

# INCITATIONS FISCALES POUR UNE MEILLEURE GESTION DES FORÊTS ET UNE PRODUCTION AGRICOLE ZÉRO-DÉFORESTATION EN AFRIQUE CENTRALE ET DE L'OUEST<sup>1</sup>

A. KARSENTY<sup>a</sup> et S. SALAU<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Cirad, Département Environnements et Sociétés, UMR SENS, 34398 Montpellier Cedex 5, France

<sup>b</sup> The World Bank, 1818 H St, NW, Washington, D.C 20433, U.S.A.

Courriel : [alain.karsenty@cirad.fr](mailto:alain.karsenty@cirad.fr), [ssalau@worldbank.org](mailto:ssalau@worldbank.org)

---

## RÉSUMÉ

Jusqu'à récemment, les instruments fiscaux étaient peu ou pas utilisés pour la protection des forêts dans les pays en développement. L'essor, depuis les années 1990, de systèmes de certification par tierce partie ouvre de nouvelles perspectives pour l'utilisation de la fiscalité dans un sens incitatif. Dans le secteur forestier, la certification s'est développée de manière significative en Afrique centrale, mais a atteint un plateau au cours des dix dernières années, notamment en raison de la réorientation des flux d'exportation de bois vers les marchés asiatiques qui ne demandent pas de produits certifiés. Les incitations fiscales, par le biais de baisses de taxes pour les producteurs responsables, pourraient compenser l'absence de prix majorés, mais diminueraient les recettes fiscales des États. Le principe du « bonus-malus » semble prometteur dans la mesure où il ne réduit pas les recettes fiscales (neutralité budgétaire). Les systèmes de bonus-malus peuvent également promouvoir la production agricole certifiée « zéro déforestation » ou « produite en agroforesterie », en particulier le cacao qui est un important moteur de déforestation en Afrique. Les gouvernements peuvent sélectionner un ou plusieurs systèmes de certification, privés ou publics, et cibler les incitations fiscales sur ces produits certifiés. La particularité d'un système de bonus-malus est que les revenus générés par le malus diminuent progressivement avec l'adoption croissante de la certification, ce qui nécessite une réduction parallèle des taux de bonus afin de respecter la neutralité budgétaire. L'adoption d'un tel système créerait des gagnants et des perdants, et des mesures d'accompagnement ciblant les petits producteurs sont souhaitables.

*Mots-clés : incitations fiscales, bonus-malus, foresterie tropicale, gestion durable des forêts, cacao zéro-déforestation, agroforesterie.*

## POINTS CLÉS :

- La fiscalité n'a pas été utilisée jusqu'à présent comme un moyen d'incitation directe à la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts.
- L'inclusion de critères zéro-déforestation dans plusieurs systèmes de certification forestière et agricole crée de nouvelles opportunités.
- Des mécanismes de bonus-malus peuvent être conçus pour promouvoir la production de bois ou de produits agricoles certifiés zéro-déforestation ou agroforestiers.
- Un tel mécanisme est neutre sur le plan budgétaire et donc plus acceptable pour les ministères des finances.
- L'objectif du mécanisme de la redevance étant d'encourager les produits certifiés, les niveaux de malus et de bonus doivent être révisés au fil des ans pour maintenir la condition de neutralité budgétaire.

---

<sup>1</sup> Ce papier est la traduction française de l'article d'Alain Karsenty et Sheu Salau "Fiscal incentives for improved forest management and deforestation-free agricultural commodities in Central and West Africa", *International Forestry Review* 25(1), 2023.

## INTRODUCTION

Jusqu'au début des années 2000, les instruments fiscaux destinés à la protection des forêts dans les pays en développement étaient peu ou pas utilisés. La plupart des études de l'époque traitaient de l'influence des niveaux de taxation sur les modalités d'exploitation, bien que certaines d'entre elles aient également examiné l'équilibre entre la taxation en amont (par exemple, la taxe de superficie ou d'abattage) et la taxation en aval, comme la taxe à l'exportation (Barbone et Zalduendo 2000, Grut *et al.* 1991). Certains chercheurs étaient même sceptiques quant au potentiel des approches fiscales pour favoriser la gestion durable des forêts (Leruth *et al.* 2001).

La fiscalité forestière spécifique, généralement composée de trois redevances et taxes principales (surface, volume abattu, exportation), a parfois été modulée pour réduire les inconvénients de l'exploitation dans les zones reculées, ou pour encourager la transformation ultérieure du bois avec une fiscalité dégressive en fonction du niveau de transformation (Karsenty, 2021). La modulation de la fiscalité en fonction de la durabilité de la production n'a pas été envisagée, l'instrument réglementaire, à travers le plan d'aménagement forestier et les contrôles administratifs, étant privilégié à cet effet.

L'essor, à partir des années 1990, des systèmes de certification indépendante par tierce partie a ouvert de nouvelles perspectives pour l'utilisation des incitations fiscales aux fins de protection des écosystèmes forestiers. Des changements législatifs tels que l'introduction de taxes forestières modulées en fonction du type de certification obtenu par le concessionnaire ont récemment eu lieu dans le secteur forestier en Afrique centrale. Une grande partie de cet article s'appuie sur l'expérience pluriannuelle et multi-pays des auteurs dans le cadre d'études de la Banque mondiale sollicitées par les gouvernements de Côte d'Ivoire et du Ghana. Il propose un mécanisme innovant d'incitations dans lequel les autorités publiques pourraient utiliser des instruments privés pour faire avancer leur programme de durabilité.

Les études entreprises en 2019-2020 (Côte d'Ivoire) et en 2021-2022 (Ghana) ont consisté en une analyse approfondie du fonctionnement de la filière cacao dans les deux pays, des systèmes de taxation et de rémunération des producteurs ou des entreprises, et en une consultation des principales parties prenantes auxquelles le principe du bonus-malus était exposé. Les équipes d'étude, composées d'experts de la chaîne de valeur du cacao et de chercheurs, ont rencontré un grand nombre d'acteurs de la filière dans ces deux pays afin d'examiner l'acceptabilité et la faisabilité du mécanisme. Les parties prenantes rencontrées comprenaient des représentants de coopératives, de sociétés nationales et multinationales opérant à différents stades de l'industrie, des organisations de certification, des scientifiques nationaux, des institutions de gestion du secteur public (Conseil Café Cacao en Côte d'Ivoire et *Cocoa Board*, appelé COCOBOD, au Ghana), des fonctionnaires des ministères de l'agriculture, des organisations de recherche nationales et des représentants de la *World Cocoa Foundation*.

Les réactions de ces parties prenantes ont été prises en compte, notamment en ce qui concerne le calendrier de la période de transition (nombre d'années pour atteindre le taux d'imposition maximal du « malus ») et la question des petits producteurs qui auront des difficultés à obtenir la certification.

Cet article est divisé en quatre parties. La première partie analyse le processus émergent de mise à l'agenda des politiques publiques de la question des incitations fiscales environnementales. La seconde examine les implications d'une gestion dynamique des mécanismes de bonus-malus à partir de simulations de l'adoption progressive de la certification par les producteurs de cacao en Côte d'Ivoire et au Ghana, et de l'ajustement correspondant des niveaux de bonus et de malus pour se conformer à la condition de neutralité budgétaire. Ensuite, les risques pour certaines catégories de producteurs (gagnants versus perdants) sont discutés. Enfin, les perspectives offertes par des taxations différenciées en fonction de la durabilité des modes de production (gestion forestière

améliorée ou production « zéro-déforestation » pour les cultures de rente, certifiée par un système de certification agréé) non seulement dans les pays producteurs mais aussi au niveau des tarifs douaniers dans les pays importateurs sont présentées.

## UN LONG CHEMIN VERS LES INCITATIONS FISCALES EN AFRIQUE

Dans les années 2000, il est progressivement apparu que les plans d'aménagement, obligatoires pour les concessions forestières dans la plupart des pays d'Afrique centrale, étaient souvent mal appliqués, voire tout simplement ignorés par certains opérateurs économiques. Cela, du fait de problèmes de gouvernance comme d'un manque chronique de moyens de la part des administrations forestières pour faire respecter l'application des lois (Cerutti *et al.* 2016, Karsenty et Ferron 2017). Parallèlement, sous l'impulsion d'ONG environnementales et avec l'accord d'une partie de l'industrie forestière préoccupée par la dégradation de l'image des bois tropicaux sur les marchés occidentaux, des systèmes de certification « indépendants par tierce partie » sont apparus dans les années 1990. Ils visaient à offrir aux acheteurs de bois un certain nombre de garanties quant à la « bonne gestion » des forêts, là où la confiance dans les systèmes de contrôle publics des pays producteurs est faible (Romero *et al.* 2017).

En 1993, le *Forest Stewardship Council* a été lancé avec le soutien actif du Fonds Mondial pour la Nature (WWF). Quelques années plus tard, le PEFC, initialement le *Pan-European Forest Certification Scheme*, devenu ensuite un programme de reconnaissance mutuelle des certifications, est proposé aux opérateurs forestiers du monde entier. Ces initiatives étaient initialement mal vues par les autorités d'Afrique centrale qui y voyaient une forme d'atteinte à leur souveraineté (Karsenty 2019). Mais cette situation a évolué, les gouvernements du Gabon et du Congo-Brazzaville mettant en avant les grandes surfaces certifiées FSC pour répondre aux critiques sur leur gouvernance environnementale. En 2018, le président gabonais a même annoncé que la certification FSC deviendrait obligatoire pour toutes les concessions en 2022 (reportée, possiblement, à 2025), une déclaration qui marque clairement une volonté sans précédent d'utiliser des instruments privés dans les politiques publiques.

Dans le secteur agricole, les préoccupations environnementales étaient principalement abordées par le biais des certifications « agriculture biologique », jusqu'à ce que les préoccupations relatives à l'impact du développement de certaines activités agricoles sur les forêts prennent une importance majeure dans la lutte contre le changement climatique (Haupt *et al.*, 2018). Selon une récente étude de la FAO<sup>2</sup>, près de 90 % de la déforestation mondiale est liée aux activités agricoles (y compris l'élevage) et la déforestation représente environ 11 % des émissions anthropiques annuelles de CO<sub>2</sub><sup>3</sup>. La préparation d'un règlement européen sur la « déforestation importée » (c'est-à-dire la déforestation associée à l'importation de certains produits agricoles)<sup>4</sup> à partir de fin 2010 a conduit plusieurs standards de certification de produits agricoles à inclure des dispositions relatives à l'absence de déforestation parmi leurs critères. C'est notamment le cas de la *Roundtable for Sustainable Palm Oil* (RSPO) en 2018, et de la certification *Rainforest Alliance* (cacao et autres produits agricoles) en 2020.

L'idée d'offrir des incitations financières aux agents économiques pour les récompenser d'une bonne gestion forestière remonte au début des années 1990, avec le concept des « *performance bonds* » (obligations de résultat) (Blakeney 1993). Un dépôt financier initial, remboursable et rémunéré sous conditions, était proposé comme moyen de garantir une gestion forestière de qualité. L'une des difficultés qui a empêché la mise en œuvre d'un tel instrument était le manque de critères et d'indicateurs vérifiables de gestion durable pour évaluer les performances des opérateurs. L'avènement de la certification forestière dans les années 1990, avec un ensemble de

<sup>2</sup> <https://www.fao.org/3/cb7449en/cb7449en.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/>

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>

principes, de critères et d'indicateurs permettant d'évaluer la qualité de cette gestion, a changé la donne.

Il existe des débats et des controverses sur l'efficacité des systèmes de certification indépendants pour garantir la durabilité, en particulier pour les exploitations forestières. La durabilité est un concept multidimensionnel, non réductible aux rendements constants des récoltes, et de nombreux résultats de recherche ont souligné l'importance du maintien des principales fonctions de l'écosystème ainsi que des avantages socio-économiques pour les communautés locales (Edwards *et al.* 2014). Cela, même si les rendements ont tendance à diminuer au fil des ans, tant que la forêt reste en grande partie intacte et n'est pas convertie à d'autres usages (Romero et Putz 2018). La certification ne garantit pas la durabilité (Van der Ven et Cashore 2018, Rico-Straffon *et al.* 2022, Gatti, *et al.* 2019), mais les chercheurs ont recueilli des preuves de meilleures pratiques (Moore *et al.* 2012, Savilaakso *et al.* 2017) et, en général, d'un impact environnemental positif. Cela est vrai en particulier pour la foresterie (Di Girolami et Arts 2018), mais aussi pour l'agroforesterie et la plantation de cultures pérennes grâce à des changements organisationnels augmentant la productivité (Hidayat *et al.* 2015, Lescuyer et Bassanaga 2021). Dans les pays en développement, en particulier ceux où la mise en œuvre de la loi est limitée, les concessions forestières certifiées sont plus susceptibles de respecter les lois et règlements que les concessions non certifiées (Lewin *et al.* 2019), et d'aller au-delà des exigences publiques, en comblant les lacunes des prescriptions officielles (Cerutti *et al.* 2018).

Bien qu'il s'agisse d'instruments perfectibles, plusieurs systèmes de certification peuvent servir d'indicateurs, sinon de la durabilité, du moins de l'amélioration des pratiques de gestion et du respect de la loi. Actuellement, l'adoption de la certification à grande échelle est entravée par les « primes prix » limitées et les coûts liés à l'audit et à la traçabilité (en particulier pour les petits producteurs). Il semble préférable d'encourager l'adoption de la certification par le biais d'incitations plutôt que de la rendre obligatoire, car cela laisse du temps aux producteurs pour s'adapter selon leurs possibilités respectives, là où une date limite abrupte conduirait des entreprises à exercer une forte pression sur les auditeurs pour que ces derniers leur accordent le sésame leur permettant de rester dans le secteur après la date limite.

Cet article s'inscrit dans la lignée des réflexions sur l'hybridation des régimes de durabilité transnationaux fondés sur l'interaction entre les initiatives privées et publiques (Zeitlin et Overdevest 2021, Eberlein *et al.* 2014, Dieguez et Sotirov 2021) - plus précisément dans le schéma « carotte et bâton » proposé par Lambin *et al.* (2020), dans lequel un gouvernement utilise un instrument privé et basé sur le marché pour faire avancer son programme de durabilité. Puisque le gouvernement a le choix des certifications auxquelles il associe des incitations fiscales, il sera en mesure de conditionner le maintien de ces avantages à une amélioration continue des performances des processus de certification, tout en laissant aux organismes de certification (standards et auditeurs) une large autonomie quant aux moyens de réaliser cette amélioration.

## **DES REDUCTIONS DE TAXES POUR DES CONCESSIONS CERTIFIEES**

Une première proposition visant à utiliser la fiscalité forestière comme incitation à l'adoption de meilleures pratiques de gestion dans les pays en développement a été formulée quelques années plus tard, en 2010, dans un article de l'*International Forestry Review*. Selon cet article, "*pour convaincre les gouvernements de renoncer à des recettes fiscales importantes, la communauté internationale pourrait proposer de compenser les gouvernements pour le manque à gagner lié à la quantité de surface certifiée*" (Karsenty 2010:127). En 2019-2020, la délégation de l'UE au Cameroun a envisagé de mettre en œuvre cette proposition de « réduction fiscale compensée »<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Des réductions (non compensées) sur certaines taxes pour les entreprises certifiées FSC ont été introduites au Pérou et au Brésil dans les années 2010 (OIBT, 2021), mais leur portée reste limitée.

mais n'a pas réussi à convaincre le gouvernement, en raison du manque de soutien du ministère en charge des forêts qui a fait valoir que la certification sera plus avantageuse pour les entreprises étrangères par rapport aux exploitants forestiers nationaux.

En 2018, un atelier a réuni des experts de la Banque mondiale avec ceux de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), du Fonds monétaire international, du Fonds international de développement agricole (FIDA), du *World Resources Institute* (WRI), etc. Les participants ont avancé le principe d'une modulation de la fiscalité en fonction de la « durabilité des modes de production », tant dans le secteur forestier qu'agricole (Heine et Hayde 2021). Parmi les mécanismes envisagés, le principe du « bonus-malus » (ou *feebates*, c'est-à-dire des taxes et des rabais) a semblé prometteur dans la mesure où, toutes choses égales par ailleurs, il ne réduit pas les recettes fiscales (neutralité budgétaire) et ne nécessite donc pas de transferts internationaux compensatoires (Heine *et al.* 2021). Cela signifie que le mécanisme peut avoir un impact écologique plus fort qu'avec une simple baisse unilatérale de taxes. Libérés de la contrainte budgétaire, les gouvernements peuvent créer un écart significatif entre les taux d'imposition des entreprises certifiées et non certifiées, afin d'augmenter l'incitation à adopter des pratiques durables.

### Un instrument de fiscalité écologique

Les instruments fiscaux visant à contribuer à l'atténuation des changements climatiques sont relativement nouveaux mais se développent dans le monde entier. Les mécanismes de bonus-malus constituent un instrument fiscal potentiellement prometteur pour réduire les émissions nettes de la foresterie en appliquant une augmentation progressive des redevances aux propriétaires fonciers qui réduisent leur stockage de carbone par rapport à un niveau de référence, avec des remises correspondantes aux propriétaires fonciers qui augmentent le stockage de carbone (Parry 2021).

Le système de bonus-malus écologique est couramment utilisé dans le secteur automobile (principalement dans les pays d'Europe occidentale) pour pénaliser l'achat des voitures les plus émettrices de CO<sub>2</sub> et encourager l'acquisition de modèles moins polluants (d'Haultfoeuille *et al.* 2014). Il a également été utilisé pour réduire l'utilisation de pesticides dans l'agriculture (Collinge 1994, Scholtz et Geissler 2014).

Pour illustrer la dimension dynamique du système de bonus-malus, un regard sur le système français de bonus-malus introduit en 2008 dans le secteur automobile est instructif. Une grande partie des consommateurs ayant décidé rapidement d'acheter des voitures plus petites et moins émettrices de CO<sub>2</sub>, le système a été déficitaire les premières années et les autorités ont réagi en diminuant les seuils de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> nécessaires à l'obtention du bonus : le système est alors devenu excédentaire (moins de bonus à verser) (d'Haultfoeuille *et al.* 2014). La composition des achats de voitures neuves évoluant d'année en année, le barème de bonus-malus est régulièrement révisé. Depuis la dernière révision, seuls les véhicules électriques et certains hybrides bénéficient de bonus, tandis que le malus a été renforcé pour les véhicules les plus émetteurs de CO<sub>2</sub>.

Ce principe d'incitation fiscale a intéressé le gouvernement gabonais, lequel prévoit par ailleurs de rendre obligatoire (à une date indéterminée) la certification indépendante pour toutes les concessions forestières. À la mi-2020, une loi de finances rectificative<sup>6</sup> a introduit trois taux différents pour la taxe de superficie (l'une des principales redevances que les concessions

<sup>6</sup> Loi n°019/2020 du 17 juillet 2020 portant loi de finances rectificatives pour 2020 (<https://www.droit-afrique.com/uploads/Gabon-LF-2020-rectificative.pdf>)

forestières doivent payer) en fonction du type de certification obtenu (certification de « bonne gestion forestière », légalité, absence de certification).

TABLEAU 1. *Ancien et nouveau régime d'imposition des surfaces au Gabon*

Ancien régime fiscal	400 FCFA/ha/an
<b>Nouveau régime fiscal</b>	
Pas de certification	800 FCFA/ha/an
Certification de légalité	600 FCFA/ha/an
Certification de gestion forestière (FSC ou PAFC/PEFC)	300 FCFA/ha/an

Cette inclusion d'un instrument privé (la certification) dans un mécanisme de politique publique est une première dans le secteur forestier en Afrique. En effet, au début des années 2000, le Gabon avait mis en place une taxe de superficie majorée pendant quelques années pour les concessions ne disposant pas d'un plan d'aménagement. Cependant, le paiement de cette surtaxe était considéré par certains opérateurs comme un droit à ne pas appliquer l'une des exigences légales les plus fondamentales de la foresterie – la préparation et la mise en œuvre d'un plan d'aménagement élaboré selon les normes nationales.

Une revue de l'OIBT (OIBT 2005) au Gabon a conseillé au gouvernement de dissocier complètement l'utilisation de l'instrument fiscal de l'application des lois et règlements. Selon l'équipe de l'OIBT, les incitations fiscales doivent promouvoir seulement des pratiques de gestion allant au-delà des exigences légales. Les certifications de « gestion forestière » incluent le respect total des lois et règlements, mais vont plus loin, tant sur le plan écologique (renouvellement des espèces exploitées, gestion de la faune et de la flore, biodiversité, etc.). Quant aux « certifications de légalité » qui se contentent de vérifier la bonne application de la réglementation en vigueur, elles nécessitent néanmoins un effort financier de la part de l'entreprise pour organiser une vérification annuelle par des auditeurs indépendants, un aspect que la loi de finances gabonaise 19/2020 a visiblement pris en compte.

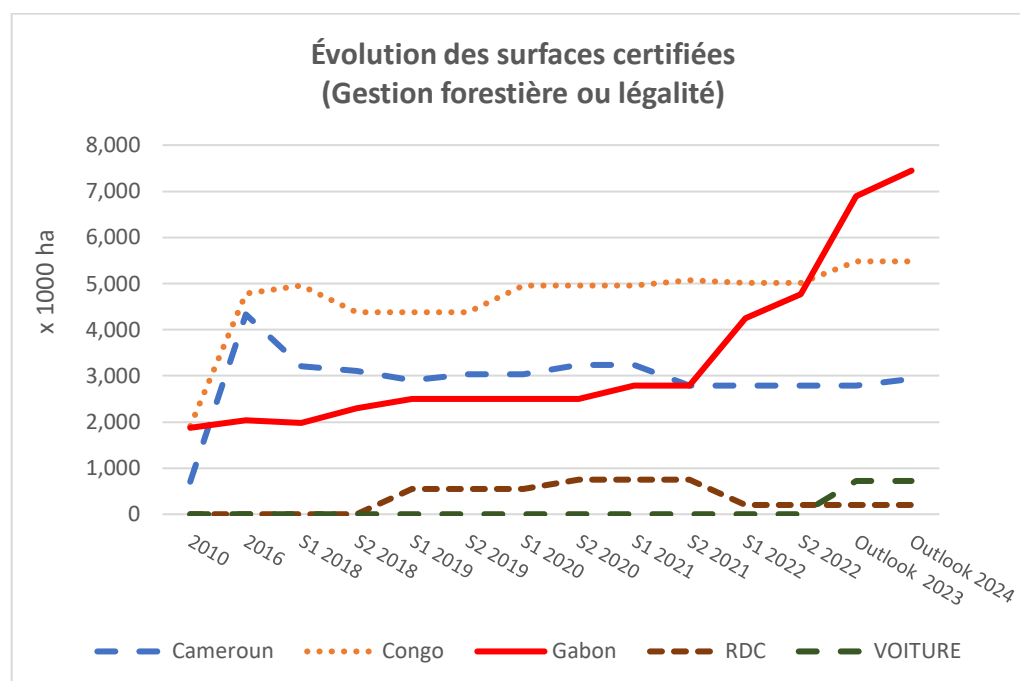
Au Cameroun, le ministère des Finances a introduit à travers la loi de finances 2021<sup>7</sup>, et de manière quelque peu symbolique, une réduction de 1% de la taxe d'abattage pour les entreprises certifiées FSC (*Forest Stewardship Council*) ou PAFC (*Pan-African Forest certification*). L'hostilité déclarée du ministère en charge des forêts aux certifications indépendantes n'a pas permis une réforme plus profonde. La Commission économique pour l'Afrique centrale (CEMAC), dans une initiative visant à anticiper les conséquences fiscales de l'interdiction d'exportation de grumes qui doit entrer en vigueur en 2023, avait prévu d'intégrer une proposition de taxation par bonus-malus dans un projet de « Directives régionales sur la fiscalité forestière et la certification » qui devait être présenté aux ministres de la zone en 2022. L'opposition de certains participants au groupe préparatoire a conduit à retirer à la dernière minute cette proposition du projet de directives.

<sup>7</sup> Loi N°2020/018 du 17 décembre 2020 portant Loi de Finances de la République du Cameroun pour l'Exercice 2021 <https://www.prc.cm/fr/multimedia/documents/8682-loi-n-2020-018-du-17-12-2020>

### Les premiers signes d'un impact positif ?

Bien que la taxe de superficie ne représente qu'une fraction de la charge fiscale totale pesant sur les concessionnaires, et dans la mesure où les autres taxes n'ont pas été modulées de la même manière, il semble néanmoins que ce changement ait contribué à un rythme plus élevé d'adoption de la certification au Gabon par rapport aux pays voisins, comme le suggère le graphique ci-dessous.

FIGURE 1. *Évolution des surfaces certifiées dans le Bassin du Congo*



Source : Données PPECF / ATIBT (<https://www.atibt.org/fr/news/13289/10-millions-d-ha-certifies-gestion-durable-dans-le-bassin-du-congo-a-horizon-2025>)

Toutefois, cette tendance doit être interprétée avec prudence : il est également possible que les opérateurs économiques se préparent à l'obligation d'être certifiés (standard « gestion forestière », comme le FSC) dans les années à venir, une mesure annoncée en 2018 par le président du Gabon.

## INCITATIONS À LA PRODUCTION AGRICOLE SANS DÉFORESTATION

La fiscalité incitative peut contribuer aux objectifs de certains pays d'Afrique de l'Ouest sur la tarification du carbone pour encourager la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, qui sont en grande partie attribuables au secteur agricole par le biais de la déforestation. Par exemple, le secteur de l'agriculture, de la foresterie et de l'utilisation des terres était responsable d'environ 38 % des émissions de CO<sub>2</sub> en 2012 en Côte d'Ivoire, et de 43 % au Ghana en 2019 (Environmental Protection Agency 2021).

Pour parvenir à une telle tarification du carbone dans les activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF), une étude (Konco 2016) menée en Côte d'Ivoire a proposé d'introduire une taxe carbone sur les produits du bois issus de l'exploitation forestière et de la collecte de bois de chauffage, en plus des taxes forestières traditionnelles. Le

défaut d'une telle proposition est qu'une telle taxe frapperait indistinctement les producteurs responsables et les autres, et n'encouragerait pas l'adoption de nouvelles pratiques. Il ne s'agissait donc pas du tout d'une taxe incitative. En outre, cette étude ne tient pas compte de l'agriculture, et en particulier de la culture du cacao, principal moteur de la déforestation en Côte d'Ivoire (Marques 2021).

En Côte d'Ivoire, une étude soutenue par la Banque mondiale entre 2019 et 2020 (Karsenty *et al.* 2020) a proposé l'utilisation d'un système de bonus-malus pour encourager la production de cacao certifié zéro déforestation et traçable (à la parcelle ou à une zone spécifique à faible risque) cultivé dans un système de production agroforestier. La proposition consiste à moduler la taxe à l'exportation (à 14,60% de la valeur franco à bord – FOB – pour les fèves de cacao), en l'augmentant progressivement sur plusieurs années pour le cacao non certifié, afin de pouvoir abaisser parallèlement le taux pour les volumes de cacao certifié. Dans la seconde partie de cet article, nous reviendrons sur la nécessité d'une gestion dynamique pluriannuelle de ce système de bonus-malus afin de garantir la neutralité budgétaire tout en maintenant la dimension incitative associée au différentiel des taux de taxation.

#### **Principales caractéristiques du système de commercialisation du cacao en Côte d'Ivoire**

Après une période de libéralisation des prix, les revenus des producteurs ont généralement diminué en raison de la baisse des prix mondiaux, mais aussi des réductions substantielles des prix d'achat imposées par les exportateurs et les transformateurs.

La réforme de 2012 a mis en place un système de stabilisation des prix géré par le Conseil du café-cacao (CCC). Ce système repose sur des ventes à terme (environ 70 à 80 % de la récolte vendue sur au moins 12 mois) et un prix garanti à l'agriculteur sur l'une des deux saisons annuelles (au moins 60 % du prix coût, assurance et fret – CAF). Le CCC établit un barème de prix afin d'organiser la commercialisation intérieure et extérieure, de minimiser les coûts de transaction et de garantir un transfert de prix adéquat. Avant l'exportation, chaque opérateur s'acquitte des droits et taxes au guichet unique de la zone portuaire. Le DUS (Droit Unique de Sortie, c'est-à-dire la taxe d'exportation) est payé à la douane.

La stabilisation intra-annuelle des prix est basée sur un prix de vente CAF garanti. Ce prix est défini sur la base d'un différentiel ou d'un barème établi au début de chaque campagne par le Conseil du Café-Cacao, sur la base de la valeur des ventes à terme d'une part, et des prévisions des prix mondiaux pour l'année à venir d'autre part. Il constitue le prix de référence du CCC, ce qui implique que pour le CCC, quel que soit le niveau des prix sur le marché international, le prix de vente réel du cacao est au moins égal au prix CAF garanti.

Au Ghana, une étude similaire de la Banque mondiale a été lancée en 2021-2022. Là-bas, le secteur du cacao est régi par le *Ghana Cocoa Board* (COCOBOD), sous la supervision du ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture (Banque mondiale 2021).

#### **Principales caractéristiques du secteur cacaoyer ghanéen**

Au Ghana, comme en Côte d'Ivoire, les agriculteurs reçoivent un prix stable garanti pour leur cacao tout au long d'une saison de récolte. Ils sont protégés contre toute volatilité



des prix à court terme et connaissent le prix au début de la saison, sur la base duquel ils peuvent décider d'adapter la gestion de leur exploitation.

Le COCOBOD fixe les prix car il est, par l'intermédiaire d'une filiale, l'exportateur monopoliste et vend à terme environ 70% de la récolte attendue. Le COCOBOD peut estimer le prix à l'exportation en vigueur pour la saison suivante. Un prix à la production est dérivé du prix à l'exportation prévu. Au Ghana, l'objectif est de permettre aux agriculteurs de recevoir environ 70 % du prix FOB. Les ventes à terme et les fonds de stabilisation des prix protègent les agriculteurs de la volatilité des prix à court terme. Cependant, ils n'influencent ni ne protègent les agriculteurs contre les mouvements plus structurels des prix internationaux, car le prix à la production est fixé chaque année sur la base des prix du marché international.

En plus des prix à la production, le COCOBOD fixe également des marges pour chaque acteur de la chaîne jusqu'à l'exportateur. Des marges sont fixées pour les coopératives, les transporteurs et les sociétés d'achat agréées par le COCOBOD (LBC), qui reçoivent soit un montant nominal, soit une proportion fixe du prix à l'exportation. En raison de la fixation des prix à la production, les LBC ne peuvent pas utiliser les prix pour gagner des parts de marché. En revanche, ils peuvent rivaliser en offrant des services aux agriculteurs, notamment un préfinancement, des paiements rapides ou un accès facilité aux intrants.

Si les prix à la production sont fixes, les acheteurs peuvent offrir une prime supplémentaire. Celles-ci sont de plus en plus souvent versées dans le cadre de programmes de certification et de durabilité. Les entreprises exigent un cacao de haute qualité et certifié, et leur politique de prix est en partie déterminé par la garantie de l'accès à cette qualité ainsi que par des considérations éthiques et commerciales. De nombreuses coopératives comptent sur les primes de durabilité pour soutenir les services de base aux membres. Le COCOBOD permet que le cacao certifié soit physiquement séparé et traité à part sur le plan financier. Cette ouverture du commerce a permis aux acheteurs de raccourcir leur chaîne de valeur et d'interagir directement avec les groupes d'agriculteurs. Cela a augmenté la concurrence des LBC pour les agriculteurs les mieux organisés.

En Côte d'Ivoire, les experts ont recommandé la taxe à l'exportation (*Droit Unique de Sortie* - DUS) comme point d'entrée pour la proposition de bonus-malus, l'absence d'une taxe à l'exportation au Ghana a conduit l'équipe pays à proposer une modulation des marges commerciales des sociétés d'achat agréées de fèves de cacao (LBC) pour le compte du COCOBOD, dans la mesure où le taux de marge est fixé par cette institution publique. En 2022, la marge des LBC a été fixée par le COCOBOD à 6,90% du prix FOB. Les volumes de fèves de cacao certifiées (systèmes de certification choisis par le gouvernement) livrés au COCOBOD auraient droit à une marge majorée sur ces volumes, tandis qu'une marge progressivement plus faible sanctionnerait la livraison de volumes non certifiés. Cette modulation des marges jouerait le même rôle que la modulation des taux de taxes à l'exportation proposée en Côte d'Ivoire.

Dans les cas de la Côte d'Ivoire et du Ghana, l'hypothèse est que les incitations seront transmises de l'aval vers l'amont de la filière – des exportateurs vers les entreprises ou les coopératives, puis vers les producteurs en Côte d'Ivoire, et des entreprises de collecte de cacao vers les producteurs au Ghana. En Côte d'Ivoire, on peut s'attendre à ce que les exportateurs se tournent vers leurs fournisseurs pour obtenir des fèves certifiées afin de réduire leur taxe à l'exportation. Comme les volumes certifiés sont limités, les exportateurs seront prêts à payer plus cher pour du cacao certifié (en partageant l'avantage fiscal avec l'amont) afin de sécuriser leur approvisionnement. Au final, les producteurs capables de fournir du cacao certifié zéro déforestation et/ou « agroforestier »

(labels existants incluant des critères zéro déforestation ou une norme publique sur le cacao agroforestier) bénéficieraient d'un prix plus élevé, encourageant ainsi les autres producteurs à suivre le mouvement.

Au Ghana, on peut s'attendre à un double processus :

- Les LBC investiront, directement ou par l'intermédiaire de partenaires, aux côtés des agriculteurs pour les aider à produire du cacao durable et pour garantir leur approvisionnement auprès de ces agriculteurs soutenus.
- Les LBC auront tendance à payer aux agriculteurs des prix plus élevés pour le cacao durable afin d'éviter les pénalités sous la forme de marges réduites par le COCOBO. Par conséquent, l'incitation financière sera transmise aux producteurs tout au long de la chaîne de valeur.

## DIMENSION DYNAMIQUE DU MÉCANISME DE BONUS-MALUS

La particularité d'un système de bonus-malus (et de toute fiscalité réellement incitative) est que les recettes générées par le malus doivent diminuer progressivement (avec l'adoption de la certification), nécessitant une réduction parallèle des taux de bonus afin de respecter la neutralité budgétaire. Au Gabon, le gouvernement n'a pas prévu un tel ajustement dynamique, mais il pourrait être amené à le faire dans les années à venir.

Les simulations effectuées ont considéré plusieurs scénarios de volumes certifiés de cacao d'une année sur l'autre. Pour chaque scénario, le taux de malus (croissant) étant également fixé d'année en année, le taux de bonus correspondant est calculé par rapport au volume certifié. Ceci, sous la contrainte de neutralité budgétaire (les montants du bonus et du malus doivent être équilibrés).

L'objectif des simulations n'était pas de prédire l'augmentation des volumes certifiés d'une année sur l'autre en fonction de l'augmentation du malus, mais de proposer aux gouvernements un ensemble de paramètres susceptibles d'être ajustés progressivement dans le temps<sup>8</sup>. Par conséquent, les hypothèses relatives à l'augmentation annuelle des volumes certifiés ont été faites indépendamment de l'évolution des taux de malus.

Dans les simulations réalisées en Côte d'Ivoire, l'augmentation du taux de la taxe à l'exportation du cacao non certifié est progressive (+ 1% chaque année) et planifiée (sur une période de 6 ans en Côte d'Ivoire). Pour le Ghana, la simulation a été basée sur une proposition de diminution de 0,5% puis de 1% chaque année de la marge commerciale accordée par le COCOBOD aux sociétés de collecte, sur une période de 10 ans. Ces taux ont été choisis pour permettre l'adoption progressive de pratiques de déforestation zéro ou d'agroforesterie par les agriculteurs. La période raccourcie en Côte d'Ivoire (6 ans) était, au moment de l'étude en 2019, conforme à l'objectif gouvernemental « *d'arrêter la déforestation générée pour la production de denrées agricoles d'ici 2025* »<sup>9</sup>.

La principale inconnue est le taux d'adoption des pratiques souhaitées (approximé par la certification) année après année. Un scénario révisable de l'évolution des volumes certifiés d'une année sur l'autre est donc nécessaire pour réaliser les simulations qui permettront de déterminer, chaque année, le taux de bonus qui permettra de respecter le principe de neutralité budgétaire. Dans un scénario idéal d'adoption massive de la certification, les taux de bonus auront tendance à revenir au niveau initial (si 100% de la production est certifiée). Ce qui est important, en termes d'incitation, ce n'est pas le taux nominal d'imposition mais la différence de taux entre la production

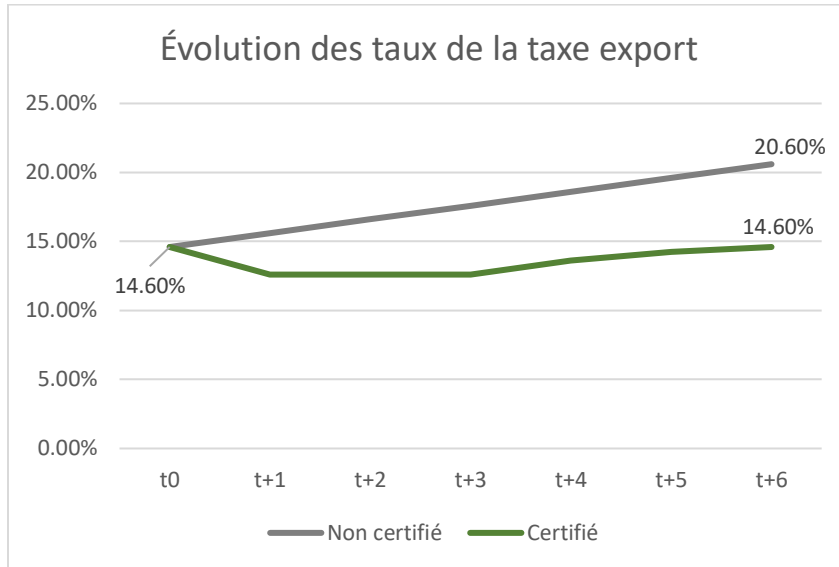
<sup>8</sup> Les connaissances actuelles ne permettent pas de formuler des hypothèses solides et un certain degré d'essais et d'erreurs semble inévitable, du moins au tout début de la mise en œuvre.

<sup>9</sup> Agriculture zéro-déforestation en Côte d'Ivoire - Note d'orientations politique. (préparée par le Gouvernement de la Côte d'Ivoire pour la CoP 22 de la CCNUCC, 2016) <http://cop.gouv.ci/cop22/fichiers/agriculture-zero-deforestation.pdf>

certifiée et la production non certifiée (une différence qui augmente ou se stabilise dans le temps, selon les hypothèses retenues).

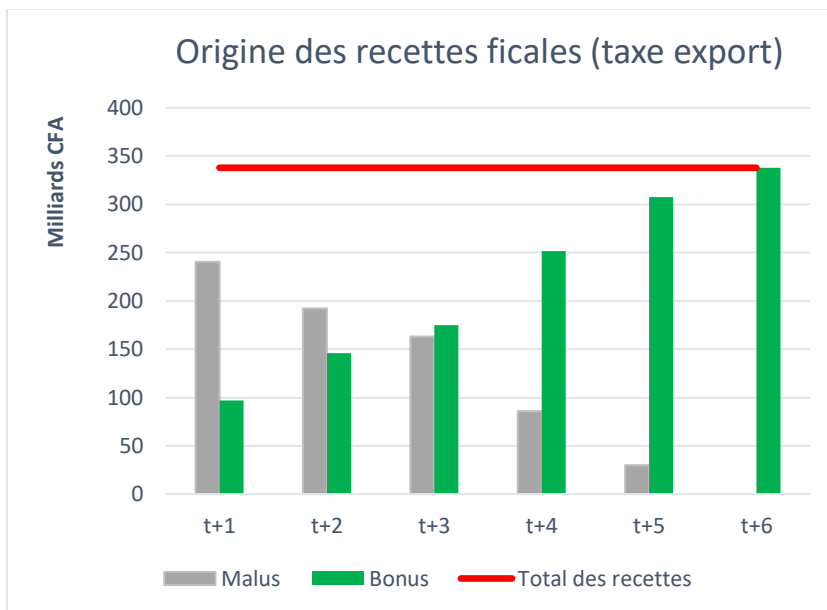
Un des scénarios simulés pour la Côte d'Ivoire est celui d'une certification progressive mais complète de 1,5 millions de tonnes de cacao brut exportées en 6 ans. Graphiquement, l'évolution dynamique des taux (sous la contrainte du respect de la neutralité budgétaire) peut être visualisée comme suit :

FIGURE 2. *Évolution potentielle des taux de taxation (cacao, Côte d'Ivoire)*



Dans le graphique ci-dessous, on peut voir le changement progressif de l'origine des recettes fiscales, du cacao non certifié au cacao certifié, avec des recettes totales constantes (toutes choses égales par ailleurs).

FIGURE 3. *Déplacement de l'origine des recettes fiscales (cacao ; Côte d'Ivoire)*



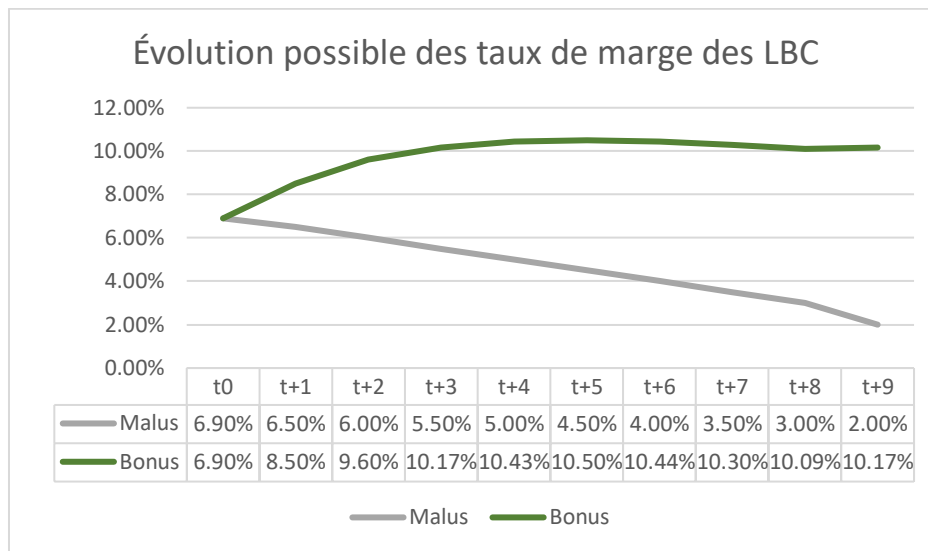
Pour le Ghana, le système de bonus-malus pourrait être appliqué aux marges commerciales des entreprises de collecte de cacao. Il ne s'agit donc plus d'une taxation, mais d'une intervention directe sur les bénéfices des entreprises d'un secteur administré par une institution publique. Dans

le cas du Ghana, la contrainte est de conserver le même montant que celui que le COCOBOD consacre en 2021 au paiement des marges des sociétés de collecte, soit 832,69 millions de cedis (environ 67,4 millions USD).

Dans l'un des scénarios testés, les marges commerciales des entreprises (fixées par le COCOBOD) pour les volumes de cacao non certifié sont progressivement réduites de 0,5% par an sur une période de sept ans, puis de 1% les deux années suivantes. Ce scénario suppose également que 30% du cacao livré au COCOBOD n'est toujours pas certifié en t+10, ce qui conduit à ce que les marges bonifiées pour le cacao certifié soient, en t+10, significativement plus élevées que le taux initial de 6,90% (en raison des marges réduites payées pour les 30% de cacao non certifié).

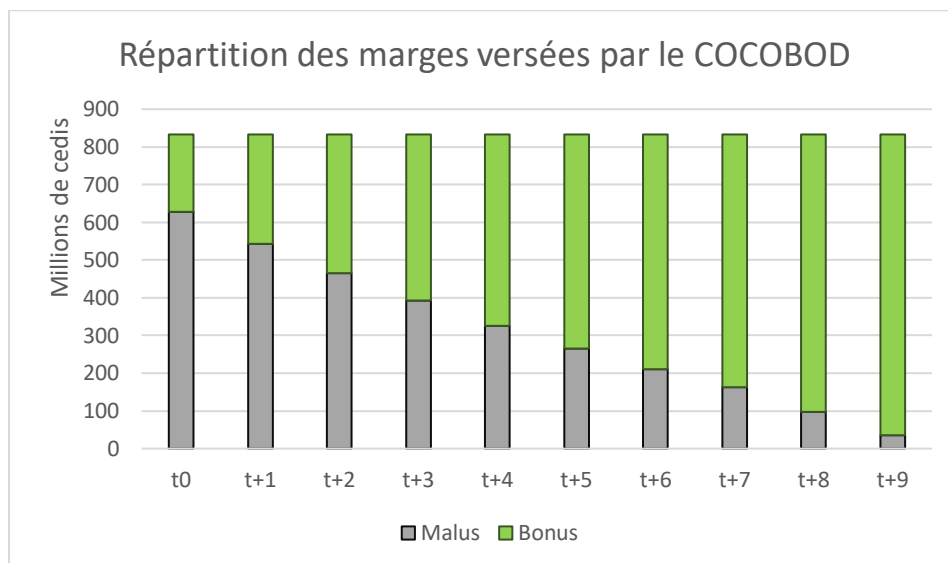
Graphiquement, l'évolution peut être visualisée comme suit :

FIGURE 4. *Évolution potentielle des marges des sociétés de collecte (cacao, Ghana)*



L'enveloppe financière consacrée à la rémunération des sociétés de collecte pour leurs marges commerciales reste constante (toutes choses égales par ailleurs).

FIGURE 5. *Répartition des marges versées aux sociétés de collecte (cacao, Ghana)*



### *Assurer l'absence de perte fiscale nette*

Le principal problème lié à ce mécanisme de bonus-malus est qu'il est difficile de prévoir précisément d'une année sur l'autre le nombre de tonnes qui seront certifiées. Le cacao certifié au cours de l'année fiscale doit bénéficier du bonus (engagement des autorités). Mais si plus de cacao certifié est exporté (Côte d'Ivoire) ou livré au COCOBOD (pour le Ghana) que prévu dans la simulation utilisée pour déterminer à l'avance les taux subventionnés garantis aux opérateurs économiques présentant du cacao certifié, la contrainte de neutralité budgétaire peut ne plus être respectée. Bien qu'une augmentation plus rapide que prévu des volumes certifiés serait un signe de l'efficacité des incitations, les gouvernements peuvent être réticents à s'engager dans un dispositif qui pourrait mettre en péril les flux de recettes publiques d'une année sur l'autre. Lors des discussions avec les ministères des finances, éviter toute perte fiscale a été la première préoccupation des fonctionnaires, lesquels craignaient que les incitations fiscales ne se traduisent par une diminution des recettes.

Pour faire face à ce risque, le gouvernement et un ou plusieurs partenaires de développement peuvent convenir de mettre en place un mécanisme de compensation budgétaire (transferts financiers) qui pourrait garantir la couverture du manque à gagner par rapport à l'objectif budgétaire de base. Et, si moins de cacao que prévu est certifié, le gouvernement bénéficiera d'un excédent financier.

Il convient de mentionner que la condition de neutralité budgétaire s'applique « toutes choses égales par ailleurs ». Si les gouvernements veulent réduire le nombre de producteurs pour soutenir les prix du cacao, et puisque la production varie d'une année à l'autre, il est clair que la condition de neutralité budgétaire reste théorique dans un environnement changeant.

### **GAGNANTS ET PERDANTS POTENTIELS**

Des incitations financières sont nécessaires pour favoriser la transition vers des pratiques plus durables. Cependant, il est probable qu'il soit difficile pour certaines catégories de forestiers ou d'agriculteurs d'adopter de nouvelles pratiques et d'obtenir une certification.

Dans les forêts du Bassin du Congo, les petits exploitants forestiers nationaux pourraient être, dans ce cas, les perdants. C'est pourquoi certains responsables camerounais étaient réticents à lier les incitations à la certification de la gestion forestière. Divers mécanismes de soutien peuvent être prévus pour aider les petits concessionnaires à se faire certifier (voir Karsenty 2021), mais les gouvernements peuvent aussi décider d'utiliser un levier fiscal ou un autre, en fonction de la situation et des objectifs des politiques publiques. Au Gabon, la politique du gouvernement est de favoriser les concessionnaires certifiés à grande échelle, ce qui a facilité l'adoption d'une taxation différenciée. Au Cameroun, l'objectif du gouvernement est de pousser les petits et moyens exploitants à approvisionner le marché intérieur du bois d'œuvre. Par conséquent, l'utilisation du système de bonus-malus uniquement pour la taxe d'exportation constituerait une réponse appropriée à cet objectif, puisque les petits exploitants forestiers, qui pourraient être affectés par le système de bonus-malus, sont priés de se concentrer sur le marché intérieur.

L'administration d'un système de bonus-malus associé à la taxe à l'exportation par les services douaniers pourrait poser problème. Cependant, en Afrique centrale, les douanes gèrent déjà des traitements fiscaux différenciés associés au degré de transformation du bois, et accorder des remises aux produits certifiés ne semble pas devoir dépasser les capacités des administrations douanières. Néanmoins, le risque de faux certificats pourrait être important et nécessiterait probablement un registre numérique national et des sessions de formation spécifiques pour les douaniers.

Dans le secteur agricole, les prix minimaux imposés par la loi pour les producteurs de cacao en Côte d'Ivoire et au Ghana représentent une garantie forte contre la pression des opérateurs

économiques pour acheter du cacao à des prix inférieurs. Cependant, le risque pourrait être qu'à un certain stade (malus élevé entraînant des taxes élevées et/ou des marges réduites pour les acheteurs), le cacao non certifié ne soit plus acheté par les entreprises. Si certains agriculteurs ne peuvent pas vendre leur cacao pour cette raison, cela pourrait être une préoccupation pour les gouvernements. Néanmoins, l'objectif de la Côte d'Ivoire est de pousser les agriculteurs à diversifier leurs cultures pour la sécurité alimentaire et d'éviter la surproduction de cacao qui tire les prix internationaux vers le bas, étant donné l'importance du pays sur ce marché (35% de la production mondiale). Le système de bonus-malus peut être un outil pour une telle diversification. Encore une fois, comme souligné précédemment, les agriculteurs ayant la capacité d'approvisionner les opérateurs économiques en cacao certifié bénéficieront probablement d'une prime prix accrue (une petite prime est déjà payée aux agriculteurs pour leur cacao certifié), puisque les opérateurs s'efforceront d'obtenir le plus de volumes certifiés possible.

Plus généralement, une combinaison d'instruments devrait être envisagée, certains visant à produire des incitations financières tandis que d'autres seraient axés sur les investissements et les récompenses. Ce dernier instrument pourrait être les paiements pour services environnementaux (PSE), orientés vers les petits exploitants, et combinant investissements et récompenses conditionnelles sur la base d'un accord contractuel (Hejnowicz *et al.* 2014, Wunder 2008). D'autres actions sont nécessaires, comme l'appui à la clarification et la formalisation des droits fonciers ruraux ou les programmes de soutien à la production et à l'accès au marché pour les petits producteurs.

## PERSPECTIVES

Le mécanisme de bonus-malus a plus de chances de produire tous ses effets incitatifs si différents leviers fiscaux sont utilisés simultanément. Dans le secteur forestier, les trois principales taxes (superficie, abattage, exportation) devraient être concernées – et en particulier la taxe à l'exportation, dont le rendement est généralement plus élevé que les deux autres. Toutefois, les gouvernements peuvent décider d'exclure du mécanisme tout ou partie de la taxe de superficie, dont les recettes sont parfois partagées avec les communes et les communautés locales, comme au Cameroun.

Dans le secteur des exportations agricoles, la taxe à l'exportation, lorsqu'elle existe, est évidemment le principal levier (au Ghana, ce serait la marge commerciale des sociétés agréées de collecte du cacao). Pour les autres produits agricoles non exportés ou à faible niveau d'exportation, il y a probablement peu de place pour des mécanismes de type bonus-malus.

Des combinaisons entre le système de bonus-malus et un système de baisse des taxes compensée financièrement aux pays producteurs par des transferts internationaux peuvent être envisagées. Cela permettrait soit d'augmenter le niveau du bonus, soit de modérer les taux du malus afin de limiter la pression sur une partie des producteurs qui auraient des difficultés à obtenir la certification. Enfin, un gouvernement peut décider d'abandonner l'objectif de neutralité budgétaire et de contribuer au financement renforcé du bonus. À ce jour, les propositions faites par les experts en Côte d'Ivoire et au Ghana sont toujours en cours d'examen par les deux gouvernements.

Les systèmes de bonus-malus peuvent également être utilisés pour les importations de produits de base « à risque de déforestation ». Une possibilité est de moduler les droits de douane en fonction des informations et des garanties que les acteurs du secteur fournissent pour assurer que leur production est exempte de déforestation. Ces droits de douane différenciés pourraient être introduits sur la base de certifications indépendantes incluant des critères de zéro déforestation. Ces certifications seraient accréditées par les pouvoirs publics et soumises à un processus d'évaluation continue. La Suisse a ouvert la voie en 2021 en concluant un accord avec l'Indonésie qui réduit les droits jusqu'à 40% pour l'huile de palme certifiée (trois standards de certification

approuvées)<sup>10</sup>. Idéalement, les performances des systèmes de certification devraient être contrôlées dans le temps par les autorités avec la possibilité de leur confirmer ou retirer les avantages fiscaux.

### **Gouverner les certifications privées par des incitations**

L'absence actuelle de certification zéro déforestation pour certaines matières premières pourrait constituer un obstacle, mais la situation évolue rapidement. Depuis 2018, des certifications telles que RSPO (huile de palme) ou *Rainforest Alliance* (cacao et autres matières premières) ont intégré de tels critères. On peut supposer que d'autres standards de certification suivront et que la demande des entreprises augmentera si la perspective d'une taxation différenciée aux frontières des principaux pays importateurs se précise.

Néanmoins, le talon d'Achille de nombreux systèmes de certification reste le risque que les auditeurs (organismes de certification privés accrédités par les standards) soient « capturés » par les entreprises qui les sélectionnent et les paient. Dans une certaine mesure, l'évaluation des critères de durabilité reste subjective, et les entreprises ont tendance à choisir des auditeurs réputés complaisants et à éviter les plus stricts. Toutefois, les pouvoirs publics peuvent exiger des systèmes de certification qu'ils trouvent des moyens d'assurer une plus grande indépendance des auditeurs. Cela peut se faire par le biais d'une évaluation continue des performances et d'une ré-accréditation conditionnelle. Par exemple, un auditeur accrédité pourrait être attribué de manière aléatoire par le standard au lieu d'être sélectionné par l'entreprise.

Pour les gouvernements, l'évaluation continue des performances des systèmes de certification serait un moyen de contribuer à l'évolution des certifications privées, les autorités publiques pouvant sélectionner celles qui intègrent une approche zéro-déforestation répondant aux critères européens et dont les mécanismes de vérification sont jugés crédibles. Au-delà des critères de zéro-déforestation, les certifications abordent également d'autres enjeux importants liés à la biodiversité, à la qualité de l'eau, à la conservation de la faune et de la flore, aux dimensions sociales, à la juste rémunération des petits producteurs, au genre, etc. D'où l'intérêt d'utiliser ces leviers.

Il est clair que l'Union Européenne ne s'engage pas dans cette voie avec son projet de règlement sur la déforestation importée<sup>11</sup>. La pierre angulaire de ce règlement est l'obligation de diligence raisonnée imposée aux importateurs, c'est-à-dire l'ensemble des vérifications qu'ils doivent effectuer pour s'assurer de l'origine du produit à importer, de sa légalité et des conditions de sa production, réduisant ainsi le risque de commercialisation de produits impliqués dans la déforestation. Les certifications indépendantes ne sont mentionnées qu'incidemment, avec la mention qu'elles pourraient faciliter la diligence raisonnée. Et il n'est pas question de modifier les tarifs douaniers.

### ***Modulation des droits de douane et attribution d'excédents temporaires aux pays producteurs***

L'une des raisons de la réticence de l'UE à introduire des droits de douane est que nombre d'entre eux ont été supprimés par divers accords commerciaux (par exemple, sur le soja, le caoutchouc naturel, le cacao). L'introduction d'un différentiel de taxation entre les produits zéro-déforestation et les autres nécessiterait une augmentation de certains tarifs douaniers, et donc une révision des accords commerciaux bilatéraux existants et futurs. Bien qu'une augmentation unilatérale de

<sup>10</sup> <https://www.reuters.com/article/us-swiss-indonesia-idUSKCN2AT1Z4>

<sup>11</sup> Projet de la Commission européenne (CE) visant à contrer la déforestation associée à certains produits agricoles importés, dévoilé le 17 novembre 2021.

certaines droits de douane puisse être contestée auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il existe une marge de manœuvre fondée sur l'article XX du GATT relatif aux exceptions générales autorisant les mesures nécessaires à la poursuite d'un objectif légitime (tel que la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la conservation des ressources naturelles épuisables), pour autant que la mesure ne constitue pas une discrimination arbitraire, injustifiable ou une restriction déguisée au commerce international.

Les recettes fiscales supplémentaires collectées pourraient également être utilisées pour financer des programmes qui aident les petits producteurs des pays exportateurs à adopter des pratiques durables et à obtenir une certification. La certification individuelle pourrait ne pas être le seul instrument, la certification de groupe et des territoires labellisés « zéro déforestation » peuvent faire partie des instruments utilisés. Cette attribution de recettes fiscales supplémentaires aux pays producteurs, au prorata des taxes perçues sur leurs importations, permettrait d'éviter les accusations de protectionnisme et fournirait une base de « bonne foi » pour défendre cette mesure devant l'OMC. Et comme pour tout mécanisme de fiscalité écologique, l'objectif serait que le rendement de cette taxe à l'importation diminue, c'est-à-dire que l'UE n'importe à terme que des produits certifiés zéro déforestation aux tarifs les plus favorables.

## CONCLUSION

Les incitations fiscales pour la protection des écosystèmes forestiers, concernant tant les concessions forestières que la production agricole, sont des instruments prometteurs, mais ils ne doivent pas être considérés comme une solution miracle pour freiner la déforestation ou pour convertir un secteur agricole traditionnel à l'agroécologie. Les problèmes de clarification des droits fonciers, les inégalités d'accès aux ressources naturelles ou économiques, la démographie, la pauvreté d'une grande partie de la population rurale et les modes de consommation sont de puissants facteurs de dégradation et de destruction de ces écosystèmes. Des combinaisons appropriées de politiques, de mesures réglementaires et d'instruments économiques doivent être trouvées et adaptées aux différentes situations nationales.

Néanmoins, une incitation fiscale qui respecte le principe de neutralité budgétaire doit avoir sa place dans les mesures de politique publique en faveur de l'environnement. L'avantage de cet instrument est qu'il permet une transition étalée dans le temps, favorisant les premiers arrivés mais laissant aux autres le temps de s'adapter ou de diversifier leurs activités. À la fin de la transition, les gouvernements auront moins de difficultés à adopter des lois ambitieuses et des réglementations plus restrictives qui remplaceront l'incitation fiscale une fois que la majorité des acteurs auront adopté des pratiques plus durables. Les logiques incitatives et les contraintes réglementaires doivent se succéder dans le temps et ne pas être utilisées simultanément, sinon les acteurs n'appliqueront plus les réglementations sans y être incités financièrement, ce qui ôterait toute force aux dispositifs légaux (Karsenty *et al.* 2017).

Alors que certains gouvernements ont commencé à considérer positivement les systèmes de certification indépendantes, certaines ONG environnementales continuent à considérer les certifications comme de simples tentatives de « blanchiment écologique » de la part d'opérateurs économiques douteux. La perspective de « gouverner les certifications » par un processus de sélection des standards, d'avantage fiscal et d'évaluation continue de la performance du système de certification dans son ensemble par les autorités nationales, pourrait faire évoluer les positions et lever les obstacles à l'utilisation d'un tel instrument privé dans les politiques publiques.



## RÉFÉRENCES :

- BARBONE, L. and ZALDUENDO, J. 2000. Forest taxes, government revenues and the sustainable exploitation of tropical forests. Africa Region Working Paper Series **5**, World Bank, Washington D.C.
- BLAKENEY, J. 1993. Performance deposit: An incentive for sustainable forest management. In: D'SILVA, E., and APPANAH, S. (ed) *Forestry Management for Sustainable Development*, EDI Policy Seminar Report **32**, World Bank, Washington DC
- CERUTTI, P. O., NASI, R. and TACCONI, L. 2008. Sustainable forest management in Cameroon needs more than approved forest management plans. *Ecology and Society*, **13**(2).
- CERUTTI, P. O., NGOUHOUE POUFOUN, J., KARSENTY, A., EBA'A ATYI, R., NASI, R. and FOMETE NEMBOT, T. 2016. The technical and political challenges of the industrial forest sector in Cameroon. *International Forestry Review* **18** (1): 26-39.
- COLLINGE, R. A. 1996. Conservation feebates. *Journal-American Water Works Association*, **88**(1), 70-78
- D'HAULTFOEUILLE, X., GIVORD, P. and BOUTIN, X. 2014. The environmental effect of green taxation: the case of the French bonus/malus. *The Economic Journal*, **124**(578), F444-F480.
- DI GIROLAMI, E. and ARTS, B. J. M. 2018. *Environmental impacts of forest certifications*. Forest and Nature Conservation Policy Group, WU.
- DIEGUEZ, L. and SOTIROV, M. 2021. FSC sustainability certification as green-lane for legality verification under the EUTR? Changes and policy learning at the interplay of private governance and public policy. *Forest Policy and Economics*, **131**, 102568.
- EDWARDS, D. P., TOBIAS, J. A., SHEIL, D., MEIJAARD, E. and LAURANCE, W. F. 2014. Maintaining ecosystem function and services in logged tropical forests. *Trends in ecology & evolution*, **29**(9), 511-520.
- ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2021. Ghana's third biennial update report to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Republic of Ghana. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/gh\\_BUR3\\_1282021\\_submission.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/gh_BUR3_1282021_submission.pdf)
- GATTI, R. C., LIANG, J., VELICHEVSKAYA, A. and ZHOU, M. 2019. Sustainable palm oil may not be so sustainable. *Science of the Total Environment*, **652**, 48-51.
- GRUT, M., GRAY, J.A. and EGLI, N. 1991. Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa, *World Bank Technical Paper* **143**, Africa Technical department
- HAUPT, F., STRECK, C., BAKHTARY, H., BEHM, K., KROEGER, A. and SCHULTE, I. 2018. Zero-deforestation commodity supply chains by 2020: are we on track? *Climate Focus*. <https://climatefocus.com/publications/zero-deforestation-commodity-supply-chains-2020-are-we-track/>
- HEINE, D. and HAYDE, E. 2021. *Designing fiscal instruments for sustainable forests*, The World Bank. [https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif\\_enc/files/knowledge-documents/designing\\_fiscal\\_instruments.pdf](https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/files/knowledge-documents/designing_fiscal_instruments.pdf)
- HEINE, D., HAYDE, E. and FAURE, M. G. 2021. Letting commodity tax rates vary with the sustainability of production. In: HEINE, D. and HAYDE, E. (ed.) *Designing fiscal instruments for sustainable forests*. The World Bank. 332 pp.
- HEJNOWICZ, A. P., RAFFAELLI, D. G., RUDD, M. A. and WHITE, P. C. 2014. Evaluating the outcomes of payments for ecosystem services programmes using a capital asset framework. *Ecosystem services* **9**: 83-97.

HIDAYAT, K. N., GLASBERGEN, P. and OFFERMANS, A. 2015. Sustainability certification and palm oil smallholders' livelihood: A comparison between scheme smallholders and independent smallholders in Indonesia. *International Food and Agribusiness Management Review*, 18(1030-2016-83041), 25-48.

KARSENTY, A. 2010. Forest taxation regime for tropical forests: lessons from Central Africa. *International Forestry Review* **122**: 121-129.

KARSENTY, A. 2019. Certification of tropical forests: A private instrument of public interest? A focus on the Congo Basin. *Forest Policy and Economics* **106**, 101974.

KARSENTY, A. 2021. Incitations fiscales et non fiscales à la gestion durable des forêts : Synthèse des enseignements tirés d'études de cas menées au Brésil, au Cambodge, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Myanmar, au Pérou, en Thaïlande et au Viet Nam. Série Technique OIBT (Organisation Internationale des Bois Tropicaux) n° 48. Yokohama.

[https://www.itto.int/direct/topics/topics\\_pdf\\_download/topics\\_id=6682&no=1&lang=fr&disp=inline](https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=6682&no=1&lang=fr&disp=inline)

KARSENTY, A. and FERRON, C. 2017. Recent evolutions of forest concessions status and dynamics in Central Africa. *International Forestry Review* **194**: 10-26.

KARSENTY, A., AUBERT, S., BRIMONT, L., DUTILLY, C., DESBUREAUX, S., EZZINE DE BLAS, D. and LE VELLY, G. 2017. The economic and legal sides of additionality in payments for environmental services. *Environmental Policy and Governance* **275**: 422-435.

KARSENTY, A., NGUESSAN, E., DIENG NDÈYE, S., ZABÉ, N. and HEINE, D. 2020. Propositions pour un mécanisme de bonus-malus fiscal pour la promotion du cacao durable en Côte d'Ivoire. Étude réalisée à la demande de l'Autorité Nationale du Mécanisme pour un Développement Propre AN-MDP du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable de la Côte d'Ivoire, avec le soutien technique de la Banque Mondiale. <https://docplayer.fr/219737577-Propositions-pour-un-mecanisme-de-bonus-malus-fiscal-pour-la-promotion-du-cacao-durable-en-cote-d-ivoire.html>

KONCO, 2016. Etude de faisabilité de l'initiative 'instauration d'un prix du carbone en Côte d'Ivoire'. Ministère de l'environnement et du développement durable, Autorité Nationale du Mécanisme pour un Développement Propre. Abidjan, Côte d'Ivoire.

LAMBIN, E. F., KIM, H., LEAPE, J. and LEE, K. 2020. Scaling up solutions for a sustainability transition. *One Earth*, 3(1), 89-96.

LERUTH, L., PARIS, R. and RUZICKA R. 2001. The 'complier pays principle': the limits of fiscal approaches towards sustainable forest management. *IMF Staff Papers* **48** (2).

LESCUYER, G. and BASSANAGA, S. 2021. Positive influence of certification on the financial performance of cocoa production models in Cameroon. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 451.

LEWIN, A., MO, K., SCHEYVENS, H. and GABAI, S. 2019. Forest certification: more than a market-based tool, experiences from the Asia Pacific region. *Sustainability*, 11(9), 2600.

MARQUES, A. 2021. Distant drivers of deforestation. *Nature Ecology & Evolution* **56**: 713-714.

MOORE, S. E., CUBBAGE, F. and EICHELDINGER, C. 2012. Impacts of forest stewardship council (FSC) and sustainable forestry initiative (SFI) forest certification in North America. *Journal of Forestry*, 110(2), 79-88.

OIBT (Organisation Internationale des Bois Tropicaux), 2005. Mission technique de diagnostic de la gestion durable des forêts en vue d'atteindre l'Objectif 2000 de l'OIBT en appui au gouvernement de la République Gabonaise. Yokohama.

PARRY, I. 2021. Rationale for, and design of, a feebate for forest carbon sequestration. In: HEINE, D. and HAYDE, E. (ed.) *Designing fiscal instruments for sustainable forests*. The World Bank. 332 pp.

- PEARCE, D., PUTZ, F. E. and VANCLAY, J. K. 2003. Sustainable forestry in the tropics: panacea or folly? *Forest Ecology and Management*, 172(2-3), 229-247.
- RICO-STRAFFON, J., WANG, Z., PANLASIGUI, S., LOUCKS, C. J., SWENSON, J. and PFAFF, A. 2022. Forest concessions and eco-certifications in the Peruvian amazon: Deforestation impacts of logging rights and logging restrictions. *Journal of Environmental Economics and Management*, 102780.
- ROMERO, C. and PUTZ, F. E. 2018. Theory-of-change development for the evaluation of forest stewardship council certification of sustained timber yields from natural forests in Indonesia. *Forests*, 9(9), 547.
- ROMERO, C., SILLS, E. O., GUARIGUATA, M. R., CERUTTI, P. O., LESCUYER, G. and PUTZ, F. E. 2017. Evaluation of the impacts of Forest Stewardship Council FSC certification of natural forest management in the tropics: a rigorous approach to assessment of a complex conservation intervention. *International Forestry Review* **194**: 36-49.
- SAVILAAKSO, S., CERUTTI, P. O., MONTOYA ZUMAETA, J. G., RUSLANDI, MENDOULA, E. E. and TSANGA, R. 2017. Timber certification as a catalyst for change in forest governance in Cameroon, Indonesia, and Peru. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 13(1), 116-133.
- SCHOLZ, R.W. and GEISSLER, B, 2018. Feebates for dealing with trade-offs on fertilizer subsidies: A conceptual framework for environmental management. *Journal of Cleaner Production* 189, 898–909
- VAN DER VEN, H. and CASHORE, B. 2018. Forest certification: the challenge of measuring impacts. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 32, 104-111.
- WORLD BANK, 2021. Overview of the cocoa sector: Governance issues, rejuvenation of cocoa plantations and market potential for fine chocolate. Unpublished.
- WUNDER, S. 2008. Payments for environmental services and the poor: concepts and preliminary evidence. *Environment and development economics*, **13** (3): 279-297.
- ZEITLIN, J. and OVERDEVEST, C. 2021. Experimentalist interactions: Joining up the transnational timber legality regime. *Regulation & Governance*, 15(3), 686-708.