

LA TAXATION DU BOIS ARTISANAL À L'EST DU CONGO

par Omer Kambale Mirembe

Abstract

This paper focuses on the timber sector in Mambasa territory to throw light on legal and illegal taxes, fees and charges on artisanal logging, on the domestic and cross-border timber trades. It aims to explain, on the one hand, which taxes are collected from timber exploitation and trade and, on the other hand, which formal and informal practices are used by the actors involved.

1. INTRODUCTION

Après les minerais, le bois constitue la deuxième ressource naturelle très exploitée en République démocratique du Congo (RDC). Trois provinces sont principalement couvertes de forêt : Équateur, Orientale et Bandundu. La superficie de la forêt congolaise est estimée à 155 millions d'hectares.¹ Une partie des 99 millions d'hectares des forêts denses humides couvre le territoire de Mambasa, qui est le plus vaste du district de l'Ituri, en province Orientale. Cet article porte sur le bois d'œuvre artisanal exploité au sein de ce territoire. En effet, le bois scié commercialisé au nord-est du Kivu ou exporté vers les pays est-africains provient surtout de la grande zone d'exploitation forestière située autour de la route allant de Komanda à Kisangani.

La littérature porte peu d'attention à l'exploitation artisanale. Elle s'intéresse plus à l'exploitation industrielle. Aujourd'hui, l'exploitation artisanale constitue le mode de production de bois scié le plus usité en RDC.² Trois critères la caractérisent : elle est limitée aux forêts gérées par les communautés locales, et autorisée par l'administration provinciale et non centrale sur une superficie limitée; enfin elle ne peut utiliser que la scie en long ou la tronçonneuse mécanique. L'intérêt pour l'exploitation artisanale dans cette partie orientale du Congo est justifié par son importance. À ce sujet, Lescuyer *et al.* notent que le secteur artisanal est en expansion dans le territoire de Mambasa et demeure tourné vers les marchés du Kivu et surtout des pays voisins, notamment l'Ouganda.³ Ce lien avec l'exportation est important alors que l'artisanat est souvent considéré comme limité à la

¹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, CONSERVATION DE LA NATURE ET TOURISME, WORLD RESOURCES INSTITUTE, *Atlas Forestier de la République démocratique du Congo*, WRI, 2010.

² RESOURCE EXTRACTION MONITORING, *Dérives de l'exploitation forestière artisanale en RDC*, Kinshasa, OI-FLEG, décembre 2012, p. 4.

³ LESCUYER, G. *et al.*, "Le secteur informel du sciage artisanal en RD Congo : L'enjeu d'une analyse nationale", in BENNEKER, C., ASSUMANI, D.-M. *et al.* (eds.), *Le bois à l'ordre du jour. Exploitation artisanale de bois d'œuvre en RD Congo : Secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises*, Wageningen, Tropenbos International, 2012, p. 33.

production pour le besoin local. Dans cette partie de la forêt de l'Ituri, l'exploitation forestière artisanale consiste à abattre les arbres, scier les planches et les transporter vers les lieux de commercialisation. Notre étude ne concerne donc pas l'exploitation du bois de feu mais celle du bois d'œuvre.

Cet article brosse une typologie des taxes, droits et redevances sur l'exploitation, la commercialisation et l'exportation du bois artisanal. Contrairement à Christian Hansen et Jens Lund, pour qui, « studies of timber taxation in developing countries have consistently revealed a low level of taxes »⁴, notre étude met en exergue la multiplicité des prélèvements fiscaux et parafiscaux du bois d'œuvre à l'est du Congo. Debroux *et al.* ont constaté à juste titre que les exploitants artisanaux « pay significant sums in taxes to local authorities, as well as royalties to local chiefs ».⁵

Par ailleurs, certaines études confinent l'exploitation artisanale de bois dans l'économie informelle voire illégale. Ainsi Benneker et Assumani font remarquer que, malgré des quantités considérables de bois d'œuvre coupées et exportées, le secteur artisanal est caractérisé par une économie parallèle en pleine croissance.⁶ Dans le même ordre d'idées, Debroux *et al.* affirment : « most small-scale loggers can be classified as belonging to the informal sector because they lack licences from central government ».⁷ Notre article cherche au contraire à montrer que l'exploitation artisanale de bois n'évolue pas totalement en dehors du cadre légal. Les pratiques des entrepreneurs du secteur sont à l'interface entre le formel et l'informel. Elles se situent dans une sorte de « zone grise », décrite par Maldonado⁸, où les seuils de conformité aux normes sont variables. Cette ambiguïté se développe dans le contexte d'une faiblesse de l'État dont certaines administrations ou certains agents n'appliquent pas intégralement la réglementation.

Notre analyse, davantage qualitative, est centrée sur la typologie de taxes d'une part et d'autre part sur les pratiques des acteurs. Au plan méthodologique elle est basée sur des entretiens.⁹ L'intérêt a porté sur la fiscalité et la parafiscalité de l'exploitation, de la commercialisation et de l'exportation du bois artisanal. En pratique, certains entrepreneurs sont à la fois exploitants, acheteurs et exportateurs. Dans le domaine du bois, comme

⁴ HANSEN, C. P., LUND, J. F., "The political economy of timber taxation: The case of Ghana", *Forest Policy and Economics*, vol. 13, 2011, p. 630.

⁵ DEBROUX, L., *et al.* (eds.), *Forests in post-conflict Democratic Republic of Congo. Analysis of a priority agenda*, Jakarta, Center for International Forestry Research, 2007, p. 7.

⁶ BENNEKER, C., ASSUMANI, D.-M. *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 2.

⁷ DEBROUX, L. *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

⁸ MALDONADO, C., *Entre l'illusion de la normalisation et le laissez-faire : vers la légalisation du secteur informel*, Montréal, GIM, 2000, p. 13.

⁹ Nous avons effectué la recherche de terrain au nord-est du Congo en novembre et décembre 2012. Nous nous sommes entretenus avec des exploitants artisanaux, des exportateurs du bois, des déclarants en douanes et des agents des administrations publiques à Mambasa, Luna, Butembo, Beni et Kasindi.

dans d'autres en RDC, il y a un déficit des données fiables des administrations publiques. Ainsi l'aspect quantitatif de notre analyse est basé sur les informations fournies par les enquêtés, quelques rapports, la réglementation tarifaire et nos propres évaluations. Nous avons par ailleurs effectué une observation indirecte à Luna, principal poste de contrôle et de perception des taxes sur le bois, à la frontière entre la province Orientale et celle du Nord-Kivu, sur la route menant à Mambasa.

La première section de cet article résume le cadre de régulation de l'exploitation artisanale du bois. La seconde esquisse une typologie des taxes, droits et redevances prélevés sur l'exploitation et la commercialisation de bois. La troisième signale les prélèvements effectués sur l'exportation du bois, et décrit les pratiques informelles de sortie de bois à l'est de la RDC. La dernière section pose la question des retombées de la fiscalité et de la parafiscalité forestières.

2. L'EXPLOITATION FORESTIÈRE ARTISANALE : CADRE JURIDIQUE

Il est important de prime abord de comprendre comment sont organisées l'exploitation forestière artisanale et la taxation y afférente. L'exploitation forestière est régie par le code forestier.¹⁰ Il distingue les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente. Les forêts des communautés locales font partie de cette dernière catégorie. En effet, les forêts congolaises sont la propriété de l'État, mais la loi attribue aux communautés locales des concessions forestières qu'elles possèdent en vertu de la coutume.¹¹ Ainsi la majeure partie des forêts relèvent du régime coutumier. Les délimitations sont basées sur des ententes verbales et des traditions.¹² En effet, le cadastre forestier n'a pas encore délimité exactement les zones de chaque catégorie de forêt, particulièrement en province Orientale.

L'exploitation forestière artisanale présente trois caractéristiques. D'abord, elle ne porte que sur le bois situé en forêts communautaires. Selon l'article 112 du code forestier, outre les droits d'usage, les communautés locales ont le droit d'exploiter leur forêt. Cette exploitation peut être faite soit par elles-mêmes, soit par l'intermédiaire d'exploitants privés artisanaux. Les superficies à exploiter sont attribuées par négociation, de gré à gré entre les familles ou les clans propriétaires forestiers et l'exploitant artisanal. Les pratiques sont similaires au Congo Brazzaville où les arbres sont abattus dans des zones qui relèvent de la gestion de l'État mais où, en pratique, c'est

¹⁰ Loi n° 011/2002 du 29 août 2002.

¹¹ Article 7 du code forestier.

¹² COUNSELL, S., *Gouvernance forestière en République démocratique du Congo. Le point de vue d'une ONG*, Moreton-in-Marsh/Bruxelles, FERN, mars 2006, p. 15.

la possession coutumière – de type clanique, lignagère ou familiale – des terres qui autorise l'accès à la ressource pour les populations locales.¹³

Ensuite, l'autorisation d'exploitation relève du gouverneur de province et non de l'administration centrale. En effet, dans le cadre du processus de décentralisation, certaines prérogatives de gestion forestière sont dévolues aux provinces. L'exploitant artisanal, une personne physique congolaise, doit être agréé par le gouverneur de province. En plus, c'est ce dernier qui lui délivre le permis de coupe artisanale, qui est valable pour une année et ne peut couvrir une superficie supérieure à 50 hectares. Un exploitant artisanal n'a droit tout au plus qu'à deux permis par an.¹⁴ Par ce critère, le centre de décision est rapproché des exploitants dans le but de faciliter les démarches administratives. En effet, l'éloignement du centre de délivrance de ces autorisations par rapport au lieu d'exploitation occasionne une lourdeur de procédure administrative qui peut obliger les exploitants artisanaux même de bonne foi à travailler dans l'illégalité.¹⁵ En plus, ce critère confère aux provinces des actes qui leur rapportent des revenus. L'organisation de l'exploitation forestière industrielle relève du pouvoir central.

Enfin, l'exploitation artisanale ne peut utiliser qu'une scie en long ou une tronçonneuse mécanique.¹⁶ Ce critère prévient en quelque sorte une surexploitation des forêts communautaires.

L'exploitation artisanale est effectuée légalement sur base de trois documents : le contrat d'exploitation conclu avec les communautés locales, l'acte d'agrément de l'artisan et le permis de coupe artisanale délivrés par le gouverneur de province. Cependant, l'article 11 de l'arrêté du ministère de l'Environnement du 12/04/2007¹⁷ fixe le montant à payer pour commercialiser et exporter le bois produit par un exploitant artisanal qui doit détenir une autorisation de coupe du ministère de l'Environnement. Il s'agit là d'un conflit de compétences non encore résolu entre le ministère et la province, en matière de permis de coupe artisanale.

Dans la pratique, trois institutions interviennent dans l'exploitation artisanale du bois. Les institutions coutumières locales octroient des superficies de bois. La province est le principal organe d'agrément des exploitants artisanaux et de délivrance des autorisations d'exploitation. Le ministère de l'Environnement, à travers son administration en province,

¹³ LESCUYER, G., YEMBE-YEMBE, R. I., CERRUTI P. O., *Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo. État des lieux, opportunités et défis*, Document Occasionnel 71, Bogor, CIFOR, 2011, p. 14.

¹⁴ Arrêté ministériel no 035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière, articles 3 à 8.

¹⁵ ESUKA ALFANI, J. C., "La décentralisation et la gouvernance de l'exploitation de bois en République Démocratique du Congo : Aspects juridiques et financiers", in BENNEKER, C., ASSUMANI, D.-M. *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 49.

¹⁶ Article 23 du code forestier.

¹⁷ Arrêté ministériel n° 0011/CAB/MIN/ECN-EF/2007.

constitue le principal intervenant technique pour la délimitation des superficies, la gestion des dossiers, le suivi des exploitations et le paiement des taxes. C'est en fait la principale administration forestière au niveau local. Elle est du ressort de la direction de la gestion forestière (DGF) au sein du ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme (MECNT). En province, en plus des bureaux déconcentrés du service de l'environnement, on trouve ceux du Fonds forestier national (FFN¹⁸). C'est un établissement public à caractère technique et financier, sous tutelle du ministère de l'Environnement. Sa principale mission est d'assurer le financement des pépinières d'essences ligneuses, des opérations de reboisement, d'aménagement forestier et de toute opération de nature à contribuer à la reconstitution du capital forestier.

Ces institutions effectuent également des prélèvements fiscaux et parafiscaux. Les autorités coutumières prélèvent essentiellement la redevance d'accès aux forêts communautaires. La province tire des revenus des droits d'autorisation d'exploitation, mais aussi des taxes d'abattage et d'évacuation de bois scié. En effet, dans le cadre de la décentralisation, certains actes jadis encadrés par la direction générale des recettes administratives et domaniales (DGRAD) sont actuellement collectés par les provinces.¹⁹ L'administration centrale, à travers le Service de l'environnement, le Fonds forestier national et d'autres administrations impliquées, opère le plus de prélèvements sur le secteur forestier.²⁰ Les produits des taxes devraient être versés au Trésor public et répartis comme suit²¹ :

1°) la redevance de superficie concédée : 40 % aux entités administratives décentralisées de provenance des bois ou des produits forestiers, à raison de 25 % à la province et de 15 % à l'entité décentralisée concernée ; et 60 % au Trésor public ;

2°) la taxe d'abattage : 50 % au Fonds forestier national et 50 % au Trésor Public ;

3°) taxes à l'exportation : 100 % au Trésor public ;

4°) taxes de déboisement : 50 % au Trésor public et 50 % au Fonds forestier national.

Les fonds résultant de cette répartition en faveur des entités administratives décentralisées, devraient être affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire, ce qui n'est souvent pas le cas. Dans ce cadre d'aucuns suggèrent une réelle

¹⁸ Créé par décret n° 09/24 du 21/05/2009.

¹⁹ Note circulaire n° 002/CAB/MIN/FINANCES/2011 du 10 février 2011 relative aux modalités pratiques de prise en charge par les provinces des actes générateurs attachés à leurs compétences exclusives.

²⁰ Arrêtés interministériels n° 006/CAB/MIN/ECN-EF/2007 et n° 004/CAB/MIN/FINANCES/2007 du 08 mai 2007.

²¹ Articles 121 et 122 du code forestier.

décentralisation de la gestion forestière et une mise en œuvre effective de la réglementation forestière.

Par ailleurs, on peut noter certains chevauchements. Par exemple, le permis de coupe délivré par le gouverneur de province autorise d'abattre les arbres. Mais en plus le Fonds forestier national et la Direction des recettes de la Province Orientale (DRPO) font payer la taxe d'abattage. Il s'agit pourtant d'une même cause de taxation.

Le bois scié artisanal peut être vendu à l'intérieur du pays ou à l'étranger. Dans le premier cas, les conditions légales de commercialisation sont alors requises. C'est le cas de la souscription annuelle auprès du ministère de l'Environnement d'une licence d'achat et de vente de bois. Dans le second cas, ce ministère octroie une licence annuelle d'exportation de bois. En plus, la réglementation de change doit être respectée pour l'exportation. Elle prévoit la souscription préalable auprès d'une banque agréée de la déclaration modèle « EB ». Le contrat de vente, la facture, le certificat de vérification et le certificat de qualité sont parmi les documents qui sont joints à la demande de cette souscription. Ce cadre contraignant et normatif est souvent difficile à respecter intégralement pour le bois artisanal, exploité et commercialisé surtout par des petits et moyens entrepreneurs.

L'exploitation artisanale de bois à l'est du Congo est caractérisée par la présence de multiples institutions intervenantes. On peut y déceler un dualisme institutionnel dans la mesure où la coutume continue à régir les forêts de communautés locales, mais c'est l'administration moderne qui régir les autres aspects de l'exploitation, de la commercialisation et de l'exportation du bois.

Le code forestier existe certes, mais il manque encore des lois sur les modalités d'attribution des forêts des communautés locales. Benneker, Assumani *et al.* font remarquer à ce sujet que la réglementation de l'exploitation artisanale est restée imprécise ou incomplète jusqu'à ce jour malgré les quantités considérables de bois d'œuvre coupées et exportées.²² L'exploitation artisanale manque de cadre légal spécifique clair. En réalité, des permis sont octroyés à des exploitants non agréés, il y a une absence de contrôle de la fiscalité de ces artisans du fait de la multitude des intervenants. Dans le même ordre d'idées, Jean Claude Esuka Alfani note que le code forestier publié en août 2002, n'ayant énoncé que les grandes lignes de la gouvernance forestière, a besoin d'être complété par des textes réglementaires visant à clarifier certains thèmes et points précis. On compte à ce jour une quarantaine de textes d'application déjà publiés. Mais malgré l'existence d'un tel arsenal juridique pour assainir le secteur, l'exploitation artisanale du bois semble encore souffrir d'un déficit de réglementation.²³

²² BENNEKER, C., ASSUMANI, D.-M. *et al.* (ed.), *op. cit.*, p. 1-2.

²³ ESUKA ALFANI, J. C., *op. cit.*, p. 42.

Pour pallier l'absence de statistiques fiables, le gouvernement de la RDC a signé en 2010 un contrat avec la Société générale de surveillance (SGS), dans le cadre du programme national de contrôle de la production et de la commercialisation du bois. Cette multinationale de service est spécialisée dans l'inspection et la certification. Elle est chargée d'effectuer l'enregistrement des flux de bois qui sortent de la RDC et d'en assurer la traçabilité pour le compte de l'administration forestière congolaise.²⁴ La traçabilité suppose le mesurage et le cubage du bois à l'exportation. Par ailleurs cette traçabilité permet de savoir si celui qui exporte est en règle avec la réglementation du commerce extérieur et du change. Depuis juin 2012, la SGS est en phase d'implantation au nord-est du Congo. Elle prévoit deux sites de contrôle au scanner à Beni et Bunia, et des sites d'inspection aux frontières à Kasindi et à Mahagi.

3. DES TAXES, DROITS ET REDEVANCES SUR L'EXPLOITATION ET LA COMMERCIALISATION

L'exploitation et la commercialisation du bois artisanal sont soumises au paiement de multiples taxes, redevances et droits. L'octroi de superficie de bois à exploiter dans une forêt communautaire suit une procédure au cours de laquelle une convention d'exploitation ou *mapatano*²⁵ est conclue entre l'exploitant et les chefs des clans qui sont les ayant-droits forestiers.²⁶ L'exploitant s'acquitte de la redevance coutumière pour la superficie concédée. Il s'agit souvent des biens selon le cahier des charges des propriétaires forestiers : par exemple, d'après l'étendue de la concession, une quantité de tôles ondulées pour une école ou un centre de santé du village, des machines à coudre, de l'argent, etc. En plus, l'exploitant offre des aliments (riz, viande...) et de la boisson pour organiser une fête de circonstance dans le village. En pratique, le droit d'accès à 100 hectares requiert souvent un paiement de plus ou moins 1000 dollars. L'exploitant a le droit d'exploiter les arbres sur pied sur la superficie convenue, jusqu'à l'épuisement du contenu ligneux. À l'expiration de la convention, la concession revient aux propriétaires coutumiers.

Mais cette convention doit être approuvée successivement par le chef de groupement, celui de chefferie et l'administrateur de territoire. À cet effet, chacun des signataires reçoit 200 à 300 dollars, d'après la superficie. Selon l'article 113 du code forestier, le contrat d'exploitation de forêt des communautés locales est subordonné à l'approbation de l'administration forestière au niveau local. Ainsi les techniciens du service de

²⁴ Entretien à Kasindi avec le responsable local de la SGS.

²⁵ 'Accord' en swahili, langue véhiculaire à l'est du Congo.

²⁶ La convention peut être orale mais, selon l'article 112 du code forestier, l'exploitation artisanale des forêts des communautés locales est faite en vertu d'un accord écrit.

l'environnement procèdent d'abord à l'arpentage de la concession ; ils exigent des frais de 200 dollars pour 100 hectares. Ce service complète ensuite un permis d'exploitation, envoyé à la province pour signature. Les frais s'élèvent ici à 250 dollars. Enfin, le service délimite administrativement la concession octroyée.

Le permis d'exploitation artisanale du bois délivré par la province est renouvelable annuellement. Il en est de même de l'agrément provincial de l'exploitant artisanal dont les droits sont de 500 dollars. Durant l'exploitation du bois, le Fonds forestier national prélève 500 dollars de taxe annuelle d'abattage.

Les différents prélèvements sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 1. Taxes, droits et redevances de superficie et d'exploitation

ADMINISTRATION	TAXES, DROITS, REDEVANCES EN USD
autorités coutumières locales (propriétaires de forêt communautaire)	contrat de droit d'exploitation de forêt communautaire : 1000\$ (pour 100 ha) en cadeaux et infrastructures
chef de groupement, chef de chefferie et administrateur de territoire	reconnaissance du contrat de droit d'exploitation de forêt communautaire : 300\$
administration de l'environnement (territoire de Mambasa)	arpentage de la superficie concédée : 200\$
	constitution de dossier de demande de permis de coupe : 100\$
Province	taxe d'agrément (annuel) de l'exploitant artisanal : 500\$
	taxe sur permis de coupe (annuel) : 250\$
Fonds forestier national	taxe d'abattage (annuel) : 500\$
paiements informels	650\$
total	3500\$

Source : les exploitants, les services publics et nos estimations.

Au prix moyen de 150 dollars le mètre cube à Mambasa, ces prélèvements représentent plus ou moins 13 % du coût de revient.

À Mambasa, entre 60 et 80 exploitants souscrivent régulièrement des documents d'exploitation. La plupart travaillent trois à quatre mois, le temps d'épuiser les arbres de la superficie qui leur a été concédée. Le nombre des exploitants est en baisse ces derniers mois suite à plusieurs facteurs.²⁷ Avec la déforestation croissante, les arbres exploitables sont localisés de plus en plus loin des routes d'évacuation, ce qui augmente les coûts d'exploitation.

²⁷ Entretien avec des exploitants à Mambasa.

Par ailleurs, la présence d'une milice dans une partie de la forêt en territoire de Mambasa depuis fin 2012 insécurise les lieux de production de bois.

Les exploitants de Mambasa sont regroupés au sein de l'Association des exploitants artisanaux et acheteurs de bois scié (AEAAB). Sa principale mission est de défendre les intérêts de ses membres auprès des administrations publiques. Mais elle recouvre également auprès de ses membres des taxes pour le compte de certains services taxateurs, notamment la DGI (direction générale des impôts). Elle en reçoit en retour une rétrocession. Par ailleurs, elle dispose de sa « police » qui traque dans les forêts les exploitants illégaux en vue de leur « formalisation ». Dans ce sens elle est hybride ou même ambiguë²⁸ : elle combine une logique privée de défense des intérêts des membres avec une logique publique de fiscalisation et de contrôle.

Les planches de bois scié en forêt sont transportées manuellement par des porteurs ou à vélos, jusqu'au lieu de chargement à bord des camions. Le bois scié est acheté par des négociants grossistes ; ils le revendent à Bunia, Butembo et Beni ou l'exportent vers les pays est-africains. Ils paient une taxe de 2500 dollars au ministère de l'Environnement pour la licence annuelle d'achat et de vente de bois. D'autres taxes sont prélevées au chargement du bois et au cours du transport. Le service de l'environnement de la province Orientale fait payer 50 dollars de taxe sur chaque bon de chargement. Le Fonds forestier national prélève par mètre cube 10 dollars de taxe de reboisement et 2 dollars de taxe d'abattage. L'administration fiscale de la province Orientale²⁹ collecte par mètre cube 10 dollars de taxe sur l'évacuation du bois et 2 dollars de taxe d'abattage. L'administration coutumière locale, la chefferie, collecte 3 dollars par mètre cube à chaque évacuation de bois. À certains ponts sont postés des équipes de contrôle qui font payer 30 dollars pour excès de tonnage ; mais aucun poste n'est équipé de moyen de pesage permettant d'évaluer le poids réel des cargaisons. Par ailleurs, au niveau fiscal, les exploitations artisanales rentrent dans la catégorie des petites entreprises. Elles sont donc assujetties à l'impôt sur le revenu. Il arrive aussi que des agents de l'administration publique sollicitent et obtiennent des paiements sous forme d'achat de carburant, des unités de téléphone, des boissons lors des réunions administratives, etc. Selon les exploitants³⁰, d'autres frais illégaux sont perçus par des services tels que l'Agence nationale des renseignements, la police, les forces armées, etc. Ils sont présents aux postes de contrôle ou de perception. Sur chaque chargement de 70 mètres cubes, ils prélèvent plus ou moins 140 dollars. La

²⁸ BRANDSEN, T. *et al.*, "Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector", *Journal of Public Administration*, vol. 28, 2005, p. 751.

²⁹ DRPO : direction des recettes de la province Orientale.

³⁰ Entretiens au bureau de l'association AEAAB.

Fédération des entreprises du Congo, section du district de l'Ituri, fait payer à chaque véhicule 50 dollars de « frais de participation au fonctionnement ».

La plupart de ces taxes sont versées en cash, auprès des taxateurs ou de l'administration taxatrice. Les services taxateurs sont localisés au chef-lieu de territoire, à Mambasa et à Luna, principal poste de contrôle à la frontière entre la province Orientale et celle du Nord-Kivu, sur la principale route de l'évacuation du bois scié.

Le tableau 2 synthétise les taxes et droits perçus par diverses administrations sur la commercialisation et le transport du bois scié.

Tableau 2. Taxes et droits sur la commercialisation et le transport

COMMERCIALISATION ET TRANSPORT	
Ministère de l'Environnement	taxe sur autorisation (annuelle) d'achat et de vente de bois : 2500\$
Administration locale de l'environnement	bon de chargement de bois : 50\$
Fonds forestier national	taxe d'abattage : 2\$/ m ³ taxe de reboisement : 10\$/ m ³
Direction des recettes de la province Orientale	taxe sur évacuation de bois scié : 10\$/ m ³ taxe d'abattage : 2\$/ m ³
Chefferie	taxe sur évacuation de bois : 3\$/ m ³
PMEA (Petites et moyennes entreprises et artisanat)	exercice du petit commerce : 3\$/ m ³
DGI	impôt sur le revenu : 150\$/ an

Source : les entrepreneurs, les services publics et nos estimations.

Au prix d'achat de 180 dollars le mètre cube, le coût moyen des taxes représente presque 20 % du coût de revient. Les frais peuvent varier selon la capacité de l'entrepreneur à en négocier les montants.

4. EXPORTATION DU BOIS : TAXES ET PRATIQUES

4.1. Importance des exportations, taxes et coût de revient

Le poste frontalier de Kasindi constitue le principal point de passage de bois scié exporté. Il est situé au Nord-Kivu, à la frontière avec l'Ouganda. D'autres voies situées plus au nord sont impraticables, et ne peuvent supporter un tonnage important. Du territoire de Mambasa, le bois suit l'itinéraire routier de Lolwa, Komanda, Luna, Beni, puis Kasindi.

Selon un rapport du Fonds forestier national, direction du Nord Kivu, pour les dix premiers mois de 2012, 7 495,5 mètres cubes du Nord-Kivu et 15 031 en transit ont été exportés en passant par Kasindi. Les données synthétiques sont reprises dans le tableau qui suit.

Tableau 3. Statistiques de bois exporté via Kasindi

BOIS EXPORTÉ À PARTIR DU NORD-KIVU		BOIS EN TRANSIT	TOTAL M ³	PART EN %
essence	quantité m ³	quantité m ³		
Khaya	6 991,5	7 439	14 430,5	64,1
Entandrophragma	315	5 367	5 682	25,2
Chlorophora e.		2 090	2 090	9,3
Cordia sp	189	135	324	1,4
total	7 495,5	15 031	22 526,5	100

Source : rapport 2012 du FFN Nord-Kivu, nos calculs.

En moyenne, plus de 2 250 mètres cubes de bois scié ont été exportés mensuellement par ce poste frontalier. Il s'agit approximativement de 32 camions de 70 mètres cubes chacun, par mois. Les essences forestières les plus commercialisées sont le khaya anthoreca (acajou d'Afrique) et l'entandrophragma (sapelli). Elles représentent respectivement 64,1 % et 25,2 % des exportations.

La coopérative GEEBO (Groupe des exploitants exportateurs de bois d'œuvre) est le principal exportateur du bois artisanal dans la zone d'étude. Son exportation de 12 530 mètres cubes en 2012 représente 55,6 % de bois exporté par le poste de Kasindi au cours de cette année. En deuxième position, se range la Mutuelle des transformateurs de bois d'œuvre (MUTRABO).

L'exportation légale de bois est soumise à une autorisation d'exportation du ministère de l'Environnement dont la taxe annuelle est de 10 000 USD.³¹ L'exportateur doit par ailleurs souscrire la licence modèle « EB » validée par une banque agréée et respecter la réglementation de change. Étant donné que le bois est acheté sur le marché intérieur, les exportateurs sont soumis au paiement de diverses taxes sur la commercialisation. Par ailleurs, différentes administrations prélèvent des droits et taxes de sortie de bois. L'Office congolais de contrôle (OCC) prélève 600 dollars de frais d'inspection du lot prêt à l'exportation. Le service de l'environnement établit un procès verbal de désinfestation pour le bois destiné à l'exportation et fait payer la taxe phytosanitaire de 250 dollars, attestant que le bois est de bonne qualité et traité. Mais il ne procède à aucun traitement. Le service de commerce extérieur prélève des frais de pointage de bois destiné à l'exportation et des pénalités pour un manquement à la procédure d'exportation. Les droits de douanes sont de 6 % de la valeur fob du bois. Celle-ci est fixée par la mercuriale de l'Office congolais de contrôle par catégorie de bois. Les prélèvements d'autres services tels que l'OGEFREM et la DGI sont

³¹ Article 11 de l'arrêté ministériel n° 0011/CAB/MIN/ECN-EF/2007.

effectués par la DGDA³², pour leur compte, dans le cadre du guichet unique. D'autres services étatiques prélèvent des paiements informels de plus ou moins 500 dollars sur l'exportation de 70 mètres cubes.³³

Pour estimer le poids fiscal, nous illustrons par l'exportation au Kenya de 70 mètres cubes d'acajou d'Afrique, essence la plus commercialisée à l'est du Congo. Le bois est acheté en territoire de Mambasa. La mercuriale appliquée au poste frontalier est de 339,79 euros (ou 440 dollars au taux officiel) le mètre cube de bois avivé. En moyenne la plupart des exportateurs réalisent trois chargements par mois. On peut donc imputer à chacun une quotité des coûts annuels.

Tableau 4. Taxes et structure du coût de revient à l'exportation

POSTE	COÛT PAR POSTE EN USD	COÛT TOTAL POUR 70 M ³	PART EN %
prix d'achat	180/ m ³	12 600	40,86
<i>taxes et frais intérieurs</i>		2 820	9,15
FFN, DRPO, Environnement	2 030		
Chefferie	210		
taxes routières et stationnement	280		
frais estampillage, pointage et autres	300		
<i>taxes et droits/sortie</i>		4 316	14
droits de douanes	1 848		
quotité autorisation d'exportation	280		
taxe phytosanitaire	250		
commerce extérieur	150		
OCC inspection lot	140		
frais de sortie	308		
OGEFREM	182		
DGI	308		
prélèvements informels	850		
validation licence et frais bancaires	250	250	0,81
transport (carburant, assurance, personnel) de RDC jusqu'au Kenya	-	9 000	29,18
transit en Ouganda		850	2,8
bon de transit	150		
forfait et TVA	500		
taxes routières	200		
droits d'entrée au Kenya		1 000	3,2
total		30 836	100

Source : les exportateurs, les déclarants, les services publics et nos estimations.

³² Office de gestion de fret multimodal (OGEFREM), direction générale des impôts (DGI), direction générale des douanes et accises (DGDA).

³³ Entretiens avec des commissionnaires en douanes à Beni et Kasindi.

Le coût de revient de 70 mètres cubes au Kenya est de plus ou moins 30 836 dollars ou 440,5 dollars le mètre cube. En agrégeant les taxes et droits prélevés en RDC, en Ouganda et au Kenya, le coût fiscal et parafiscal de 8 986 dollars constitue un poids de 29,15 %. Les taxes et droits cumulés de 7 136 dollars payés en RDC en représentent plus de 79 %. En prenant en considération des prélèvements omis, les taxes et droits représenteraient vraisemblablement le tiers du coût de revient. Nos estimations approchent l'évaluation de 33 % faite par le président du GEEBO.³⁴

En RDC, le poids fiscal cumulé pour cette exportation est de plus de 23 %, ce qui est élevé. Sur une moyenne de 32 véhicules du tonnage mentionné par mois, c'est donc plus de 228 000 dollars de prélèvements formels et informels qui sont réalisés par les administrations publiques à l'est du Congo.

Le coût de transport est manifestement élevé, il représente près de 30 % du coût de revient. Le coût de transport d'une tonne de bois de Mambasa à Nairobi est de plus ou moins 183 dollars.³⁵ Il dépasse la moyenne située entre 60 et 100 dollars la tonne pour le transport de Matadi à Kinshasa.³⁶ Il en résulte que les véhicules sont souvent surchargés pour minimiser les coûts de transport.

Cette illustration correspond à une exportation qui se conforme presque intégralement à la réglementation de la commercialisation et de l'exportation de bois. Mais d'autres pratiques sont mises en œuvre pour minimiser les droits et taxes à payer.

4.2. L'exportation du bois : pratiques de certains acteurs

Pour réduire certains coûts fiscaux et faire face aux multiples administrations, des exportateurs ont pris la stratégie de se regrouper en coopératives. C'est le cas du principal exportateur du bois de Mambasa, la coopérative du GEEBO. Elle a été créée en 2008. Elle compte 15 membres. Ils supportent ensemble les charges notamment les 10 000 dollars de licence annuelle d'exportation. Il est difficile en effet à un exportateur de les supporter individuellement. La coopérative présente également l'avantage de constituer un interlocuteur institutionnel qui défend la cause des membres.³⁷ À travers elle, les exportateurs sont informés des vraies taxes à payer ; certaines tracasseries et extorsions leur sont ainsi évitées. L'exportation

³⁴ Entretien à Mambasa.

³⁵ La masse volumique de l'acajou est de plus ou moins 700 kg le mètre cube.

³⁶ HORTON, B., CANTENS, T., LAMBRECHT, P., TIEMANN, A., "Facilitation du commerce", in HERDERSCHEE, J., MUKOKO SAMBA, D., TSHIMENGA TSHIBANGU, M. (éds.), *Résilience d'un géant africain : accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Médias Paul, 2012, p. 117.

³⁷ En novembre 2011, elle a écrit un mémorandum au gouvernement pour dénoncer l'absence de contrepartie des taxes perçues par le FFN.

groupée présente aussi un avantage pour l'État, elle facilite le contrôle de paiement des taxes.

La plupart des exploitants, ceux qui commercialisent et ceux qui exportent, sont originaires du Nord-Kivu. Plusieurs d'entre eux ont affirmé s'acquitter de tous les frais, même ceux qui sont illégaux, juste pour être tranquilles car ils sont souvent indexés comme « étrangers » et accusés de ne pas investir en province Orientale mais d'enrichir leur province d'origine.³⁸ C'est à juste titre que G. Lescuyer *et al.* font remarquer que l'exploitation artisanale du bois en territoire de Mambasa se caractérise par une mainmise sur le secteur par les commerçants du Kivu.³⁹

Face à une multiplicité des procédures administratives, des services taxateurs et un poids fiscal lourd, des exportateurs développent des pratiques informelles. Nous précisons qu'il ne s'agit pas d'un secteur illégal : plusieurs entrepreneurs sont enregistrés par l'administration. Les exploitants rencontrés ne se soustraient ni aux administrations de contrôle ni au paiement des impôts et taxes. Mais ils les négocient pour en minorer les montants. Ainsi le degré de conformité à la réglementation et le seuil de légalité sont variables. Ils profitent des faiblesses de l'État dont des agents corrompus n'exécutent pas intégralement la réglementation. Certains agents monnayent la facilitation de minimisation ou de contournement de certaines taxes. Il s'agit de paiement informel au sens de « *amount paid to be allowed to break the law* ». ⁴⁰ Cependant dans le secteur du bois, il est difficile de se soustraire totalement à la taxation. En effet les bureaux ou les agents des services taxateurs sont situés le long des axes routiers d'évacuation du bois. Il s'agit des points de passage obligés car il n'y a pas des pistes de déviation.

Depuis 2009, s'est développé à Kasindi un marché du bois. Les planches en provenance du Nord-Kivu et de la province Orientale y sont déchargées sur un vaste parc à bois. Le marché est géré par l'Organisation des paysans pour la promotion de bois scié (OPPBS). Le service de l'environnement, le Fonds forestier national et d'autres administrations concernées par l'exploitation et la commercialisation du bois y tiennent des petits bureaux. D'après des membres de la direction de cette organisation, les entrepreneurs ont déjà noué des relations avec les agents de ces services, ce qui facilite des arrangements pour négocier les taxes et autres frais à payer ou pour sous-évaluer les quantités à déclarer.⁴¹ En effet, les cargaisons de bois peuvent être acheminées jusqu'à Kasindi sans avoir payé un certain nombre de taxes, avec la promesse de s'en acquitter au poste frontalier. Dans son rapport de 2010, la DGDA, sous direction de Beni, a dénoncé l'existence de ce marché

³⁸ Entretiens à Mambasa.

³⁹ LESCUYER, G. *et al.*, "Le secteur informel...", *op. cit.*, p. 33.

⁴⁰ PRUD'HOMME, R., "Informal local taxation in developing countries", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 10, 1992, p. 5.

⁴¹ Entretiens à Kasindi avec des membres du comité de l'OPPBS.

non surveillé par la douane.⁴² Comme le fait remarquer Alain Karsenty, des points économiquement sensibles, comme le parc à bois, offrent des incitations à la corruption.⁴³ Sur ce marché, le bois scié est acheté principalement par des revendeurs d'Ouganda, du Kenya et du Rwanda. Ils paient en liquidités et non par le circuit bancaire comme l'exige la réglementation de change. Les opérations douanières de sortie de bois sont effectuées au nom des exportateurs congolais détenteurs de licence. En fait, les acheteurs étrangers 'louent' la licence congolaise à 300 dollars, pour un chargement de 70 mètres cubes.⁴⁴ Ce système est illégal car la licence est nominative et ne peut servir aux opérations des tiers. Certaines pratiques illégales se sont développées pendant les rébellions, entre 1998 et 2003 ; des exportations illégales étaient alors initiées ou couvertes par des autorités militaires ou politiques.

La frontière ougandaise franchie, le bois est déchargé au parc à bois de Mpondwe, localité ougandaise frontalière. L'acheteur étranger initie alors la procédure de déclaration d'exportation ou de transit de bois à son nom auprès de l'administration fiscale ougandaise.⁴⁵ Il s'agit en fait d'une « formalisation ». Ce constat a été fait également par Romy Chevallier et Mari-Lise du Preez : « Weaknesses in transit monitoring make it possible for this timber to either stay in Uganda 'illegally' or to 'legalise' it somewhere along the chain. »⁴⁶ Ce bois n'est plus importé comme « congolais », mais étranger, destiné au marché ougandais ou même à l'exportation.

La réglementation de change est contraignante. Certaines de ses exigences⁴⁷ sont difficiles à appliquer aux opérations relatives au bois artisanal. En effet, plusieurs exportateurs congolais négocient les conditions de vente au pays d'importation ou au marché frontalier de Kasindi. Ces petits entrepreneurs exportateurs ne se conforment pas à la procédure préalable de facture pro forma ni de contrat de vente. Le paiement est souvent fait en liquidités et donc les devises ne sont pas rapatriées par l'intermédiaire du circuit bancaire. Certains sont en même temps importateurs de marchandises diverses. Ils utilisent donc le produit d'exportation du bois pour acheter des marchandises à revendre au Congo.

Les pratiques informelles peuvent être considérées non comme des stratégies de refus ou de remise en question des normes mais de leur

⁴² DGDA Beni, rapport 2010, p. 18.

⁴³ KARSENTY, A., "Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales. L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, vol. 64, 2002, p. 21.

⁴⁴ Entretiens avec des déclarants à Kasindi.

⁴⁵ Uganda revenue authority.

⁴⁶ CHEVALLIER, R., DU PREEZ, M.-L., *Timber Trade in Africa's Great Lakes: The Road From Beni, DRC to Kampala, Uganda*, SAIIA Research Report 11, Johannesburg, South African Institute of International Affairs, July 2012, p. 44.

⁴⁷ L'article 15 mentionne la souscription obligatoire de la licence « EB » auprès d'une banque ; l'article 16 concerne le rapatriement obligatoire des devises par le canal bancaire.

négociation. Il s'agit en fait des parades d'adaptation face aux contraintes fiscales. Il y a par conséquent une différence entre les droits nominaux et les droits réellement payés. Des entrepreneurs combinent donc des pratiques formelles et informelles. Le seuil de formalisation peut varier d'un entrepreneur à un autre, selon l'administration à laquelle il fait face ou le degré de contrainte de la procédure à laquelle se conformer.

5. DES RETOMBÉES EN RETOUR ?

Des entrepreneurs du secteur du bois ont affirmé développer des stratégies pour minorer les taxes car ils n'en voient pas l'affectation publique au profit des populations. Ils déplorent particulièrement le mauvais état des routes, non entretenues, qui accroît le coût du transport. Ils se plaignent donc de n'être que des contributeurs sans tirer aucun bénéfice en retour.

Les exploitants et les exportateurs ont fait remarquer que bien que le Fonds forestier national (FFN) collecte beaucoup d'argent de taxes, il n'a jamais planté un seul arbre en forêt de l'Ituri. Néanmoins, le directeur du FFN du territoire de Mambasa a affirmé qu'au dernier trimestre de 2012 son service ciblait des sites pour accueillir des pépinières en vue de reboiser la forêt.

Toutefois selon l'article 6 de l'ordonnance-loi n°13/002 du 23 février 2013, les droits, taxes et redevances perçus au profit des ministères et des services d'assiette doivent être versés intégralement au compte du Trésor public. La plupart des taxes forestières sont encore centralisées.⁴⁸ C'est le cas de la taxe pour délivrance du certificat phytosanitaire (exportation du bois), de la taxe de déboisement et de la taxe de reboisement prélevées par les administrations du ministère de l'Environnement. Il ne s'agit donc pas d'« *earmarked taxes* » au sens où les sommes collectées devraient servir au secteur d'où elles ont été prélevées.

Bercky Mayange Nkubiri, ancien chef de bureau du contrôle fiscal en province Orientale, rappelle qu'au Congo le système fiscal écarte toute notion de contrepartie directe pour les impôts perçus ; c'est pourquoi les investissements publics qui devraient correspondre à ces impôts ne sont pas directement visibles ou encore ne sont pas réalisés.⁴⁹

Élie Kabongo Tshikala justifie cette absence de contrepartie par l'insignifiance des moyens de fonctionnement alloués au ministère de l'Environnement par le budget de l'État, à peine 0,04 % en 2000, et par la non-reprise de la coopération structurelle pour l'assistance au secteur

⁴⁸ MALELE MBALA, S., *Décentralisation fiscale et redistribution des bénéfices financiers issus de la forêt en République démocratique du Congo*, Workshop on forest governance and decentralization in Africa, Durban, avril 2008.

⁴⁹ MAYANGE NKUBIRI, B., "L'exploitation artisanale du bois en territoire de Mambasa face aux impôts", in BENNEKER, C., ASSUMANI, D.-M. et al. (eds.), *op. cit.*, p. 51.

forestier.⁵⁰ Il n'y a donc pas assez de moyens pour que les retombées des taxes forestières soient visibles en matière de reboisement. Cependant, la multiplicité et l'importance des prélèvements forestiers laissent penser que si ces taxes sont collectées intégralement, canalisées aux comptes publics et affectées efficacement, les ministères auraient des moyens d'action. Ajoutons que la réalisation d'une contrepartie visible serait de nature à stimuler l'effort contributif des entrepreneurs.

6. CONCLUSION

Cet article montre comment le bois scié artisanal fait à la fois l'objet du droit coutumier et du droit écrit, son exploitation revêtant des aspects formels et informels. Par ailleurs il subit de multiples prélèvements fiscaux et parafiscaux à l'occasion de son exploitation, sa commercialisation et son exportation. Les prélèvements sont effectués par l'État central, les provinces et les entités locales. La gouvernance forestière de la RDC reste centralisée. Les recettes substantielles reviennent aux administrations de l'État central. Il s'agit principalement des taxes et des droits prélevés par le service de l'environnement, le Fonds forestier national, l'Office congolais de contrôle, la Direction générale des douanes et accises et la Direction générale des impôts. Élie Kabongo Tshikala⁵¹ déplore à juste titre une centralisation à outrance des recettes vers une caisse centrale dont les décaissements toujours tardifs paralysent toute activité planifiée en faveur de l'aménagement durable des ressources forestières. Les prescrits de la constitution selon lesquels 40 % des recettes à caractère national devraient être retenues en province ne sont pas encore appliqués. Les revenus tirés de la forêt sont donc orientés vers le budget général de l'État, mais une partie est aussi captée par certains fonctionnaires corrompus. Le Fonds forestier national ne finance pas encore l'entretien des pépinières ni le reboisement forestier en territoire de Mambasa.

L'étude dégage des taux estimés être d'un poids fiscal de 13 % à l'exploitation, 20 % à la commercialisation et 29,15 % à l'achat et à l'exportation du bois. Ces taux sont élevés. Des administrations centrale, provinciale et locale se retrouvent à chaque chaîne de taxation. Une meilleure coordination éviterait le dédoublement des taxes et la multiplicité des tracasseries dénoncées à juste titre par les exploitants, les négociants et les exportateurs. Une analyse de la capacité contributive des entrepreneurs devrait précéder la fixation des sommes à payer de manière à concilier

⁵⁰ KABONGO TSHIKALA, É., *Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en République démocratique du Congo*, Accra, FAO, Bureau régional pour l'Afrique, septembre 2004, p. 26-27.

⁵¹ *Ibid.*, p. 29.

l'objectif de l'accroissement des recettes de l'État avec celui de la rentabilité de leur activité.

La gestion forestière est réglementée par le code forestier. Mais des mesures d'application relatives au cadastre des forêts communautaires, aux modalités d'accès, d'exploitation et de commercialisation doivent encore être précisées. La réglementation de change devrait inclure des dispositions particulières adaptées aux petits entrepreneurs qui sont devenus exportateurs de bois artisanal.

Face aux contraintes de la réglementation et des taxes, les exploitants, les négociants et les exportateurs développent des pratiques d'adaptation. C'est le cas du regroupement en associations et des arrangements avec les agents des administrations publiques. D'une certaine manière, les pratiques des entrepreneurs répondent à celles des administrations où des agents corrompus incitent aux paiements minorés des taxes au détriment du Trésor public.

Précisons qu'on ne peut pas réduire le domaine du bois artisanal à un secteur évoluant en dehors de tout cadre légal. Plusieurs exploitants, négociants et exportateurs ont des autorisations d'activité, et s'acquittent des impôts et taxes. Mais le degré de leur conformité à la réglementation et à la fiscalité peut être variable.

Il faut par ailleurs reconnaître que la confusion entre opérations du marché interne et d'exportation au parc à bois de Kasindi, l'opportunité de 'louer' la licence d'exportation et des possibilités de collusion avec les administrations publiques, tirent certains aspects de l'exploitation du bois artisanal vers l'illégalité.

Une meilleure gouvernance forestière contribuerait à concilier une meilleure répartition des recettes entre l'État central, les entités décentralisées et coutumières d'une part, un épanouissement de l'entrepreneur et une durabilité des ressources forestières d'autre part.

Anvers, avril 2013