

octobre 2013



global witness

Les forêts de RDC victimes d'une grande braderie

Evasion fiscale, arrangements illégaux :
90 % des taxes absentes des caisses publiques



*Les exploitants forestiers de la RDC
sont déjà assujettis à une redevance
de superficie le plus bas de toute
l'Afrique centrale.*

Évasion fiscale et arrangements fiscaux illégaux des entreprises forestières industrielles en République démocratique du Congo

En République démocratique du Congo (RDC), près de 15 millions d'hectares de forêt sont actuellement consacrés à l'exploitation forestière industrielle, soit six fois la superficie du Rwanda. Les partisans de l'exploitation industrielle des forêts en RDC affirment souvent que cette activité pourrait permettre à l'État congolais de dégager les recettes fiscales dont il a tant besoin. À titre d'exemple, un document publié par la Banque mondiale en 2002 prévoyait que « les recettes fiscales (de l'exploitation des forêts)... pourraient atteindre entre 60 millions US\$ et 360 millions US\$ par an »¹.

Cependant, des documents officiels dont Global Witness a pu prendre connaissance font apparaître un manque à gagner pour le Trésor congolais de plus de **11 millions US\$** dans la perception de la redevance de superficie, la principale taxe à laquelle le secteur de l'exploitation forestière est assujéti, pour les exercices 2011 et 2012.² **En 2012, les redevances de superficie perçues par le Trésor représentaient seulement 10 % du montant qui aurait dû être collecté si les taxes avaient été payées dans leur intégralité.** Global Witness estime que ce manque à gagner est en partie dû à un arrangement entre le secteur forestier et des fonctionnaires du ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme (MECNT) qui pourrait coûter au Trésor jusqu'à **3 millions US\$ par an**. Pour reprendre les termes de l'Observateur indépendant des forêts en RDC, dont la

fonction est financée par l'UE, cette pratique « *n'a pas d'assise juridique* ».

L'évasion fiscale pratiquée de manière routinière et les arrangements fiscaux illégaux soulignent le peu de bénéfices économiques que retire la RDC de l'exploitation industrielle de ses forêts. Non seulement les précieuses ressources naturelles de la RDC sont en train de s'appauvrir, mais cette perte ne parvient pas à générer ne serait-ce que le minimum de revenus prescrit par la loi.

Ce n'est pas la première fois que les exploitants forestiers de la RDC bénéficient de généreux rabais fiscaux. En effet, pendant la crise financière mondiale, les compagnies forestières ont été dispensées de s'acquitter de la redevance de superficie pour 2009 et ont reçu une exemption de 50 % pour 2010.

Mais même sans ces ristournes, les exploitants forestiers de la RDC sont déjà assujettis à une redevance de superficie le plus bas de toute l'Afrique centrale, soit 0,50 US \$ par hectare. Au Cameroun, en République centrafricaine, au Gabon et en République du Congo, les taux se situent en effet entre 1 US\$ et 4 US\$ par hectare.

Les éléments de preuve dont nous disposons indiquent combien la RDC est lésée par son activité d'exploitation forestière industrielle. **Les exigences légales génèrent le strict minimum en termes de revenus pour la perte des précieuses ressources naturelles de la RDC. Mais même ces exigences sont considérées comme trop lourdes par un secteur forestier adepte d'évasion fiscale et d'accords fiscaux illégaux.**



En 2012, seuls 10 % des recettes que la redevance de superficie aurait dû générer se sont retrouvés dans les caisses du Trésor

Des millions de dollars de perdus : calculer toute l'ampleur de l'illégalité fiscale dans le secteur forestier

1. Des entreprises d'exploitation forestière qui esquivent la principale taxe forestière de la RDC

En février 2013, une nouvelle loi a confié aux autorités provinciales congolaises les pouvoirs relatifs à la perception de diverses taxes. Cette décision s'inscrivait dans le cadre du processus lancé par la RDC en 2008 consistant à décentraliser le pouvoir et les ressources, qui incombait jusque-là au gouvernement central, pour les transférer aux autorités provinciales. L'une des taxes dont la perception a récemment été confiée au niveau provincial est la redevance de superficie sur les concessions et les titres forestiers. Les autorités provinciales des provinces de l'Équateur, du Bandundu et Orientale, où de vastes étendues de forêt ont été attribuées à l'exploitation forestière, auraient ainsi pu s'attendre à une amélioration bienvenue de leur situation financière qui aurait profité au développement régional.

Les détails des recettes fiscales³ dégagées par le secteur des ressources naturelles de la RDC ont été publiés par le ministère congolais des Finances au cours des douze derniers mois dans le cadre d'une initiative visant à satisfaire aux critères de référence relatifs à la « gouvernance économique » convenus avec la Banque mondiale⁴. Ces chiffres indiquent que le montant total de la redevance de superficie perçu par la Direction générale des Recettes administratives et domaniales (DGRAD) en 2011 et 2012 ne représente qu'une partie des sommes qui auraient dû être générées.

- D'après la superficie effective de toutes les concessions forestières en RDC (14 941 935 hectares) et le taux de 0,50 \$ par hectare prescrit par la loi, le Trésor aurait dû percevoir 7 470 967,50 US\$ par an⁵.
- Les chiffres publiés par le ministère des Finances font apparaître que la somme perçue en 2011 se montait à 3 090 586 US\$.
- Les chiffres publiés par le ministère des Finances font apparaître que la somme perçue en 2012 se montait à 777 908 US\$.
- Cela signifie que, d'après les chiffres 2011 et 2012 du ministère des Finances, il manque dans les caisses de l'État un montant de 11 073 441 US\$ relatif à la redevance de superficie ne serait-ce que pour ces deux exercices.
- En 2012, seuls 10 % des recettes que la redevance de superficie aurait dû générer se sont retrouvés dans les caisses du Trésor.

2. L'arrangement fiscal illégal du secteur forestier

Une partie du manque à gagner fiscal peut aussi s'expliquer par l'existence d'arrangements fiscaux spéciaux conclus avec le secteur de l'exploitation forestière. D'après des documents consultés par Global Witness, la majorité des exploitants forestiers de RDC n'ont pas versé la redevance de superficie pour l'intégralité de leurs concessions en 2011 et 2012. Ils se sont acquittés d'une taxe calculée sur la base d'une superficie « exploitable » bien inférieure à la réalité.

En vertu de la loi forestière de la RDC, les exploitants devraient verser, au titre de la redevance de superficie, 0,5 US\$ par hectare selon la superficie totale de leur concession⁶. Après approbation par l'administration forestière d'un Plan d'aménagement forestier de 25 ans couvrant la totalité de la concession, la taxe ne serait versée que pour la « superficie exploitable », qui exclut les zones de marécage et de savane, ainsi que les terres occupées par des communautés et qui ne sont pas adaptées à une exploitation forestière. Cependant, en 2012, aucun concessionnaire en RDC n'avait élaboré de Plan d'aménagement forestier de 25 ans.

Des documents dont Global Witness a pu prendre connaissance, signés par un fonctionnaire de la Direction de Gestion forestière du MECNT, indiquent qu'en 2012, les exploitants forestiers n'ont payé une redevance de superficie que sur 8 773 992 hectares de forêt, alors qu'en réalité les forêts attribuées à l'exploitation forestière représentent près de 15 millions d'hectares. Ces documents font apparaître que la redevance de superficie est calculée en fonction de la « superficie exploitable » qui est, dans la plupart des cas, bien inférieure à la superficie globale de la concession. **Pour 2012, cela revenait à donner de manière illégale plus de 3 millions de dollars au secteur de l'exploitation forestière.**





Pour prendre l'exemple précis d'une compagnie forestière, la superficie totale des trois concessions de la Cotrefor se monte à 746 000 hectares. Sur cette base, la compagnie aurait dû payer 373 000 US\$ au titre de la redevance de superficie en 2012. Cependant, d'après des documents que Global Witness a pu consulter, la compagnie n'a versé que 197 231 US\$ en 2012, la « superficie exploitable » de ses concessions ne représentant que 394 459 hectares.

Cet arrangement fiscal avec l'industrie forestière va indéniablement à l'encontre des réglementations fiscales de la RDC en vigueur dans le secteur forestier⁷, comme l'indique clairement une analyse publiée en avril 2013 par l'Observateur indépendant des forêts de la RDC, financé par l'UE. D'après cette analyse, « dans la pratique, la redevance de superficie est désormais payée sur la superficie dite 'superficie exploitable'. Cette pratique n'a pas d'assise juridique ».⁸

3. Impossibilité d'effectuer une analyse complète des pertes fiscales de la RDC en raison d'un manque de transparence

Les dégrèvements fiscaux exposés ci-dessus ne suffisent pas à expliquer la totalité du manque à gagner que nous avons calculé. Même en tenant compte de ces arrangements spéciaux, le montant des redevances de superficie perçu d'après les chiffres publiés par le ministère des Finances reste bien inférieur aux attentes. On constate un manque quasi-total de transparence à l'égard des taxes versées par les exploitants forestiers en RDC. Si de nombreuses compagnies minières et pétrolières de la RDC divulguent leurs paiements fiscaux dans le cadre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), cela n'est aucunement le cas des entreprises du secteur forestier. Il est donc pratiquement impossible d'identifier les raisons pour lesquelles les recettes fiscales réellement générées sont si faibles dans le secteur forestier.

La publication des versements fiscaux de chaque compagnie permettrait de mieux comprendre pourquoi seule une partie des redevances de superficie escomptées parvient dans les caisses du Trésor et aiderait les acheteurs de bois à savoir si les exploitants forestiers agissent en conformité avec la loi, y compris avec les réglementations fiscales.

4. Des pertes qui nuisent au développement régional de la RDC

En février 2013, une nouvelle loi a confié aux autorités provinciales congolaises les pouvoirs relatifs à la perception de diverses taxes. Cette décision s'inscrivait dans le cadre du processus lancé par la RDC en 2008 consistant à décentraliser le pouvoir et les ressources, qui incombait jusque-là au gouvernement central, pour les transférer aux autorités provinciales. Bien que le Code forestier de 2002 stipule que 40 % de la redevance de superficie devraient être perçus par les autorités de la province où l'exploitation forestière a eu lieu, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre correctement. Historiquement, les provinces congolaises ne tirent guère de bénéfices fiscaux de l'exploitation de leurs forêts et des autres industries extractives.

L'une des taxes dont la perception a récemment été confiée au niveau provincial est la redevance de superficie sur les concessions et les titres forestiers. Les autorités provinciales des provinces de l'Équateur, du Bandundu et Orientale, où de vastes étendues de forêt ont été attribuées à l'exploitation forestière, auraient ainsi pu s'attendre à une amélioration bienvenue de leur situation financière qui aurait profité au développement régional. Cependant, comme le montre ce document d'information, les recettes dégagées de la redevance de superficie sont en réalité extrêmement faibles et cette situation a peu de chances d'évoluer même en l'absence d'abus fiscaux fondamentaux de la part des compagnies forestières.

Qui sont les perdants : éliminer les effets dommageables pour le développement de la RDC

L'évasion fiscale pratiquée de manière routinière et les arrangements fiscaux illégaux soulignent le peu de bénéfices économiques que retire la RDC de l'exploitation industrielle de ses forêts.

Non seulement les précieuses ressources naturelles de la RDC sont en train de s'appauvrir, mais cette perte ne parvient pas à générer ne serait-ce que le minimum de revenus prescrit par la loi.

À court terme, Global Witness recommande que des mesures énergiques soient prises contre les pratiques fiscales illégales des compagnies forestières en RDC, ainsi que contre les dysfonctionnements administratifs et le manque de transparence dont font preuve les autorités congolaises et qui ont permis l'apparition de ce phénomène.

Cependant, nous estimons que les éléments de preuve dont nous disposons révèlent un problème plus profond et plus fondamental dans le secteur de l'exploitation forestière industrielle en RDC et soulignent l'incapacité de ce secteur à contribuer au développement durable de la nation. Ils suggèrent que la situation est peu susceptible de s'améliorer si le pays s'appuie sur la simple liquidation de ses ressources naturelles. L'exploitation forestière industrielle a enclenché un cycle de déclin – reposant sur des activités illégales et non pérennes – qui n'apporte pas de bénéfices réels ou durables.

Nous recommandons au Premier ministre d'ouvrir de toute urgence une enquête interministérielle pour examiner les pertes économiques, environnementales et sociales associées au modèle concessionnaire d'exploitation forestière industrielle et de proposer des modèles alternatifs de gestion forestière plus propices au développement durable.



Les éléments de preuve soulignent l'incapacité de ce secteur à contribuer au développement durable de la nation

References

1. Aide-mémoire interne de la Banque mondiale (2002), cité dans le Panel d'inspection de la Banque mondiale (2007), Rapport d'enquête n° 40746 – ZR, p. 39, <http://www.illegal-logging.info/uploads/WB%20DRC%20report.pdf>
2. La redevance de superficie doit être versée en fonction de la superficie couverte par les concessions d'une entreprise, et est censée être la principale taxe en vigueur dans le secteur forestier congolais.
3. Les chiffres relatifs aux recettes fiscales dégagées du secteur des ressources naturelles sont publiés tous les trimestres par le ministère des Finances de la RDC. Certaines de ces synthèses peuvent être consultées en ligne, par exemple : <http://minfinrdc.com/minfin/wp-content/uploads/2013/08/Communiqu%C3%A9-N%C2%B0003-du-26-juillet-2013.pdf>
4. Ces critères de référence sont énumérés dans la Matrice de gouvernance économique publiée par la Banque mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17210200/congo-economic-governance-program>
5. Il existe en réalité deux chiffres qui ont trait à la superficie des concessions forestières en RDC. Le chiffre qui est indiqué ici, 14 941 935 hectares, désigne les surfaces « SIG », calculées par le World Resources Institute. Il existe une seconde série de chiffres, connue sous le nom de « superficie administrative », qui correspond à la superficie utilisée dans les contrats des anciens titres forestiers de la RDC, dont certains ont désormais été convertis en concessions forestières. Les chiffres relatifs à la superficie administrative sont moins exacts que les chiffres des surfaces SIG, qui s'appuient sur un exercice de cartographie détaillé. Pour de plus amples renseignements sur les superficies des concessions, consulter l'Atlas forestier du World Resource Institute : http://pdf.wri.org/interactive_forest_atlas_drc_fr.pdf
6. Arrêté interministériel 003/CAB/MIN/MECN-T/2010 et 029 CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 avril 2010. Article 2.
7. Le texte juridique en vigueur en 2012 était l'Arrêté interministériel 003/CAB/MIN/MECN-T/2010 et 029 CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 avril 2010. L'article 2 de ce texte stipule : « La redevance de superficie porte sur l'ensemble de l'aire concédée jusqu'au moment où un plan d'aménagement de la forêt concernée sera réalisé par le concessionnaire et agréé par l'Administration forestière. Alors, la redevance ne s'appliquera que sur la superficie exploitable, telle que couverte par le plan d'aménagement, à l'exclusion des parties libérées par le concessionnaire, lesquelles seront circonscrites en blocs contigus sans pour autant remettre en cause l'unité de la concession. » Un nouveau texte juridique sur les taxes forestières a été introduit en mars 2013, mais sans guère modifier les règles relatives à la redevance de superficie.
8. En effet, dans la pratique, la redevance de superficie est désormais payée sur la superficie dite 'superficie exploitable'. [...] Cette pratique n'a pas d'assise juridique, puisque le code forestier assait la redevance de superficie sur la totalité de la superficie concédée, et un Arrêté interministériel d'avril 2010 confirme cette assiette. La pratique, et la confusion qu'elle a amenée dans l'interprétation de la loi, sont basées sur une 'lettre' du MECNT de juillet 2011 qui enjoint la régie financière en charge de la perception à procéder à une taxation basée sur la 'superficie exploitable' en se basant sur un arrêté de 2008 qui avait été abrogé en 2010. La lettre vient donc violer l'arrêté interministériel en vigueur et le code forestier. Par le principe de la hiérarchie des normes juridiques, une lettre ne peut pas annuler ou suspendre l'application d'une disposition légale. » Resource Extraction Monitoring, 2011, Note de Briefing. Analyse de la fiscalité forestière, p. 10. http://www.observation-rdc.info/documents/REM_OIFLEG_2013_taxes_DRC.pdf

Global Witness est une organisation non gouvernementale britannique qui enquête sur le rôle des ressources naturelles dans le financement des conflits et la corruption à travers le monde.

Global Witness
(numéro d'immatriculation: 2871809).

Global Witness
6th floor, Buchanan House
30 Holborn
Londres
EC1N 2HS
Royaume-Uni

Tél : +44 (0)207 492 5820
Fax : +44 (0)207 492 5821

mail@globalwitness.org
www.globalwitness.org

ISBN: 978-0-9574857-1-6

© Global Witness, 2013
Imprimé entièrement sur papier recyclé