

Instrument incitatifs pour le cacao “durable” (zéro déforestation, équitable, agroforestier)

Alain Karsenty
CIRAD, France
alain.karsenty@cirad.fr



Une tentative de catégorisation

- Le fait d'être basé sur des incitations ne signifie pas automatiquement "basé sur le marché"
- Modification des prix relatifs (sans échange) pour favoriser la durabilité
- 4 catégories d'incitations financières :
 - Incitations basées sur les prix du marché (certification et labels, coalition "vertueuse")
 - Incitations basées sur les coûts (fiscalité) ou les marges (administrées)
 - Incitations basées sur des subventions (éco-régimes, PSE et assimilés)
 - Incitations basées sur les bénéfices tirés de la vente de "crédits"



L'essor des certifications indépendantes par tierce partie

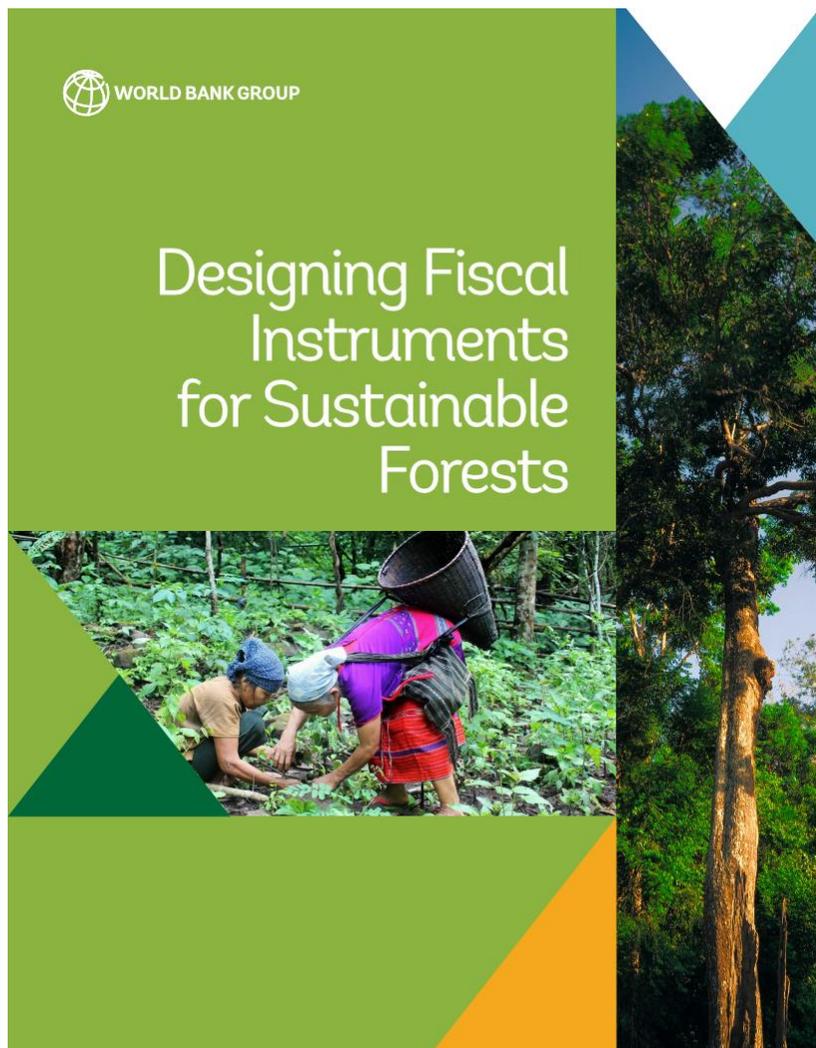
- La demande de « qualité » (incluant légalité, santé et environnement) prend une importance croissante sur les marchés, particulièrement pour les produits issus de l'agriculture et le bois
- Les consommateurs tendent à faire davantage confiance aux certifications et les gouvernements les utilisent de manière croissante dans leurs politiques publiques
 - La Suisse vient de passer un accord avec l'Indonésie et accorde une baisse des tarifs douaniers de 40% pour l'huile de palme certifiée avec un des 3 labels indépendants (dont RSPO) pour l'huile de palme
 - Dans le cadre de la lutte contre la déforestation importée, et en lien avec le mécanisme d'ajustement aux frontières proposé par le *Green Deal* de l'UE, les productions agricoles et bois dont l'empreinte carbone/biodiversité/sociale est meilleure que les productions conventionnelles, devraient recevoir un traitement fiscal plus favorable

Compléter l'incitation prix par une "incitation coûts"

- Avantage des certifications :
 - Approche holistique/intégrative de l'exploitation (y compris les dimensions sociales)
 - Systèmes de traçabilité associés
 - Possibilité de certification non seulement pour les producteurs individuels, mais aussi pour les groupes. Potentiellement, certification territoriale (juridictions)
- Inconvénients :
 - Accessibilité pour les petits producteurs
 - La "capture" des auditeurs (sélection adverse)
 - La volonté de payer des consommateurs (en particulier dans les pays en développement)
- **Pour compenser l'insuffisance de la prime de prix, les politiques publiques peuvent fournir des subventions ou moduler les taxes.**
- Incitation indépendante de la disposition à payer des consommateurs, donc du marché
- Dans le secteur forestier, les certifications privées sont de plus en plus utilisées dans les politiques publiques
 - Au Brésil et au Pérou, des abattements fiscaux pour le bois certifié FSC
 - Au Gabon, trois niveaux différents de taxe de superficie pour les concessions FSC ou PAFC/PEFC
- Grâce à l'accréditation et aux avantages fiscaux, les gouvernements peuvent "gouverner" les certifications privées.



Les travaux de la Banque mondiale (et du FMI) sur la fiscalité incitative pour les forêts

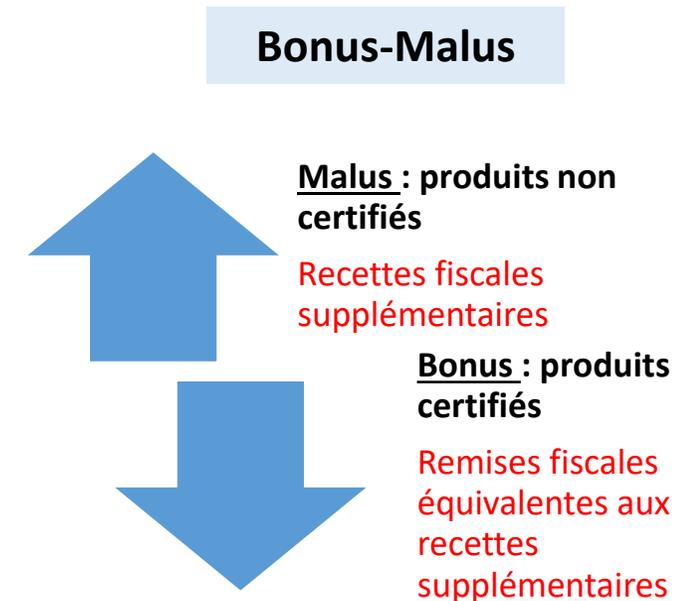


- Ouvrage : [Designing fiscal instruments for sustainable forests](#) publié en mars 2021
- L'un des instruments privilégiés: les mécanismes de bonus-malus (*feebates*)
- Le principe est de différencier les taux de fiscalité (attestés par des certifications indépendantes) en favorisant la gestion durable
- Le mécanisme est budgétairement neutre pour l'Etat: les baisses de taxes (bonus) sont entièrement financées par les hausses (malus)
- Envisagé non seulement pour la foresterie mais pour promouvoir l'agriculture zéro-déforestation et l'agroforesterie (études "cacao durable" Côte d'Ivoire et Ghana avec la BM)

Taxation et *bonus-malus* sur les externalités

- Les taxes sur les intrants (azote) ne sont pas pertinentes dans de nombreux pays en développement.
- L'impôt sur les surfaces agricoles peut encourager l'intensification, mais pas automatiquement l'intensification écologique
- Feebates (ou *bonus-malus*) : instrument de fiscalité écologique **qui combine une augmentation des prélèvements sur les produits non durables et une diminution des prélèvements sur les produits considérés comme durables.**

L'objectif est de parvenir à la neutralité budgétaire en équilibrant (sur une base annuelle) les augmentations et les diminutions des prélèvements.
- Les tarifs doivent être associés aux certifications, qu'elles soient privées ou publiques (traçabilité, adaptation aux contextes...)
 - Biologique, sans pesticide
 - Agroforesterie
 - Déforestation zéro
- Les taxes à l'exportation sont un bon levier (mais pas pour tous les produits concernés)
- Au Ghana, il faut utiliser une autre base de prélèvement : marges commerciales des compagnies collectrices (LBC)



Faire fonctionner un système de bonus-malus

- La fiscalité forestière adoptée par le Gabon à la mi-2020 identifie trois taux d'imposition basés sur la superficie pour les concessions forestières

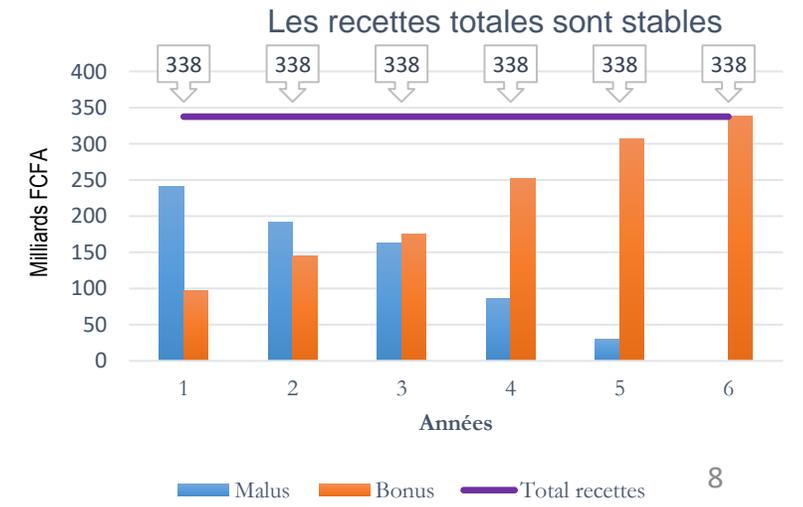
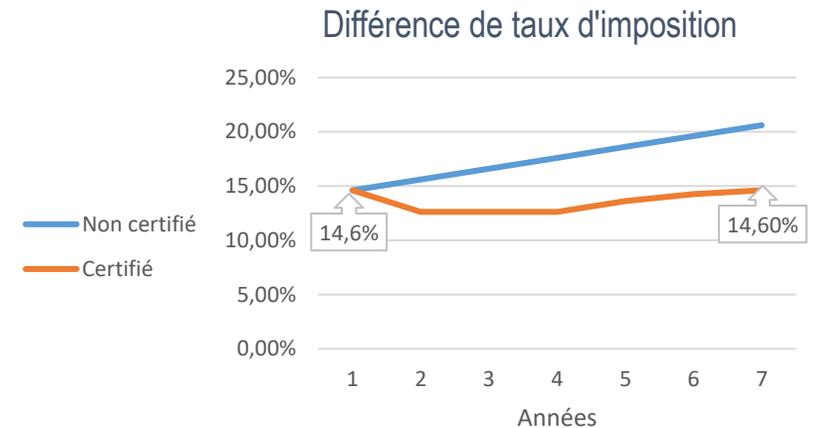
Régime précédent	XAF 400/ha/an
Nouveau régime	
Non certifié	XAF 800/ha/an
Certification de légalité	600 XAF/ha/an
Certification de gestion forestière (FSC ou PAFC)	XAF 300/ha/an

- Pour que les recettes totales restent égales dans le temps, un système de bonus-malus, comme système de fiscalité écologique, doit être dynamique, puisque l'objectif est d'obtenir de plus en plus de volumes certifiés sans que les recettes diminuent

Tarifs dynamiques : exemple du cacao certifié (théorique, Côte d'Ivoire, 2019)

	Tonnes (prévu)	Exportation taxe	Malus (x1000 CFA)	Bonus (x1000 CFA)	Différence entre bonus et malus et recettes totales (x1000 CFA)
T 0	1 500 000		14,6%		337 829 400
T+1		Taux	15,6 %	12,6 %	3 %
		Recettes			
Certifié	500 000				
Non certifié	1 000 000		240 645 600	97 183 800	337 829 400
T+2			16,6 %	12,6 %	4 %
Certifié	750 000				
Non certifié	750 000		192 053 700	145 775 700	337 829 400
T+3			17,6 %	12,6 %	5 %
Certifié	900 000				
Non certifié	600 000		162 898 560	174 930 840	337 829 400
T+4			18,6 %	13,6 %	5 %
Certifié	1 200 000				
Non certifié	300 000		86 077 080	251 752 320	337 829 400
T+5			19,6 %	14,24 %	5,4 %
Certifié	1 400 000				
Non certifié	100 000		30 234 960	307 594 440	337 829 400
T+6			20,60 %	14,6 %	6 %
Certifié	1 500 000				
Non certifié	0		0	337 829 400	337 829 400

Rôle potentiel des donateurs : mécanisme de soutien budgétaire annuel garantissant “zero perte de recette” si le montant de la prime à verser d'une année sur l'autre est supérieur à celui prévu.

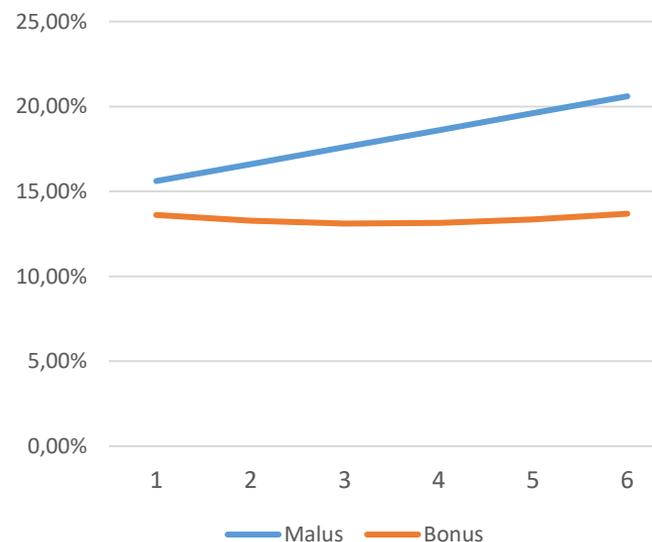


Autre scénario

	Volumes Exportés	Malus	Bonus	
	1 500 000	14.60%		
T+1		Tx DUS +	Tx DUS -	Δ
Certifiés	750 000 000	15.60%	13.60%	2.0%
Non certifiés	750 000 000	180 484 200 000	157 345 200 000	3.38E+11
T+2				
Certifiés	900 000 000	16.60%	13.27%	3.3%
Non certifiés	600 000 000	153 642 960 000	184 186 440 000	3.38E+11
T+3				
Certifiés	1 000 000 000	17.60%	13.10%	4.5%
Non certifiés	500 000 000	135 748 800 000	202 080 600 000	3.38E+11
T+4				
Certifiés	1 100 000 000	18.60%	13.15%	5.5%
Non certifiés	400 000 000	114 769 440 000	223 059 960 000	3.38E+11
T+5				
Certifiés	1 200 000 000	19.60%	13.35%	6.2%
Non certifiés	300 000 000	90 704 880 000	247 124 520 000	3.38E+11
T+6				
Certifiés	1 300 000 000	20.60%	13.68%	6.9%
Non certifiés	200 000 000	63 555 120 000	274 274 280 000	3.38E+11

Ecart de taxes entre cacaos	(FCFA tonne)	EUR
15.60%	13.60%	30 852
16.60%	13.27%	51 420
17.60%	13.10%	69 417
18.60%	13.15%	84 142
19.60%	13.35%	96 412
20.60%	13.68%	106 795

Evolution des taux bonus et malus

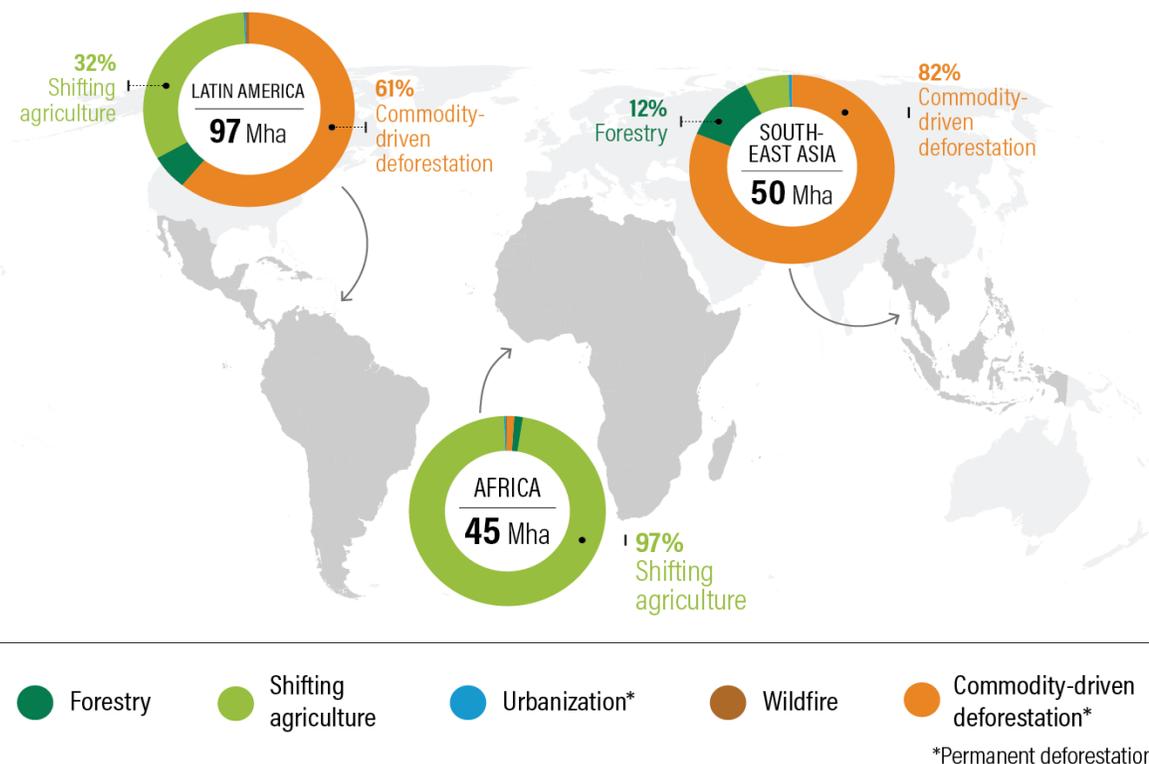


Recommandations politiques

- Négocier avec les partenaires de développement (par exemple l'UE) un mécanisme de soutien budgétaire annuel garantissant “zero perte de recettes” si des bonus plus importants que prévu doivent être versés d'une année à l'autre.
- Mettre à jour *chaque année* le scénario d'évolution des volumes de cacao exportés au cours de la période (de 6 à 10 ans) afin de déterminer plus précisément le montant du bonus qui peut être offerte d'une année sur l'autre pour les volumes certifiés
- Préparer un programme de soutien spécifique (par exemple un programme national de PSE)
 - (i) Ciblant les petits producteurs de cacao situés à proximité des réserves forestières, afin de les aider à adapter leurs pratiques pour fournir du cacao sans déforestation,
 - (ii) Fournissant des incitations à l'adoption des systèmes de certification et de traçabilité.
- Un tel programme national de PSE pourrait être financé en partie ou en totalité par des soutiens UE, de la fiscalité domestique affectée (large base, faible taux), voire des paiements carbone à l'échelle nationale ou infranationale/juridictionnelle.

L'épineuse question de la déforestation légale

Drivers of tropical tree cover loss by region



- Nombreuses définitions de la forêt dans le monde (seuil de 20, 30 ou 50%, surfaces minimales de 0,1 à 10 ha)
- Le projet CE veut éviter des redéfinitions stratégiques de la forêt en formulant une définition « universelle »
- En fixant un seuil à 10%, des productions jugées légales dans le pays d'origine seront inacceptables par l'UE, et, en principe, ne pourront pas être importées
- Royaume-Uni et USA ont (ou vont adopter) des législations visant la déforestation importée, mais prohibent seulement la déforestation illégale (2/3 de la déforestation globale serait illégale)
- Un mémo « fuité » de la DG Commerce de la CE juge que ce projet constitue « *a direct challenge to notions of sovereignty over land use decisions* » du fait qu'il ne distingue pas entre productions légales et illégales
- Conflits, plainte OMC et représailles commerciales très probables.

Une logique de pénalisation collective ?

- L'expérience du bois (Règlement Bois de l'UE de 2013) montre que les importateurs se détournent progressivement des « pays à risque » à cause de la diligence raisonnée renforcée
- Un benchmarking (analyse comparative) des pays sera réalisé pour proportionner le niveau de diligence raisonnée en fonction du risque-pays.
 - Trois niveaux de risque-pays (faible, standard, fort) seront établis.
 - Les critères de la comparaison seraient les taux de déforestation, les tendances de production pour les commodités à risque de déforestation, les politiques nationales, la qualité de la gouvernance, etc.

MAJOR TRADE FLOWS OF PALM OIL

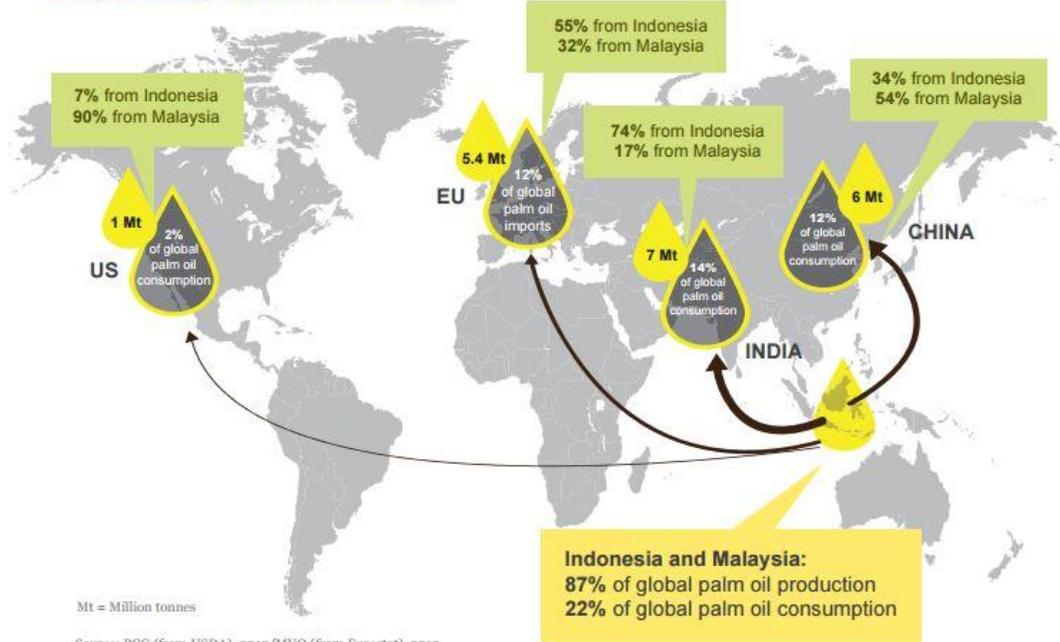
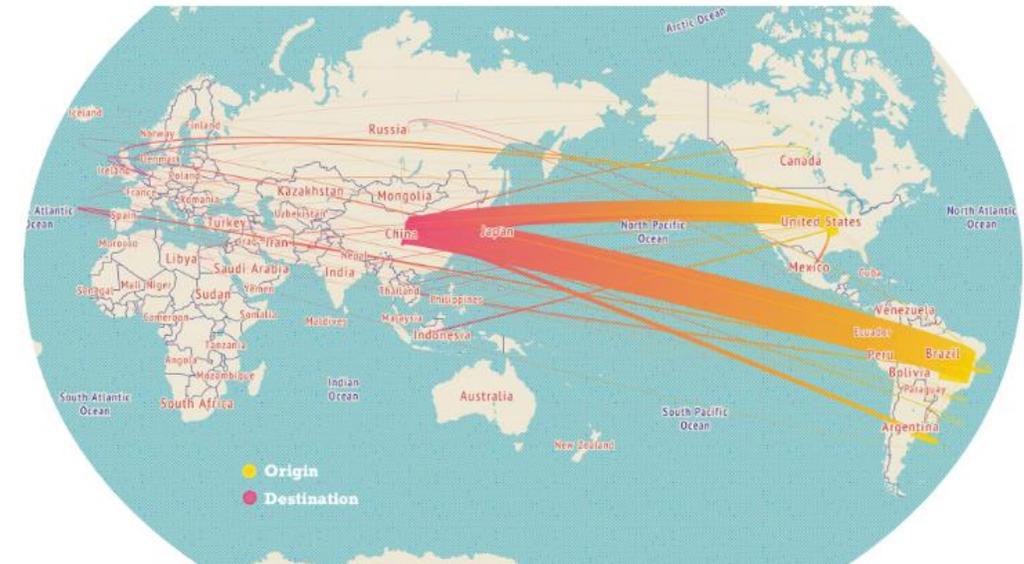


Figure 11 – Global soybean trade flows in 2017



Source: De Maria, M. (2020) for Trade Hub. Based on OEC 3.0 data, using open source on-line geospatial tool Kepler. License: CC-BY 4.0.

- Va décourager les importateurs voulant s'approvisionner dans des pays comme le Cameroun, le Cambodge ou la RD Congo
- **Va pénaliser les producteurs « propres » dans des contextes de gouvernance difficile et de corruption rampante.**
 - Va accentuer encore le report des flux commerciaux de l'UE vers l'Asie et les pays émergents et découragera les producteurs responsables opérant dans ces pays.
- **L'UE se prive du levier du commerce pour influencer les pratiques à travers des incitations à développer des productions « zéro déforestation », même dans des zones à risque**

Une alternative possible, s'appuyant sur des certifications



- Une **réponse graduée**, différenciant déforestation illégale et déforestation légale
- S'appuyer sur des **certifications indépendantes** intégrant des **critères Zéro-Déforestation appropriés aux différents biomes**, et utilisant des systèmes de traçabilité exigeants
- Utiliser l'arme de des tarifs douaniers (droits de douane)
 - Si la diligence raisonnée suggère un risque élevé d'illégalité, alors l'importateur responsable renonce à mettre en marché la cargaison concernée.
 - Si la diligence raisonnée est concluante (risque nul ou négligeable d'illégalité), *mais* que le produit n'est pas certifié Zéro Déforestation, alors il se voit appliquer **un tarif douanier plus élevé**.
 - Si la diligence raisonnée est concluante *et* que le produit est certifié « Zéro Déforestation », alors il se voit appliquer un tarif douanier favorable

Modifier les tarifs douaniers actuels

- Beaucoup de droits de douane sont à 0% (soja, cacao, caoutchouc naturel, pâte à papier) du fait d'accords commerciaux
 - Variables mais peu élevés pour l'huile de palme (de 0% pour *crude oil* à 10,9% pour certaines fractions solides importées de Malaisie)
- Une différenciation passera la hausse de plusieurs tarifs pour les produits non certifiés ZD (renégociation des accords) ou par l'introduction d'une taxe interne
 - S'appuyer sur les exceptions prévues à l'OMC associées aux procédés et méthodes de production et sur l'article XX du GATT
- Logique de fiscalité écologique: recettes supplémentaires initiales qui ont vocation à s'éteindre avec l'atteinte de l'objectif (toutes les importations sont certifiées)

Produit et sous-produit (ou son code douanier CN8)	SPG-Régime général	APE-ACP/SADC	Autre tarif préférentiel	Hors accord
Soja				
Graines	0%	0%	0%	0%
Huiles usages industriels	0%			3,2%
Huile autres usages	0%	0%	0%	6,4%
Tourteau	0%	0%	0%	0%
Huile de palme ('crude oil')				
15 11 10 10	0%	0%	0%	0%
15 11 10 90	0% (Ex : Indonésie)	0%	0%	3,8% (Malaisie)
Huile de palme (fractions solides et liquides)				
15 11 90 19	3,8% (Ex : Indonésie)	0%	0%	10,9% (Malaisie)
15 11 90 91	1,6% (Ex : Indonésie)	0%	0%	5,1% (Malaisie)
15 11 90 99	3,1% (Ex : Indonésie)	0%	0%	9% (Malaisie)
Cacao				
Fèves	0%	0%	0%	0%
Pâte	6,10% (Ex : Nigeria)	0% (Ex : Côte d'Ivoire, Ghana...)	0%	9,6%
Beurre, graisse et huile	4,2% (Ex : Nigeria)	0% (Ex : Côte d'Ivoire, Ghana...)	0%	7,7%
Pâte à papier	0%	0%	0%	0% (cf. cycle de l'Uruguay)
Caoutchouc naturel	0%	0%	0%	0%
Viande bovine	12,8% + 303,4€/100kg	0%	Note : système de quota comprenant un contingent tarifaire non préférentiel au tarif de de 20%	
Bois		0%	Note : plus de 200 positions tarifaires. Tarifs à 0% dans la plupart des cas.	

- SPG : Système de Préférences Généralisées (lui-même divisé en 3 sous-groupes)
- CN 8 : Code douanier à 8 chiffres de la Nomenclature Combinée, propre à l'UE
- APE : Accord de Partenariat Économique ; ACP : Afrique-Caraïbes-Pacifique ; SADC : Southern African Development Community