



Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation

Edité par

Laura A. German, Alain Karsenty et Anne-Marie Tiani



Chapitre 8

Décentralisation fiscale et redistribution des bénéfices issus de la forêt en République Démocratique du Congo

S. Malele Mbala et A. Karsenty

Résumé

La République Démocratique du Congo émerge lentement d'une longue période d'instabilité politique et s'est engagée dans un processus d'assainissement du secteur forestier et de rétablissement de l'état de droit malgré une maîtrise encore limitée de l'administration sur l'ensemble des immenses ressources forestières du pays. L'un des objectifs du pays est que les recettes de la fiscalité forestière, celle-ci ayant été récemment réformée, constituent un moyen de réduire la pauvreté et parviennent aux populations à travers le processus de décentralisation en cours. Déjà, la loi forestière de 2002 prévoyait que 40 % des recettes fiscales forestières devaient être rétrocédés aux entités administratives décentralisées. La nouvelle constitution de 2006 prévoit que 40 % des recettes fiscale de caractère national doivent être rétrocédées aux provinces, et que ces dernières pourront prélever cette quote-part directement à la source. Jusqu'à présent, ces rétrocessions n'ont pas eu lieu. La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions constitutionnelles s'accompagne d'enjeux très importants en termes d'équité, de pouvoir et de cohésion nationale.

Introduction

Avec plus de 108 millions d'hectares de forêts denses humides (Devers et Van de Weghe 2006), la République Démocratique du Congo (RDC) dispose d'énormes ressources forestières. Le potentiel en bois d'œuvre est estimé à plus de 10 millions de m³ par an (DECNT 1984). Paradoxalement, depuis longtemps la production annuelle en bois d'œuvre ne dépasse guère les 500 000 m³ et les recettes forestières sont relativement faibles, soit à peine une contribution moyenne au PIB de l'ordre de 1 %. D'environ 54 millions de dollars américains au cours de l'année 1998, la valeur des exportations du secteur se chiffrait à près de 42 millions \$ US en 2006. Au regard des multiples rôles joués par les forêts, cette situation fait l'objet d'une attention particulière des autorités congolaises. En effet, au delà de leur rôle économique de pourvoyeuses de bois d'œuvre,

ces forêts fournissent des aliments, des plantes médicinales, du bois pour l'énergie domestique, des terres arables et des revenus par l'exploitation des produits forestiers non ligneux aux populations. Elles sont donc indispensables à la survie d'environ 40 millions des congolais du monde rural durement affectés par la pauvreté.

Dans un contexte de post-conflit et dans la perspective d'amélioration des conditions de vie rurale, la production en bois d'œuvre mérite d'être augmentée sensiblement d'une manière durable afin d'assurer le développement économique et lutter contre la pauvreté. Pour ce faire, des outils de gestion durable, qui intègrent la prise en compte des aspects sociaux et écologiques, sont en préparation. C'est dans ce cadre que le code forestier d'août 2002 a été promulgué en remplacement du régime forestier colonial datant de 1949. Parmi les nombreuses innovations apportées par ce code en faveur de la relance économique, de la durabilité forestière et de la réduction de la pauvreté, il y a notamment la décentralisation de la gestion des forêts. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé dans la réalisation d'un agenda prioritaire des réformes qui visent globalement à effacer l'héritage d'une mauvaise gestion forestière du passé, et à jeter les bases pour une gestion forestière transparente et un partage équitable des bénéfices issus des ressources forestières.

Le présent article se propose de faire un état des lieux des réformes amorcées, particulièrement celles relatives à la décentralisation fiscale et à la redistribution des bénéfices financiers issus de la forêt. Une attention particulière est prêtée au transfert de responsabilités de gestion aux communautés locales comme préalable à une réelle décentralisation. L'article met aussi en relief les limites des réformes forestières en cours de formatage au regard des perspectives de gestion durable, de bonne gouvernance forestière locale, de décentralisation démocratique et de redistribution des bénéfices. Enfin, une réflexion particulière est accordée à l'évolution de la situation de rétrocession de la redevance de superficie (RDS). Plusieurs propositions sont avancées pour que ladite rétrocession engendre des bénéfices visibles en faveur des populations les plus pauvres.

Contexte général

La RDC est comptée parmi les dix pays du monde qualifiés de méga biodiversité. Cette situation est liée aussi bien à l'immensité de son territoire qu'à la variété des conditions physiques et climatiques influant sur la richesse biologique. En dehors de leur rôle écologique reconnu, les ressources forestières contribuent significativement, à la satisfaction de besoins essentiels et multiples des populations ainsi qu'à la création de richesses et d'emplois au plan national. Tandis que les populations tirent une gamme irremplaçable de compléments alimentaires et autres médicaments à partir de feuilles, écorces, fruits et sous-produits de la forêt, il est établi et admis que les forêts procurent près du tiers des revenus extra agricoles en milieu rural. Quoique très peu d'études aient été réalisées concernant les produits forestiers dits secondaires, il n'est absolument pas exagéré d'affirmer qu'en RDC, les forêts constituent le support essentiel du développement de l'habitat et de l'artisanat.

La place des forêts dans l'économie nationale

La contribution du secteur forestier à l'économie nationale est estimée à 1 % du PIB. Plus de 90 % du secteur bois est informel et orienté vers la satisfaction des besoins nationaux en énergie domestique et en services. Hormis les effets de la guerre, l'absence des crédits bancaires, le délabrement prononcé des infrastructures de transport et de manutention figurent parmi les principales contraintes à l'essor de ce secteur. Malgré son étendue, la forêt congolaise n'est pas facilement exploitable. Si le fleuve Congo constitue une formidable voie navigable de Kisangani à Kinshasa, la présence de rapides qui commencent juste en aval de la capitale oblige à décharger le bois à Kinshasa avant, le cas échéant, de le mettre sur le train ou sur des camions pour l'exporter via le port de Matadi. Ce dernier est un port d'estuaire aux dimensions limitées et sujet à l'ensablement, ce qui constitue un sévère goulet d'étranglement pour l'exportation des marchandises, et en particulier du bois. Par ailleurs, le réseau routier est quasiment inexistant dans les provinces forestières de l'Equateur et de l'est, entraînant des coûts de transport très élevés. Le coût de transport d'un m³ de bois à Matadi est compris entre 50 et 70 \$ US dans la région du Bandundu et une partie de l'Equateur, et dépasse les 70 à 80 \$ US dans l'Equateur. Dans l'Est du pays, l'évacuation par Mombassa coûte entre 120 et 160 \$ US par m³ à partir de Béni (Roda et Erdlenbruch 2003). L'exploitation forestière se déploie ainsi autour de la portion navigable du fleuve Congo et de celle des ses principaux affluents. Enfin, la forêt congolaise comporte peu d'essences de la famille des *Entandrophragma* (comme le sapelli et le sipo, sauf à l'est du pays), bien présentes dans les pays voisins et appréciées sur les marchés internationaux.

Ces différents facteurs expliquent que, malgré un énorme potentiel, la production forestière du pays est restée très faible, ne dépassant jamais les 500 000 m³ même en temps de paix. Et, suite aux troubles sociopolitiques et à la crise économique qui ont entraîné la fermeture de plusieurs sociétés forestières, le nombre d'entreprises actives est passé de 150 en 1990 à 75 actuellement dont seulement une vingtaine sont à peu près viables. La production industrielle de bois est passée de 500 000 m³ par an en moyenne à moins de 200 000 m³ depuis plusieurs années (tableau 8.3). Les superficies exploitées annuellement oscillent toujours autour de 100 000 hectares pour l'ensemble des entreprises. Pourtant, près de 45 millions hectares de forêts avaient été octroyés aux exploitants forestiers jusqu'en 2001 à titre de contrats forestiers (Garanties d'approvisionnement ou Lettres d'intention, selon les catégories en vigueur avant la nouvelle loi forestière de 2002).

Avant 2002, la fiscalité se caractérisait par le très faible niveau de la redevance de superficie (0,0014 \$ US/ha jusque fin 2002), ce qui a conduit à la constitution de très grandes concessions (3 groupes disposaient jusqu'en 2004 de concessions dépassant les 2 millions d'ha, dont l'un 3 millions) hâtivement cartographiées (des différences portant sur 1,38 millions d'ha ont été constatées entre les chiffres officiels et les relevés par SIG), qui contiennent d'importantes surfaces non productives (30 % en moyenne) tout particulièrement dans la cuvette congolaise où c'est parfois plus de 40 % des surfaces qui ne sont pas exploitables.

La réforme économique et fiscale

Le secteur forestier est entré dans une phase de relance, avec un redémarrage de l'activité qui a commencé fin 2002 pour plusieurs entreprises qui ne pouvaient jusque là accéder aux concessions qu'elles détenaient dans la province de l'Equateur. Les efforts du gouvernement pour lutter contre le parasitisme fiscal et les prélèvements abusifs, ainsi que pour l'apurement du maquis de textes juridiques et réglementaires ont produit leurs premiers effets avec l'instauration en 2003 du guichet unique au port de Matadi. Parallèlement, le gouvernement a entrepris un effort d'apurement de la situation des contrats forestiers, avec l'abrogation en 2002 de 163 titres représentant 25,5 millions d'ha pour non-respect des obligations contractuelles. Cependant, l'instabilité politique qui a caractérisé la période dite de transition politique (avant les élections de juin 2006) a favorisé des attributions irrégulières de titres forestiers malgré un moratoire officiel sur les attributions de concessions décidé en 2002. En octobre 2008, le gouvernement congolais a achevé la première phase du processus dit de conversion des anciens titres forestiers en concessions régis par la nouvelle loi forestière. Sur un peu plus de 22 millions d'hectares de titres forestiers recensés par une commission pluraliste faisant une large place aux représentants de la société civile et à ceux des peuples autochtones, ce ne sont qu'un peu plus de 7 millions d'hectares qui ont été légalisés. En outre, un nouveau moratoire d'une durée de 3 ans sur l'attribution de nouvelles concessions forestières a été annoncé.

La fiscalité forestière a été réformée en 2004 dans le sens des recommandations d'une mission d'experts, soutenue par la Banque Mondiale. L'un des principaux constats de cette mission était le suivant :

« Paradoxalement, si les entreprises doivent s'acquitter d'une multiplicité de taxes et de prélèvements et supporter une pression fiscale élevée, les recettes de l'Etat sont faibles. En termes de fiscalité forestière (...), les recettes perçues atteignent à peine les 2 millions \$ US en 2002, alors que les structures effectuant des prélèvements sur les bois exportés (entreprises publiques et entités administratives) ont engrangé près de 1,8 million de dollars cette même année. La valeur ajoutée du secteur forestier industriel est très difficile à évaluer, compte tenu de l'état désastreux de la comptabilité publique. On peut néanmoins estimer très approximativement que la valeur ajoutée générée par le secteur formel bois-forêt, y compris la part de valeur ajoutée créée dans le secteur des transports et directement imputable au bois, se situe entre 14 et 15 millions \$ US en 2002 » (Karsenty *et al.* 2003).

Les principes de la réforme proposés par cette revue économique du secteur forestier de 2003 étaient les suivants :

- Abaisser le niveau de pression financière sur les entreprises du fait d'une « parafiscalité » élevée. La parafiscalité étant constituée de ponctions financières illicites mais également de prélèvements licites par des institutions publiques¹ ;

¹ « Beaucoup de ces prélèvements 'parafiscaux' contribuent à faire vivre des structures administratives ou des entreprises publiques dont les services rendus à la filière sont inexistantes ou ne justifient pas le niveau de prélèvement » (Karsenty *et al.* 2003).

- Accroître progressivement l'importance de la redevance de superficie afin (i) de décourager la spéculation sur les concessions, (ii) d'ajuster les surfaces détenues aux capacités réelles des opérateurs économiques, (iii) de permettre le financement des entités administratives décentralisées par la rétrocession de 40 % du montant de cette redevance prévue par le code forestier ;
- Compenser en partie les différences de coûts de transport pour l'exportation entre les régions et inciter à la diversification des essences récoltées ;
- Rationaliser la fiscalité en généralisant les taxes *ad valorem* et en rapprochant les bases d'imposition des valeurs FOB et des variations de prix sur le marché des bois tropicaux ;
- Sécuriser le recouvrement afin d'augmenter les recettes et d'assurer l'égalité des opérateurs devant l'impôt ;
- Sécuriser le financement du Fonds Forestier National (actuellement le Fonds de reconstitution du capital forestier – FRCF).

Plusieurs des recommandations de cette étude ont été retenues par le gouvernement sous la forme d'un arrêté interministériel pris le 17 mars 2004 et qui se présente dans le tableau 8.1 :

Tableau 8.1 Nouveau régime fiscal forestier (situation de 2007) et comparaison avec le précédent

Impôts/ taxes	Taxe superficie	Taxe abattage	Taxe reboisement	Taxe exportation
Assiette	Superficie de la concession (Sur surface productive utile après approbation plan d'aménagement)	Volume commercial abattu	Valeur EXW Matadi et Surface du permis annuel de coupe	Valeur FOB Matadi
Taux	Anciennes concessions: 0,10 \$ en 2004 0,20 \$ en 2005 0,30 \$ en 2006 0,50 \$ en 2007 (prévisions) Nouvelles concessions : Plancher + Offre à l'adjudication	1,25 % de la valeur EXW /m ³ (EXW = FOB minoré d'un coût forfaitaire de transport)	Exportations grumes : 4 % sur valeur EXW (FOB minoré d'un coût forfaitaire de transport) et permis de coupe à 2 \$/ha en 2004, 10 \$/ha en 2005	6 % sur valeur FOB
Fixé par	Plancher fixé par ENV-FIN Offre fixée par soumissionnaire	Coordination Provinciale Environnement	ENV-FIN	ENV-FIN

Impôts/ taxes	Taxe superficie	Taxe abattage	Taxe reboisement	Taxe exportation
Recouvré par	DGRAD (Services centraux)	DGRAD (Services provinciaux)	FFN (ex-FRCF), mais DGRAD depuis mesures législatives pour l'unicité de caisse	OFIDA
Affecté à	Trésor : 60 % Provinces : 25 % Territoires : 15 %	Trésor : 50 % FFN : 50 %	FFN : 100 %	Trésor : 100 %
Ancien régime fiscal	Taxe de superficie sur lettres d'intention et garanties d'approvisionnement	Ancienne <i>redevance</i> <i>proportionnelle</i>	Anciennement recouvré par DGF pour le compte de FRCF	Sans changement

L'évolution des recettes fiscales

Du fait d'une certaine reprise de l'activité économique et de réforme fiscale dans le secteur depuis 2002, les recettes forestières se sont accrues. La redevance sur la superficie de la concession forestière a connu une nette augmentation, passant de 41 100 \$ US en 2000 à plus de 4,6 millions \$ US en 2007.

Tableau 8.2 Evolution des recettes liées à la redevance de superficie (en \$ US)

Année	Montant ordonnancé	Montant recouvré	%
2002	490 000	401 800	82
2003	745 650	553 660	74
2004	1 959 730	1 249 000	64
2005	4 783 000	2 312 800	48
2006	4 067 100	2 592 480	64
2007	7 353 280	4 661 150	63

Les revenus issus de la taxe sur le permis de coupe de bois sont passés de près de 59 000 \$ US en 2002 à 151 000 \$ US en 2004. Quant aux recettes liées à la redevance sur les bois exportés, elles sont passées de 204 000 \$ US en 2002 à 466 000 \$ US en 2004.

De 2002 à 2004, la valeur des exportations du bois d'œuvre par les entreprises a permis de générer dans leurs comptes plus de 7 millions d'euros en 2002, plus de 14 millions d'euros en 2003 et plus de 23 millions d'euros en 2004, ce qui correspond aux accroissements respectifs de 100 % et 229 % par rapport à l'année 2002.

Etat de l'industrie forestière

En RDC, l'industrie forestière a connu son premier développement il y a de cela plus de 75 ans. Ceci correspond à la période de 1930 à 1949 qui a été marquée par l'afflux d'implantation des sociétés forestières dans la région du Mayombe avec une expansion progressive vers d'autres provinces dans les années 1970.

Ces valeurs sont inférieures à celles que l'on peut déduire des chiffres des exportations de bois (tableau 8.4). Ainsi, en considérant un rendement matière de 33 % pour les sciages exportés et de 50 % pour les placages, l'équivalent bois rond exporté en 2006 s'établit à 235 000 m³ environ, nettement plus que les 155 000 m³ déclarés du tableau 8.3. Il faut encore ajouter la production écoulee sur le marché local par les industries formelles sous forme de bois scié ou de contreplaqué ; celle-ci est également mal évaluée, mais doit tourner autour de 15 000 m³ (sciés), correspondant à entre 45 000 et 50 000 m³ de bois rond. Enfin, le secteur informel représente, selon des estimations de 2003, sans doute entre 1,5 et 2 millions de m³ de bois d'œuvre par an de grumes abattues (Djire 2003).

Tableau 8.3 Production de bois d'œuvre déclarée de 2002 à 2006 (m³)

Années	Grumes récoltées
2002	44 000
2003	76 000
2004	217 000
2005	98 000
2006	155 000

Source : DGF 2003 à 2007

A quelque rares exceptions, les entreprises forestières sont essentiellement à capitaux étrangers, l'industrie du bois est pour la plupart vétuste et rudimentaire. La transformation est principalement limitée aux produits de sciage et de placages. La quasi-totalité des placages produits est exportée. L'exploitation forestière est essentiellement centrée sur quelques essences de très grande valeur commerciale et la promotion du bois préoccupe peu la filière. Pourtant, la RDC dispose d'une grande diversité d'essences forestières dont le nombre est établi à plus de 970 essences inventoriées alors que seulement 34 sont commercialisées et exploitées aux desiderata des consommateurs extérieurs. Les exportations de bois d'œuvre sont essentiellement centrés sur du bois brut en grumes (tableau 8.4) avec pour conséquence un faible taux de transformation locale (environ 35 % des grumes récoltées sont transformées au Congo). Par contre la valeur des exportations est croissante passant de plus de 6,9 millions d'euros en 2002 à plus de 35,3 millions d'euros en 2006.

Tableau 8.4 Exportation de bois et leur valeur de 2002 à 2006

Année	Grumes (m ³)	Sciages (m ³)	Placages (m ³)	Parquets (m ³)	Tasseaux (m ³)	Valeur totale (Euro)
2002	28 000	5 800	25	2 530	455	6 938 092
2003	64 000	16 400	600	–	–	–
2004	94 400	17 200	760	3 970	510	23 047 415
2005	111 200	25 700	1 170	5 130	790	30 213 960
2006	151 000	26 200	2 600	5 500	980	35 355 872

Source : DGF 2003 à 2007

Les principales innovations du Code Forestier

Longtemps assujetties au décret d'avril 1949, les forêts de la République Démocratique du Congo sont aujourd'hui régies par la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier.

Ce texte apporte des innovations importantes à même de faire des forêts congolaises un secteur porteur de croissance économique, et donc un instrument de réduction de la pauvreté, à travers, notamment, les mécanismes tels que :

- La rétrocession aux entités administratives décentralisées de provenance du bois ou des produits forestiers de 40 % des recettes perçues par le Trésor public au titre de redevance de superficie forestière, en raison de 25 % pour la province et 15 % pour le territoire ainsi que l'affectation exclusive de la quantité rétrocédée au financement des infrastructures à caractère socio-économique au profit des populations ;
- L'institution du cahier des charges du concessionnaire forestier, dont certaines clauses doivent traduire l'engagement de celui-ci à réaliser, au profit des populations riveraines de sa concession, des infrastructures d'intérêt collectif ;
- La possibilité offerte aux communautés locales des zones forestières d'obtenir sur leurs forêts des concessions forestières communautaires.

De ces trois volets distincts, mais complémentaires, seul le premier fait l'objet de la présente communication de manière à évaluer ses impacts sur la réduction de la pauvreté ainsi que sur l'économique et le social en faveur des populations locales et autochtones et de formuler quelques recommandations pour l'amélioration possible de ces impacts dans l'avenir.

La redevance de superficie forestière (RSF)

La redevance de superficie forestière est payée jusque-là par les détenteurs des titres forestiers dénommés « lette d'intention ou garantie d'approvisionnement en matière

ligneuse ». Dans le nouveau code forestier, elle est dénommée « redevance de superficie » et assujettit tous les concessionnaires forestiers. Elle est due chaque année sur l'ensemble de la surface du titre forestier.

Selon une étude récente de l'ONG Avocats Verts (Mpoyi 2006), la redevance de superficie est devenue la principale recette forestière. Son taux a été fixé par l'arrêté interministériel n° 005/CAB/MIN/ENV/2005 et n° 107/CAB/MIN/FINANCES/2005 du 25 juillet 2005 à 0,20 Ff/ha pour 2005,² à 0,30 Ff/ha pour 2006 et à 0,50 Ff/ha à partir de 2007.

La valeur globale théorique de cette redevance était estimée à près de 10 000 000 \$ US/an à partir de 2007 eu égard à la superficie forestière totale détenue par les exploitants forestiers jusqu'à maintenant. Toutefois, avec la décision d'octobre 2008 annulant près de 15 millions d'hectares de titres ne satisfaisant pas aux conditions légales, ce potentiel revient à 3,5 millions \$ US pour un taux de 0,50 \$ US par hectare.

Affectation de la RSF et des autres taxes forestières

La Direction de la gestion forestière (DGF) en est jusqu'ici le service poseur d'acte compétent pour la constater et la liquider, tandis que l'ordonnancement et le recouvrement sont le fait de la DGRAD,³ une régie financière du Ministère des finances. La Banque Centrale du Congo encaisse le paiement, en sa qualité de Caissier de l'Etat Congolais.

L'affectation des recettes rétrocédées au titre de la RSF est définie par le code forestier : ces recettes doivent couvrir les dépenses d'investissements en infrastructures socio-économiques au bénéfice des populations locales. Cependant, en raison de l'ineffectivité de la rétrocession de la RSF depuis 2002, il s'avère difficile aujourd'hui de vérifier l'application de cette disposition. Par ailleurs les procédures d'élaboration des budgets territoriaux et provinciaux n'intègrent pas les mécanismes de consultation et de participation des populations et communautés locales pour la prise en compte de leurs besoins dans la programmation des investissements à réaliser tant au niveau provincial qu'au niveau local. De plus les citoyens ne disposent d'aucun moyen de contrôle de l'exécution des budgets provinciaux et locaux, ni de suivi des rares investissements existants (Mpoyi 2006).

Les autres taxes forestières

A part la Redevance de superficie forestière, l'Etat perçoit également : une taxe sur le permis de coupe de bois, une taxe d'abattage, une taxe de reboisement, une taxe de déboisement et une taxe sur l'exportation du bois (ainsi que sur les produits forestiers non ligneux).

2 Ff : Franc fiscal équivalent 1 \$ US.

3 Direction générale des recettes administratives, domaniales et de participation.

Tableau 8.5 Réalisations des recettes fiscales forestières pour les exercices 2005 à 2006

Taxe	Affectation (%)				
	2005 (euros)	2006 (euros)	Trésor	FFN	EAD
Redevance superficie	3 863 142	5 147 753	60 %		40 %
Taxe de reboisement	511 100	829 131		100 %	
Taxe permis de coupe	382 692	262 563		100 %	
Taxe d'abattage*	-	-	50 %	50 %	
Taxe d'exportation des bois**	-	-	100 %		
Taxe de déboisement*	-	-	100 %		
Taxe sur les PFNL	2 620	2 780	100 %		

Sources : FRCF et DGF 2006, 2007

* Taxes perçues en province (données non disponibles à Kinshasa). La taxe d'abattage n'est plus collectée sur les concessions forestières en vertu de l'arrêté interministériel 008 du 11 avril 2008

** Donnée indisponible au moment de la rédaction de l'article ; en 2004, les droits de douane à l'exportation des bois avaient représenté 643 000 \$ US

Les enjeux politiques de la rétrocession

Le système de collecte des recettes sur l'utilisation des ressources naturelles (recettes fiscales spécifiques, qui ne comprend pas, notamment, l'impôt sur les sociétés) est très centralisé, confié à la DGRAD qui dispose d'antennes provinciales sur tout le territoire. Aux points de sortie, c'est le service des douanes (l'OFIDA) qui collecte les Droits et taxes de sortie pour le compte de la DGRAD – mais qui, en fait, les reverse directement au Trésor, minorées d'un pourcentage de 5 % qu'elle prélève légalement pour son fonctionnement à l'instar d'autres organismes de collecte comme la Direction Générale des Impôts. Il est prévu par le code forestier comme par le code minier qu'un certain nombre de taxes soient partiellement rétrocédées aux Entités administratives décentralisées (EAD), à hauteur de 40 % avec une répartition subséquente de 25 % à la Province et 15 % au Territoire. Malgré les assurances de la Banque Centrale (en charge de la gestion du Trésor) quant à l'effectivité des rétrocessions, celle de 40 % de la RSF aux EAD n'est ni connue des populations, ni de la majorité des autorités administratives territoriales (Mpoyi 2006).

La nouvelle constitution, promulguée en février 2006, généralise aux autres recettes fiscales nationales la règle de rétrocession déjà prévue dans les codes forestier et minier. L'article 175 stipule que 40 % des recettes fiscales à caractère national seront attribués aux provinces et 50 % à l'Etat central. Les 10 % restants alimenteront une caisse de péréquation destinée à compenser les inégalités économiques entre les provinces. Mais surtout elle change le sens de la rétrocession : les provinces retenant à la source leur quote-part de revenus des ressources naturelles et rétrocédant au Trésor Public les 60 % dus sur les taxes concernées.

Il s'agit là d'une innovation salubre pour les provinces qui voyaient le produit de leurs ressources naturelles se fondre dans les urgences de Kinshasa. Les EAD n'auront plus d'abord à transférer les recettes nationales au compte du Trésor et attendre ensuite l'ordre de paiement du Ministre des finances pour la rétrocession de la quote-part qui leur est due. En vertu de la nouvelle constitution, les 40 % seront retenus à la source, au niveau des provinces.⁴

Cette question de la rétrocession des recettes forestières et minières et sa retenue à la source a été l'une de celles qui a suscité des débats houleux à l'Assemblée Nationale, à l'occasion des discussions sur le vote du budget 2007. Elle mérite d'être inscrite au nombre des urgences sur lesquelles les nouvelles institutions nationales et provinciales devraient s'accorder. La complexité de l'application de cette disposition constitutionnelle (article 175) a conduit le gouvernement central à demander au Ministre du budget de procéder à son *application programmée*. Cette décision était motivée par trois raisons : i) l'absence jusqu'à ce jour de la loi sur la décentralisation⁵ ; ii) le fait que le gouvernement central devra continuer à supporter les charges des provinces,⁶ notamment les salaires des agents de l'administration publique et les dépenses de santé, et ce jusqu'au niveau des localités et iii) la faible contribution de certaines provinces au budget de l'Etat, jusqu'à moins de 1 %. En effet sur les 11 provinces que compte la RDC, trois seulement y contribuent respectivement à raison de 38 % pour la ville-province de Kinshasa, 33 % pour le Bas-Congo et 19 % pour le Katanga. Les raisons de cette disparité sont liées à la méthode de génération des ressources fiscales en vigueur en RDC :

« Une part substantielle des recettes fiscales est en effet générée par le transit des marchandises et par des droits d'exploitation, ce qui concentre géographiquement leur perception dans les points de passage obligés que sont, notamment, le port de Matadi et le poste-frontière de Kasumbalesa au Katanga. Quant à Kinshasa, elle doit à son statut de capitale du pays de fiscaliser les ressources naturelles (pétrole du Bas Congo, diamant des deux Kasai et bois de l'Equateur) Sans correction, la mise en œuvre de la règle des 40 % aurait donc pour conséquence de concentrer plus de 80 % des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités, toutes les autres devant se partager les 20 % restants, certaines recevant moins de 1 % » (Liégeois 2008).

Les 10 % prélevés pour la péréquation sont très insuffisants pour corriger ces inégalités importantes.

4 Depuis que cet article a été écrit, l'Assemblée Nationale a voté en juillet 2008 une loi sur la « libre administration des provinces » qui établit que la redevance de superficie (RSF) est une ressource propre des provinces, et à ce titre serait entièrement conservée localement. Une décision du Premier Ministre a rétabli la RSF comme ressource nationale, mais certaines provinces demandent, sans avoir été entendues pour l'instant, que les bois acquittent les taxes d'exportation à la sortie de la province et non plus à la sortie du territoire. En parallèle, une taxe sur l'évacuation des bois (1,23 \$ / m3 de grumes) a été mise en place dans les provinces forestières en guise de palliatif à la non reconnaissance par le gouvernement central de la qualité de « ressource propre » de la redevance de superficie.

5 Il s'agit ici de la loi organique sur la décentralisation qui devra fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

6 Aux termes de l'article 171, les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes ; et l'article 204 fixe les matières qui sont de la compétence exclusive des provinces, dont la dette provinciale, les emprunts intérieurs pour les besoins des provinces et l'acquisition des biens pour les besoins de la province.

A terme, une réforme portant sur la méthode de génération des recettes semble nécessaire pour corriger les défauts du système et parvenir à plus de cohérence et d'équité vis-à-vis des provinces lésées par le système actuel. En attendant, les provinces potentiellement bénéficiaires des rétrocessions maintiennent une pression constante sur le gouvernement central pour que cette disposition soit mise en vigueur sans tarder.

La rétrocession de la RSF et la retenue à la source

Il y a deux types de recettes qui reviennent aux provinces et aux EAD : celles prévues aux articles 121 et 122 du code forestier, qui concernent la RSF, et celles de l'article 175 de la Constitution, qui se rapportent à toutes les autres recettes à caractère national qui sont réalisées par les provinces et les EAD. Le code forestier prévoit que les premières doivent être rétrocédées suivant les modalités qu'il précise, tandis que la Constitution retient le principe de retenue à la source pour toutes les autres recettes à caractère national. En vertu de la hiérarchie des sources du droit, le transfert de la RSF – qui est aussi une recette à caractère national – devra s'effectuer suivant les mêmes mécanismes et dans les mêmes conditions qui seront arrêtées pour toutes les recettes à caractère national allouées aux provinces : à savoir par la retenue à la source, mais dans le respect de la chaîne de la dépense.

Cependant il y a lieu de noter que :

1. Jusqu'à ce jour, aucune rétrocession de la RSF en faveur des EAD n'est encore intervenue, quand bien même la répartition entre le Trésor public et les EAD bénéficiaires ait déjà été clarifiée au niveau de la DGRAD ; et ce en partant de l'année 2003 ;
2. La nouvelle constitution a fixé la quotité des recettes à caractère national à rétrocéder aux provinces, elle est restée silencieuse quant à la quotité due par les provinces aux EAD pour les recettes à caractère provincial qu'elles réalisent ;
3. La chaîne de la dépense en termes d'échanges des données sur support informatique n'est pas encore opérationnelle au niveau des provinces, encore moins au niveau des territoires.

Recommandations

La motivation première de cet article a été de procéder à l'état des lieux de la mise en œuvre d'un des principaux instruments de lutte contre la pauvreté dans les milieux ruraux forestiers et de proposer des orientations pour en améliorer le fonctionnement et assurer que les populations locales bénéficiaires en tirent réellement profit. Mais il est important de noter qu'au stade actuel de l'évolution de la RDC, aucun scénario ne peut être envisagé sans considérer les orientations nouvellement arrêtées par la Constitution du 18 février 2006, spécialement en matière administrative et de gestion des finances publiques. Un certain nombre de recommandations simples et réalistes peuvent être formulées en ce qui concerne la redevance de superficie et ses 3 volets : la perception, la rétrocession et l'affectation.

Au niveau de la perception de la RSF

Définir la répartition des recettes fiscales entre le pouvoir central, les provinces et les EAD. En effet, la Constitution répartit les matières et les charges entre le pouvoir central et les provinces et détermine en même temps les matières et les charges concurrentes. Il y a lieu également de clarifier la répartition des recettes fiscales entre les différents niveaux.

Au niveau de la rétrocession

Pour les 40 % de la rétrocession de la RSF et les 40 % des recettes à caractère national à retenir à la source : Convenir, sous réserve des orientations possibles qui pourront découler de la loi sur la décentralisation et de la loi organique sur la Caisse de péréquation, que les 40 % de la RSF ne seront pas envisagés séparément des 40 % des recettes à caractère national. Convenir également que le principe applicable pour la redistribution de la RSF reste la retenue à la source. On notera que la retenue à la source doit être conciliée avec le principe de l'unicité du compte de l'Etat.

Définir le taux de répartition des recettes à caractère national entre les provinces et les entités locales. Beaucoup d'abus ont été relevés dans les rapports existants entre les provinces et les territoires. Il serait recommandé de définir également la clé de répartition entre les provinces et les entités administratives décentralisées et de définir les modalités de transfert des ressources dues aux EAD par les provinces. L'idéal sera d'appliquer aux provinces le même principe de retenue à la source.

Au niveau de l'affectation

Renforcer les institutions provinciales et locales en matière de gestion budgétaire et financière. Si la retenue à la source fonctionne efficacement, les provinces et les entités locales, ou du moins certaines d'entre elles, verront leurs revenus sensiblement augmenter. Et si, par ailleurs, les institutions provinciales et locales ne sont pas renforcées en matière de gestion budgétaire et financière, les risques de dilapidation et de gabegie restent énormes ; notamment celui de les voir gonfler outre mesure leurs salaires, émoluments et autres avantages, au préjudice des intérêts collectifs des populations. La formation devra également concerner les règles et principes en matière de passation des marchés publics, de sorte à éradiquer la corruption et le favoritisme et stimuler la transparence et l'objectivité.

Mettre sur pieds des mécanismes d'accès à l'information et de participation populaire. La meilleure façon d'assurer une participation efficace des populations à la définition des programmes économiques et sociales au niveau provincial et local est d'encourager leur accès à l'information et à la connaissance en matière de programmation économique et de suivi des investissements locaux. C'est ici que l'implication active des organisations de la société civile et l'appui des partenaires sont plus que jamais requis ; et ce, non seulement pour accompagner, former et informer les populations villageoises sur les jeux et enjeux de l'utilisation des fonds publics par ses représentants, mais aussi pour leur apprendre à demander des comptes.

Appuyer la structuration sociale au niveau provincial et local. Il est important qu'émergent des organisations sociales qui puissent se présenter auprès des institutions provinciales et locales et des exploitants éventuels comme des interfaces attitrés pour remonter les besoins et préoccupations des populations dans la programmation économique et sociale et assurer le suivi des projets d'investissement et des marchés publics provinciaux et locaux.

Conclusions

Des analyses faites, il résulte qu'à ce jour, cinq ans après avoir consacré le principe de la rétrocession de la RSF, des grandes incertitudes subsistent encore quant aux modalités pratiques de sa mise en œuvre. Et, avant même que l'on applique la rétrocession de la RSF, la constitution du 18 février 2006 vient confirmer l'option du législateur du code forestier, en remontant de 15 à 40 % la part des recettes à caractère national allouées aux provinces. L'innovation qu'apporte la constitution touche également à la modalité de transfert de ces 40 % aux entités administratives décentralisées : le principe de la rétrocession annuelle en vertu d'un ordre de paiement du Ministre des Finances s'efface au profit de celui de la retenue à la source, conformément à la Constitution. Le plus grand défi reste sûrement de mettre le pouvoir central et les provinces d'accord sur la fonctionnalité de l'option de retenue à la source.

Un autre défi, non des moindres, tient à la capacité des entités provinciales à assurer une gestion responsable aussi bien des fonds propres que des fonds rétrocédés et à mettre en œuvre un système d'affectation des recettes qui garantissent l'intérêt des populations dans la programmation des investissements et dans l'exécution des marchés publics. Un besoin d'appui institutionnel et de renforcement des capacités techniques s'avère indispensable.

Par ailleurs, les réformes en cours en matière de décentralisation et des finances publiques devront résoudre la question de la part due aux EAD par les provinces et se prononcer sur les modalités de sa rétrocession à celles-ci. Les institutions centrales devront veiller à ce que les provinces tiennent à leurs engagements vis-à-vis des entités locales.

La RDC n'est pas le seul pays où les processus de décentralisation fiscale concernant les ressources naturelles suscitent des difficultés et soulèvent d'importants débats politiques entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. En Bolivie, une crise politique aigüe à propos de la répartition des recettes des ressources naturelles a marqué l'année 2008 et opposé les provinces richement dotées de ces ressources au gouvernement central qui a ses propres objectifs et contraintes en matière de redistribution. La décentralisation, et en particulier la décentralisation fiscale dans des pays inégalement dotés en ressources naturelles et où les recettes des impôts sur le revenu et les sociétés sont très faibles, pose toujours des problèmes aigus d'équité. Les mécanismes de péréquation sont nécessaires, mais leur mise en œuvre suscite souvent de fortes oppositions politiques de la part des

gouvernements locaux richement disposant des plus grandes ressources naturelles. En RDC, ce problème est redoublé par un système qui fait apparaître les recettes fiscales aux points de sortie du territoire ou à la capitale plutôt que dans les provinces d'où sont extraites les ressources. Dans le cas des recettes forestières, les grandes provinces forestières semblent être défavorisées par la règle retenue. Parvenir à une solution équitable et politiquement acceptable ne sera pas chose facile.

Références

- DECNT (Département de l'environnement, conservation de la nature et tourisme)
1984 Rapport du premier symposium national sur les forêts. CCIC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Devers, D. et Van de Weghe, J-P. (éds.) 2006 Les forêts du Bassin du Congo : Etat des forêts 2006. Partenariat des forêts pour le Bassin du Congo. COMIFAC/EC/USAID/Coopération française, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- DGF. Rapports annuels d'activités exercices 2004, 2005, 2006.
- Djire, A. 2004 Rapport final de l'étude sur le secteur informel du bois d'œuvre en RDC. Rapport d'appui à la revue économique du secteur forestier. Banque Mondiale et Ministère de l'environnement, des affaires foncières et du tourisme & Ministère des finances de la RDC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Journal Officiel de la RDC 2002 Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier.
- Journal Officiel de la RDC 2006 Constitution de la République Démocratique du Congo.
- Karsenty, A., Pousse, E., Roda, J.M., Chezeaux, E., Djire, A., Erdlenbruch, K., Molele, B., Liotet, S., Yambayamba Shuku, N. et Amsini, F. 2003 Revue économique du secteur forestier. Ministère de l'environnement, des affaires foncières et du tourisme et le Ministère des finances, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Liégeois, M. 2008 La décentralisation en RD Congo – Enjeux et défis. Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, Belgique.
- Mpoyi, M.A. 2006 Analyse de l'impact de la réforme forestière sur la pauvreté et le social (AIPS/Forêts) : La redevance de superficie en matière forestière. Perception, rétrocession aux EAD et affectation des sommes rétrocédées : états des lieux. Avocats Verts/Réseau REPEC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- Roda, J-M. et Erdlenbruch, K. 2003 Analyse des conditions de reprise économique du secteur forestier en République Démocratique du Congo. Rapport d'appui à la revue économique du secteur forestier. Banque Mondiale et Ministère de l'environnement de la RDC, Kinshasa, République Démocratique du Congo.
- RDC 2006 Document de stratégie de réduction de la pauvreté. Adopté par le gouvernement de la RDC en juin 2006. Kinshasa, République Démocratique du Congo.