



HAL
open science

**La réforme forestière de 2002 en République
démocratique du Congo. Essai d'évaluation de ses
conséquences juridiques, fiscales, écologiques et
socio-économiques**

Paulin Ibanda Kabaka

► **To cite this version:**

Paulin Ibanda Kabaka. La réforme forestière de 2002 en République démocratique du Congo. Essai d'évaluation de ses conséquences juridiques, fiscales, écologiques et socio-économiques. 2019. hal-02062608

HAL Id: hal-02062608

<https://hal.science/hal-02062608>

Preprint submitted on 9 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La réforme forestière de 2002 en République Démocratique du Congo : essai d'évaluation de ses conséquences juridiques, fiscales, écologiques et socio-économiques

[The Forest reform of 2002 in Democratic Republic of Congo: Evaluation test of its consequences]

Par Dr Paulin IBANDA KABAKA

Docteur en Droit public économique de l'Université de Pau et des pays de l'Adour, France ;

Chercheur associé à LAM, Institut d'Etudes Politiques, Université de Bordeaux, France ;

Professeur visiteur de droit forestier et agricole à l'Université d'Etat du Kwango, RD Congo.

Mail : ibandapaulin@yahoo.fr

1. Plan sommaire

1. PLAN SOMMAIRE	1
2. RESUME	1
3. INTRODUCTION.....	2
I. LES EFFETS DE LA FISCALITE FORESTIERE SUR LE COMPORTEMENT DES ACTEURS PRIVES.....	3
1.1. Le comportement du secteur forestier	3
1.2. Attitudes des tiers partenaires privés.....	5
1.2.1. Les organisations non gouvernementales de la société civile	5
1.2.2. Les populations autochtones et riveraines	7
2. EFFETS DES ACTEURS INSTITUTIONNELS.....	8
2.1. Déficit de gouvernance publique comme cause de pillage des ressources naturelles forestières	8
2.2. Dénonciation des efforts mitigés des partenaires extérieurs	11
2.3. Evaluation des objectifs de la réforme fiscale forestière de 2002	14
CONCLUSION	20

2. Résumé

Français : Dans cet article, il est question de faire une analyse des conséquences de l'exploitation forestière en RD Congo sur l'état des forêts, sur les recettes publiques et sur l'amélioration des conditions de vie des populations autochtones et riveraines des forêts. En effet, une réforme forestière est engagée depuis 2002 à l'instigation de la Banque mondiale dans le but de favoriser la gestion durable des forêts et le développement des populations forestières. Cependant l'évaluation de cette politique publique forestière, que nous avons réalisée après quatorze ans d'application afin d'en mesurer l'impact sur la gestion durable des forêts, la fiscalité forestière et le développement local des populations forestières, montre que , si la réforme forestière de 2002 a contribué a une légère amélioration de la mobilisation des recettes fiscales forestières, elle n'a pas en revanche favorisé la durabilité des forêts ainsi que la protection des droits des populations forestières. Ainsi, nous suggérons certaines réformes consistant à améliorer cette politique forestière.

Mots-clés : Congo, fiscalité forestière, exploitation forestière, gestion durable des forêts, développement local, populations autochtones et riveraines, politique forestière

Anglais : This article analyzes the impact of logging in the DR Congo on the state of forests, public revenues and improving the living conditions of indigenous peoples and those bordering on forests. A forestry reform has been launched since 2002 at the instigation of the World Bank to promote the sustainable management of forests and the development of forest populations. However, the evaluation of this public forest policy, which we have carried out after 14 years of application in order to measure its impact on sustainable forest management, forestry taxation and the local development of forest populations, shows that, if The forestry reform in 2002 contributed to a slight improvement in the mobilization of forest tax revenues, but did not favor the sustainability of forests and the protection of the rights of forest peoples. Thus, we suggest some reforms to improve this forestry policy.

Keywords: Congo, Forestry taxation, forestry, sustainable forest management, local development, indigenous and local populations, forest policy

3. Introduction

La République démocratique du Congo, RDC en sigle, a effectué une réforme de sa législation et de sa politique forestières en 2002 avec le soutien de la Banque mondiale qui s'est inspirée de la réforme forestière qu'elle avait encadrée en 1994 dans un pays de la sous-région d'Afrique centrale, proche de la RDC, en l'occurrence le Cameroun.

Cette réforme forestière poursuivait les objectifs suivants : la gestion durable des forêts, la promotion des droits des populations riveraines des forêts par l'amélioration de leurs conditions de vie et l'augmentation des recettes forestières par l'institution du cadastre forestier ainsi que d'un dispositif fiscal adapté.

Pour mettre en œuvre cette nouvelle politique publique, une nouvelle loi forestière a été élaborée, adoptée et promulguée : il s'agit du code forestier de 2002. Le code forestier de 2002 est venu remplacer le Décret de 1949 qui faisait office de loi forestière car ce dernier, au regard de l'évolution politique, sociale et économique du pays, était devenu obsolète et inadapté [1].

Parmi les grandes innovations de cette réforme, il convient de citer la mise en exergue de la vocation écologique des forêts qui sont regroupées en forêts protégées, forêts classées et en forêts de production soumises à l'exploitation ; la rétrocession de 40 % des recettes fiscales forestières aux populations riveraines, c'est ce qu'on appelle la fiscalité décentralisée.

En effet, ce régime forestier nouveau est un cadre légal permettant, à la fois, à la forêt de remplir en équilibre ses fonctions écologiques et sociales, à l'administration forestière de contribuer substantiellement au développement local et aux populations riveraines de participer à la gestion pour pouvoir en tirer un bénéfice légitime grâce à la mise en place d'une rétrocession de 40% des recettes fiscales provenant de la redevance forestière.

Au plan externe, la Communauté internationale et les Etats ont pris conscience de l'importance et de la nécessité de la protection de la nature et de l'environnement. Ceci est visible au nombre important des conventions et accords internationaux conclus en matière d'environnement. La RDC, dès lors, s'est décidée à assumer ses responsabilités ; elle a en

effet réalisé la place qu'elle occupait suite au rôle de premier plan joué par son écosystème forestier dans l'équilibre de la biosphère au niveau international, continental, national et local. C'est pour cette raison qu'elle a ratifié nombre de conventions et accords et s'est engagée à harmoniser ses lois au regard des accords internationaux précités. De ce fait, le Code forestier de 2002 a hérité des principes modernes de gestion des ressources forestières et des conventions internationales en matière d'environnement.

Dans cet article, pour cette politique qui est appliquée depuis 2002, il est question de voir comment elle est matérialisée et quels en sont les résultats en étudiant les agissements de différents acteurs impliqués ?

L'étude de l'impact de la réforme forestière sur la gestion durable des forêts et le développement local en République Démocratique du Congo sera menée au regard des effets exercés sur les acteurs privés (Section 1) puis sur les acteurs publics (Section 2).

I. Les effets de la fiscalité forestière sur le comportement des acteurs privés

Concernant les acteurs privés, leur comportement est différent selon qu'il s'agit des exploitants forestiers (1.1.) ou des acteurs sans but lucratif (1.2.).

1.1. Le comportement du secteur forestier

Le secteur forestier a pour rôle d'assurer l'exploitation industrielle des ressources forestières en vue de produire du bois d'œuvre destiné à l'industrie du bois. Le souci de ce secteur économique productif est de maximiser sa capacité de production tout en minimisant les différentes contraintes et charges dans le but de pouvoir réaliser des profits substantiels.

A dire vrai, les exploitants forestiers se seraient bien passés de la gestion durable des forêts qui est une contrainte dans l'exploitation des ressources dont ils ont grandement besoin pour leur activité économique.

En RDC, la mise en œuvre de la GDF (gestion durable des forêts) est accompagnée de l'institution de la procédure d'adjudication rendant pernicieuse, théoriquement, l'acquisition des forêts par les sociétés forestières ainsi que de la réforme de la fiscalité forestière. Cette réforme fiscale forestière a été initiée principalement dans le but d'assurer la préservation des ressources naturelles et de renchérir le coût de leur utilisation. La procédure d'attribution des concessions forestières par adjudication aux enchères a été instaurée sur conseil de la Banque mondiale. Dès lors, en vertu de la loi de la demande qui stipule que la quantité demandée d'un bien est une fonction inverse de son prix, plus le prix d'acquisition est élevé, moins les exploitants forestiers acquièrent plusieurs concessions, mieux la forêt se porte car il y a préservation des ressources forestières.

En outre, lors de l'attribution des concessions, il a été imposé aux exploitants forestiers des cahiers de charges qui leur exigent qu'ils s'occupent de la lutte contre la pauvreté et du développement social des populations résidant dans les zones d'exploitation par la construction des écoles, des dispensaires médicaux et par la création des emplois nouveaux résultant de l'augmentation de la valeur ajoutée du fait de l'accroissement de la transformation industrielle du bois avant l'exportation. Il a été décidé, en RDC, conformément

à l'article 109 du Code Forestier que seulement 30% (RDC, 2002) [2] du bois coupé pouvaient être exportés en l'état sous forme de grumes, le reste devant être transformé localement en contreplaqués, en sciages et plaquages avant d'être exportés. Cette limitation du volume de grumes exporté a pour effet d'augmenter la contribution du secteur forestier à la croissance économique et à la création de l'emploi.

Malgré sa participation à la formation de la richesse nationale, le secteur forestier a été accusé d'être un fossoyeur de l'économie congolaise. En 2002, lors du changement de la politique forestière, il a été recensé 156 titres de propriété forestière. Après réexamen par la Commission interministérielle instituée à cet effet, seuls 46 titres représentant 7 millions d'hectares ont été jugés conformes et convertis en contrats de concessions forestières et octroyés à des sociétés exploitantes à des fins d'exploitation.

Ce que l'on reprochait à tous ces titres forestiers anciens, c'est d'avoir été acquis pour des prix dérisoires, bafouant la garantie des intérêts du Trésor Public, si bien que la fiscalité forestière y relative était inexistante parmi les moyens procurant des ressources à l'Etat Congolais. C'est pour cette raison que la réforme de la fiscalité forestière entreprise en 2002 avait pour but entre autres de permettre au secteur forestier de participer de façon conséquente au Budget de l'Etat. Or, ce que l'on a remarqué, malgré le moratoire décidé en 2003, après la promulgation du Code forestier et l'institution de la Commission ministérielle de revue légale des titres forestiers, c'est que les sociétés forestières ont passé outre ledit moratoire en continuant d'acquérir et d'exploiter illégalement les forêts du Bassin du Congo.

Le processus d'exploitation illégale des ressources forestières s'opérait de la manière suivante : certaines sociétés partaient acheter des titres forestiers à l'Est dans les territoires occupés par les Chefs rebelles (ANDRE C. et MARYSSE S, 2001) [3], d'autres les acquéraient à Kinshasa auprès d'une administration corrompue et d'autres encore continuaient l'exploitation de leurs anciennes concessions avec la complicité des fonctionnaires locaux. Chose qui étonne est que les ressources naturelles de la RDC qui soient impunément pillées par des hordes en mal de puissance [4].

Par après, les sociétés forestières ont exercé un lobbying actif par des pressions sur le Gouvernement congolais afin de décrédibiliser le processus de réforme mis en place dans l'unique but de conserver des dizaines de millions d'hectares des forêts supplémentaires acquis illégalement. Pour ce faire, elles ont recruté des cabinets d'avocats locaux et internationaux qui ont déposé près de 88 recours auprès de la Commission ministérielle en charge du processus de revue légale.

Aussi, convient-il de relever que de 2003 à 2009, les exploitants industriels forestiers ont obtenu du Ministère de l'Environnement 114 nouveaux contrats de concessions forestières en dépit du moratoire d'attribution, totalisant une superficie de 15 millions d'hectares de forêts, soit 5 fois la Belgique.

Cette façon prédatrice et immorale d'agir des sociétés forestières, couplée à la fraude fiscale sur les revenus forestiers des multinationales forestières, face à une administration congolaise corrompue, a été qualifiée, à juste titre, par l'ensemble des observateurs de pillage des ressources forestières de la RDC. Par là, il est clairement établi que, depuis la réforme forestière de 2003, les agissements des exploitants forestiers en RDC sont loin de s'approcher des exigences de la bonne gouvernance et de la gestion durable des forêts qui, pourtant, sont recherchées et conseillées par la majorité des acteurs en présence.

Néanmoins, il convient de signaler qu'en application des cahiers des charges signés avec les Autorités publiques, plusieurs œuvres sociales sont dorénavant financées et mises en place par les sociétés forestières dans les zones d'exploitation en vue de promouvoir le développement local profitant directement aux populations autochtones et riveraines. C'est le cas de la construction des écoles, des centres de santé, des routes, des télécommunications ainsi que de la création des emplois.

En réalisant ces œuvres à caractère social relevant en réalité des missions d'intérêt général, les sociétés forestières suppléent aux carences de l'Etat et les dépenses réalisées par ces exploitants dans de telles œuvres relèvent de la fiscalité supplétive ; ce qui fait penser aux tracasseries administratives et à une multiplicité des taxes dans le chef des dirigeants des entreprises privées forestières.

1.2. Attitudes des tiers partenaires privés

Ici, nous parlerons respectivement des attitudes des organisations non gouvernementales et des populations riveraines des forêts dans le processus de gestion des ressources forestières.

1.2.1. Les organisations non gouvernementales de la société civile

Les organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de préservation de l'environnement jouent le rôle d'information et d'explication auprès de tous les acteurs impliqués dans le processus de la GDF des dangers d'une exploitation effrénée des ressources naturelles notamment forestières (LOWE GNINTEDEM P.J., 2003) [5]. Naturellement, ils ont toujours milité pour une fiscalité écologique rendant l'accès aux ressources naturelles prohibitif et qui a le mérite d'être incitative en vue de la préservation des ressources forestières.

En RDC, les ONG sont nombreuses à être sur le terrain : elles conscientisent les populations riveraines, elles surveillent les exploitants industriels et font le lobbying couplé d'une veille juridique auprès des Autorités publiques dans le cadre de la gestion participative des ressources naturelles. Tel est le cas de Greenpeace, des Amis de la Terre, du Fonds mondial pour la Nature (WWF), Global Witness, UICN (Union internationale pour la conservation de la nature), ... pour n'en citer que les principales.

A la question de savoir si la fiscalité contribue-t-elle à la gestion durable des forêts en RDC, elles répondent systématiquement non parce que les exploitants forestiers continuent à participer à la déforestation du massif forestier congolais de façon illégale avec la complicité du Gouvernement d'une part, et d'autre part, elles pratiquent la fraude fiscale soustrayant des ressources nécessaires à l'aménagement forestier et au développement local des territoires ruraux concernés.

Par ailleurs, ces exploitants forestiers ne versent que des sommes dérisoires et des biens en nature de peu de valeur aux populations autochtones lors de la prise de possession des concessions forestières. Dès lors les effets de leur présence auprès des populations forestières riveraines de leurs concessions d'exploitation sont peu visibles.

Par ailleurs, les ONG accusent les exploitants forestiers de recourir à un système de transfert des profits à l'étranger pour éviter qu'ils soient taxés en RDC. Ces sociétés étrangères auraient élaboré un système d'évasion fiscale consistant en sous-facturation entre filiales. Greenpeace a pointé du doigt une société congolaise, filiale d'une multinationale européenne,

qui est le principal exploitant forestier de la RDC dont il exporte 40 % des produits forestiers. Se basant sur les courriers internes et les rapports comptables de cette multinationale, Greenpeace a affirmé en juillet 2008 que le groupe préqualifié a mis au point un système de blanchiment de ses profits au détriment des Administrations fiscales et douanières des deux Congo.

Le système est le suivant : la filiale congolaise vend le bois en Suisse à une filiale sœur à un prix inférieur à la valeur réelle du marché. La marge est compensée par des paiements non officiels sur des comptes offshore d'un paradis fiscal contrôlé par la filiale suisse. Le bois est ensuite revendu par la filiale suisse au vrai prix du marché. Cette sous-facturation systématique permettait à la multinationale d'échapper à la taxation de ses bénéfices réels au taux de 40% et de réduire sa taxe à l'exportation qui est assise sur la valeur déclarée en douane. Il semblerait que cette fraude fiscale (Le Bussy, 2008) [6] soit opérée par le biais de la politique des prix de transfert qui est pratiquée par la quasi-majorité des sociétés multinationales qui exploitent les ressources naturelles dans les pays en voie de développement. Ce phénomène tendant à soustraire des ressources au pays d'origine a un impact négatif sur le développement de la population et sur l'avenir de la forêt et de la biodiversité.

En effet, le développement du secteur frauduleux, synonyme du développement de la fraude, est nuisible à toute l'économie, parce que du fait de sa concurrence déloyale, il entraîne la disparition de contribuables sûrs ; il accentue également l'inégalité sociale en favorisant l'enrichissement illicite d'un groupe d'opérateurs, et enfin favorise l'expansion de la pauvreté en privant l'Etat de ressources indispensables au financement des dépenses de développement [7]. Selon les estimations de Greenpeace, de 2002 à 2006, les deux Congo ont été ainsi privés de 7,8 millions de dollars, soit 50 fois le budget de 2005 du ministère congolais de l'Environnement.

Considérant que la société forestière mise en cause représente 40 % des exportations du bois Congolais et supposant que tous les opérateurs forestiers exportateurs recourent à la fraude fiscale, le montant estimé de la fraude fiscale du secteur forestier avoisinerait 18 à 20 millions de dollars américains.

Toutefois, cette multinationale a jugé les accusations de Greenpeace fausses et a dit avoir acquitté 10 millions d'euros de taxes dans les deux Congo, avoir créé des emplois locaux et avoir dépensé dans des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté des populations riveraines de leurs zones d'exploitation notamment en construisant des écoles, des centres de santé, des emplois et des routes de desserte agroforestière.

Face aux multinationales dont la minimisation des charges fiscales constituent une stratégie de survie, les pays forestiers doivent se persuader que les risques de fraude fiscale demeurent présents et les stratégies pour y parer doivent rester dynamiques au sein des administrations fiscales.

En revanche, il convient de déplorer le comportement des autorités fiscales de la RDC et du Ministère des Finances qui n'ont pas diligenté des enquêtes fiscales auprès des sociétés forestières dénoncées par les ONG en vue d'un éventuel contrôle fiscal sur place tendant à infirmer ou à confirmer les allégations de fraude fiscale dénoncées. Pourtant, le Code général des impôts leur en donne les moyens légaux et a tout prévu pour mener la vérification efficace des prix de transfert entre filiales des sociétés multinationales en vue d'un redressement fiscal.

En effet, le Code congolais des impôts dispose : « lorsqu'une entreprise établie en République démocratique du Congo se trouve directement ou indirectement dans les liens quelconques d'interdépendance à l'égard d'une entreprise établie à l'étranger, tous avantages anormaux ou bénévoles qu'en raison de ces liens elle consent à cette dernière ou à des personnes et entreprises ayant avec celle-ci des intérêts communs, sont ajoutés à ses propres bénéfices. »[8].

Il convient de dire que la présence d'un secteur frauduleux demeure un véritable frein à la mobilisation des ressources internes et accroît des inégalités et la pauvreté car la fraude fiscale réduit la capacité des Etats d'assurer l'offre des biens et services sociaux de base (SANI, 2009) [9]. Dès lors, des politiques contre la fraude fiscale constituent des gages d'une mobilisation accrue des ressources publiques et de la réalisation du développement durable.

1.2.2. Les populations autochtones et riveraines

Les populations locales sont souvent mal informées sur leurs droits en termes de rétrocession fiscale et les habitants des villages riverains ont du mal à communiquer avec les entreprises installées dans leur zone, ce qui complique l'application du principe d'un consentement commun. Des comités villageois ou des conseils ruraux prévus par les textes de lois ne jouent pas toujours ce rôle d'interlocuteur.

L'exploitation des ressources forestières a engendré plusieurs conflits fonciers opposant les populations locales, l'Etat et les exploitants forestiers. Se sentant marginalisées dans le processus d'attribution des concessions forestières ainsi que souvent interdites d'y accéder, les populations forestières réagissent en déclenchant des conflits ouverts pour contester l'exploitation industrielle des forêts qui les prive de leurs droits d'usage sur celles-ci. Les entreprises forestières ont été amenées à créer souvent en leur sein le poste de chargé des relations avec les populations locales afin d'améliorer la communication avec les communautés villageoises.

Le Code forestier de 2002 dispose que la gestion des ressources forestières doit contribuer au développement économique, social et culturel. L'ONG britannique Global Witness a mené une enquête dans les zones forestières de la RDC en 2007. Au cours de cette enquête, l'équipe de Global Witness [10] n'a constaté l'existence d'aucun projet mené à bien à l'aide de fonds gouvernementaux issus des recettes forestières. Les entreprises dans lesquelles l'équipe s'est rendue continuaient d'entretenir des relations tendues avec les communautés locales, notamment pour ce qui concerne des cahiers des charges et en raison de la lenteur avec laquelle ces engagements étaient tenus, comparés à la forte valeur dégagée de la forêt sous la forme de grumes et de bois d'œuvre. Dans les accords qu'elles ont passés avec les communautés locales, la plupart des entreprises d'exploitation forestière continuaient de donner des biens (tels que sel, sucre, savon et huile) au lieu de prendre des engagements propices à la réalisation d'infrastructures socio-économiques comme le prévoit la loi. Même dans les cas où des entreprises prenaient de tels engagements, de nombreuses communautés ne disposaient pas du pouvoir nécessaire pour veiller à ce que ces entreprises tiennent leurs promesses.

Les salaires des employés de la plupart des entreprises inspectées, ne couvraient pas la totalité des heures travaillées. Dans certains cas, les salaires étaient payés avec un retard pouvant aller jusqu'à quatre mois. Dans l'ensemble des camps de chantiers visités par

l'équipe, les logements des ouvriers étaient d'une qualité inacceptable. Il arrivait que certaines entreprises ne fournissent pas d'eau potable aux ouvriers et à leurs familles.

En plus, selon J. KIYULU et A. MPOYI (2007) [11], bien que le code forestier oblige les entités administratives bénéficiaires des sommes redistribuées de les affecter exclusivement à la réalisation des infrastructures à caractère socio-économiques au profit des populations riveraines, et ce, dans un contexte de la lutte contre la pauvreté, dans le secteur forestier, cette disposition légale n'est pas d'application. Ainsi des exercices 2004, 2005, 2006 et 2007, un montant global de 511.407 \$ US a été versé par ITB à la DGRAD. Mais rien n'a été rétrocédé aux populations riveraines des forêts soumises à l'exploitation à cause de la mauvaise gouvernance.

2. Effets des acteurs institutionnels

En ce qui concerne les effets de la fiscalité forestière sur les comportements des acteurs institutionnels, il sera question de parler du déficit de gouvernance comme cause de pillage des ressources forestières (2.1.) et de la dénonciation des efforts mitigés des partenaires extérieurs (2.2.).

2.1. Déficit de gouvernance publique comme cause de pillage des ressources naturelles forestières

Dans la gestion des affaires publiques en RDC, il est une constante qui revient régulièrement : c'est la violation des principes et règles garantissant la gestion orthodoxe des biens publics. Ceci a pour conséquence de mettre les biens publics dont les forêts à la disposition des opérateurs économiques véreux qui cherchent à maximiser leurs profits au détriment des instances étatiques en général et du Trésor Public en particulier. Incapable d'asseoir son autorité sur l'ensemble du territoire national, de garantir, de promouvoir et de défendre les droits de ses citoyens, de contrôler les frontières nationales, de faire face à une menace extérieure par le fait d'un dysfonctionnement de ses structures, l'Etat en RD Congo est dans une situation de défaillance lamentable.

Or, parlant de ce qui fait la force de l'Etat démocratique, Jean Ziegler (2002) affirme que dans une société stratifiée où s'affrontent les intérêts antinomiques des classes sociales opposées, l'Etat démocratique par des mécanismes multiples (fiscalité redistributive, sécurité sociale, etc.) tente en permanence d'adoucir, de rendre plus viable l'interdépendance asymétrique entre individus. Les citoyens adhèrent à l'Etat, à ses normes et à ses procédures décisionnelles dans la mesure où ils en tirent un bénéfice pratique. Un Etat qui ne donne pas à ses citoyens un sentiment de sécurité, ne leur assure pas un minimum de stabilité sociale et de revenu, un avenir prévisible, et ne garantit pas un ordre public en conformité avec les convictions morales, est un Etat condamné [12]. Conformément à l'analyse de Ziegler, la RDC est un Etat condamné. Cela est tributaire de la politique calamiteuse des ressources humaines menée par les Autorités congolaises depuis plusieurs décennies, laquelle est caractérisée par des salaires de misère distribués aux fonctionnaires (KODI, 2008) [13].

En effet, avec une fourchette des salaires variant entre 20 dollars pour le planton (le plus bas échelon) et 45 dollars pour le Secrétaire Général (le plus Haut Fonctionnaire de l'Etat), il est vraiment difficile de trouver des fonctionnaires motivés et capables de protéger les biens de l'Etat. Il s'ensuit une corruption généralisée qui est l'unique moyen pour ces fonctionnaires de se procurer des ressources nécessaires à leur survie au moment où on estimait qu'une famille

de sept personnes avait besoin d'un minimum de 380,05 \$ US pour survivre en RDC (RADD, 2004) [14].

Même dans les rares cas où des affaires de corruption, d'évasion fiscale ou de fraude étaient découvertes, aucune sanction n'était appliquée. Cette pratique de corruption est présente au sein des services publics s'occupant des ressources forestières. Certains fonctionnaires ont octroyé aux sociétés forestières des permis d'exploitation illégaux en dépit du moratoire décrété en 2002, et ce, dans le seul but de gagner de l'argent.

D'autres encore ont instauré des systèmes de perception parallèle des redevances et taxes forestières sans qu'elles rentrent dans les recettes publiques. Il y a lieu de stigmatiser la chaîne de la recette établie pour les redevances et taxes forestières : la phase administrative est faite au cadastre forestier et la phase financière de perception à l'Administration fiscale (DGRAD). Pour les opérateurs forestiers non avertis, ils sont parfois obligés de payer des taxes au service du cadastre forestier et d'autres encore disparaissent dans la nature entre le cadastre et le fisc. Cette ambivalence dans la perception des recettes forestières fait perdre énormément de ressources à l'Etat Congolais.

A cela, il faut ajouter la démotivation du personnel public de l'Administration forestière due au non-paiement et au détournement des salaires, pratiques très répandues en RDC. Le 2 juillet 2009, l'opinion publique congolaise était ahurie d'apprendre que le Secrétaire Général à l'Environnement avait détourné 400 000 dollars américains en provenance du Ministère des Finances au titre de la prime de mobilisation des recettes et destinés aux fonctionnaires du Ministère de l'Environnement. Ces derniers se sont mis en grève dès la publication de cette mauvaise nouvelle. Comme cela ne suffisait pas, il a été dévoilé en juillet 2009 le fait que le Ministère Congolais de l'Environnement en charge des forêts a fait passer à la trappe presque 5 millions d'hectares lors de l'établissement du plan d'aménagement et de zonage forestiers augmentant, de ce fait, la superficie des forêts de production mises à la disposition des exploitants forestiers.

Ces pratiques maffieuses au sein du Gouvernement Congolais contribuent à l'exploitation illégale et au pillage des ressources naturelles du pays (ONU, 2001) [15]. Les élites du pouvoir ne voient pas leur position au sein de l'Etat comme un devoir envers le pays mais comme une occasion de bâtir leur fortune personnelle et d'enrichir leurs proches (DIANGITUKWA, 2001) [16]. Toutes ces pratiques délictueuses sont perpétrées sans que la Justice réagisse. L'impunité qui couvre les actes de gestion de différents responsables publics congolais est un problème sérieux (KODI, 2008) [17] dans l'instauration et la promotion de la bonne gouvernance en RDC. De mémoire des Congolais, aucun ministre n'a jamais été incarcéré ni poursuivi pour des cas de corruption, de détournement des deniers publics ou de vols des biens publics.

Concernant la rétrocession des recettes forestières dont la mission est de promouvoir le développement local, celle-ci est accaparée par les Autorités Provinciales notamment les Gouverneurs des provinces qui en ont fait leur chasse gardée et dont la gestion financière opaque est décriée par tous. Cet argent qui était destiné à améliorer le vécu quotidien des populations locales ainsi que leur milieu de vie est devenu une taxe pour financer le train de vie des notables provinciaux. En RDC, tout comme au Cameroun, la rétrocession des recettes forestières, disons la fiscalité forestière décentralisée, au lieu de financer des projets d'intérêt commun, ne cesse de prendre des destinations inconnues.

Le dernier trait marquant de cette mauvaise gouvernance est la sous-administration des ressources forestières de la RDC. Au niveau de l'Administration forestière, 90% des agents sont des administratifs. Le nombre des agents forestiers sur terrain ne peut pas garantir la sécurisation ainsi que le contrôle des ressources naturelles pour un pays quatre fois plus grand que la France. Dès lors, il se trouve que plusieurs zones forestières totalisant des millions d'hectares des forêts sont abandonnées à la merci des exploitants prédateurs à cause du fait que l'Etat brille par son absence. Cette faiblesse institutionnelle est l'une des causes de l'expansion de l'exploitation incontrôlée des ressources forestières dans le Bassin du Congo, ce qui ne permet pas la réalisation des projets d'aménagement durable contenus dans les concessions forestières minimisant ainsi l'impact de la gestion durable des forêts. Ainsi, la reconstruction d'un Etat fort, respectable et digne de ce nom, est une condition sine qua non de la gestion durable des forêts dans cette partie.

Par ailleurs la politique gouvernementale de bonne gouvernance doit porter essentiellement sur la motivation des agents du fisc et de l'administration forestière en particulier et en général, sur la lutte contre la corruption au sein de toute l'Administration publique (NZONGOLA-NTALAJA, 2002) [18]. Ces fonctionnaires qui, comme tous les autres, touchent des salaires de misère sont mal indiqués pour être la cheville ouvrière d'une entreprise tendant à améliorer le rendement des recettes publiques ainsi que la gestion durable des ressources forestières.

En effet, si les fonctionnaires continuent à être mal payés, il serait peu probable que ces derniers s'engagent corps et âme pour mobiliser davantage des recettes publiques dont la destination ne leur procurerait aucune satisfaction supplémentaire, toutes choses restant égales. La motivation des fonctionnaires qui est fonction de leur rétribution, est un aspect fondamental de cet appui à la réforme forestière tendant à la gestion durable des ressources. Il est, donc, nécessaire que le Gouvernement réajuste les salaires de la Fonction Publique afin de tenir compte du panier de la ménagère et du coût de la vie d'une part ainsi que de préserver les personnels publics de la tentation de corruption et les ressources naturelles de risque de prédation.

Tableau 1. Salaires courants mensuels de la Fonction Publique Congolaise (en dollars)

Grade	2001	2009
Directeur	60\$	52\$
Chef de Division	45\$	35\$
Chef de Bureau	32\$	25\$
Attaché de Bureau	24\$	18\$

Source : de l'Auteur sur base des listings de paie du Ministère de la Fonction Publique.

Il ressort de ce tableau qu'il est difficile de demander un quelconque sacrifice de la part du fonctionnaire congolais. Le management des ressources humaines recommande qu'il soit mis à la disposition du travailleur un minimum qui puisse assurer sa survie conformément à la loi d'airain des salaires.

Cependant le Gouvernement Congolais ne fait rien de significatif dans ce domaine. C'est pour cette raison que la corruption bat son plein au sein de l'Administration. D'où pour éradiquer cette dernière qui a un énorme pouvoir d'évanescence sur la capacité mobilisatrice des recettes et sur l'efficacité du service public, il est nécessaire de réajuster les salaires publics.

En effet, dès que le fonctionnaire saura faire face à ses besoins avec sa rémunération, il sera peu tenté de détourner les fonds publics ou de se faire corrompre.

De tels comportements sont encouragés par les partenaires extérieurs collaborant au développement du pays, néanmoins leurs efforts sont dénoncés dans le cadre du développement durable.

2.2. Dénonciation des efforts mitigés des partenaires extérieurs

Il convient de noter que, selon le Prix Nobel d'économie Jeffrey SACHS, les paiements pour services environnementaux (PSE) ne doivent pas constituer des ressources faisant partie de l'aide publique internationale traditionnelle mais doivent être nommés comme de l'aide additionnelle. En effet, ces aides sont considérées par les Etats forestiers qui les reçoivent comme des recettes perçues pour leur participation à la séquestration du carbone mondial ainsi qu'à la production des services écosystémiques qui profitent à l'Humanité entière. Il s'agit des royalties versées aux propriétaires des ressources naturelles forestières pour leurs efforts dans la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts.

En ce qui concerne la RDC, il est clairement énoncé que, conformément aux dispositions de l'article 8 de la Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, l'Etat veille à la prise en compte, dans la stratégie nationale de conservation et le programme forestier national, de la valeur potentielle des stocks de carbone forestier dans la régulation du climat ainsi qu'à la rémunération juste et équitable des services des écosystèmes et des mesures d'atténuation.

De ce fait, en RDC, d'aucuns pensent que la Communauté internationale ne fournit pas des efforts conséquents pour procurer des ressources financières nécessaires au budget forestier afin de permettre au pays d'assurer son objectif écologique vis-à-vis des ressources forestières d'une part, et d'autre part, de financer des programmes sociaux de réduction de la pauvreté profitant directement aux populations des régions forestières en particulier, et de toutes les populations du pays en général.

Bien que le partenariat pour les forêts du Bassin du Congo permette d'obtenir la mobilisation des ressources alternatives, souvent insuffisantes pour financer les différents programmes de préservation des forêts et de développement local dans les Etats de la Région dont la RDC, la population ainsi que la classe politique congolaises sont persuadées que les partenaires extérieurs ne veulent pas payer le juste prix pour l'utilisation des services fournis par le Congo. Ceci notamment pour la protection de l'environnement provenant de ce bien public mondial qu'est le massif forestier congolais. Les autorités publiques congolaises dont les ministres, les gouverneurs des provinces, les députés et les administrateurs des territoires, sont toutes convaincues que, bien que la RDC soit l'un des grands pourvoyeurs de l'Humanité dans sa contribution à la lutte contre le réchauffement climatique, elle ne bénéficie pas d'un traitement de faveur par rapport aux services rendus à toute la planète Terre. Elle est payée en monnaie de singe. Disposant d'immenses ressources forestières qui jouent toutes les fonctions réservées aux forêts, le Congo semblerait ne pas bénéficier des ressources financières conséquentes au titre des différents mécanismes mis en place par la communauté internationale. En outre, la découverte de l'immense puits de carbone que représente la tourbière du Congo avec 20 milliards de tonnes de carbone stockées pour la seule RDC,

accorde une priorité mondiale à la protection de ces forêts qui ont , dorénavant, une valeur inestimable.

Tableau 2 . Estimation de la valeur marchande du carbone séquestré par les forêts de la RDC

	superficie	Coefficient	Tonnes de CO ₂ séquestré	Valeur de CO ₂ séquestré
Forêts tropicales	1700 millions d'ha	1,00	5 milliards	19 milliards \$
Forêts congolaises	135 millions d'ha	0,0794	397 millions	1,508 milliards \$

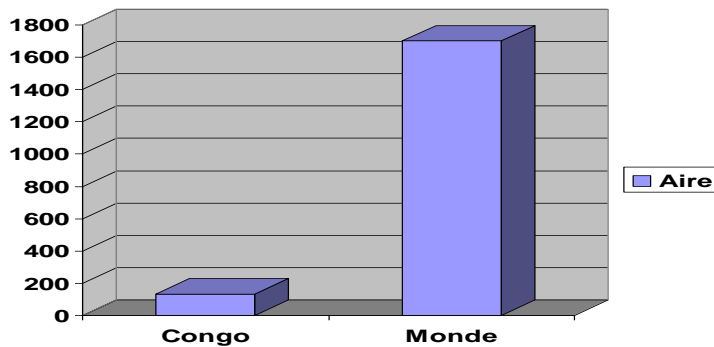
Source : CIRAD (2008), Lee WHITE (2005) et de l'Auteur.

Dès lors, disposant d'un tel potentiel de séquestration du carbone et au regard des retombées financières obtenues au titre de la REDD, il y a un sentiment manifeste de subir une négligence ou peu de considération évidente qui est entrain de se développer auprès de ces autorités congolaises. En effet, selon nos calculs se basant sur les données du Rapport Stern (2006) [19], la part qui reviendrait à ce pays (RDC) pour ses services publics environnementaux serait annuellement de 2,750 milliards de dollars américains au titre des revenus forestiers internationaux en prenant en compte le prix actuel sous-évalué de la tonne de carbone. Il s'agit de la contribution de la communauté internationale au budget de réalisation de la politique publique des forêts et de la protection des intérêts des populations autochtones et riveraines des forêts. Dans ce cadre, une bonne nouvelle est tombée en septembre 2015 : la République démocratique du Congo a bénéficié de 250 millions de dollars, provenant de l'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale, en sigle CAFI, comme contribution de la communauté internationale au titre de la REDD. Conformément au principe de rétrocession de 40 % de toutes recettes d'origine forestière qui détermine la clé de répartition contenue dans le dispositif fiscal institué par le code forestier de 2002, 100 millions de ce montant devraient être alloués aux populations forestières.

Néanmoins, nous sommes dubitatif quant à la gestion et à l'affectation de cette cagnotte forestière. Connaissant les manières peu transparentes des autorités publiques de la RDC, il est fort à craindre que cet argent ne serve pas aux objectifs d'intérêt général, pourtant sa destination première, mais soit détourné au profit des intérêts privés de certains acteurs publics ou politiques.

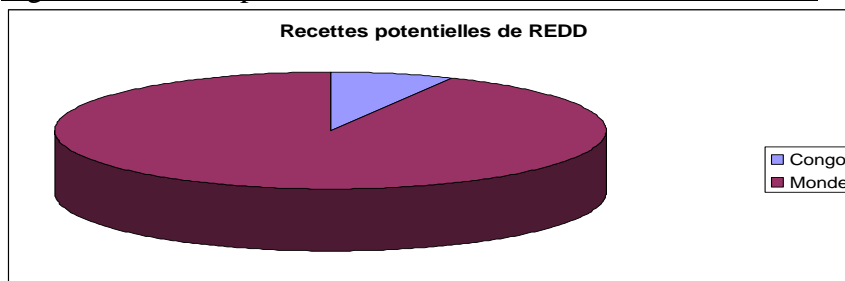
Quant aux 20 milliards de tonnes de carbone séquestré par le puits de la tourbière du Congo, au prix de 5 dollars la tonne, ils représentent une valeur marchande de 100 milliards de dollars. A supposer que le programme de leur protection s'étale de 2020 à 2100, soit sur 80 ans, il faudrait que la communauté internationale mobilise 1,250 milliard de dollars par an pour les efforts de conservation de ce puits. Dès lors, tout programme de gestion durable des forêts tropicales du Congo qui n'inclurait pas la conservation de la tourbière du Congo serait non pertinent et inadapté.

Figure 1. Superficies des forêts tropicales mondiales et congolaises.



Source : de l'Auteur sur base des données du tableau précédent

Figure 2. Recettes potentielles de REDD de la RDC et du RDM.



Source : Ibanda (2018) sur base du tableau 2

De ce fait, la déforestation évitée par la RDC grâce à la gestion durable de son massif forestier devrait constituer le fait générateur qui devrait et doit rapporter la grande partie de recettes publiques servant au financement des Budgets de l'Etat ainsi que ceux des Collectivités territoriales où résident les populations riveraines des forêts, lesquels budgets sont nécessaires pour réaliser :

- l'éradication de la pauvreté par la satisfaction des besoins humains essentiels dans les zones forestières,
- la gestion rationnelle de l'environnement grâce à la préservation de la biodiversité et au maintien de l'équilibre écologique ;
- l'aménagement et le gardiennage des zones forestières ;
- le développement socio-économique par la matérialisation des divers programmes sectoriels et structurels du Gouvernement.

La contribution des partenaires extérieurs est plus que nécessaire, sinon déterminante dans cette gestion durable des forêts en RDC. Ce constat a été aussi fait par la FAO (2003), je cite : « Compte tenu de l'exiguïté des ressources dégagées par la fiscalité forestière intérieure, le financement de la gestion durable des forêts est largement tributaire des ressources extérieures » [22] . Par ailleurs une étude de la FAO sur les politiques fiscales dans le secteur forestier en Afrique (FAO, 2003) [23], souligne la grande dépendance des programmes forestiers nationaux vis-à-vis des financements extérieurs. Ceci montre à suffisance que l'attitude des partenaires extérieurs est décisive dans l'application effective de nouvelles politiques forestières en l'accompagnant par un renforcement des ressources.

Au-delà de l'exiguïté des moyens, il se pose surtout la question de leur pérennité. En effet, afin d'avoir une politique forestière efficace, il est impérieux que le financement des Budgets

forestiers soit stable et pérenne, ce qui a pour mérite d'avoir des objectifs de moyen et long termes de GDF.

S'agissant de la RDC, la garantie des ressources fiscales forestières stables et pérennes lui permettra de bien gérer ses forêts (Niesten E., Rice R., 2004) [24], écartant le danger que présente la déforestation de celles-ci sur l'environnement mondial. En effet, les études menées par Brunner J. et alii (2001) [25] établissent que les émissions résultant de la déforestation tropicale représentent jusqu'à 25% des émissions mondiales annuelles du dioxyde de carbone d'origine anthropique. Ils ont estimé que d'ici 2050, la déforestation en RDC pourrait provoquer l'émission de 34,4 milliards de tonnes de CO₂, à peu près l'équivalent des émissions du Royaume-Uni au cours des soixante dernières années.

Dans ses relations avec la RDC, la REDD (Réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation de la forêt) doit être un processus servant à faire réfléchir la Communauté internationale de peur de voir la RDC contrainte de s'engager dans une démarche de recherche forcée des financements pour son développement économique et social. Par ailleurs, en rendant éligibles au MDP (Mécanisme de développement propre qui permet à une entreprise émettrice du Nord de compenser ses émissions en investissant dans un projet d'absorption de carbone dans un pays en développement) les seuls projets de boisement et reboisement et en y excluant les projets de conservation forestière, la Communauté internationale a été à la base d'un mécontentement généralisé de l'opinion Congolaise.

A tous égards, la tentation de passer par une mobilisation accrue de la rente forestière, détruisant une partie substantielle de la ressource forestière, est grande. En effet des projets de promotion de l'exploitation forestière, de l'agriculture et de l'élevage intensifs du type amazonien [26] seraient des possibilités probables d'exploitation des forêts auxquelles les autorités congolaises réfléchiraient faute de mieux. Elles sont lassées de voir qu'on passe des sommets en sommets où l'on ne cesse de démontrer l'importance des services environnementaux mondiaux fournis par les forêts du massif congolais sans pour autant qu'ils s'en suivent des résultats significatifs sur le plan financier. Dès lors, elles restent persuadées que le coût d'opportunité subi par la RDC en évitant la déforestation tous azimuts à base des pratiques prédatrices, est vraiment élevé.

Pour avoir une idée de ces différents coûts, il serait indiqué d'effectuer une évaluation chiffrée de ces objectifs.

2.3. Evaluation des objectifs de la réforme fiscale forestière de 2002

Tableau 3. Evolution des recettes forestières

	2001	2004	2008
Recettes forestières	4.742.000	6.800.000	7.200.000
Augmentation		43%	52%

Source : DGRAD (2009), Document de travail sur la fiscalité forestière, p.9

L'analyse des recettes publiques forestières contenues dans le tableau ci-dessus et prélevées par la DGRAD, renseigne que celles-ci ont augmenté par rapport à la période précédant la

réforme forestière. Deux ans après la mise en œuvre de la réforme fiscale forestière, les recettes ont progressé de 43 %. Ensuite de 2004 à 2008, elles ont connu une légère hausse de 6 %. Toutefois, cette augmentation des prélèvements fiscaux forestiers est de 52 % dans la période allant de 2001 à 2008 et est tributaire du rehaussement des prix des redevances forestières ainsi qu'à la montée des prix des enchères d'attribution des concessions forestières. Selon la Direction générale des Recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation (DGRAD) de la RDC, le secteur forestier formel contribuerait au PIB à hauteur de 1 % avec des recettes fiscales réalisées en 2007 de plus de 4,6 millions \$ uniquement comptabilisées sur la base de la redevance de superficie. La valeur des exportations de bois d'œuvre est croissante passant de plus de 6,9 millions € en 2002 à plus de 35,3 millions € en 2006. Le secteur forestier industriel comptait 15.000 emplois directs en 2007 selon la Fédération des industriels du Bois en RDC [27].

Il convient de relever qu'au regard de la valeur estimée du bois et des produits forestiers non ligneux exploités en RDC, les recettes fiscales forestières perçues sont insignifiantes en termes relatifs. En effet, l'étude de l'évolution de la production exportée du bois contenue dans le tableau suivant corrobore ce constat.

Tableau 4. Evolution de la production exportée du bois en m³.

	Grumes	Sciés	Placages
2004	99881	34616	5004
2005	117845	30062	7762
2006	150505	25253	6524
2007	213308	35959	2631

Source : Banque Centrale du Congo (2008), Condensé d'informations statistiques, n°4, p.12.

Le tableau précédent relatif à l'évolution de la production du bois montre que la production du bois a plus que doublé en 3 ans (de 2004 à 2007), soit une augmentation de 113 % au moment où les recettes forestières rechignent à accroître. Après analyse, il apparaît que l'augmentation relative de la production du bois est plus que proportionnelle à l'augmentation relative des recettes fiscales forestières cinq ans après la réforme forestière de 2002. C'est pour autant dire qu'une bonne partie de l'augmentation de la production forestière n'a pas été transformée en recettes publiques. Cette absence de captation d'une partie de la rente forestière après la réforme fiscale forestière de 2002 atteste la faiblesse de la gouvernance publique des ressources forestières en RDC. Cela montre également le fait que la réforme fiscale forestière, au lieu de freiner l'exploitation effrénée des forêts du Bassin du Congo, a amplifié leur surexploitation.

S'agissant de l'objectif tendant à accroître la valeur ajoutée au niveau local dans la transformation du bois, il a été un échec patent du fait de la poursuite des exportations accrues des grumes au moment où les produits transformés (sciés et placages) ont fait du surplace en volumes.

A l'instar de la réforme forestière du Cameroun en 1994 (CARRET, 2000) [28], les résultats de la réforme fiscale forestière opérée en RDC sont semblables. Sur les deux objectifs principaux poursuivis par la Banque Mondiale en mettant en œuvre cette politique forestière à savoir l'augmentation des recettes publiques et l'aménagement durable des forêts, l'un seulement a été atteint bien que de façon modeste. Il s'agit de l'augmentation des recettes fiscales forestières. En revanche le deuxième objectif portant sur l'aménagement des forêts et leur gestion durable n'a pas été atteint vu la progression sensible de la production de bois

présupposant l'augmentation de l'exploitation forestière de 2004 à 2007, soit une hausse de 113 % en 3 ans.

Comme nous l'avons vu précédemment, la réforme forestière de 2002 poursuivait également des objectifs de promotion des droits des riverains et de développement local des zones forestières. En nous appuyant sur certaines données, nous allons voir si ces objectifs ont été atteints ou non.

Tableau 5 . Problèmes majeurs des populations forestières en RDC en 2009 par provinces.

	NORD-KIVU	PROVINCE ORIENTALE	BANDUNDU	EQUATEUR
1. Accès à la terre	oui	oui	oui	oui
2. Appuyer l'agro-pastoral	oui			
3. Activités génératrices des revenus	oui	oui	oui	oui
4. Accès à l'emploi	oui	oui	oui	oui
5. Vulgariser les lois et adopter des politiques de protection	oui	–	oui	–
6. Construire et réhabiliter les routes de desserte agricole	oui	oui	oui	oui
7. Accès aux soins de santé	oui	oui	oui	oui
8. Aménager les sources d'eau potable	oui	–	–	oui
9. Accès à un enseignement gratuit des enfants	oui	oui	oui	oui
10. Accès aux micro-crédits	oui		oui	oui
11. Restaurer l'état de droit et restituer leurs champs spoliés	oui	oui	oui	oui
12. Bénéficier de la rétrocession des recettes forestières	oui	oui	oui	oui
13. Participer à l'élaboration des cahiers des charges	oui	oui	oui	oui
14. Participer à l'exploitation durable des forêts	oui	oui	oui	oui

SOURCE : Ministère de l'Environnement, Rapport des ateliers provinciaux de consultation approfondie des populations autochtones sur le programme national Forêts et Conservation, 2009.

Selon ce rapport du Ministère Congolais de l'Environnement de 2009, les problèmes majeurs des populations forestières sont les suivants : l'éducation, la santé, l'emploi, l'agriculture, le respect de leurs droits, les activités génératrices des revenus, la desserte de leurs villages, la rétrocession des recettes forestières, l'élaboration des cahiers des charges avec les exploitants forestiers ainsi que la gestion durable des forêts.

Pour la santé, l'accès aux soins primaires constitue un souci majeur pour les 4 provinces consultées. En effet, les populations forestières continuent à demander la construction des hôpitaux et des centres de santé, la fourniture des médicaments et matériel médical, ainsi que l'aménagement de sources d'eau potable.

L'accès à l'éducation des enfants est également sollicité dans la totalité des provinces consultées. A ce propos, les actions exigées sont : la construction des écoles, l'octroi des fournitures scolaires, la mise à disposition des bourses d'études et la création des centres d'alphabétisation pour les adultes.

L'accès aux terres forestières pour pratiquer l'agriculture demeure une préoccupation pour tout le monde. Dès lors, il est demandé le respect de leurs droits sur leurs terres [29], la

restitution des champs spoliés, l'appui matériel (semences, machettes, houes, pioches, filets de pêche) et la construction des routes de desserte agricole afin de désenclaver les villages et d'évacuer les produits agricoles.

S'agissant de l'accès aux activités génératrices des revenus, c'est aussi l'une des grandes préoccupations de ces populations. En effet, 100% des personnes consultées ont émis le vœu d'en disposer. Car c'est le seul moyen de lutter durablement contre la pauvreté. Au nombre de ces activités, il convient de citer notamment l'emploi rémunéré, la vente des produits agricoles et de la pêche et la commercialisation des PFNL (produits forestiers non ligneux) [30]. Selon l'enquête réalisée auprès de 193 ménages forestiers en 2005 en RDC, il a été établi que 85% des ménages ont reconnu l'importance des PFNL dans la réduction de la pauvreté car ils procurent des revenus qui concurrencent ou dépassent les salaires des fonctionnaires locaux [31].

Quant à la rétrocession de la fiscalité forestière et aux avantages du cahier des charges, l'exclusivité des individus consultés ont souhaité que les populations riveraines des forêts soient associées dans le mécanisme de rétrocession notamment au niveau de la gestion et de l'affectation des fonds rétrocédés[32]. Ils ont revendiqué l'indemnisation des peuples autochtones en tant que garants de la forêt [33]. Néanmoins ce mécanisme de rétrocession n'a nullement été activé par les pouvoirs publics congolais. Par ailleurs, pour leur faire bénéficier les avantages des cahiers des charges, elles ont proposé la réalisation d'une cartographie participative [34] afin d'identifier les forêts autochtones, l'instauration d'un cadre de concertation dans l'élaboration desdits cahiers et leur accompagnement lors de négociation des cahiers des charges avec les exploitants forestiers.

Au sujet de la protection de leurs divers droits, elles ont sollicité que la RDC ratifie la Convention 169 de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) qui est un traité international, donc un instrument juridique contraignant, qui protège les droits des peuples autochtones et indigènes. Par ailleurs, elles ont déploré l'exploitation illégale de certaines forêts violant les normes d'une gestion durable des forêts notamment par des exploitants chinois et autres qui détournent les droits d'usage artisanaux accordés par la loi forestière aux communautés locales forestières.

A voir cette longue liste des revendications, nous pouvons dire que le programme national forêts et conservation a encore du chemin à faire pour la protection des droits et le développement des populations forestières.

Tableau 6. Incidence de la pauvreté selon le milieu de résidence et le secteur d'activité en RDC en 2009.

	Ensemble de la RDC
MILIEU	
Urbain	61,5%
Rural (et forestier)	75,7%
SECTEUR INSTITUTIONNEL	
Informel agricole	77,1%
Informel non agricole	64,5%
Inactifs, retraités et chômeurs	67,1%

Source : PNUD Congo. Profil résumé de la pauvreté et conditions de vie de la Province de l'Equateur, mars 2009.

Il ressort des statistiques du tableau n° 6 que plus de 7 ménages sur dix vivent dans la pauvreté en RDC. L'incidence de la pauvreté nationale est estimée à 71,3% en RDC, elle varie de 41,6% à 93,6% selon les provinces [35]. La pauvreté touche 76 % des individus en milieu forestier, soit presque 8 personnes sur 10 du moment qu'elle ne concerne que 6 personnes sur 10 en milieu urbain. Cela signifie que la pauvreté demeure, malgré l'instauration de cette réforme forestière, un phénomène rural de masse en RDC. En plus, elle concerne 77 % des ménages agricoles contre 65 % des ménages non agricoles. En d'autres termes, plus les individus dépendent des activités génératrices des revenus à caractère agricole, plus ils sont exposés à la pauvreté. Selon le PNUD Congo (2009), « cette situation entraîne des niveaux élevés de malnutrition et de mortalité infantile. Les indicateurs socio-économiques montrent par ailleurs des conditions de vie très précaires. La quasi-totalité des ménages n'ont accès ni à l'eau potable, ni à l'électricité ni aux services de voirie. L'accès aux services de santé et d'éducation est limité, la barrière est essentiellement financière. Enfin, l'égalité des chances entre hommes et femmes sur le marché du travail et dans le domaine de l'éducation est loin d'être acquise. Elle est pourtant nécessaire pour combattre la pauvreté » [36].

Il convient de relever qu'il y a 14 % des pauvres de plus en milieu rural et forestier par rapport au milieu urbain. Ce qui signifie qu'en moyenne, les ressources publiques tant privées nécessaires pour affranchir un pauvre rural de sa situation sont plus importantes que pour un citadin. Dès lors, la stratégie de réduction de la pauvreté doit plus cibler les populations rurales et forestières que celles urbaines.

Tableau 7. Evolution de l'indicateur de développement humain de la RDC.

	2002	2006	2012
IDH	0,395	0,414	0,392
Espérance de vie à la naissance (années)	44,1	43,3	48,7
Taux brut de scolarisation	34,3	30,7	-
Revenu annuel par habitant	237	-	319

Source : PNUD Congo, Rapport national de développement humain 2008 et PNUD, Indices de développement humain : tendances de 1980 à aujourd'hui.

L'indicateur de développement humain étant l'outil statistique mis en place depuis 1990 pour rapporter sur le développement et la pauvreté des pays, il nous permettra d'apprécier l'impact de la politique forestière, disons des politiques publiques sur la réduction de la pauvreté et le développement local en milieu rural forestier congolais. Ne disposant pas de statistiques spécifiques à la politique forestière et au milieu rural, nous ferons une déduction sur base des données agrégées se rapportant à l>IDH global du pays.

Selon les indices contenus dans le tableau précédent sur l>IDH, la RDC termine une nouvelle fois dernière au 186^e rang, ex aequo avec le Niger, du classement de l'indice de développement humain, malgré quelques améliorations. Selon le PNUD [37], qui a confié à l'université d'Oxford son étude locale sur la pauvreté, 87,7 % de la population vivant en RDC est en dessous du seuil de pauvreté, fixé à 1,25 dollar par jour. Près des trois quarts des 68 millions de Congolais (74 %) vivent en dessous du seuil de pauvreté multidimensionnel qui tient compte de l'accès aux soins de santé, de l'éducation et du revenu.

Néanmoins, selon le journal *Lemonde.fr* du 13 mars 2013 [38], il y a des améliorations marquantes des indices composant l'IDH en RDC. En effet, « entre 2000 et 2012, l'espérance de vie est passée de 45,7 ans à 48,7 ans, la durée moyenne de scolarisation de 4,4 ans à 8,5 ans et le revenu par habitant a crû de 34,6%, passant de 237 à 319 dollars par habitant et par an.

A la lumière de ce tableau, nous pouvons dire que la pauvreté demeure un phénomène généralisé en RDC en 2012 car il concerne 60,8 % contre 60,50 % en 2002, soit une stagnation. Malgré quelques améliorations notées en matière de santé et de revenu par habitant (du fait de l'augmentation sensible de la production minière durant la période), toutes les politiques publiques mises en place, la politique forestière y compris, n'ont pas donné les effets escomptés en matière de développement local et de réduction de la pauvreté. En effet, la population congolaise tant des villes que des campagnes et forêts, vit en dessous du seuil de pauvreté fixé à 1,25 dollar par jour. Cette barrière financière, disons contrainte budgétaire explique les difficultés rencontrées par les populations urbaines et rurales congolaises de jouir de leurs droits fondamentaux relatifs à un niveau de vie adéquat.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons affirmer que la politique forestière mise en place depuis 2002 n'a pas atteint ses objectifs que nous venons d'analyser notamment la protection des droits des populations riveraines et le développement local des zones forestières. Néanmoins, il convient de signaler que , dans une moindre mesure ,dans certaines régions forestières, les conditions de vie se sont sensiblement améliorées grâce aux bénéfices résultant des cahiers de charges contractés avec certains exploitants forestiers et aux investissements publics découlant du programme national Forêts et Conservation. En effet, des écoles, des centres de santé, des routes de desserte agricole, des programmes d'aménagement forestier, des semences et matériel agricole, des activités génératrices des revenus, des médicaments, sont mis à la disposition des habitants des forêts. Tout ceci améliore leur accès aux soins de santé, permet la scolarisation de nombreux enfants filles et garçons et concourt à la gestion durable des forêts, bref à leur développement en général.

En dépit de la prise de conscience internationale et régionale dans le cadre de la COMIFAC des problèmes environnementaux, la politique forestière mise en place depuis 2002 en RDC n'a pas atteint ses objectifs. A l'instar de la réforme forestière du Cameroun en 1994 (CARRET, 2000) [39], les résultats de la réforme forestière opérée en RDC sont semblables. Sur les objectifs principaux poursuivis par la Banque Mondiale en mettant en œuvre cette politique forestière à savoir l'augmentation des recettes publiques, la lutte contre la pauvreté et l'aménagement durable des forêts, l'un seulement a été atteint bien que de façon modeste. Il s'agit de l'augmentation des recettes fiscales forestières. En revanche les deux autres objectifs n'ont pas été atteints au vu de la progression sensible de la production de bois présupposant l'augmentation de l'exploitation forestière et la persistance de la pauvreté en milieu rural forestier[40]. En effet, la persistance des problèmes récurrents tels que l'absence des infrastructures (voies de communication, centres de santé, écoles, sources aménagées d'eau potable) en milieu forestier, les problèmes d'accès aux soins de santé, les difficultés de scolarisation des enfants, la non rétrocession des recettes forestières, la fraude fiscale orchestrée par les entrepreneurs et l'exploitation illégale des forêts violant les normes de la durabilité, prouve à suffisance que des efforts doivent être entrepris afin d'améliorer le sort et le vécu quotidien des populations forestières ainsi que la protection des droits des populations riveraines.

CONCLUSION

La République Démocratique du Congo a engagé un processus de réforme forestière en août 2002, sous l'impulsion de la Banque Mondiale, afin de pouvoir contribuer à la gestion durable des forêts, à l'accroissement des recettes forestières, à l'amélioration des conditions de vie ainsi qu'à la protection des droits des populations autochtones et riveraines forestières.

Quinze ans après cette réforme fiscale forestière, il convient de relever certaines insuffisances constatées dans la réalisation des objectifs assignés à ladite réforme.

Il s'agit entre autres :

- de l'augmentation non conséquente des recettes publiques forestières suite à la mauvaise gouvernance et à la fraude fiscale orchestrée par les compagnies forestières,
- de l'augmentation du nombre des titres fonciers des concessions forestières octroyés par le Gouvernement Congolais en dépit du moratoire décidé en 2003,
- du non-respect de l'aménagement des forêts par les exploitants forestiers qui sont sûrs de l'inefficacité des contrôles de l'Administration forestière et de sa concussion,
- de la persistance de la pauvreté en milieu rural forestier où les populations locales ne touchent quasiment pas aux retombées financières de la rétrocession fiscale de 40% qui leur est allouée dans le cadre de la Loi forestière de 2002 et qui est systématiquement détournée par les dirigeants locaux,
- de l'accroissement des exportations des produits forestiers ligneux bruts, fait entrant en contradiction avec l'objectif de promotion de la transformation locale des ressources forestières,
- des violations récurrentes des droits des populations forestières,
- du peu d'intérêt manifesté par la Communauté internationale dans l'octroi des financements alternatifs à l'exploitation industrielle du bois au titre de la REDD.

Pour permettre à la réforme fiscale forestière de 2002 de jouer tant soit peu ses rôles économique et environnemental, il est nécessaire de mettre en place des actions correctives suivantes :

1) au niveau de l'Etat et de l'Administration forestière

- promouvoir la bonne gouvernance en accordant des salaires décents aux fonctionnaires, en luttant contre la corruption et en réprimant les détournements des deniers tant publics que ceux destinés aux communautés villageoises forestières,
- favoriser l'effectivité de la gestion participative en associant les ONG et les populations riveraines dans toutes les décisions concernant les forêts (classement, déclassement, montants des recettes rétrocédées, attribution des concessions, élaboration des cahiers des charges,...),
- respecter les divers droits des populations forestières,
- contrôler la matérialité de l'aménagement durable des forêts concédées,
- renforcer les moyens humains et matériels concourant au contrôle et à la répression des infractions à la législation forestière,
- respecter le moratoire sur l'octroi de nouveaux titres forestiers,
- encourager la transformation locale du bois en accordant des incitations fiscales aux exploitants forestiers,

2) au niveau de la Communauté internationale

- mobiliser des ressources financières conséquentes au titre de la REDD afin de rétribuer la déforestation évitée par la RDC, action qui permet de faire jouer à la forêt son rôle de préservation des écosystèmes et de la biodiversité.

En faisant un résumé de ce qui précède, il est permis de dire que, si la réforme fiscale forestière de 2002 a contribué à une légère amélioration des recettes forestières, elle n'a pas par contre servi la cause de la gestion durable des forêts, de la protection des droits des riverains et du développement local à cause de la faiblesse de l'Etat et des problèmes récurrents de mauvaise gouvernance des ressources naturelles.

Références

- [1] . S. DOUMBE-BILLE, *Le droit forestier en Afrique centrale et occidentale*, FAO, Etude juridique en ligne, 2004, n° 2.
- [2]. RDC, *Code Forestier*, Kinshasa, Journal Officiel, 2002.
- [3]. Lire C. ANDRE et S. MARYSSE, « Guerre et pillage économique en République Démocratique du Congo », in MARYSSE S. et REYNTJENS F. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp.307-332.
- [4]. P. OUMBA, *Développement durable et gestion durable des forêts du Bassin du Congo : étude comparative du Cameroun et de la République du Congo*, Mémoire de Master en Droit international et comparé de l'Environnement, Université de Limoges, 2007, p.71.
- [5]. P.J. LOWE GNINTEDEM, *Les ONG et la protection de l'environnement*, Mémoire de Maîtrise de Droit et Carrières judiciaires, Université de Limoges, 2003, p.6.
- [6]. O. LE BUSSY, « Les Forestiers arnaquent le fisc congolais », dans *La Libre Belgique*, 31 juillet 2008.
- [7]. M. SANI, *Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les Pays en développement : le cas des pays d'Afrique au Sud du Sahara*, Thèse de doctorat d'Economie, Université d'Auvergne, CERDI, 2009, p.97.
- [8]. J. MBOKO DJ'ANDIMA, *Code Général des Impôts*, Kinshasa, PUC, 2007, pp.45-48.
- [9] . M. SANI, *Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les Pays en développement : le cas des pays d'Afrique au Sud du Sahara*, Thèse de doctorat d'Economie, Université d'Auvergne, CERDI, 2009, p.102.
- [10]. GLOBAL WITNESS, *Forêts de RDC : Vers des normes satisfaisantes de gestion et de gouvernance ?*, Kinshasa, 2007, disponible sur <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/policybrieffinalfr.pdf> [consulté le 15 avril 2016].
- [11] . J. KIYULU et A. MPOYI, *Rapport sur les mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en RDC*, Kinshasa, IUCN, 2007, p.33.
- [12] . J. ZIEGLER, *Les grands maîtres du monde et ceux qui leur résistent*, Paris, Fayard, 2002, pp. 124-125
- [13] . M. KODI, *Corruption et gouvernance en RDC durant la Transition (2003-2006)*, Monographie, Londres, ISET, 2008, p.36.
- [14] . RADD, *Les pratiques de la corruption dans les services publics et l'administration publique en République Démocratique du Congo*. Kinshasa, 2004, p.45.
- [15] . ONU, *Rapport du panel des experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC*, New York, 2001, p.41.
- [16] . F. DIANGITUKWA : *Pouvoir et clientélisme au Congo-Zaïre RDC*, Paris, l'Harmattan, p.157.
- [17] . M. KODI, Op. Cit. ,p.34.
- [18] . G. NZONGOLA-NTALAJA, *The Congo from Leopold to Kabila. A people's History*, London, Zed Books, 2002, p.160.
- [19] . N. STERN (dir.), *Rapport sur l'économie du changement climatique*, Londres, 2006.
- [20] . L. WHITE , *Les arbres tropicaux grandissent en absorbant les émissions de carbone*, 2005, disponible sur internet au <http://www.cbfp.org/actualites/items/article-leewhite.html> (consulté le 1er juin 2009).
- [21] . P. IBANDA KABAKA, *Fiscalité forestière et gestion durable des forêts en République démocratique du Congo*, Mémoire, Master de Politique agricole et développement durable, Université du Mans, 2011, p.56.
- [22] . FAO , *Situation des forêts du monde*, 2003, p.34.
- [23] . *Idem*
- [24] . E. NIESTEN et R. RICE, « Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la biodiversité », dans *Revue Tiers-Monde*, 2004, n° 177, pp. 129-152.
- [25] . J. BRUNNER et al., "Central Africa Forests, Carbon and Climate Change", in *Climate Research* n°17, 2001, pp.229-246.

- [26] . D. NEPSTAD, E.A.S. SERRAO et R. WALKER, “Upland agricultural and forestry development in the Amazon : sustainability, criticality and resilience “, in *Ecological Economics* ,n° 18,1996, pp.3-13.
- [27] . R. EBAA ATYI et N. BAYOL, *Les forêts de la République démocratique du Congo en 2008*, disponible sur http://www.observatoire-comifac.net/docs/edf2008/FR/Etat-des-forets_2008-07.pdf
- [28] . J.-C CARRET., « *La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun* », in Bois et Forêts des Tropiques, N°264(2) , 2000, disponible sur <http://www.cerna.mines-paristech.fr/Documents/JCC> [Consulté le 7 janvier 2013].
- [29] . Les populations forestières d’Itombwe dans le Kivu ont été chassées de leurs terres en 2006 au moment de la constitution de la réserve naturelle d’Itombwe comme le dit MUSAFIRI RUBUYE, *La protection de l’écosystème forestier congolais : cas de la réserve forestière d’Itombwe*, Mémoire de Licence de Droit, Université de Bukavu, 2008, p.7.
- [30] . par produits forestiers non ligneux, il faut entendre les noix, les feuilles, les fruits, les écorces, le bois de chauffage, les champignons, le rotin, la viande de brousse, les chenilles et la sève de palme notamment, et de manière générale, les produits dont le prélèvement est compatible avec les principes d’une gestion durable et non extractive des forêts.
- [31] . J.C. TIEGUHONG et alii, « S’adapter à la crise en Afrique centrale : le rôle accru des produits forestiers non ligneux », *Unasylva*, vol.60, n° 233(3), 2009, p.51.
- [32] . Ministère de l’Environnement de la RDC, *Rapport des ateliers provinciaux de consultation approfondie des populations autochtones sur le programme national Forêts et Conservation*, 2009, p.63.
- [33] . *Idem*
- [34] . *Ibidem*.
- [35] . PNUD CONGO, *Profil résumé de la pauvreté et conditions de vie de la Province de l’Equateur*, Kinshasa, 2009, p.2
- [36] . PNUD CONGO, *Op. Cit.*, p.4.
- [37] . PNUD, *Rapport sur le développement humain 2012*, New York, mars 2013, p. 98.
- [38] .Article du journal Lemonde.fr du 15 mars 2013, disponible sur internet http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/03/15/la-rdc-au-dernier-rang-de-l-indice-de-developpement-humain-du-pnud_18+49284_3244.html [consulté le 24 mars 2013].
- [39] . J.-M. CARRET, *Idem*.
- [40]. P. IBANDA KABAKA, *Réforme forestière de 2002 et droits des populations en RD Congo. Analyse de l’évolution du droit forestier dans ses aspects juridiques, fiscaux, écologiques et socio-économiques*, Thèse de doctorat en droit public économique, Université de Pau et des Pays de l’Adour, 2018.