est géré par le National Benefit Sharing Trust (NBST), organisme auprès duquel les comités de développement de la foresterie communautaire (CFDC) soumettent les demandes de projets communautaires.⁸¹

Les premiers versements ont été effectués en 2015. Jusqu'en 2017, 2,6 millions de dollars ont été versés sur le compte du NBST.⁸² Un deuxième versement de 200 000 dollars a été réalisé en 2021.⁸³

Le total des montants versés est loin d'atteindre les 30 % destinés aux communautés au titre de la redevance foncière. Selon Forest Trends, un tiers seulement des sommes dues ont été transférées au NBST causant ainsi un manque à gagner de 5 millions de dollars.⁸⁴ Les arriérés de redevance foncière expliquent également le fait que les communautés ne touchent pas tous les revenus qui leur sont dus. D'après le gouvernement, sur les 3,8 millions de dollars que devait rapporter la taxe de superficie en 2020, 1,14 million de dollars devait revenir aux communautés.⁸⁵

Afin de remédier à l'incapacité du gouvernement de verser les revenus conformément à la législation, le gouvernement, les communautés forestières et la société civile ont convenu de mettre en place un nouveau système de versement des fonds en septembre 2021. L'accord prévoit la création d'un compte séquestre sur lequel seront versées les redevances foncières au lieu que celles-ci soient payées au gouvernement. À partir de ce compte, la part due aux communautés doit être versée au NBST dans les 24 heures.⁸⁶ De plus, un amendement à la loi de 2006 sur la réforme forestière nationale a été proposé comme solution de plus long terme afin que les entreprises puissent verser la part communautaire de 30 % directement au NBST.⁸⁷

⁷⁹ Young, D. (2017), *How much do communities get from logging? [Les communautés bénéficient-elles de l'exploitation forestière ?]*, Fern, <https://www.fern.org/publications-insight/how-much-do-communities-get-from-logging-social-obligations-in-the-logging-sector-in-cameroon-ghana-liberia-and-republic-of-congo-249>.

⁸⁰ Liberia Extractive Industries Transparency Initiative (2021), rapport EITI, Exercice 2018/2019, section 4.3.15.

⁸¹ Forest Trends (2020), *Community Benefits Sharing in the Forestry Sector [Partage des bénéfices du secteur forestier avec les communautés]* ; ELI (2013), National Benefit Sharing Trust, Community Guidebook [Conseil d'administration du partage national des bénéfices, Guide communautaire], <https://www.eli.org/research-report/national-benefit-sharing-trust-community-guidebook>.

⁸² Young (2017), *How much do communities get from logging? [Les communautés bénéficient-elles de l'exploitation forestière ?]*

⁸³ Sherman, E. (2021), *Government Pays Logging Communities [Le gouvernement rémunère les communautés forestières]*, The Daylight, 19 octobre 2021, <https://thedaylight.org/2021/10/19/government-pays-logging-communities-us200k>.

⁸⁴ D'après les estimations de Forest Trends (2020), *Community Benefits Sharing in the Forestry Sector 2 [Partage des bénéfices du secteur forestier avec les communautés]*, voir Tableau 5 ; données de LiberTrace pour 2019 et 2020.

⁸⁵ Liberia-EU FLEGT Voluntary Partnership Agreement, Aide Memoire, 8th meeting of the Joint Implementation Committee (2020) [Accord de partenariat volontaire FLEGT entre le Libéria et l'UE] , Aide-mémoire, 8e réunion du comité conjoint de mise en œuvre meeting (2020)].

⁸⁶ Résolution des parties prenantes lors du troisième dialogue législatif, 16–17 septembre 2021 Hôtel Farmington, Comté de Margibi.

⁸⁷ Le projet d'amendement (non publié) a été présenté en 2021 aux comités de l'agriculture, des forêts et de la pêche de la Chambre des représentants et de la Chambre du Sénat.

Sur les redevances foncières prélevées au titre de l'utilisation des forêts communautaires, 55 % doivent revenir aux communautés. L'exploitation forestière dans les zones communautaires est devenue une source importante d'approvisionnement en bois. Les données de LiberTrace indiquent que les CFMA représentaient moins de 5 % de la production des grumes en 2014 et plus de 50 % en 2019. Cette étude n'a pas exploré la question du paiement des revenus provenant de telles activités auxquels les communautés ont droit mais les rapports de la société civile montrent qu'à ce jour, cette disposition a été peu respectée.⁸⁸

En ce qui concerne le partage des bénéfices par les entreprises, les titulaires de concessions forestières (FMC ou TSC) sont tenus de passer des accords sociaux avec les communautés établies en bordure des zones de concessions. Ces accords englobent aussi bien les bénéfices en espèces que les bénéfices matériels comme l'entretien de routes ou la création d'infrastructures sociales. Pour les bénéfices en espèces, un minimum de 1 dollar par mètre cube de bois récolté doit être payé sur un compte dédié tenu par l'entreprise et versé aux représentants de la communauté.

Sur ces accords, le nombre d'informations publiquement disponibles est limité. LiberTrace mentionne l'existence d'accords sociaux relatifs à une concession mais le contenu de ces accords lui-même n'est pas publiquement accessible. Le site de l'Autorité de développement forestier ne donne pas non plus d'informations à propos d'accords sociaux.⁸⁹

Ceci étant dit, les rapports ITIE fournissent une liste d'accords signés par les entreprises. Ces dernières années, les rapports contenaient des informations plus détaillées sur les paiements que les entreprises déclaraient avoir effectués. Ces déclarations ont débuté courant 2012–2013 et, depuis l'exercice 2016–2017, les paiements sont classés en plusieurs catégories selon la nature du paiement (Tableau 4).

Le lien entre ces paiements et les obligations des entreprises telles qu'elles sont définies dans les accords sociaux n'est pas clair. Selon le NUCFDC, l'Union nationale des comités de développement de la foresterie communautaire, ces accords sont peu appliqués. D'après des visites de contrôle effectuées en 2018–2019 auprès de 11 communautés bénéficiant d'accords sociaux actifs, les paiements requis en espèces n'avaient été exécutés que dans un tiers des cas.⁹⁰

⁸⁸ Manvell, A. (2019), *Community Forestry in Liberia [La foresterie communautaire au Libéria]*, Fern, <https://www.fern.org/publications-insight/community-forestry-in-liberia-902> ; SDI (2019), *A Decade Later: Time for a New Approach to Community Forestry in Liberia [Foresterie communautaire au Libéria : adoptons une nouvelle approche]*, briefing, <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2019/05/SDI2019-TimeForNewApproachCommunityForestry.pdf> ; Kamara, V. (2021), *Lofa Community to First Use New Format for Logging Contract, The Daylight [Première application du nouveau modèle de contrat d'exploitation forestière par la communauté de Lofa]*, 20 août 2021, <https://thedaylight.org/2021/08/20/lofa-community-to-first-use-new-format-for-logging-contract> ; Voseida (2018), *Delta Timber Company in Flagrant Disregard to Liberian Forestry Laws, Numopoh Independent Forest Monitoring (IFM) Report [La Delta Timber Company en flagrant délit de non-respect des lois forestières libériennes, rapport de l'observatoire indépendant des forêts (OIF) de Numopoh]*, <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2019/04/VOSIEDA2019-Numopoh-IFMreport.pdf>.

⁸⁹ Autorité de développement forestier (FDA) (2020), *Accords sociaux*, <https://www.fda.gov.lr/index.php/publications/document-type/social-agreements>.

⁹⁰ Données d'étude non publiées fournies par IPE Triple Line pour cet article.

Tableau 4. Paiements sociaux déclarés par les entreprises forestières à l'ITIE, Libéria (\$))

Rapport LEITI	Obligatoire		Volontaire		Total
	Espèces	En nature	Espèces	En nature	
2012/13	–	–	–	–	52 271
2013/14	–	–	–	–	0
2015/16	53 221	750 000	0	581 400	1 384 621
2016/17	114 450	0	0	0	114 450
2017/18	0	0	21 840	12 073	33 913
2018/19	33 000	0	11 000	14 000	58 000

Source : Rapports annuels LEITI, <https://www.leiti.org.lr/publications/document-type/leiti-reports>.
Remarque : Les paiements obligatoires sont ceux qui doivent être effectués en vertu des accords sociaux passés avec les communautés. Ils comprennent notamment la taxe par mètre cube.

L'exemple de la République du Congo

En République du Congo, la taxe de superficie est versée aux départements. En matière d'accords de partage des bénéfices avec les communautés, les entreprises ont l'obligation de conclure des contrats sociaux et de verser les sommes dans un fonds local de développement.

50% des recettes générées par la taxe de superficie sont censées être allouées aux départements. Les fonds doivent être versés sur un compte spécial tenu par le Trésor et répartis ensuite à parts égales entre les départements à des fins de développement.

Toutefois, les informations publiquement disponibles concernant ces revenus sont limitées. Les rapports ITIE de 2016 et 2019 indiquent qu'aucun virement sur ce compte n'a été effectué tandis que pour les années 2017 et 2018, l'État n'a fourni aucune information sur les montants versés sur ce fonds.⁹¹ Toutefois, si l'on prend en compte les taxes de superficie déclarées à l'ITIE, le montant total qui aurait dû être versé sur les quatre années s'élève à environ 7,8 millions de dollars (Tableau 5).

⁹¹ Voir les rapports ITIE de la République du Congo pour 2016, section 4.2.13 ; 2017, section 5.2.16 ; 2018, section 5.3.16 ; et 2019, section 5.3.15. Disponibles sur : <https://eiti.org/countries/republic-congo>.

Tableau 5. Revenus dus au fonds local de développement, Congo (\$)

	Taxe de superficie déclarée par le gouvernement à l'ITIE	Montant dû aux départements (50 % de la taxe de superficie)
2016	2 625 473	1 312 737
2017	3 007 531	1 503 765
2018	5 764 929	2 882 464
2019	4 254 693	2 127 346
Total	15 652 625	7 826 313

Source : Rapports ITIE de la République du Congo, 2016–19, <https://eiti.org/republic-of-congo#eiti-reports-and-other-key-documents>.

Les revenus de ces taxes sont généralement utilisés pour la construction d'infrastructures telles que les routes, les hôpitaux ou les écoles. D'après la loi de 2000 portant Code forestier, des accords devaient être conclus entre les entreprises forestières et l'État mais ceci a été modifié par la loi de 2020. Désormais, les négociations doivent être tenues directement avec les communautés.⁹²

De plus, les entreprises ont l'obligation de constituer des fonds de développement locaux permettant de financer des projets communautaires par le versement de redevances. Dans le passé, cette obligation ne concernait que certaines concessions (13 des 51 concessions en activité dans le pays)⁹³ mais depuis la loi de 2020, cette obligation a été étendue à toutes les concessions. Jusqu'au début de l'année 2021, seuls 8 fonds de développement locaux avaient été mis en place.

Depuis 2017, les rapports ITIE livrent des informations sur les « paiements sociaux » des entreprises à partir des déclarations qu'elles fournissent (Tableau 6). Il est difficile de vérifier précisément si les entreprises sont en conformité avec les exigences légales car les accords ne sont pas systématiquement publiés.⁹⁴ Cependant, les ONG affirment que les accords sont peu respectés. En effet, nombreuses sont les communautés qui ne profitent que très peu des contrats sociaux ou des fonds locaux.⁹⁵

⁹² Droit Afrique (non daté), *Code forestier, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000* ; FAOLEX (non daté), *Loi no. 33-2020 du 8 juillet 2020, portant Code forestier*, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC197361>.

⁹³ Client Earth (2021), *Benefit sharing and community contracting: from legal design to full operation [Partage des bénéfices et contrats communautaires : du concept juridique à la pratique]*, mai 2021, <https://www.clientearth.org/media/bk3lhzkj/benefit-sharing-memo.pdf>.

⁹⁴ Certains accords ont été communiqués par les entreprises afin d'être publiés sur le site Open Timber Portal, <https://opentimberportal.org/database>.

⁹⁵ Client Earth (2021), *Benefit sharing and community contracting [Partage des bénéfices et contrats communautaires]* ; Young (2017), *How much do communities get from logging? [Les communautés bénéficient-elles de l'exploitation forestière ?]* ; Schmitt et Baketiba (2015), *Revue et analyse des principaux mécanismes de partage des bénéfices existants en République du Congo*.

Tableau 6. Paiements sociaux déclarés par les entreprises forestières à l'ITIE, Congo (\$)

Rapport EITI	Obligatoire		Volontaire		Total
	Espèces	En nature	Espèces	En nature	
2017	2 212 794	41 800	264 542	0	2 519 136
2018	1 746	0	326 063	0	327 808
2019	320 706	402 295	97 580	0	820 581

Source : Rapports ITIE de la République du Congo, 2017–19, <https://eiti.org/countries/republic-congo>.

Principaux résultats

Il est difficile de savoir dans quelle mesure les revenus forestiers sont versés aux institutions infranationales, comme l'exige la loi. Au Libéria et en République du Congo, il existe peu d'informations disponibles sur le versement des revenus au fonds de développement locaux. Au Ghana, le versement des revenus à l'OASL est globalement effectué tel que prévu, bien que des arriérés de paiement soient encore constatés. Davantage de recherches sont nécessaires pour savoir si l'OASL verse les fonds aux bénéficiaires comme le prescrit la loi.

Du point de vue des accords conclus avec les communautés sur le partage des bénéfices, on constate une plus grande transparence. De même, les chiffres laissent penser que la conformité des gouvernements et des entreprises s'améliore au Ghana et au Libéria. Un meilleur accès aux données fiscales conjugué à des réformes sur les mécanismes de partage des bénéfices a contribué aux avancées observées. En République du Congo, le taux de conformité reste faible mais de récentes réformes pourraient y remédier.⁹⁶

En tout état de cause, les progrès constatés sont encore loin d'être suffisants et une part importante des revenus forestiers est toujours due aux communautés. Les communautés sont désavantagées non pas uniquement en raison des failles dans le versement des revenus forestiers, mais aussi parce qu'une part de ces revenus n'est tout simplement pas collectée. Ce phénomène peut aussi être attribué au fait que les gouvernements du Libéria comme de la République du Congo ont décidé d'accorder des allègements fiscaux s'élevant à plusieurs millions de dollars.

⁹⁶ Schmitt et Baketiba (2015), *Revue et analyse des principaux mécanismes de partage des bénéfices existants en République du Congo*.

04 Conclusion

Aujourd'hui, le secteur forestier ne génère pas les revenus attendus, que ce soit du point de vue de l'État comme de celui des communautés rurales. Des améliorations sont nécessaires à la fois au niveau de la transparence comme sur le plan de la redevabilité où les efforts doivent être intensifiés.

Par cette étude, nous avons cherché à évaluer si : la collecte des revenus forestiers s'était améliorée au cours de la dernière décennie, et si certains facteurs y avaient contribué et les revenus forestiers étaient effectivement versés aux gouvernements régionaux tel que l'exige la législation et dans quelle mesure.

Le constat général est celui d'un progrès partiel. Dans les trois pays, d'importantes améliorations doivent cependant encore être faites. Au Ghana, la collecte des revenus forestiers est globalement efficace à l'exception des redevances de droits de coupe bien qu'une solution ait été trouvée à ce sujet.

Des progrès ont été enregistrés au niveau des procédures de partage des bénéfices notamment via l'instauration d'accords entre les entreprises et les communautés mais peu de données renseignent sur la part de revenus que les communautés perçoivent réellement. De la même manière, on dispose de peu d'informations sur le versement des revenus aux autorités traditionnelles et aux gouvernements infranationaux. Au Libéria, l'efficacité de la collecte des revenus est toujours insuffisante et le problème relatif au versement des arriérés de redevances n'a toujours pas été résolu. Le partage des bénéfices s'est quelque peu amélioré et certains versements ont bien été perçus par les populations mais des sommes beaucoup plus importantes sont encore dues. Au Congo, les réformes initiées dans le cadre de l'APV n'en sont qu'à leur début et elles ne se sont pas encore traduites par un meilleur taux de collecte et de versement des revenus forestiers.

De plus grands efforts de transparence sont déterminants pour améliorer la collecte des revenus forestiers et leur répartition. Au Ghana et au Libéria, les investissements dans des systèmes de traçabilité du bois ont amélioré la qualité des données et leur accessibilité tandis que la norme ITIE a permis une plus grande disponibilité des données au Libéria et en République du Congo, contribuant ainsi, d'une part, à faire

avancer les réformes dans ces pays et, d'autre part, à susciter une prise de conscience sur l'ampleur des problèmes tout en les plaçant au premier plan des discussions politiques sur les scènes nationales et internationales.

Au plan international, ces questions ont été examinées lors de réunions bilatérales portant sur la mise en œuvre de l'APV entre l'UE et chacun des trois pays qui ont fait l'objet de cette étude. Dans le cas du Congo, par exemple, une meilleure compréhension de l'ampleur des pertes financières du secteur forestier aurait contribué à renforcer les efforts du ministère des Finances vis-à-vis du processus d'APV.⁹⁷ Au Ghana, comme au Libéria, le problème des arriérés de taxes a été abordé lors de rencontres bilatérales consacrées à l'APV ce qui a permis d'aiguiser l'attention sur ce sujet. Ainsi, le gouvernement du Libéria a été « très surpris » par le volume d'arriérés décrit en 2020 durant les réunions du comité.⁹⁸

Au niveau national, la société civile a aussi fait usage des données disponibles pour faire bouger les lignes. Au Ghana, une meilleure transparence des données dans le secteur forestier a permis à la société civile de plaider en faveur d'une réforme du système de partage des bénéfices et de négocier des accords plus équilibrés entre les entreprises et les communautés.⁹⁹ De même, au Libéria, l'accès à ces données a fait prendre conscience de l'importance des revenus auxquels les communautés ont droit. Là aussi, les données ont été reprises par la société civile et les populations autochtones pour réclamer des réformes.¹⁰⁰

Cependant, malgré ces avancées, les trois pays doivent encore remédier à de nombreux problèmes de transparence. À titre d'exemple, même si de plus en plus d'informations sont publiées ou mises à disposition, celles-ci ne sont pas toujours complètes ou exactes ; on note des incohérences dans les rapports et certaines périodes sont omises. Lorsqu'elles sont disponibles, les données sont souvent présentées différemment ou tenues par différents départements gouvernementaux, ce qui entraîne des difficultés considérables dans la collecte et l'analyse d'informations.

Le Ghana livre un nombre important d'informations mais l'accès à ces données se fait pour la plupart sur demande et auprès de différentes institutions. Au Libéria, beaucoup d'informations sont désormais disponibles mais leur accès n'est pas fiable et les données sont parfois contradictoires. C'est en République du Congo que le niveau de qualité et de disponibilité des données est le plus faible. En effet, la majeure partie des données n'est pas publiée automatiquement et celles-ci sont seulement accessibles sur demande auprès des autorités.

⁹⁷ Entretien personnels, expert FLEGT, octobre 2021.

⁹⁸ Liberia-EU FLEGT Voluntary Partnership Agreement, Aide Memoire, 8th meeting of the Joint Implementation Committee(2020) [Accord de partenariat volontaire FLEGT entre le Libéria et l'UE, aide-mémoire, 8e réunion du comité conjoint de mise en œuvre], paragraphe 37.

⁹⁹ Hoare, et al. (2020), *Forest Sector Accountability in Cameroon and Ghana [Redevabilité du secteur forestier au Cameroun et au Ghana]*.

¹⁰⁰ FPA (2020), *Liberia: House Passes Stand-alone County and Social Development Fund (CSDF) Bill [Libéria: la chambre des représentants approuve] projet de loi distincte sur le fond pour le développement social et les comtés (CSDF)]*, communiqué de presse, <https://frontpageafricaonline.com/news/liberia-house-passes-stand-alone-county-and-social-development-fund-csdf-bill> ; FAO (2020), *National Forestry Forum brings together forest-dependent communities and the Government of Liberia to improve benefit-sharing from logging [Le forum national de la foresterie permet de réunir les communautés dépendantes de la forêt et le gouvernement du Libéria afin d'améliorer le partage des bénéfices générés par l'exploitation forestière]*, <https://www.fao.org/in-action/eu-fao-FLEGT-programme/news-events/news-details/en/c/1329425>.

Il est absolument crucial d'améliorer la transparence car elle contribue aux efforts visant à rendre le gouvernement et le secteur forestier plus aptes à rendre des comptes. Les progrès doivent porter en outre sur le versement des revenus aux gouvernements infranationaux et aux communautés locales pour favoriser le développement rural. La société civile s'est engagée activement sur cette dernière question notamment au Ghana et au Libéria en développant des bases de données permettant d'améliorer le suivi.¹⁰¹

Ce travail, et plus généralement tous les efforts en faveur d'une plus grande transparence, méritent d'être soutenus car il apparaît évident, d'après les recherches préliminaires rapportées ici, que le secteur forestier ne verse toujours pas les revenus escomptés, ni à l'État ni aux communautés rurales. L'activité forestière ne joue donc pas pleinement son rôle de contributeur au développement durable.

¹⁰¹ Au Libéria, le NUCFMB (Union nationale des comités de gestion de la foresterie communautaire) et les comités de développement de la foresterie communautaire sont en train d'élaborer des outils informatiques de suivi des accords de partage des bénéfices avec les communautés. En coopération avec la Commission Forestière, l'ONG Civic Response développe pour le Ghana une base de données reliée au système électronique de traçabilité du bois afin d'assurer un meilleur suivi de la conformité par rapport aux ARS.

À propos des auteurs

Alison Hoare est cheffe de recherches à Chatham House, spécialisée dans les politiques forestières internationales, la gouvernance forestière, l'exploitation et le commerce des ressources naturelles. Avant de rejoindre Chatham House en 2006, Alison a collaboré avec plusieurs organisations environnementales dans les domaines de la foresterie communautaire, de la gestion et de la planification forestières.

Dr Thiago Kanashiro Uehara est chargé de recherche à Chatham House et chercheur associé du centre d'études sur l'éthique, la transparence, l'intégrité et la conformité de la Fondation Getulio Vargas. Thiago est spécialisé dans les domaines du développement durable, des politiques sociales, de l'économie politique de l'utilisation des terres et du développement rural. Il étudie notamment les dynamiques économiques et politiques entre les entreprises, les états et les mouvements de population. Avant de rejoindre Chatham House, Thiago a été chercheur au GIEC, conseiller auprès du Bureau du président du Brésil et a également travaillé auprès d'agences environnementales nationales et régionales en coopération avec le Fonds pour l'environnement mondial, l'UNEP, la Commission européenne et le Mercosur.

Remerciements

Cette étude s'appuie sur l'expertise et les connaissances de nombreuses personnes. Nous sommes très reconnaissants envers Tom Blomley qui a dirigé les recherches au nom d'IPE Triple Line, et envers Gene Birikorang, pour avoir entrepris les recherches au Ghana. Merci également aux experts du gouvernement, du secteur privé et de la société civile qui ont contribué aux recherches menées au Congo sans oublier, bien sûr, Lindsay Duffield pour ses précieuses analyses. Nous tenons à adresser nos remerciements aux membres du gouvernement et de la société civile du Ghana et du Libéria pour avoir fourni des données et partagé leur expertise.

Les auteurs aimeraient aussi remercier Art Blundell, Duncan Brack, Paolo Gerutti, Alain Karsenty, Albert Katako, Richard King, Saskia Ozinga, Jade Saunders, Marieke Wit, Jonathan Zeitlin et Andrew Zelemen ainsi que les deux relecteurs anonymes pour leurs commentaires et leur retour inestimable sur cette étude. Merci également aux collègues qui ont apporté leurs observations sur les versions précédentes de ce document.

Les recherches et la publication de ce rapport ont été rendues possibles grâce au programme Forest Governance, Markets and Climate Programme (FGMC) du Foreign Commonwealth and Development Office du Royaume-Uni.

Tous droits réservés. Aucun extrait de ce document ne peut être reproduit ou transmis, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique ou mécanique, y compris par photocopie, enregistrement ou système de stockage ou récupération de l'information) sans la permission écrite du titulaire des droits d'auteur. Veuillez adresser toute demande de renseignements à l'éditeur.

Chatham House ne prend aucune position institutionnelle. Les opinions exprimées dans cette publication sont la responsabilité de ses auteurs.

Copyright © The Royal Institute of International Affairs, 2022

Image de couverture : Village à proximité de montagnes de Ganta, Libéria, 2018.

Photographie : Copyright © Edwin Remsberg/VWPics/Universal Images Group/Getty Images

ISBN 978 1 78413 521 8

DOI 10.55317/9781784135218

Pour citer cet article : Hoare, A. et Kanashiro Uehara, T. (2022), *Revenus du secteur forestier au Ghana, au Libéria et en République du Congo : Étude de l'impact des réformes sur la collecte et le versement*, Document de recherche, Londres : Royal Institute of International Affairs, <https://doi.org/10.55317/9781784135188>.

designbysoapbox.com



Réflexion indépendante depuis 1920



The Royal Institute of International Affairs
Chatham House

10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T +44 (0)20 7957 5700

contact@chathamhouse.org | chathamhouse.org

Association caritative numéro : 208223