

FOREST FINANCE

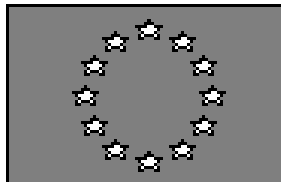
*Régime fiscal forestier et dépenses de l'état  
en faveur du secteur forestier en  
République démocratique du Congo*

Un rapport préparé pour le programme de FAO  
sur le financement de l'aménagement durable des forêts

Document de travail : FSEM/WP/07



Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations



EUROPEAN  
COMMISSION  
DG VIII  
DEVELOPMENT



**REGIME FISCAL FORESTIER ET DEPENSES DE L'ETAT  
EN FAVEUR DU SECTEUR FORESTIER EN  
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

*Elie Kabongo Tshikala*

Chef de Division, Industries forestières  
Secrétariat Général à l'Environnement et Conservation de la Nature  
Kinshasa, République démocratique du Congo



---

Division des politiques et de la planification forestière, Rome  
Bureau régional pour l'Afrique, Accra

septembre 2004

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Tout droits réservés. Aucune de ces publications ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit : électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable de la personne détenant les droits d'auteur. Toute demande d'autorisation devra être adressée au Directeur de la Division de l'information, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, et comporter des indications précises relatives à l'objet et à l'étendue de la reproduction.

## TABLE DES MATIERES

<b>NOTE D'INFORMATION SUR LE PROGRAMME FAO SUR LE FINANCEMENT DES FORETS.....</b>	<b>vii</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>ix</b>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>xi</b>
<b>SOMMAIRE EXÉCUTIF .....</b>	<b>xiii</b>
<b>1 INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Difficultés rencontrées .....</b>	<b>1</b>
<b>2 GÉNÉRALITÉS SUR LA FISCALITÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1 Origine du fisc.....</b>	<b>3</b>
<b>2.2 Historique du système fiscal de la République Démocratique du Congo .....</b>	<b>3</b>
<b>2.3 Dimensions du système fiscal congolais.....</b>	<b>4</b>
2.3.1 Caractéristique du système.....	4
2.3.2 Importance et rôle de la fiscalité congolaise. ....	4
<b>2.4 Aperçu général sur les finances publiques.....</b>	<b>5</b>
2.4.1 Budget de l'Etat Congolais .....	5
2.4.2 Elaboration du budget de l'Etat congolais.....	5
2.4.3 Structure du budget de l'Etat Congolais.....	6
2.4.4 Exécution du budget.....	7
2.4.5 L'engagement du budget.....	7
2.4.6 La liquidation .....	7
2.4.7 L'Ordonnancement .....	7
2.4.8 Le paiement.....	7
2.4.9 Nuance entre l'impôt et la taxe.....	8
<b>2.5 Les Ressources forestières de la République Démocratique du Congo .....</b>	<b>8</b>
<b>3 DESCRIPTION DU REGIME FISCAL FORESTIER DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Taxes de superficie.....</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Taxe sur le Permis de coupe de bois.....</b>	<b>11</b>
<b>3.3 Taxe sur les bois abattus .....</b>	<b>11</b>
<b>3.4 Taxe sur les produits non-ligneux (Menus Produits Forestiers).....</b>	<b>11</b>
<b>3.5 Taxe sur les bois transformés.....</b>	<b>12</b>

3.6	<i>Taxe sur l'exportation des grumes et des produits transformés</i> .....	12
3.7	<i>Taxe sur les recettes de exportation</i> .....	12
3.8	<i>Taxe sur les droits de sorties</i> .....	13
3.9	<i>Taxe rémunératoire</i> .....	13
3.10	<i>Taxe sur les équipements et les travailleurs</i> .....	14
3.11	<i>Taxe ou impôt sur le revenu</i> .....	14
3.12	<i>Données historiques sur ces taxes (ce qu'elles étaient avant)</i> .....	14
3.13	<i>Autres taxes</i> .....	15
<b>4</b>	<b>ADMINISTRATION DU REGIME FISCAL FORESTIER</b> .....	<b>17</b>
4.1	<i>Processus de fixation des taxes forestières</i> .....	17
4.2	<i>Perception des taxes et surveillances</i> .....	18
4.3	<i>Processus de perception</i> .....	18
4.4	<i>Intervention du gouvernement à différents niveaux de l'administration fiscale</i> ..	19
<b>5</b>	<b>MONTANT TOTAL ET REPARTITION DES RECETTES PERCUES</b> .....	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR FORESTIER</b> .....	<b>23</b>
6.1	<i>Dépenses des principales institutions forestières publiques</i> .....	23
6.1.1	Elaboration du budget du FRCF.....	23
6.1.2	BUDGET 1999.....	24
6.2	<i>Autres interventions</i> .....	27
6.3	<i>Subvention au secteur forestier privé</i> .....	27
6.4	<i>Recettes et dépenses des entreprises forestiers d'Etat</i> .....	27
<b>7</b>	<b>DISCUSSION ET CONCLUSIONS</b> .....	<b>29</b>
7.1	<i>Introduction</i> .....	29
7.1.1	Caractéristiques de la fiscalité forestière .....	29
7.2	<i>Types de taxes et méthodes de taxation</i> .....	30
7.2.1	Taxe de superficie .....	30
7.2.2	Taxe sur le permis de coupe de bois.....	31
7.2.3	Taxe de redevances proportionnelles (ad valorem) .....	32
7.2.4	Taxe sur les grumes et produits transformés .....	32
7.2.5	Taxes rémunératoires .....	33
7.2.6	Taxe sur les équipements et les travailleurs .....	34

7.2.7	Taxes sur les Menus produits forestiers (MPF).....	34
7.2.8	Commentaire et suggestion d'ordre fiscal.....	35
7.2.9	Commentaire et suggestions d'ordre général.....	36
<b>7.3</b>	<b><i>Impact du régime fiscal forestier sur l'Administration forestière</i></b> .....	<b>38</b>
<b>7.4</b>	<b><i>Dépenses publiques en matière d'Administration forestière</i></b> .....	<b>38</b>
<b>7.5</b>	<b><i>Impact d'autres mesures fiscales</i></b> .....	<b>39</b>
<b>7.6</b>	<b><i>Attitude face au changement</i></b> .....	<b>39</b>
<b>7.7</b>	<b><i>Conclusion</i></b> .....	<b>40</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....		<b>43</b>

## TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1	Distribution des zones forestières en Afrique .....	9
Tableau 2	Codification des essences à l'exportation (Taxe de droit de sortie).....	13
Tableau 3	Entreprises bénéficiaires de la taxe rémunératoire.....	14
Tableau 4	Récapitulatif des taxes .....	16
Tableau 5	Services et entreprises publics chargés de la perception des taxes en R.D.C ...	17
Tableau 6	Codification des essences à l'exportation (Taxe de droit de sortie).....	21
Tableau 7	Statistiques des recettes perçues 2000 .....	22
Tableau 8	Recettes du FRCF.....	24
Tableau 9.	Depense d'investissements publics 1999 & 2000 .....	26
Tableau 10	Depenses de fonctionnement des ministeres (2000).....	26
Tableau 11	Statistiques d'exportation de bois de 1994 à 1998 .....	36





**NOTE D'INFORMATION SUR LE PROGRAMME FAO SUR LE FINANCEMENT DES FORETS**

Il est généralement reconnu que les aspects financiers sont les facteurs les plus importants car ils peuvent avoir un impact sur la gestion durable des forêts. De ce fait, le Département Forestier de la FAO a mis en action un programme de travail sur le financement des forêts, pour examiner l'impact des politiques mises en place par les gouvernements (dans le secteur forestier et ailleurs) sur le financement du secteur forestier ainsi que sur l'aménagement durable des forêts.

Le moyen le plus important qu'aient les gouvernements pour affecter le financement dans le secteur forestier est la politique fiscale, qu'ils imposent au secteur. En ce qui concerne les forêts appartenant ou gérées par l'état, il y a une charge pour l'exploitation des ressources forestières, qui, quand mise en place, a un impact sur les montants et les types d'investissement dans le secteur. Durant les dernières trente années, beaucoup de choses ont été écrites sur le sujet. De plus, d'autres politiques fiscales telles que les taxes et les subventions à l'intérieur ou en dehors du secteur, peuvent avoir un très grand impact sur le domaine forestier.

Le but de ce document de travail est de revoir l'impact des politiques fiscales sur l'aménagement durable des forêts, ainsi que sur d'autres domaines tels que les régimes fonciers, qui ont un impact sur le financement des forêts. Cependant, ce travail essaiera d'aller au-delà de la simple analyse financière des politiques actuelles (qui ont déjà été traitées) pour plus généralement examiner les aspects sociaux, institutionnels, ainsi que politiques de ces réformes. Il est souhaité que ce programme de travail assiste les administrateurs forestiers dans l'identification des manières plus pratiques pour revoir leurs politiques fiscales et par conséquent, les aider à poursuivre leur but dans le cadre de l'aménagement durable des forêts.

Ce programme de travail a été financé par le Programme Ordinaire de FAO et le Programme de Partenariat CEE-FAO pour l'Aménagement Durable des Forêts dans les pays ACP. Une grande partie du travail a été fait par des experts et des institutions locaux mais supervisés et assistés par la FAO.

Les rapports sont édités et émis dès leur arrivé. Cependant, le contenu et le style sont très légèrement modifiés afin de rendre les rapports plus clairs. Par ailleurs, la présentation des rapports est aussi uniformisée. FAO invite les lecteurs à soumettre des informations qu'ils croient utiles dans le cadre de ce travail. Ces informations peuvent être envoyées aux responsables de l'étude cités ci-dessous, qui pourront fournir davantage d'informations sur le sujet :

M Adrian Whiteman  
Fonctionnaire forestier (études sectorielles)  
Division des politiques et de la  
planification forestière  
Département des forêts  
Organisation des Nations Unies pour  
l'alimentation et l'agriculture  
Viale delle Terme di Caracalla  
Rome, 00100, ITALIE  
Tél.: (39-06) 5705 5055  
Fax: (39-06) 5705 5137  
Email: [adrian.whiteman@fao.org](mailto:adrian.whiteman@fao.org)

M Peter Lowe  
Fonctionnaire forestier régional  
Bureau régional de la FAO pour  
l'Afrique  
Gamel Abdul Nasser Road  
PO Box 1628  
Accra, GHANA  
Tél.: (233-21) 675000 ext. 3404  
Fax: (233-21) 668427  
Email: [peter.lowe@fao.org](mailto:peter.lowe@fao.org)



## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADF	Aménagement Durable des Forêts
AGEF	Appui à la Gestion Forestière
BCC	Banque Centrale du Congo
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CCA	Contribution sur le Chiffre d'Affaires
Compte RME	Compte Résident en Monnaies Etrangères
DGC	Direction Générale des Contributions
DGFC	Direction de la Gestion Forestière et de la Chasse
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales
EAD	Entités Administratives Décentralisées
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FB	Franc Belge
Fc	Franc Congolais
FEC	Fédération des Entreprises du Congo
FOB	Freight On Board (Rendu Port de Sortie)
FRCF	Fonds de Reconstitution du Capital Forestier
Gécamines	Générale des Carrières et des Minerais
MPF	Menus Produits Forestiers
NZ	Nouveaux Zaïres
OCC	Office Congolais de Contrôle
OFIDA	Office des Douanes et Accises
OGEDEP	Office de Gestion de la Dette Publique
OGEFREM	Office de Gestion du Fret Maritime
ONATRA	Office National de Transport
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
USAID	Agence Américaine pour le Développement International



## RÉSUMÉ

Le présent rapport décrit les taxes forestières recouvrées dans la République démocratique du Congo. Il montre que le régime fiscal forestier est complexe, en raison de la multiplicité des taxes et du grand nombre d'institutions qui sont chargées de les recouvrer. Le montant total effectivement perçu est généralement très faible. Le rapport analyse les points forts et les points faibles des différents types de taxes et formule un certain nombre de recommandations en vue d'améliorer le régime fiscal forestier.



## SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le présent rapport a rassemblé les maigres informations disponibles sur le recouvrement des recettes forestières en République démocratique du Congo.

Il décrit le régime fiscal forestier en République démocratique du Congo, qui englobe de multiples taxes et de redevances différentes recouvrées par un grand nombre d'institutions différentes. Il existe aussi divers types de taxes forestières, sur la superficie, le volume récolté, le chiffre d'affaires, les exportations, l'équipement et la main d'œuvre.

D'une manière générale, les taxes forestières sont assez basses et leur valeur a été érodée par l'inflation et par les fluctuations de la monnaie nationale. Actuellement, le montant total des recettes forestières recouvrées est probablement de l'ordre de 1,5 millions de dollars E.-U. par an. Le processus de recouvrement des taxes est relativement simple, mais le suivi et la supervision laissent à désirer et l'on soupçonne que la fraude fiscale est élevée. Le recouvrement des taxes est décentralisé et beaucoup de taxes sont perçues par les autorités compétentes au niveau provincial.

En termes de dépenses, il existe un Fonds pour la reconstitution du patrimoine forestier, mais son fonctionnement a été paralysé par la guerre. En outre, le Ministère des affaires agraires, de l'environnement, de la pêche et des forêts a un budget d'investissement et un budget ordinaire financés par le gouvernement central. En 2000, ce Ministère s'était vu allouer un budget d'investissement de l'ordre de 10,9 millions de dollars E.-U. et un budget opérationnel de 156 000 dollars E.-U. Ces deux budgets représentent respectivement cinq pour cent et 0,4 pour cent des dépenses totales publiques d'investissement et de fonctionnement.

Le rapport met en évidence les points forts et les points faibles de chacune des différentes taxes forestières en vigueur dans la République démocratique du Congo. Les principales recommandations sont de simplifier le régime fiscal forestier; de consacrer de plus gros efforts au suivi et au contrôle des fraudes fiscales; d'accorder plus d'importance à la taxation du secteur forestier non structuré; et d'augmenter les taxes sur l'exportation des produits non transformés (grumes). Toutefois, l'amélioration du financement du secteur forestier sera subordonnée à une amélioration de la situation économique générale et des conditions de sécurité dans le pays.





# 1 INTRODUCTION

Ce rapport national fait suite au Projet d'Aménagement durable des forêts dans les Pays ACP africains (GCP/RAF/354/E.C mis en œuvre par la FAO dans le cadre de son programme de partenariat avec la Communauté Européenne. Son objectif est d'aider les administrations forestières nationales des pays ACP à orienter leurs politiques et leurs institutions comme il se doit pour atteindre les objectifs de l'Aménagement durable des forêts tropicales africaines. La réalisation de l'objectif ci-dessus passe par la connaissance et l'utilisation des flux monétaires des recettes fiscales d'une part et celle des dépenses publiques des pays concernés d'autre part.

Cette étude se propose de présenter le système fiscal forestier tel qu'il fonctionne actuellement en République Démocratique du Congo avant de procéder au calcul des flux monétaires provenant du secteur forestier vers le Gouvernement et vice versa. Pour y arriver, nous avons subdivisé le travail en 6 parties.

La première partie traite des généralités sur la fiscalité congolaise et se termine par la présentation des ressources forestières de la République Démocratique du Congo et leur importance par rapport à celles des autres pays forestiers du Bassin du Congo. Dans la deuxième partie, le rapport fait la description du régime fiscal forestier en vigueur dans le pays et analyse toutes les taxes forestières perçues par les différents intervenants. La troisième partie du rapport présente l'administration fiscale forestière du pays, le système de perception des taxes, les institutions perceptrices de ces taxes ainsi que les montants des recettes fiscales réalisées. Dans la quatrième partie, le rapport présente les recettes publiques consenties par l'Etat. La cinquième partie parle de dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier. Vient enfin la sixième partie qui contient nos commentaires et suggestions qu'appelle le sujet avant de présenter nos conclusions.

## 1.1 *Difficultés rencontrées*

L'élaboration d'un tel rapport national en l'absence de tout soutien financier et/ ou logistique est d'autant plus compliquée qu'elle a lieu dans un environnement économique dominé par l'informel et en collaboration avec une administration publique complètement démotivée et en parfaite déliquescence.

Ici, toute étude sectorielle à caractère économique non « monnayée » pousse la personne ressource à la méfiance et à la rétention de l'information. Pour contourner partiellement cette difficulté, du moins en ce qui concerne les recettes publiques provenant des secteurs forestiers et autres secteurs de la vie économiques, nous nous sommes décidés de rechercher ces données en aval de la filière fiscale, c'est à dire auprès des Ministères en charge des forêts et des finances publiques.

Quant aux taxes dont les taux sont bien connus, nous avons collecté nous mêmes les éléments imposables auprès de diverses sources concernées par cette étude avant de procéder au calcul de chaque taxe et à la compilation de toutes les taxes ainsi calculées afin de dégager le montant total des recettes dues à chaque service où entreprise mobilisateur des recettes.

Concernant les données relatives au budget de l'Etat (Recettes et Dépenses) nous avons bénéficié du concours des responsables du Ministère gestionnaire des forêts pour obtenir les statistiques des recettes réalisées en l'an 2000 dont nous présentons le tableau ci-dessous.

Les ouvrages spécialisés dans la littérature fiscale forestière faisant défaut, nous nous sommes référés aux publications faites en son temps par le Projet d'Appui à la Gestion Forestière (AGEF) notamment à l'ouvrage intitulé « Proposition sur la taxation forestière » (J. Ouellet 1989) complété par : les résultats de nos études sectorielles réalisées par le Bureau Développement du Secteur Forestier sur l'évolution de la taxe de redevance proportionnelle perçue par le Fonds de Reconstitution du Capital Forestier (FRCF), ainsi que sur les différents textes, ordonnances et arrêtés publiés par le Ministère en charge des forêts pour constituer la matière de ce rapport.

Les difficultés d'ordre financier ne nous ont pas permis de joindre les photocopies des documents consultés comme souhaité par la FAO mais en revanche, nous présentons à la fin de ce rapport, une liste bibliographique des ouvrages consultés.

Enfin, nous remercions la Représentation de la FAO Kinshasa, les Responsables de l'Office Congolais du Contrôle (OCC), et de la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD) et toutes les personnes désintéressées pour leur contribution à la réalisation de ce rapport, et formulons le vœu qu'il puisse autant que possible contribuer à la réalisation des objectifs recherchés par la FAO à travers son projet d'Aménagement durable des forêts dans notre pays.

## 2 GÉNÉRALITÉS SUR LA FISCALITÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

### 2.1 *Origine du fisc*

La perception fiscale remonte aux époques immémoriales de l'histoire. Chez les romantiques, certains agents chargés de recouvrement de l'impôt circulaient avec des paniers d'osier qui leur servaient à transporter des présents que le peuple offrait à l'Empereur CESARES, à travers l'impôt. Ces paniers s'appelaient «FISCUS CESARES» qui signifie «trésors du César» d'où le terme français «FISC» qui signifie actuellement: l'administration chargée de calculer l'impôt dû et de le recouvrer pour le compte de l'Etat.

### 2.2 *Historique<sup>1</sup> du système fiscal de la République Démocratique du Congo*

En ce qui concerne le système fiscal de la République Démocratique du Congo, nos ancêtres connaissaient aussi la fiscalité mais sous forme de prélèvement en nature. En effet, durant l'époque pré-coloniale, les chefs des villages avaient droit à une partie de la chasse ou de la récolte. Lorsqu'ils recevaient un visiteur de marque, ils recouraient à leurs sujets pour récolter des poules, œufs, chèvres afin de faire face à des dépenses occasionnées par cette visite. A leur tour, ils étaient tenus d'offrir des banquets, nourrir des juges, des soldats et accorder des biens à certains nécessiteux de leurs concitoyens.

En somme, les chefs étaient chargés de trouver des remèdes aux problèmes susceptibles d'affecter la santé publique des villageois, leur sécurité personnelle et la sécurité de leurs biens. Pour y parvenir, il fallait le concours de tous et de chacun.

A l'arrivée de l'autorité coloniale, le congolais d'an tant a connu un autre type d'impôt appelé: impôt de capitation (cuput = tête) qui signifie «taxe par tête», qui consistait en un prélèvement opéré sur charge d'individu comme tel, sans tenir compte de ses ressources ni de ses bilans<sup>2</sup>.

Le but de cet impôt était de procurer des recettes à l'Etat et surtout de combattre l'oisiveté en obligeant les redevables à se procurer l'argent nécessaire au paiement de l'impôt, forçant ainsi les autochtones à abandonner l'économie de subsistance et à développer l'économie des marchés. Par la suite, certains nationaux ont développé des activités commerciales et artisanales. Grâce à leur volonté et à leur sens d'affaires, ils ont réussi à créer des affaires assez importantes et prospères. D'autres, de part leur fortune, ont occupé des fonctions qui étaient jusqu'alors exercées par les Européens.

---

<sup>1</sup> A. DIMANDJA : Le management fiscal et la rentabilité d'une entreprise (page 15)

<sup>2</sup> A. DIMANDJA : op. cit p.15

## 2.3 *Dimensions du système fiscal congolais*

### 2.3.1 **Caractéristique du système**

Le système fiscal congolais est caractérisé par:

- la multiplicité d'impôts

Comme tous les systèmes fiscaux, le système fiscal congolais est caractérisé par la multiplicité des impôts notamment:

- l'impôt direct sur le revenu
- l'impôt indirect sur les dépenses
- impôt sur le capital

- la conjoncture

Par son action régulatrice de l'impôt vis à vis de la conjoncture, la fiscalité peut être soit spontanée, soit organisée par l'autorité.

Ex.: l'impôt progressif sur le revenu à paiement immédiat

Un tel impôt qui à la période où les revenus augmentent prélève toujours une partie plus grande des revenus limitant ainsi la possibilité d'épargne et d'investissement.

- La structuralité de la politique fiscale

Une politique fiscale structurale peut agir en encourageant ou en décourageant certaines formes d'entreprises.

Pour inciter certains entrepreneurs à transférer leurs activités vers les nouvelles zones de développement, l'Etat accorde généralement son aide sous deux formes.

- Forme positive: par des subsides, prêts à intérêts fortement réduits
- Forme négative: par des exemptions ou réduction d'impôts.

Mais l'Etat congolais peut aussi protéger l'industrie nationale en élevant des tarifs des droits d'entrée sur les produits étrangers qui concurrencent une fabrication similaire nationale en pratiquant un dirigisme économique..

### 2.3.2 **Importance et rôle de la fiscalité congolaise.**

L'importance de la fiscalité congolaise est perçue à deux niveaux d'influence.

#### 1. Au plan économique

- Influence positive

L'Etat peut promouvoir les investissements nationaux et étrangers dans les secteurs jugés prioritaires par l'exonération fiscale et autres allègements fiscaux

- Influence négative

La fiscalité peut aussi paralyser l'activité économique si elle est trop élevée

## 2. Au plan social

L'Etat utilise les taxes pour assurer la redistribution des revenus. Il en est de même pour ceux des citoyens qui bénéficient de réduction parce que ayant plusieurs enfants dans leurs ménages

Dépendamment de l'effet exercé sur les coûts, la fiscalité peut jouer un rôle anti-inflationniste.

### **2.4 *Aperçu général sur les finances publiques***

Les recettes fiscales et leur redistribution à l'intérieur du pays font partie intégrante d'un outil comptable appelé: Budget national. Pour cette raison, nous avons jugé opportun de présenter ci-après en peu de mots, le budget national de la République Démocratique du Congo avant de parler de sa fiscalité forestière.

#### **2.4.1 Budget de l'Etat Congolais**

Toute Institution qui aspire à une gestion rationnelle doit avoir une vision et une compréhension plus ou moins globale sur le processus d'évaluation et d'exécution du budget. Ainsi le budget peut être défini comme étant l'ensemble des comptes prévisionnels et annuels des ressources et des charges de l'Etat, de collectivités et établissements publics.<sup>3</sup>

#### **2.4.2 Elaboration du budget de l'Etat congolais**

Conformément à l'Ordonnance- loi n°774/002 du 2 janvier 1974 modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n°69/0014 du 5 décembre 1969 portant la loi financière, le Ministère des Finances est responsable de la préparation du budget des recettes fiscales.

Ce rôle lui vaut le titre de Ministère de Recettes<sup>4</sup>. Les instructions relatives à l'élaboration des propositions budgétaires des dépenses courantes sont fournies par le Ministère du Budget.

Le budget est élaboré sous forme de tableau récapitulatif à 3 colonnes où il est mentionné articles par articles les éléments suivants:

- les crédits utilisés en X-1 année
- les crédits alloués pour les même rubriques en X années

---

<sup>3</sup> Petit dictionnaire Larousse

<sup>4</sup> MUTOMBO op.cit. P.6

- les crédits en X+1 année proposés par les inspecteurs de finances aux mandataires du budget.

A ces éléments s'ajoute un tableau des effectifs comprenant le personnel sous statut et temporaire, le tout en six exemplaires repartis comme suit:

1. un exemplaire au service intéressé
2. un exemplaire au contrôleur de dépenses
3. un exemplaire au Chef de Division ou Chef de Bureau pour les Provinces
4. un exemplaire au Ministre pour les services centraux et aux Gouverneurs de provinces
5. deux exemplaires au Ministre des Finances

### **2.4.3 Structure du budget de l'Etat Congolais**

Le budget de l'Etat congolais est constitué de deux grandes parties divisées en rubriques recettes et dépenses ci-après:

1. les recettes du cadre budgétaire
2. les recettes de la sécurité sociale

Dans les recettes du cadre budgétaire, il y a: les recettes fiscales et les recettes non fiscales<sup>5</sup>

- Les recettes fiscales sont composées de:
  1. contribution sur le commerce extérieur
  2. contribution sur les revenus des personnes, sociétés, entreprises et amendes
  3. contribution sur les biens et services
  4. contributions exceptionnelles sur rémunération à charge des employeurs
  5. fonds spéciaux 'de relance économique, agricole et divers
  6. divers
  7. Gécamines
- Les recettes non fiscales composées de:
  1. Recettes administratives, judiciaires et domaniales
  2. Portefeuille
  3. Royalistes
  4. OGEDEP
  5. Divers

Quant au budget des dépenses, il est composé des dépenses des institutions ci-après:

1. Institution politique (Présidence de la République, gouvernement, Bureau du 1er Ministre etc...)
2. Ministères (+25)

---

<sup>5</sup> Banque Centrale, rapport annuel 1995, P.1055

3. Autres services
4. Dépenses pour ordre

#### **2.4.4 Exécution du budget**

Une fois approuvé et promulgué par le parlement, le budget doit être exécuté ou appliqué. L'exécution du budget n'est pas un exercice automatique. Aux exigences d'une méthodologie rigoureuse est allié les impératifs d'une gestion.

#### **2.4.5 L'engagement du budget**

C'est l'acte qui oblige juridiquement l'Etat à supporter la charge de la dépense et cet acte a pour conséquence de rendre l'Etat débiteur. Toutefois, l'Etat ne devient définitivement débiteur qu'à partir du moment où le fait générateur de la dette est accompli. L'Autorité qui a pouvoir est l'ordonnateur ou le gestionnaire de crédit qualifié. Chaque Ministère est de droit gestionnaire principal du budget de son Ministère.

#### **2.4.6 La liquidation**

C'est la constatation et la vérification de sa réalité et de sa légalité permettant de déterminer son montant exact et de l'imputer à charge du crédit budgétaire approprié.

Une liquidation provisoire est effectuée par les ordonnateurs de chaque Ministère ou Province. Exception faite dans les dépenses fixes ou subventions de l'Etat, les ordonnateurs procèdent à l'examen du titre de créance et établissent leur concordance avec le service rendu et avec les clauses de l'engagement initial.

La liquidation définitive est opérée par la Direction de la Trésorerie qui contrôle la recevabilité de la charge à supporter par le trésor en s'assurant de la qualité des documents joints à la déclaration de créance, qui vérifie s'il n'y pas double emploi avec une dépense déjà liquidée et si les dispositions légales et réglementaires ont été bien observées et qui, enfin, contrôle la régularité de l'imputation de la dépense à l'article du budget auquel elle se rapporte. La liquidation terminée entraîne reconnaissance de la dette de l'Etat

#### **2.4.7 L'Ordonnancement**

C'est l'avant dernière étape vers le paiement. C'est un ordre donné par le Ministère des finances ou son ordonnateur délégué, au caissier de l'Etat ou comptable du trésors de payer la dette conformément à sa liquidation. Certaines dépenses prévues par la loi peuvent être payées sans ordonnancement préalable et d'autres sont régularisées après paiement

#### **2.4.8 Le paiement**

C'est la phase comptable de l'exécution du budget de dépenses qui provoque l'extinction et se réalise par un versement en espèces ou plus souvent par chèque ou virement bancaire.

La Banque contrôle et exécute les ordonnances de paiement et les ordres de virement ou les ordres d'envoi de fonds, elle émet les accreditifs ou les avis des crédits au nom des bénéficiaires désignés.

#### **2.4.9 Nuance entre l'impôt et la taxe**

Après ce survol de la fiscalité et du budget congolais, nous pouvons dire un mot sur l'impôt et la taxe qui alimentent le budget

##### **L'impôt et ses caractéristiques**

C'est un prélèvement pécuniaire obligatoire, définitif et sans contrepartie immédiate sur les ressources des personnes physiques et morales.

Il sert à couvrir les dépenses d'intérêt général d'une collectivité.

Il se caractérise par 8 éléments ci-après:

1. l'impôt est un dispositif de transfert de pouvoir d'achat des contribuables;
2. l'impôt est une prestation en argent, en espèce ou en liquide
3. cette prestation n'est pas suivie d'une contrepartie immédiate apparente de la part du pouvoir public;
4. la coercition est une caractéristique fondamentale de l'impôt
5. l'impôt est le moyen mis à la disposition de l'Etat en vue de réaliser sa politique
6. l'impôt est établi et mis en recouvrement d'après les règles fixées et non pas arbitrairement suivant le bon vouloir de l'administration fiscale
7. l'impôt est dû par les individus et les sociétés du fait qu'ils font partie d'une communauté politique organisée (Etat) ou parce qu'ils en tirent des revenus ou bénéfices quelconques.
8. l'impôt est porté au budget.<sup>6</sup>

##### **La Taxe**

C'est un prélèvement pécuniaire qui rémunère un service précis et déterminé et qui n'est payé que par les individus qui reçoivent de l'Etat un avantage spécifique<sup>7</sup>

#### **2.5 Les Ressources forestières de la République Démocratique du Congo**

Tous les analystes forestiers sont unanimes pour reconnaître que la République Démocratique du Congo, pays immense par son étendue au cœur de l'Afrique (2.345.000 km<sup>2</sup>) dispose des ressources forestières également immenses estimées à 128 millions d'hectares; soit 58% de toutes les forêts tropicales du bassin du Congo et + 52% des forêts tropicales africaines.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> DIMANDJA : Le management fiscal p. 18

<sup>7</sup> Dictionnaire de Sciences économiques (page 4(9))

<sup>8</sup> Source : BIRD, Etude de la voie nationale (1971)



Le Tableau 1 ci-après nous montre la distribution des zones forestières en Afrique.

**Tableau 1** *Distribution des zones forestières en Afrique*

<b>Pays</b>	<b>Surfaces forestières en (000)km<sup>2</sup></b>	<b>%</b>	<b>Forêts denses en (000) km<sup>2</sup></b>	<b>%</b>
R.D. Congo	129	38	90	52
Angola	72	21	2	1
Nigeria	31			
Cameroun	24			
Gabon	20			
Congo	20	36	75	43
Ghana	14			
Cote d'Ivoire	12			
RCA	2			
Autres	17	5	7	4
	341	100		100

*Source: BIRD, Etude de la voie nationale (1971)*



### **3 DESCRIPTION DU REGIME FISCAL FORESTIER DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

En tant que système, le régime fiscal forestier de la République Démocratique du Congo est fondé sur les ordonnances et les arrêtés ministériels et interministériels de réglementation administrative qui organise la perception des taxes forestières. Les ordonnances sont signées par le Président de la République et les arrêtés par le Ministre en charge des forêts. Nous présentons ci-après, l'intitulé de chaque taxe suivie des textes juridiques (ordonnance ou arrêté) la réglementant.

#### **3.1 *Taxes de superficie***

Cette taxe est perçue par la Direction de la Gestion Forestière et de la Chasse du Ministère en charge des forêts, conformément à l'ordonnance n°86-114 du 10 avril 1986.

Elle est perçue annuellement à n'importe quelle période de l'année et s'élève actuellement à 0,147\$US par 100 ha de concession octroyée en Garantie d'approvisionnement (arrêté n°042 du 07/02/1994).

#### **3.2 *Taxe sur le Permis de coupe de bois***

Perçue conformément à l'arrêté n°009 du 7 septembre 1985 par le FRCF, cette taxe est payée annuellement lors de l'émission de permis de coupe de bois. Sa valeur actuellement est de 2\$US par ha<sup>9</sup>.

#### **3.3 *Taxe sur les bois abattus***

Cette taxe est du ressort des entités décentralisées c.à.d les Coordinations provinciales qui la perçoivent et l'utilisent conformément à l'arrêté n°011 du 27/12/1985. Son calcul est basé sur les éléments fournis par les exploitants eux-mêmes.

#### **3.4 *Taxe sur les produits non-ligneux (Menus Produits Forestiers)***

En République Démocratique du Congo les produits non ligneux sont assimilés aux menus produits forestiers (MPF). Cette taxe s'applique sur l'achat de bois de feu et de charbon de bois, ainsi que sur la récolte et l'exportation des plantes médicinales (ex. rauwolfia vomitoria, racines décoratives, copal, écorces des arbres etc, conformément à l'arrêté n°42 du 07/02/1994).

---

<sup>9</sup> D'après l'arrêté n°042 du 07/02/1994 la taxation est fixée sur base du taux de change de 1\$=35 NZ

Elle s'applique de la manière suivante:

A. Bois de mines (rondins et perches)

catégorie 1 de 0 à 0,010 m de: 0,28\$US/m<sup>3</sup>  
 catégorie 2 de 0,11 à 0,30 m de: 0,28\$US/m<sup>3</sup>  
 catégorie 3 de 0,31 à 0,050 m de: 0,084\$US/m<sup>3</sup>

B. Taxe sus les Menus produits forestiers

- A la Récolte
  - Rauwolfia
  - Voacanga et digitalia
  - Racines décoratives
  - Gommés, laques, copal et autres
- A l'exportation
  - Rauwolfia
  - Voacanga et digitalia
  - Racines décoratives
  - Gommés, laques, copal et autres

### 3.5 *Taxe sur les bois transformés*

C'est le consommateur-acheteur de bois scié et de contre plaqué sur le marché local qui paie cette taxe sous forme de CCA, évaluée à 6,75% et rétrocédée par le vendeur aux services de contribution de son ressort.

### 3.6 *Taxe sur l'exportation des grumes et des produits transformés*

Le Fonds de Reconstitution du Capital Forestier (FRCF) perçoit cette taxe ad valorem à l'exportation conformément à l'arrêté n°91 du 29 août 1988 qui en fixe les modalités d'application de la manière suivante:

4% pour les grumes  
 2% pour les sciages  
 1,5% pour les autres produits

### 3.7 *Taxe sur les recettes de exportation*

Cette taxe est perçue par l'Office de Douane et Accise (OFIDA) conformément à l'ordonnance n°86-044 du 8 juillet 1986, elle s'élève à 6% des devises rapatriées.

- a) Taxe de contribution sur le chiffre d'affaire (CCA).

Egalement perçue par l'OFIDA cette taxe est instaurée par l'Ordonnance n°86-044 du 8 juillet 1986 son taux a été fixé par l'ordonnance n°69-058 du 5 décembre 1969.

- b) Une autre contribution du même nom est perçue à 18% par les Antennes du service de contribution située à l'intérieur du pays.

La base de calcul étant connue pour la CCA le formulaire Modèle «E» et le contrat de vente du produit

### 3.8 *Taxe sur les droits de sorties*

La taxe sur les droits de sortie ne s'applique que sur les bois ronds bruts, même écorces au dégrossis à la hache ou à l'herminette, des essences codifiées ci-après:

**Tableau 2** *Codification des essences à l'exportation (Taxe de droit de sortie)*

Code 4404 bois ronds brut

Code	Nom commercial	Nom scientifique	
41	Acajou d'Afrique	Khaya sp	
42	Tola (Agba)	Gosweilerodendron	balzaniferum
43	Sipo	Entandrofragme utile	
44	Iroko	Chlorophora exal	
45	Limba	Terminalia superba	
46	Sapelli	Entendrophragma cylndricum	
47	Tiama	Entendrophragma angolense	
48	Wenge	Milletia laurentii	

Code 4404 bois simplement equarris

21	Acajou d'Afrique	Khaya sp	
22	Tola (Agba)	Gosweilerodendron	balzaniferum
23	Sipo	Entandrofragme utile	
24	Iroko	Chlorophora exal	
25	Limba	Terminalia superba	
26	Sapelli	Entendrophragma cylndricum	
27	Tiama	Entendrophragma angolense	
28	Wenge	Milletia laurentii	
29	Essences non spécialement dénommée		

### 3.9 *Taxe rémunératoire*

Cette taxe est perçue par cinq (5) entreprises étatiques ci-après: Office National du Transport (ONATRA); Office de Gestion de Fret Maritime (OGEFREM), OFIDA, OCC et la Banque Centrale.

Elle est mise en place par l'ordonnance n°80-256 du 12 novembre 1980 et appliquée conformément à l'arrêté n°003/83 du 17 janvier 1983 qui en fixe les montants des commissions à percevoir par l'OGEFREM pour ses interventions dans les opérations de chargement et de déchargement du fret. Le Tableau 3 (suivant) résume ces informations pour chacune des entreprises étatiques perceptrices de cette taxe ainsi que les services par elles octroyés aux opérateurs économiques exportateurs de bois.

**Tableau 3** *Entreprises bénéficiaires de la taxe rémunératoire*

<b>Entreprise</b>	<b>Services octroyés</b>
ONATRA	Ouverture dossier. Pesage et taxe document
OGEFREM	Intervention dans les opérations de chargement et déchargement
OFIDA	Formulaire de déclaration de sortie définitive
OCC	Contrôle qualitatif et quantitatif
BCC	Perception redevances proportionnelles et commission sur change

### **3.10** *Taxe sur les équipements et les travailleurs*

C'est une taxe basée sur les équipements d'exploitation et de transformation de bois, le nombre de travailleurs expatriés ou sur la masse salariale. Payée annuellement, cette taxe est de l'ordre de 30% de la valeur des équipements

### **3.11** *Taxe ou impôt sur le revenu*

Comme pour toutes les autres sociétés installées dans le pays, les entreprises forestières paient un impôt sur le revenu à l'état. Cet impôt s'élève à 50% des revenus nets

### **3.12** *Données historiques sur ces taxes (ce qu'elles étaient avant)*

**Taxe de superficie.** En dépit de la fluidité du zaïre-monnaie tout au long de l'année 1992, cette taxe est restée figée à 100 Z/100ha (soit 0,47\$/ha)(Arrêté n°10 du 06/04/1993) jusqu'au passage du zaïre-monnaie au NZ en 1994 où elle a été actualisée à 5NZ/ha (Arrêté n°42 du 07/02/1994).

**Taxe sur Permis de coupe.** C'est l'une des rares taxes qui ont évolué bien que restées aussi longtemps figée à 100Z/ha avant de passer à 350 NZ/ha en 1988 (soit 1,64\$/ha). Elle est finalement montée à 2\$/ha depuis 1996 (Arrêté n°013 du 28/02/1996).

**Taxe sur les bois exportés (Redevances proportionnelles).** Ces taxes ont également évolué par rapport au niveau où elles étaient avant la création du FRCF (1985):

<u>Avant 1985</u>	<u>Après 1985</u>
1. Grumes: 400 Z/m <sup>3</sup>	4% valeur FOB
2. Sciages: 75 Z/m <sup>3</sup>	1,5%
3. Placages: 200 Z/m <sup>3</sup>	2%

**Taxe de droit de sortie OFIDA.** Cette taxe est passée de 7% à 6%.

**La CCA et la Taxe OGEFREM.** Elles sont restées figées successivement à 6,75% et 0,5%.

### 3.13 *Autres taxes*

Il existe une autre forme de taxe non définie par l'état, mais qui se paie en espèces ou en nature auprès des entités décentralisées, plus précisément auprès des chefs coutumiers appelés «chefs des terres» riveraines des forêts allouées à l'exploitation par l'état.

Cette «taxe» appelée «Royaliste» en République Démocratique du Congo peut varier d'une pirogue motorisée à un fusil de chasse jusqu'à la mise en place d'une infrastructure socio-économique tel qu'un pont sur une rivière, un dispensaire de village ou un abri scolaire.

C'est la manifestation d'une contradiction longtemps latente entre la loi foncière et la vision coutumière sur la notion de propriété foncière. Ce conflit sera bientôt réglé par le nouveau projet de loi forestière issue du dernier Forum organisé en mai 2000 avec le concours de la FAO et du PNUD en République Démocratique du Congo.

Il existe également des licences d'achat et vente de bois de feu et de charbon de bois dont les frais sont perçus par les Coordinations urbaines qui sont des ramifications de l'administration forestière. Il y a lieu de mentionner également les permis de coupe délivrés aux petits exploitants appelés scieurs de long dont les superficies n'excèdent pas 50 ha par permis et par an.

Bien que les exploitants du bois de feu et de charbon de bois et les scieurs de long reçoivent régulièrement leurs licences et permis de coupe de bois d'œuvre, leurs activités de récolte de bois échappent totalement à l'administration forestière par manque de contrôle et de suivi.

C'est la catégorie d'exploitants qui constitue ce qu'il est déjà convenu d'appeler «le secteur forestier informel» parce que non fiscalisé. Pourtant, les volumes de bois prélevés annuellement par cette catégorie d'exploitants sont, au regard de la demande, 2 à 3 fois plus importants que ceux prélevés par le secteur forestier formel. Ci-après un tableau récapitulatif des principales taxes forestières de la République Démocratique du Congo.

**Tableau 4 Récapitulatif des taxes**

N°	Dénomination de la taxe	Taux de la taxe	Base de la taxation	Service percepteur
1	Taxe de superficie	0,147\$	Par 100 ha	DGFC
2	Taxe sur permis de coupe	2\$	Par ha	FRCF
3	Taxe sur les bois abattus	-	Par m3 abattus	Coord. Provinciale
4	Taxe de redevance proportionnelle			Coord. Provinciale
	a) Bois d'œuvre	-		"
	b) Bois de mines, rondins et Perches	2,8\$	Par m3	"
	– catégorie 1 de 0 à 0,10 m	0,28\$	Par m3	"
	– catégorie 2 de 0,11 à 0,30 m	0,28\$	"	"
	– catégorie 3 de 0,31 à 0,50 m	0,28\$	"	"
	c) Taxe sur les MPPF			
	– à la récolte			
	•Rauwolfia	2,8\$	par tonne	DGFC
	•Voacanga et digitalia	2,8\$	"	"
	•Racines décoratives	7,14\$	"	"
	• Gommess,laques, racines copal et autres	2,8\$	"	"
	– à l'exportation			
	•Rauwolfia	2,8\$	par tonne	DGFC
	•Voacanga et digitalia	2,8\$	"	"
	•Racines décoratives	7,14\$	"	"
	• Gommess,laques, racines copal et autres	2,8\$	"	"
5	Taxe sur les bois transformés (CCA)	6,75%	Sur la valeur	DGC
6	Taxe sur l'exportation			
	• des grumes	4%	Ad valorem	FRCF
	• des sciages	2%	"	"
	• autres bois transformés	1,5%	"	"
7	Taxe sur les droits de sortie	6%	Sur Val. FOB	OFIDA
8	Taxe de CCA			
	• A la sortie définitive	6,75%	-	OFIDA
	• A l'intérieur du pays	18%	-	DGC
9	Taxe rémunératoire			
	– ONATRA	-		ONATRA
	– OGEFREM	-		OGEFREM
	– OFIDA	0,5%		OFIDA
	– Banque Centrale	6,0%		Banque Centrale
	– OCC	2%		OCC
	– Grumes	1,2%		
	– débités	0,6%		
	– transformés	0,3%		
10	Taxe sur les équipements	30%	Valeur	DGRAD
11	Impôt sur le revenu	50%	Revenu net	DGC



## 4 ADMINISTRATION DU REGIME FISCAL FORESTIER

L'Administration fiscale forestière de la République Démocratique du Congo est composée de 5 entreprises et services publics chargés de la perception d'une dizaine de taxes en rapport avec leurs domaines d'activités tel que présenté au tableau récapitulatif. Le Tableau 5 ci-après présente les services et entreprises publics ainsi que les taxes dont ils sont chargés de la perception.

**Tableau 5 Services et entreprises publics chargés de la perception des taxes en R.D.C**

Direction de la Gestion Forestière et de la Chasse/Ministère des Affaires Foncières, Environnement et Développement Touristique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taxe de superficie]</li> <li>– Taxe sur les menus produits forestiers</li> </ul>
Fonds de Reconstitution du Capital Forestier/Ministère des Affaires Foncières, Environnement et Développement Touristique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– axe sur permis de coupe</li> <li>– Taxes de redevance proportionnelles sur les valeurs</li> </ul>
Office Congolais de Contrôle (OCC)/Ministère du Commerce	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taxe rémunératoire</li> <li>– Contrôle qualitatif et quantitatif</li> </ul>
Office de Douanes et Accises/Ministère des Finances	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taxe sur les droits de sortie</li> </ul>
Banque Centrale du Congo (BCC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taxe de redevance proportionnelles après rapatriement de devises au profit du FRCF</li> <li>– Frais de tenue des comptes</li> </ul>

*N.B: Il n'est pas fait mention de la DGRAD chargée de centraliser toutes les recettes de l'Etat à la Banque Centrale.*

### 4.1 Processus de fixation des taxes forestières

Les processus de fixation des taxes forestières passe par deux méthodes à savoir:

- la méthode indiciaire et
- la méthode déclarative

C'est cette dernière qui est la plus utilisée en République Démocratique du Congo. En effet, c'est l'exploitant lui même qui, lors de la déclaration trimestrielle, détermine les éléments imposables. La taxe est alors calculée par le Service percepteur sur base de la déclaration souscrite par l'exploitant et supposée exacte et sincère. Il n'existe aucune méthode faisant appel à la concurrence et les taxes ne sont pas régulièrement mises à jour.

Les informations sur les taxes sont publiées par voie d'arrêtés ministériels et mis à la disposition des services mobilisateurs des recettes mais sont rarement l'objet de publication par les médias publics. Les taxes sont décidées par le Ministère en charge des forêts sur proposition d'une commission interministérielle permanente où siègent les experts du Gouvernement et ceux de la Profession-Bois et de la Fédération des Entreprise du Congo

(FEC). Les décisions de cette commission sont prises de façon consensuelle avant d'être coulées sous forme d'arrêté par le Ministère en charge des forêts. Compte tenu de la fluidité de la monnaie locale, les taxes sont sensées être revues annuellement en fonction du taux du jour mais cela n'a pas toujours été le cas.

#### **4.2 Perception des taxes et surveillances**

Conformément aux textes des ordonnances et divers arrêtés portant fixation des taxes forestières, les services et entreprises publiques chargées de la perception calculent les taxes sur base des volumes coupés en forêt et déclarés par les exploitants forestiers.

L'évaluation des produits de bois et le classement de bois par qualité sont fait par les exploitants eux-mêmes.

L'administration centrale, les entités décentralisées (Coordinations Provinciales, des Districts et les Superviseurs des territoires) disposent d'un mécanisme de suivi et de contrôle de l'exploitation forestière; mais ce mécanisme n'a plus été mis en marche depuis longtemps, faute de moyens financiers seuls quelques outils de gestion tels que les formulaires de déclaration trimestrielles et les carnets d'abattage servent encore de lien entre ceux qui interviennent dans la collecte des revenus et la génération des statistiques primaires. L'absence de suivi et de surveillance donne sûrement lieu à l'évasion fiscale.

La taxe de superficie est payée annuellement à terme éché. La taxe sur permis de coupe est payée lors de l'émission du permis. Il en est de même des autres taxes restantes dont les montants sont payés à l'émission des documents ad oc, exception faite des taxes de redevance proportionnelles (ad valorem) qui sont perçues par la Banque lors du rapatriement des devises.

#### **4.3 Processus de perception**

Le timbre fiscal constitue l'unique preuve de règlement des droits dus au Trésor Public.

1. Le timbre fiscal peut être obtenu auprès de la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD) des banques commerciales ou encore auprès des institutions financières et d'autres intervenants agréés contre des espèces sonnantes ou contre un chèque bancaire.
2. Le contribuable se procure une note de perception ou de taxation auprès du service mobilisateur concerné pour connaître le montant à payer en contre-partie du service, du document ou de l'acte dont il a besoin
3. La note de perception établie est transmise par le service percepteur à un ordonnateur de la DGRAD affecté auprès de chaque service taxateur pour visa d'ordonnancement
4. L'ordonnancement confirme la somme à payer et donne autorisation à percevoir au service taxateur.
5. Toutes les recettes perçues après ordonnancement sont canalisées par la DGRAD vers la caisse de l'Etat, la Banque Centrale.
6. Un montant équivalent à 5% seulement des recettes perçues sera rétrocédé pour besoin de fonctionnement au service générateur des recettes.

La taxe sur les bois abattus est sensée être payée après déclaration trimestrielle dont une copie est réservée à la Coordination provinciale pour ce faire. Mais étant donné l'absence de suivi et de contrôle, l'exploitant à le loisir de déclarer selon sa conscience....

A tous les niveaux et pour la totalité des taxes, le paiement se fait en espèces sonnantes. Les communautés locales n'interviennent ni dans le recouvrement ni dans le contrôle des niveaux de prélèvement des bois en forêts.

#### **4.4 Intervention du gouvernement à différents niveaux de l'administration fiscale**

L'intervention du Gouvernement dans l'administration fiscale se situe à 3 niveaux principaux de la filière-bois

1. En forêt ou en province; par les Coordinations provinciales concernant la taxe sur les volumes récoltés (abattus)
2. Au niveau central; par la DGFC, le FRCF et la Banque Centrale concernant successivement la taxe de superficie, la taxe sur le permis de coupe et la taxe des redevances proportionnelles sur les produits de bois exportés. Il y a également lieu de parler ici de la taxe sur les menus produits forestiers perçu au niveau central par la DGFC
3. Au port d'exportation (Matadi) par l'OGEFREM, l'OCC et l'OFIDA concernant successivement les frais d'intervention lors du chargement, la taxe rémunératoire, la CCA et la taxe sur les droits de sortie.



## 5 MONTANT TOTAL ET REPARTITION DES RECETTES PERCUES

Le montant total des recettes percevables annuellement est calculé théoriquement en fonction de deux paramètres qui sont: le taux de la taxe et le volume de la matière imposable. En République Démocratique du Congo, le taux de la taxe est publié par le texte réglementant la taxe (Ordonnance-loi ou arrêté ministériel), tandis que le volume de la matière imposable est déclaré sous forme de statistiques de prélèvement ou d'exportation du produit concerné par le contribuable. C'est ce dernier qui devient donc l'élément fiscal le plus déterminant du montant total de la recette. Certaines sources collaborent partiellement ou refusent ouvertement de collaborer par suspicion d'une enquête ou par esprit de lucre. Compte tenu de tout ce qui précède, nous avons procédé au calcul du montant total des recettes perçues par l'Etat congolais comme l'indique le Tableau 6 ci-après :

**Tableau 6 Codification des essences à l'exportation (Taxe de droit de sortie)**

Acte générateur de recettes	1996	1997	1998	1999	2000	Service Percepteur
Taxe de superficie	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	DGFC
Taxe permis de coupe	40.415(1)	40.415(1)	40.415(1)	40.415(1)	40.415(1)	FRCF
Menus produits forestiers	807	232	240	1.741	1.120	DGFC
Taxe sur Bois export	761.143,70(1)	761.143,70(1)	761.143,70(1)	761.143,70(1)	761.143,70(1)	FRCF
Droits de sortie	214.860,70(*)	325.944,58	274.787,14	252.974,27	233.436,81	OFIDA
Taxe CCA	200.831,96 (**)	200.831,96(**)	309.135,54	307.943,27	262.616,41	OFIDA
Taxe rémunératoire	38.328,31	36.929,02	31.713	76.342,88	48.328,30	OCC
Taxe OGEFREM	1.259,7(*)	2.077,81	1.774,94	1.186,05	19.453,06	OGEFREM
Taxe provinciale	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	EAD
Taxe sur équipement	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	
Taxe Banque Centrale	6.499,74 (**)	6.499,74(**)	9.159,57	2.558,45	7.781,22	
<b>Total</b>	<b>1.311.630,11</b>	<b>1.421.168,81</b>	<b>1.520.311,89</b>	<b>1.512.575,30</b>	<b>1.384.879,00</b>	

(1) : Moyenne de 5 dernières années selon rapport annuel 98 p.2 (FRCF) (\*) : Moyenne de 4 dernières années (\*\*): Moyenne de 3 dernières années N.D: Non disponible. Les recettes sont exprimées en dollar US.

Les recettes sont dites théoriques parce que :

- certains permis de coupe établis par le Ministère n'ont pas été retirés par les demandeurs (ex.: Forestière et Amexbois)
- les taxes de droit de sortie sont calculées juste pour 1997 et 1999 années dont nous disposons les données d'exportation par essence
- la taxe rémunératoire perçue par l'OCC est calculée sur l'exportation globale au taux de 1,5 % alors qu'elle devrait l'être produit par produit cela parce que l'OCC ne publie plus les données des exportations par essence.

La lecture de ce tableau permet de conclure que le flux monétaire en provenance du secteur forestier est à hauteur de 1.400.000 \$ (moyenne de 5 ans).

Les recettes du Ministère de tutelle sont évaluées à 4.527.286,53 Fc soit 181.091,16\$ (Voir Tableau 7).

Les recettes réalisées par le secteur forestier sont plus élevées que celles réalisées par le Ministère gestionnaire des forêts; les montants perçus par les autres intervenants (OFIDA, OGEFREM, OCC, BCC) ne sont pas inclus dans les recettes du Ministère gestionnaire des forêts.

**Tableau 7 Statistiques des recettes perçues 2000**

ART & PAD	NATURE DE RECETTE	PREVISIONS 2000 (Fc)	MONTANT PERCU (Fc)			TAUX
			Jan-Nov	Déc	Cumul	
<b>A. Ets HUMAINS &amp; PROTECTION DE ENVIRONNEMENT</b>						
16-91	Permis d'exploitation Ets-Dangereux <sup>1)</sup>	6,446,344	2,692,573	230,081	2,922,655	
	<b>S/Total</b>	<b>6,446,344</b>	<b>2,692,573</b>	<b>230,081</b>	<b>2,922,655</b>	<b>45.34%</b>
<b>B. GESTION FORESTIERE &amp; CHASSE</b>						
19-14	Permis d'export Prod. & S/Prod. Faune & Flore	-	128,329	12,000	140,329	
19-21a	Permis de capture commerciale	-	51,875	2,279	54,154	
19-21c	Permis de légitime détention	-	231,925	10,685	242,611	
22-21	Taxe de superficie	-	29,310	-	29,310	
16-19	Permis d'exportation racines	-	908	-	608	
23-95	Certificat phytosanitaire	-	180	-	180	
19-21d	Taxe d'enregistrement	-	1,375	-	1,375	
n.a.	Vente bois dans la Réserve	-	805,680	-	805,680	
	<b>S/Total</b>	<b>46,843,317</b>	<b>1,249,283</b>	<b>24,964</b>	<b>1,274,248</b>	<b>2.74%</b>
<b>C. PECHE ET RESSOURCES EN EAU</b>						
14-63	Taxe embarcation & filet de pêche	51,585	79,874	-	79,874	
16-92	Permis de pêche semi-industriel	46,584	31,942	-	31,942	
16-95	Autorisation d'exploitation & permis d'exportation poisson d'aquarium	47,220	67,838	-	67,838	
	<b>S/Total</b>	<b>145,369</b>	<b>179,654</b>	<b>-</b>	<b>179,654</b>	<b>123.58%</b>
<b>D. CORPS DES INSPECTEURS</b>						
24-31a	Amendes transact. lég. Ets- Dangereux <sup>1)</sup>	446,451	150,718	-	150,718	
24-31b	Amendes transact. Lég.-Chasse	8,242	-	-	-	
24-31c	Amendes transact. Lég.-Pêche	95,516	-	-	-	
24-31d	Amendes transact. Lég.Forêt	300,004	-	-	-	
	<b>S/Total</b>	<b>850,213</b>	<b>150,718</b>	<b>-</b>	<b>150,718</b>	<b>17.72%</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>54,015,249</b>	<b>4,272,230</b>	<b>255,046</b>	<b>4,527,286</b>	<b>8.38%</b>

<sup>1)</sup>: Ets-Dangereux est le nom de la compagnie

Source: Comptable Public Principal. Code 263. - N.B : 1\$US = 25 Fc

## **6 DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR FORESTIER**

### **6.1 Dépenses des principales institutions forestières publiques.**

La seule «institution» entreprise d'exploitation forestière du Porte-Feuille de la République Démocratique du Congo, la FORESCOM a été «privatisée» par un mécanisme non encore élucidé jusqu'à présent. Les autres (institutions) sont des services normatifs et spécialisés du Ministère n'ayant pas d'autonomie budgétaires à l'exception du FRCF qui fonctionne sur un budget pour ordre, alimenté par deux taxes à savoir la taxe sur le permis de coupe et la taxe sur les exportations de bois (grumes, sciages et placages). Les recettes provenant de ces deux taxes sont versées à un compte Résident Monnaie Etrangère (R ME). Nous présentons ci-après le budget 1998 du FRCF après avoir décrit brièvement la procédure de son élaboration.

#### **6.1.1 Elaboration du budget du FRCF**

Les prévisions budgétaires 1999 ont été élaborées à partir des éléments de base ci-après:

1. Arrêté ministériel n°013/CAB/MIN/ECNT/97 du 28 février 1997 portant fixation des taxes et des modalités de perception des redevances du FRCF. Pour l'année 1999, les taux arrêtés sont les suivants:
  - Redevance sur les permis de coupe de bois: 2\$/ha
  - Redevance sur les exportations de bois:
    - Grumes: 4% du montant FOB
    - Placages: 2% du montant FOB
    - Sciages: 1,5% du montant FOB
2. Les valeurs moyennes des devises par rapport au Franc congolais sont évalués à:
  - 1 \$US = 3,5 Fc
  - 1FB = 0,100 Fc
3. Pour les statistiques de production des années 1994, 1995, 1996 et 1997, l'hypothèse de travail utilisée consiste à admettre que les entreprises forestières pourront maintenir pour l'année 1999 leur niveau moyen de production des années 1994, 1995, 1996 et 1997.  
La superficie forestière à exploiter en 1999 est donc estimée à 70.000 ha.  
La redevance sur les exportations de bois est calculée sur base de la moyenne annuelle des recettes réalisées par les entreprises forestières en 1994, 1995, 1996 et 1997.

La situation de ces recettes se résume comme suit:

<b>Produit</b>	<b>Montant</b>
Grumes	17.889.349 FB
Placages	1.987.705 FB
Sciages	4.969.264 FB
	-----
Total	24.846.318 FB

Les prévisions pour ordre 1999 du FRCF se présentent comme suit:

- Redevance sur le Permis de coupe de bois 490.000 Fc
- Redevance sur les exportations de bois 2.484.632 Fc

### 6.1.2 BUDGET 1999

#### A. Volet recettes

Il existe un seul Fonds spécialement créé pour la foresterie, c'est le Fonds de Reconstitution du Capital Forestier (FRCF) qui devrait appuyer 12 projets de reboisement et 9 services forestiers du Ministère de tutelle. Ses activités sont aujourd'hui paralysées par la guerre qui a provoqué l'arrêt des activités forestières de la plupart des grandes entreprises de production de bois.

**Tableau 8 Recettes du FRCF**

<b>Rubriques budgétaires</b>	<b>Prévisions 1998 (NZ)</b>	<b>Prévisions 1999 (NZ)</b>
Redevance sur permis de coupe	15.620.000.000	490.000
Redevance ad valorem (export)		
- Grumes 4%	61.564.783.678	1.788.935
- Placages 2%	7.305.281.896	198.771
- Sciages 1,5 %	<u>17.179.894.022</u>	<u>498.926</u>
S/Total	86.049.959.594	2.484.632
<b>TOTAL</b>	<b>101.669.959.594</b>	<b>2.974.632</b>

1 Fc = 3.000.000 NZ - 1\$US = 1,5 Fc

#### B. Volet dépenses

Conformément aux textes régissant l'utilisation des crédits du FRCF, les recettes servent à financer d'une part les projets et d'autres part, le fonctionnement du Secrétariat du FRCF dans les proportions ci-après:

- Financement des projets 70% du budget (soit 2.082.242 Fc pour le budget 1999) évalué à 2.974.632 Fc)



- Fonctionnement du Secrétariat du FRCF 30% du budget (soit 892.330 Fc)
- Total 100%: 2.974.632 Fc

Les dépenses affectées au financement des projets sont ventilées comme suit:

Rémunérations	42,2%
Fonctionnement	30%
Investissement (équipements)	19,8%
	-----
Total	100%

Les dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 en investissement est de 5.196.640.822 Fc ou 208.000.000 \$Us et 272.568.000 Fc ou 10.902.720 \$US de dépenses allouées au secteur forestier soit 5% du budget d'investissement. (Voir Tableau 9).

Quant au budget de fonctionnement évalué à 956.073.378 Fc ou 3.824.295,12 \$US, un montant de et 3.902.200 Fc ou 156.088 \$ soit 0,4% a été alloué au secteur forestier. (Voir Tableau 10).

**Tableau 9. Dépense d'investissements publics 1999 & 2000**

N°	MINISTERES	BUDGET 1999	BUDGET 2000
01	Présidence	27.713.686	72.953.000
02	Assemblée Constituante	-	50.000.000
03	Magistrature	1.107.847	50.913.000
04	Services de Sécurité	1.754.478	74.866.000
05	Affaires Etrangères et Coopération Internationale	-	21.552.000
06	Affaires Intérieures	2.356.896	172.160.000
07	Défense	30.018.998	856.099.824
08	Justice	14.367.000	55.512.000
09	Fonction Publique, Travail et Prévoyance Sociale	2.001.406	50.628.000
10	Information et Tourisme	5.675.177	94.017.000
11	Droits Humains	-	7.582.000
12	Finances et Budget	2.260.000	224.477.000
13	Plan et Commerce	3.573.700	133.108.000
14	Economie et Industrie	143.664	102.822.000
15	Affaires Foncières, Environnement, Conservation de la Nature, Pêche et Forêt	2.780.212	272.568.000
16	Reconstruction	50.540.990	662.498.000
17	Transports et Communications	23.779.779	253.026.000
18	Postes, Téléphones et Télégraphes	3.216.329	105.963.000
19	Agriculture et Elevage	67.436.286	365.748.000
20	Energie	17.868.501	220.758.000
21	Education Nationale	33.334.055	236.355.000
22	Culture et Arts	285.896	12.963.000
23	Pétrole	15.188.223	114.966.000
24	Mines	7.323.083	168.608.000
25	Jeunesse, Sports et Loisirs	174.099	9.920.000
26	Affaires Sociales et Famille	785.034	48.478.000
27	Santé	22.514.308	230.439.000
28	Travaux Publics	67.080.572	521.361.000
29	Portefeuille	-	300.000
<b>TOTAL</b>		<b>400.896.119</b>	<b>5.196.640.822</b>

Source: Budget de l'Etat Congolais exercice 2000, Tableau n°44 - Note: Le Budget est exprimé en Franc congolais (Fc); 1\$US = 25 Fc (Année de référence 2000).

**Tableau 10 Dépenses de fonctionnement des ministères (2000)**

Ministères	Montant (Fc)	%
Ministère des Affaires Foncières, Environnement, Pêche et Forêt	3.902.200	0,04
Autres Ministères	952.171.178	99,96
<b>TOTAL</b>	<b>956.073.378</b>	<b>100</b>

Source: Budget de l'Etat Congolais exercice 2000, Tableau n°38

## **6.2    *Autres interventions***

Depuis les premiers pillages de 1991 qui ont mis fin à la coopération structurelle avec les pays bailleurs de fonds, soit plus de 10 ans, la République Démocratique du Congo n'a plus reçu de l'aide extérieur destinée au secteur forestier, exception faite du PNUD et de la FAO qui ont financé la tenue de deux Forums en mai 2000 sur la politique forestière de la République Démocratique du Congo.

## **6.3    *Subvention au secteur forestier privé.***

Le législateur congolais n'a pas prévu ce genre de subvention et il n'existe pratiquement pas de sociétés ou des particuliers opérant dans le secteur de l'aménagement forestier.

## **6.4    *Recettes et dépenses des entreprises forestiers d'Etat***

La seule entreprise forestière du porte-feuille de la République Démocratique du Congo (FORESCOM) a été privatisée après la rupture de la coopération canadienne.



## 7 DISCUSSION ET CONCLUSIONS

### 7.1 Introduction

Cette dernière partie du rapport est consacrée à l'évolution de taxe par taxe du système fiscal forestier de la République Démocratique du Congo. Elle dégagera ensuite son impact sur l'aménagement durable des forêts et donnera un ordre de grandeur des dépenses publiques spécifiquement destinées à l'aménagement durable avant de se livrer à un commentaire sur l'attitude du gouvernement face au changement dans le secteur forestier du pays.

Mais, avant de procéder à l'évaluation proprement dite du régime fiscal forestier il convient de parler des caractéristiques et des critères d'éligibilité d'un système de taxation forestière sur lesquels sera basé l'évaluation du système fiscal forestier de la République Démocratique du Congo.

#### 7.1.1 Caractéristiques de la fiscalité forestière

Avant de parler des caractéristiques de la fiscalité, le dictionnaire économique la définit comme étant un système de lois et de réglementation administrative qui organise la perception de l'impôt<sup>10</sup>

Ainsi, un système fiscal forestier doit<sup>11</sup>:

- être une source de revenus fondée sur une valeur équitable de la ressource forestière;
- être capable de promouvoir une utilisation rationnelle de la ressource
- permettre le renouvellement du potentiel pour les générations futures
- contribuer à la conservation du patrimoine
- stimuler une croissance appropriée de l'industrie et de ses exportations
- permettre une contribution de plus en plus grande du secteur forestier au PIB.

#### Les coûts d'administration et la praticabilité

Certaines taxes requièrent pour leur gestion un personnel très réduit, d'autres nécessitent un nombre élevé de personnel impliquant des coûts d'administration qui annulent la marge bénéficiaire. La praticabilité administrative se mesure en terme de main d'œuvre requise pour la supervision, le mesurage des bois et la perception de ces taxes. L'existence des services spécialement chargés du recouvrement forcé des taxes (ou de réprimer les infractions) affecte les coûts administratifs et la praticabilité d'un système de taxation. Il en est de même des autres frais défrayés par l'industrie forestière pour se conformer aux différentes taxes, même si ces frais ne sont pas à charge de l'administration fiscale. Ces frais affectent l'efficacité économique globale du système de taxation.

---

<sup>10</sup> Dictionnaire économique p.217

<sup>11</sup> J. Ouellet in Taxation Forestière au Zaïre.

## **Efficacité économique dans la gestion forestière**

Un bon système de taxation forestière peut contribuer à l'amélioration de la gestion forestière en encourageant l'utilisation des essences secondaires ou mal connues en restreignant le déboisement total de la forêt et améliorant ainsi l'efficacité économique.

Par contre un système de taxation inapproprié peut entraîner des frais supplémentaires dans l'application de la réglementation forestière et ainsi entraîner des problèmes de gestion.

## **Equité dans la redistribution des retombés économiques et des revenus**

Les différentes taxes ou frais associés à celles-ci peuvent, par leur impact sur les activités de récolte, de mesurage, de transformation locale, de transport ou autres, avoir des retombées importantes sur l'emploi, la disponibilité des produits forestiers transformés sur le prix et par le fait même sur la redistribution des revenus.

### **7.2 Types de taxes et méthodes de taxation**

Les types et les méthodes se définissent par rapport à l'objet de la taxe:

1. sur ce que les taxes sont perçues  
ex.: la superficie, le volume, la valeur ou les profits
2. par rapport à l'endroit où les taxes sont perçues  
ex.: en forêt, en bordure du chemin, à l'usine au port d'expédition etc..

Selon la localisation des services mobilisateurs des recettes, on peut distinguer:

- les taxes forestières perçues au niveau central et dont les taux de taxation et les éléments imposables sont bien connus tant de l'administration fiscale que du contribuable;
- les taxes forestières perçues par les entités décentralisées (en province) dont la diversité des taux de taxation ajoutée à l'évolution confuse de la situation socio-politique du pays ont fini par rendre leurs statistiques inaccessibles à l'administration centrale.

Cette partie du rapport n'évaluera que les taxes forestières perçues au niveau central de l'administration incluant les taxes perçues dans les ports d'exportation.

#### **7.2.1 Taxe de superficie**

- Base de taxation: superficie octroyée en Garantie d'approvisionnement
- Paiement: annuel
- Mode de fixation: administration

1. Revenu à l'Etat

Cette taxe ne reflète pas la valeur des superficies octroyées, bien que potentiellement significative

## 2. Administration

Facile d'administration avec un bas niveau de risque d'évasion

## 3. Efficacité

- trop basse pour qu'elle favorise le gel du territoire forestier obtenu sous forme de Garantie d'approvisionnement
- le taux de cette taxe ne reflète pas la valeur de l'usage alternatif de la concession

## 4. Redistribution des revenus

La taxe implique une redistribution entre le concessionnaire et l'Etat

## 5. Suggestion

La mise aux enchères peut servir à fixer un taux qui reflète au moins la valeur de l'usage alternatif de la concession..

### 7.2.2 Taxe sur le permis de coupe de bois

- Base de taxation: Volume de bois sur pied ou la valeur estimée de la superficie octroyée et du bois qui s'y trouve
- Paiement: annuel dès la connaissance des résultats de l'inventaire d'allocation
- Mode de fixation: administrativement

#### 1. Revenu à l'Etat

- plus significatif que la taxe de superficie
- théoriquement plus important mais ce revenu est pratiquement contrebalancé par les coûts d'inventaire

#### 2. Administration

Taxe inapplicable dans la plupart des cas à cause des risques reliés à:

- l'imprécision et au coût de l'inventaire forestier
- l'évaluation de la valeur des superficies octroyées

#### 3. Efficacité

- Moindre à cause du risque de liquidation rapide de tout bois ayant atteint son exploitabilité industrielle. Ce qui ne serait pas le cas si cette taxe était basée sur la possibilité annuelle de coupe
- Une taxe perçue sur cette base aurait comme effet de décourager les exploitants à la pratique de gel des concessions.

#### 4. Redistribution

Elle implique également une redistribution des revenus entre le concessionnaire et l'Etat

### 7.2.3 Taxe de redevances proportionnelles (ad valorem)

- Base de taxation: volume exporté
- Paiement: lors du rapatriement des devises
- Mode de fixation: Administration après concertation

#### 1. Revenu à l'Etat

- Source majeur de revenu
- Peut rapporter plus encore si le taux est fixé de façon à refléter la valeur réelle des essences et si elle est ajustée en fonction des fluctuations des coûts (prix de vente et inflation)  
ex. sciage de l'Acajou d'Afrique et celui du Tola rapportent indistinctement 2% de leur valeur FOB à l'assiette fiscale de l'Etat, alors que l'Acajou est une essence noble par rapport au Tola

#### 2. Administration

Facile d'administration sauf que le cubage de bois entraîne beaucoup d'abus à cause d'un mesurage conduisant à un volume inférieur au volume réel cas courant dans les ports d'exportation.

#### 3. Efficacité

- encourage les coupes sélectives
- ne reflète pas la valeur réelle des meilleures essences  
un taux qui représenterait la valeur réelle inciterait à couper plus d'essences et deviendrait un outil de gestion forestière.

### 7.2.4 Taxe sur les grumes et produits transformés

- Base de taxation: valeur des grumes et des produits transformés exportés
- Paiement: ad valorem lors du rapatriement des devises (% sur valeur FOB)
- Mode de fixation: administrativement ou selon une formule conventionnelle

#### 1. Revenu à l'Etat

Grumes (4%)

Constitue la majeure partie des revenus forestiers de l'Etat et encourage la transformation domestique tout en apportant des bénéfices. La taxe à l'exportation des produits transformés (2%) et habituellement basse pour encourager la transformation locale



## 2. Administration

Plus facile d'administration que celles basées sur volume.

## 3. Efficacité

- Influence la gestion forestière de la même façon que les taxes basées sur les volumes
- Peut varier selon les essences, la qualité, les distances de transport et les conditions d'exploitation
- Il en est de même pour les taxes sur les produits transformés

## 4. Redistribution des revenus

En stimulant la transformation locale, ces taxes impliquent une redistribution parce qu'elles:

- génèrent des emplois
- génèrent des revenus additionnels
- influencent les prix et la disponibilité des produits;
- augmentent les revenus de l'état pour une plus grande valeur ajoutée

Les taxes à l'export des grumes peuvent se substituer aux taxes basées sur les volumes de bois coupés.

Elles peuvent s'avérer une bonne source de revenus et à qui comme incitatif à la transformation locale.

Cependant, elles ne peuvent pas à elles seules permettre de réaliser les deux objectifs si elles ne sont pas associées à d'autres taxes forestières sur les grumes et à des taxes à l'exportation sur les produits forestiers.

### 7.2.5 Taxes rémunératoires

- Base de taxation: frais d'inspection de mesurage de classement, portuaires et autres
- Paiement: ponctuel
- Mode de taxation: administrativement

#### 1. Revenu à l'Etat

Sert uniquement à couvrir les coûts de services

#### 2. Administration

Elles doivent refléter les coûts et être ajustées en fonction de ceux-ci. Ce qui ne semble pas être le cas parce que les mêmes frais peuvent être perçus par plus d'un d'intervenant (OCC, OFIDA)

### 3. Redistribution des revenus

Constituent parfois une charge additionnelle pour l'exportateur

## 7.2.6 Taxe sur les équipements et les travailleurs

- Base de taxation: \* les équipements d'exploitation et de transformation  
\* Le nombre de travailleurs expatriés
- Paiement: annuel
- Mode de taxation: administrativement

### 1. Revenu à l'Etat

Habituellement peu élevé

### 2. Administration

Simple et facile parce que basé sur des items facilement identifiables et quantifiables.

### 3. Efficacité

### 4. Redistribution des revenus

Elle influence l'utilisation des équipements et la substitution de main-d'oeuvre et du capital

## 7.2.7 Taxes sur les Menus produits forestiers (MPF)

- Base de taxation: les produits, les sociétés, et les individus qui les produisent
  - Paiement: à l'unité ou sur la valeur
  - Mode de fixation: administration ou ad valorem
- ### 1. Revenu à l'Etat

Symbolique par souci de redistribution des revenus et pour contourner le problème d'évasion des taxes

### 2. Administration

Simple d'application

L'exploitation des menus produits forestiers est généralement composée de plusieurs petits producteurs dispersés et difficilement contrôlables.

Une taxe simple et peu élevée et facilement percevable est nécessaire pour éviter l'évasion

- trop basse parce qu'elle provoque la surexploitation de menus produits forestiers.

### 3. Redistribution des revenus

- très bonne parce que cette taxe qui est basse
- encourage la production
- peut diminuer les importations, des produits pétroliers la production de bois de feu
- profite à la population rurale à bas revenu

#### 7.2.8 Commentaire et suggestion d'ordre fiscal

- La taxe de superficie qui est aujourd'hui de l'ordre de 0,147\$ par 100 hectares continue à favoriser le gèle de territoires forestiers de la République Démocratique du Congo.

Suggestion:

- Soit procéder par adjudication forestière
- Soit par fixation de la taxe en fonction des tables de stock ou des volumes par strates de la forêt pour qu'elle puisse refléter plus ou moins la valeur de l'usage alternatif de la concession
- La taxe sur permis de coupe peut être maintenue à son niveau actuel.
- La taxe d'abattage perçue par les entités décentralisées (en province) favorise aujourd'hui la fraude fiscale parce qu'il n'existe plus aucun moyen de suivi ni de contrôle sur le terrain. Seule la bonne foi des exploitants compte. Pourtant elle constitue une brèche ouverte pour mettre en place une gestion participative des ressources forestières avec les populations riveraines qui seraient bénéficiaires de ces taxes.
- Il en est de même des autres taxes provinciales et agricoles qui varient avec les provinces. Il y a lieu d'harmoniser celles qui sont justifiables et de supprimer celles dont l'intérêt en semble pas se justifier comme celle dite «agricole» dans un secteur forestier.
- La taxe de redevance sur les produits de bois exportés. Cette taxe perçue par le FRCF constitue la majeure partie des revenus forestiers à l'Etat congolais. Elle peut encore en produire davantage si elle est fixée par rapport au prix du marché au lieu du prix FOB en République Démocratique du Congo.
- La taxe rémunératoire doit refléter les coûts et être ajustée en fonction de la variation des services octroyés au lieu d'être forfaitaire.
- La taxe sur les menus produits forestiers peut être maintenue basse parce que trop élevée ne réduira pas le risque de surexploitation des ressources mais entraînerait l'évasion fiscale.

- La taxe sur les équipements peut être utilisée comme incitatif au renouvellement des équipements forestiers plus performants. Elle peut être supprimée pour l'entrée des équipements neufs.  
En revanche, nous recommandons, compte tenu de la dispersion de leurs exploitants et leur incontrôlabilité, que l'Administration forestière puisse finaliser leur recensement déjà amorcée, organiser ces innombrables petits exploitants qui prélèvent annuellement des volumes de bois estimés 2 à 3 fois plus importants que celui de bois d'œuvre prélevé par les industriels du bois.  
L'objectif étant de fiscaliser ce secteur dont les activités continuent à échapper au contrôle de l'Etat.

La fiscalisation de ce secteur dit INFORMEL permettra:

- d'élargir l'assiette fiscale de l'Etat qui en a largement besoin
- d'établir la justice au sein de la population<sup>12</sup> de faire bénéficier à ce secteur les avantages prévus par la loi fiscale de la République Démocratique du Congo.

### 7.2.9 Commentaire et suggestions d'ordre général

L'économie forestière de la République Démocratique du Congo, tout comme son économie tout court est une économie essentiellement tournée vers le commerce extérieur. Ce qui implique également une politique fiscale forestière favorable à l'expansion de l'industrie et à l'augmentation significative des volumes des exportations.

Or, un coup d'œil rapide sur les exportations de bois de la République Démocratique du Congo pour la période de 1994-1998 révèle une certaine stagnation pour les 3 premières années de cette période et une baisse brutale de près de 50% pour les 2 dernières années. Cela est également vrai pour les valeurs de ces exportations. Si la baisse peut être attribuée aux différentes guerres qui paralysent l'économie de la République Démocratique du Congo, la stagnation qui s'observe même sur la période pré-guerres peut être attribuée à l'absence d'une politique forestière orientée vers le renouvellement et l'expansion des équipements forestiers.

**Tableau 11** Statistiques d'exportation de bois de 1994 à 1998

Année	GRUMES		SCIAGES	
	VOLUME (m3)	VALEUR (FB)	VOLUME (m3)	VALEUR (FB)
1994	111.589,082	580.184.368	58.352,426	349.363.156
1995	97.156,301	513.063.435	38.333,814	413.514.787
1996	112.687,618	554.775.125	57.112,325	902.561.333
1997	64.372,912	313.754.740	20.520,087	246.373.853
1998	45.591,414	228.729.204	18.816,263	211.248.017

Source: FRCF - Note: Les prix mercuriales du bois de la République Démocratique du Congo sont libellés en Franc Belge.

<sup>12</sup> BUABUA WA KAYEMBE : in Fiscalisation de l'économie informelle de la République Démocratique du Congo P. 121

Pour cela nous suggérons:

### **A COURT TERME**

- l'évaluation de la taxe de redevance sur les grumes exportées, actuellement fixées à 4% ad valorem alors que l'Indonésie en prélève 20% ad valorem, cela en attendant que l'industrie de la République Démocratique du Congo devienne mature .

### **A LONG TERME**

- Suppression totale de l'exportation de grumes de la République Démocratique du Congo . En 1982, l'Indonésie réservait les quotas d'exportation des grumes aux seules entreprises construisant des usines dans les pays. En 1985, l'interdiction d'exportation des grumes devait totale.  
Résultat: De 40 unités où il était en 1981, le parc industriel indonésien est passé à 107 unités en 1987, soit 37% d'augmentation<sup>13</sup>.  
Plus près de nous au Cameroun, des mesures semblables prises en 1982 ont incité les exportateurs de grumes à se convertir en industriels du bois<sup>14</sup>.  
Pour la République Démocratique du Congo , ces incitatifs peuvent être appliqués sur les grumes de plus grande valeur telle que l'Afromosia, le Wenge, le Doussie et le Longhi

### **POINTS FAIBLES DU SYSTEME**

- Multiplicité des taxes
- Absence de suivi et de contrôle avec comme conséquence: fraude fiscale à tous les niveaux particulièrement en forêt et dans les ports de sortie.
  - Sous-évaluation qualitative et quantitative des produits
  - Assimilation de la qualité «Export à la qualité Loyale et marchande
  - Cubage sous-aubier au lieu de cubage sous-écorce ce qui est préjudiciable pour le pays producteur et le transporteur maritime.
- Gel de concession forestière par le bas niveau de la taxe de superficie

### **POINTS FORTS DU SYSTEME**

- Apport substantiel de revenu à l'Etat
- Le système est à la fois redistributif tant horizontalement que verticalement par le bas niveau de la plupart de ces taxes
- Incitatif
- Simple d'application dans la majorité de ses taxes

---

<sup>13</sup> et 2 Marchés tropicaux n°2295 (octobre 1989)

<sup>14</sup> Rapport FAO-FMI p. 19

## LE SUIVI

Le suivi laisse à désirer :

Le gouvernement pourrait augmenter les recettes qu'il perçoit en augmentant l'efficacité du recouvrement et en élargissant l'assiette fiscale au secteur forestier informel.

### Recommandation

- Maintenir bas le nombre de taxes
- Elever les taxes sur produits brut (grumes)
- Motiver et équiper l'administration fiscale
- Réactiver le mécanisme de suivi et de contrôle

### 7.3 *Impact du régime fiscal forestier sur l'Administration forestière*

- Amélioration de la gestion par l'encouragement à utiliser les essences secondaires dites «autres essences»
- Perte de compétitivité des produits sur le marché extérieur en rapport avec la multiplicité des taxes
- Epuisement des ressources par les exploitants des menus produits forestiers
- Exploitation effrénée des ressources bon marché avec menaces de disparition de certaines espèces endémiques (de la flore et de la faune)
- Destruction des forêts par les détenteurs des licences d'achat et de vente de bois ou de charbon de bois
- Mécanisme spécifique de protection des ressources forestières
  - Quota d'exportation lié à certaines essences comme le Limba
  - Exigence d'un permis spécial pour l'exploitation de certaines essences telle que le Wenge
  - L'interdiction d'une exploitation industrielle de certaines essences comme l'Ebène\*
- L'incitation pour la bonne gestion est moins
- l'inefficacité y est aussi par manque de suivi. L'effet des taxes peut être considéré comme équitable mais l'efficacité économique est affectée par l'existence d'un service spécialement chargé du recouvrement forcé des taxes
  - Recommandation: il faut user des mesures conservatoires des ressources en attendant la promulgation de la loi forestière
- Réduire autant que possible, le nombre de taxes en fonction de l'âge de l'industrie forestière du pays

### 7.4 *Dépenses publiques en matière d'Administration forestière*

- L'étape de la mise en œuvre des critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts n'est pas encore franchie en République Démocratique du Congo à cause des hésitations du bailleur de fonds (USAID) consécutifs à la guerre qui paralyse le pays. Il me semble donc prématuré de parler financement avant la fin de la guerre.

### Problèmes critiques qui gêneraient le financement

- Absence d'autonomie budgétaire pour certains services forestiers
- Centralisation à outrance des recettes vers une caisse centrale dont les décaissements toujours tardifs paralyse toute activité planifiée
  - Recommandation
    - Financement interne
      - Rétrocéder 50% des recettes au Service générateur ou
      - Centraliser seulement 50% des recettes perçues
      - Mettre en place un mécanisme de contrôle rigide de l'utilisation
    - Financement extérieur
      - Utiliser un «budget pour ordre» accompagné d'un mécanisme de contrôle rigide

### 7.5 *Impact d'autres mesures fiscales*

- La recherche des nouvelles terres agricoles dans le cadre du programme d'autosuffisance alimentaire s'accompagne de la destruction de la forêt
- L'agriculture sur brûlis qui défriche les forêts
- L'action bienfaitrice de l'introduction de la pratique agroforestière dans l'agriculture villageoise

### 7.6 *Attitude face au changement*

Le gouvernement de la République Démocratique du Congo a accueilli favorablement l'avènement de l'A.D.F et son attitude positive est témoignée par sa volonté affichée d'être présent à toutes les rencontres dans ce domaine en dépit des difficultés conjoncturelles .

Il y va de l'avenir socio-économique et environnemental de la République Démocratique du Congo et de l'humanité tout entière.

Le soutien global du gouvernement au secteur forestier est de l'ordre de 2% du budget de dépenses. (Réf. Budget de dépenses exercice 2000).

Le secteur utilise un personnel estimé à 3.581 agents et il est toujours cité dans les discours de politique générale.

Deux forums ont été organisés en mai 2000 avec le concours de la FAO et du PNUD sur la politique forestière du pays.

Il est opportun d'apporter les améliorations suggérées ci-dessus pour accroître la contribution des ressources forestières au financement de l'A.D.F

## 7.7 Conclusion

Il y a exactement dix ans, nous pouvions conclure avec J. Ouellet dans son ouvrage «Proposition d'un système de suivi des recettes» (février 1991) que même le meilleur régime fiscal forestier qui puisse exister ne peut être applicable avec succès en République Démocratique du Congo alors République du Zaïre.

Cela compte tenu d'un nombre élevé des obstacles à surmonter pour maîtriser les recettes forestières du pays.

Aujourd'hui, depuis les changements politiques intervenus à la tête du pays, il y a lieu de constater que quelque chose a changé, mieux encore, certaines paramètres fiscaux et non-fiscaux ont changé notamment:

1. la volonté politique de mieux faire est affichée
2. la création de la DGRAD qui canalise aujourd'hui toutes les recettes vers la caisse de l'Etat
3. la restructuration du Ministère en charge des forêts pour le rendre plus performant
4. l'élaboration d'une nouvelle loi forestière qui attend sa promulgation pour remplacer la vieille loi des années 1941

Sont autant d'éléments qui militent en faveur de l'éclosion d'une nouvelle mentalité, créatrice d'un esprit nouveau dans la gestion de la chose publique.

En dépit de la conjoncture économique difficile que traverse la République Démocratique du Congo, nous pensons que l'industrie forestière est encore capable d'apporter sa contribution de plus en plus élevée à l'économie de ce pays.

Quitte à élaguer le régime fiscal actuel pour le débarrasser de tous ses aspects contraignants:

- harmoniser les taxes provinciales;
- réévaluer et légaliser les royalties
- obtenir la promulgation de la nouvelle loi forestière
- supprimer le double emploi de certaines taxes comme celles de la CCA (6,75% et 18%)
- fiscaliser le secteur forestier informel pour:
  - élargir l'assiette fiscale de l'Etat
  - établir la justice fiscale au sein de la population
  - faire bénéficier au secteur informel les avantages fiscaux prévus par la législation fiscale
- supprimer les droits d'entrée sur les équipements forestiers nouveaux
- augmenter raisonnablement les taxes de droit de sortie pour les grumes
- réévaluer le FRCF conformément à l'ordonnance loi le créant.

Débarrassé ainsi de toutes ses pesanteurs fiscales et non-fiscales contraignantes, associé aux paramètres non fiscaux et harmonisé avec les autres systèmes fiscaux forestiers de la sous-région, le régime fiscal forestier de la République Démocratique du Congo peut devenir à la fois une source importante de financement pour l'aménagement durable des ressources forestières et un élément d'intégration et de cohésion sous-régionale.



Gérées durablement, les immenses ressources forestières de la République Démocratique du Congo sont capables de contribuer efficacement au maintien du délicat équilibre entre la conservation de la nature, le développement socio-économique des populations de ce pays et la qualité de l'environnement pour le plus grand nombre des êtres vivants, des générations présentes et avenir.



## **BIBLIOGRAPHIE**

**Le Management fiscal et la rentabilité d'une entreprise** (Augustin DIMANDJA)

**Marchés tropicaux supplément au n° 2295** (octobre 1989) Travail de fin d'étude

**Christelle MACHOZI**, in analyse comparative de la Fiscalité Forestière dans la mobilisation de recettes imposables en République Démocratique du Congo au Cameroun et au Gabon (1999)

**BUABUA WA KAYEMBE M.**, in la Fiscalisation de l'économie informelle au Zaïre (1995)

**Proposition sur la taxation forestière au Zaïre** (J. Ouellet 1989)

**Système de suivi de recettes forestières en République Démocratique du Congo** (J.Ouellet 1989)

**Transformations économiques**, Fascicule 5, INADES.Formation 1974

**Rapport du Programme de Coopération FAO Banque Mondiale n°105/86 CP-ZAI 26**, 1986

**Guide de l'Exploitant Forestier**, deuxième édition 1986.

**Textes de réglementation forestière**, (Ordonnance Arrêté ministériels et autres Décisions)



## **LISTE DES RAPPORTS PRESENTES LORS DU PROGRAMME SUR LE FINANCEMENT DE L'AMENAGEMENT DURABLE DES FORETS**

- Whiteman, A**, 2001, Le financement de l'aménagement durable des forêts : contraintes et opportunités, Document de travail sur le financement de l'aménagement durable des forêts: FSFM/WP/01, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Federal Department of Forestry, Nigeria**, 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'état en faveur du secteur forestier au Nigeria, Document de travail sur le financement de l'aménagement durable des forêts: FSFM/WP/02, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Maile, N**, 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'état en faveur du secteur forestier en Lesotho, Document de travail sur le financement de l'aménagement durable des forêts: FSFM/WP/03, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Bekele, M**, 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'état en faveur du secteur forestier en Ethiopie, Document de travail sur le financement de l'aménagement durable des forêts: FSFM/WP/04, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Hamissou, G**, 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'état en faveur du secteur forestier au Niger, Document de travail sur le financement de l'aménagement durable des forêts: FSFM/WP/05, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Maiga, Alassane B**, 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'état en faveur du secteur forestier au Mali, Document de travail sur le financement de l'aménagement durable des forêts: FSFM/WP/06, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Elie Kabongo Tshikala**, 2001, Régime fiscal forestier et dépenses de l'état en faveur du secteur forestier en République démocratique du Congo, Document de travail sur le financement de l'aménagement durable des forêts: FSFM/WP/07, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.