



# Resource **E**xtraction **M**onitoring

Suite A5, City Cloisters, 196 Old Street, London EC1V 9FR, UK  
Tel: +44 (0)20 7251 4963 Fax: +44 (0)20 7251 4969  
[mail@rem.org.uk](mailto:mail@rem.org.uk); [www.rem.org.uk](http://www.rem.org.uk)

**Une revue du projet d'appui technique pour la  
conversion des garanties d'approvisionnement et  
les lettres d'intention en contrats de concession  
forestière en République Démocratique du Congo**

**Octobre 2004**

**La visite de REM en République Démocratique du Congo a été rendue possible grâce à  
l'aide financière reçue du [Comité Néerlandais pour IUCN](#) (The World Conservation Union)**

## **Table des matières**

<b>Contexte</b>	<b>3</b>
<b>Objectifs</b>	<b>3</b>
<b>Méthodologie</b>	<b>3</b>
<b>Réunion de consultation avec la société civile – commentaires reçus</b>	<b>4</b>
<b>Conclusions</b>	<b>6</b>
<b>Recommandations</b>	<b>7</b>
Annexe 1: Questions préliminaires envoyées en préparation de la réunion ONG/organisations de base	8
Annexe 2: Courrier Groupe de Travail Forêts	9
Annexe 3: Arrêté n° 50 du 2 juillet 2004	15
Annexe 4: Termes de Référence	24
Annexe 5: ONG et Organisations de base rencontrées	33

## **Contexte**

REM a été inclus sur l'appel d'offres restreint lancé par le Bureau Central de Coordination (BCeCo) en République Démocratique du Congo concernant l'appui technique pour la conversion des garanties d'approvisionnement et lettres d'intention en contrats de concession forestière. Cet appui fait partie du Projet d'Urgence de Soutien au Processus de Réunification Economique et Sociale (PUSPRES).

## **Objectifs**

En préparation du dossier de soumission, REM avait prévu d'effectuer une visite en République Démocratique du Congo (RDC) dans le but de:

1. Poursuivre le potentiel offert par l'installation d'un observateur indépendant du processus de revue des anciens titres d'exploitation forestière, avec les représentants du Gouvernement et du secteur privé.
2. Recueillir la perspective des Organisations Non-Gouvernementales (ONGs) et organisations de base sur les Termes de Référence (TdR) du projet.

REM n'a pas été en mesure de soumissionner dû au conflit de la date limite de dépôt des dossiers avec celle d'un autre appel d'offres pour un projet d'observation indépendante au Cameroun. L'objectif principal de la visite en RDC a donc été révisé et REM a décidé de publier les résultats de la consultation en soutien à l'organisation qui sera sélectionnée pour l'Observation Indépendante de la revue des anciens titres d'exploitation.

La contribution des groupes locaux a pour but de soutenir une mise en œuvre efficace de la revue des anciens titres d'exploitation et de fournir au processus la crédibilité internationale et nationale dont il aura besoin.

## **Méthodologie**

REM a envoyé un résumé du projet aux groupes locaux, suivi d'un questionnaire pour engager une réflexion initiale avant la visite en RDC (voir [Annexe 1](#)). Des commentaires ont été reçus en préparation à la réunion de consultation (voir commentaire du Groupe de Travail en annexe 2).

Une réunion de consultation avec les groupes locaux a été organisée en RDC par les ONG locales OCEAN et CENADEP dans le bureau de PANOS à Kinshasa.

Avant la réunion, REM a rendu visite à des représentants administratifs au sein des ministères concernés et représentants du secteur privé pour recueillir des informations sur le secteur forestier en RDC, ainsi que leurs perspectives sur la nouvelle législation. Des échanges ont eu lieu sur les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du nouveau code forestier et sur les insuffisances en ce qui concerne la mise en application de la loi forestière.

## **Réunion de consultation avec la société civile – commentaires reçus**

### Commentaires sur le secteur forestier en général

Plusieurs représentants assistant à la réunion ont observé que les illégalités sont répandues dans le secteur, reflétant l'incapacité de l'administration à mettre la loi en application de manière efficace. Ce problème devrait être considéré lors du processus de revue des anciens titres d'exploitation.

Des questions ont été posées au sujet de l'attribution des titres d'exploitation par des 'gouvernements' non-représentatifs. Pendant la guerre, certaines régions du pays ont été administrées et contrôlées par divers groupes, ce qui a posé des problèmes sérieux dans le secteur forestier. Les groupes présents envisagent des difficultés et conflits autour de ce sujet lors du processus de revue des anciens titres d'exploitation, surtout s'il y a tentative par le gouvernement de ne pas renouveler certains contrats, notamment dans l'Est du pays.

### Résumé des observations sur les TdR du projet de revue des anciens titres d'exploitation

*Les commentaires spécifiques sont marqués en italique après chaque point concerné des TdR en Annexe 4.*

1. Il devrait y avoir une consultation avec une large gamme d'acteurs concernés, y compris la société civile, sur la méthodologie que le Consultant devrait adopter avant le démarrage du projet.
2. Les lois (contemporaines et courantes) qui doivent former la base de l'évaluation de la légalité de l'attribution des titres devraient être clairement identifiées par le consultant. Le respect de l'intégralité des engagements imposés par ces lois devrait former la base de l'examen des demandes de conversion.
3. Pour garantir la crédibilité nationale et internationale du processus de conversion, toutes les obligations imposées aux sociétés par les lois contemporaines aux activités d'exploitation, y compris le respect des accords passés avec les communautés locales, devraient être considérées dans la décision de convertir les concessions.
4. L'observateur pourra avoir des difficultés pour obtenir des informations, dont l'existence au sein des ministères ou des services régionaux n'est pas garantie. Ces difficultés peuvent inclure l'obtention d'informations concernant les zones de forêt assignées pour l'exploitation, en particulier les permis annuels d'exploitation. Il se peut également qu'il y ait un manque de transparence et de bonne volonté de la part de certains départements ou fonctionnaires pour fournir les informations, surtout dans le peu de temps prévu pour l'exécution de projet. Le manque de capacité du gouvernement devrait également être pris en considération, les groupes ont signalé que l'application de la loi forestière avait été faible voire inexistante pendant la période concernée.

L'information recueillie ne devrait pas seulement se concentrer sur l'administration centrale. Le gouvernement et la société civile devraient être consultés dans chaque région concernée et pouvoir contribuer au processus, bien que cela puisse être difficile étant donné le temps court envisagé pour la vérification sur le terrain. Ce travail devrait néanmoins être entrepris pour établir les faits dans chaque cas.

5. Une inquiétude particulière a été exprimée quant à la situation dans la région du Bas-Congo où les concessions forestières sont contiguës, ce qui ne laisse aucune possibilité pour le développement de forêts communautaires mentionnées dans le nouveau code. Il est jugé nécessaire de porter une attention toute particulière sur les conditions de la conversion de ces permis d'exploitation et le détail des zones géographiques qu'ils occupent. Tout plan de relance des opérations des concessionnaires dans cette région devrait considérer l'article 5, 2 b de l'Arrêté ministériel n° 50 (voir annexe 3) sur la pertinence des limites de concessions tenant compte des droits des populations locales.
6. Les groupes ont exprimé une certaine confusion quant à la relation entre le processus de revue des anciens titres d'exploitation et celui du plan de zonage. Ces processus auront-ils lieu en parallèle, le processus de revue des titres d'exploitation doit-il attendre la conclusion du processus de zonage, ou vice-versa ? Il est craint que le potentiel offert par le plan de zonage pour l'établissement de forêts communautaires ou d'autres formes d'occupation du sol soit éliminé par la validation des anciens permis.
7. Des inquiétudes ont été exprimées sur le non-respect du moratoire en vigueur sur l'allocation de nouvelles concessions. Il y aurait des changements de limites correspondant à la hausse des enjeux avant le démarrage du processus de revue des titres.

Observations faites sur l'Arrêté N°50 CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 2 juillet 2004.

**Article 8:** Cet Article donne la composition de la commission interministérielle responsable de l'examen et de l'approbation du rapport de vérification et des projets de nouvelles concessions forestières provisoires. Au sein de cette commission, le représentant des communautés locales est appelé « représentant de la communauté locale riveraine ». Cette appellation est considérée discriminatoire par certains représentants autochtones car elle élimine la possibilité des peuples autochtones ou des pygmées de se représenter eux-mêmes. Un débat au sujet de la définition du terme 'population riveraine', l'inclusion du terme 'autochtone' et une clarification dans le code forestier de la RDC est déjà en cours<sup>1</sup>.

Points d'actions agréés par les ONG et organisations de base assistant à la réunion:

1. Les ONG et organisations de base devraient identifier les activités existantes de leurs organisations qui pourraient soutenir le processus de revue des anciens titres d'exploitation en fournissant des informations sur la situation au niveau local, et identifier les lacunes.
2. Suite à cet exercice, les organisations devraient se réunir pour identifier les lacunes communes et les activités supplémentaires nécessaires. Une stratégie de mise en œuvre devrait être établie.
3. Les informations existantes devraient être mieux circulées parmi les organisations afin de les consolider avant de les fournir à l'Observateur Indépendant. La circulation des informations à travers un point focal serait le meilleur moyen d'assurer que l'Observateur Indépendant reçoive toutes les informations en possession des groupes en évitant lacunes et répétitions. Les organisations pourront néanmoins ne pas être d'accord entre elles sur tous les points, et garder leur individualité en spécifiant en quel nom les informations sont transmises à travers ce point focal (c'est à dire au nom du groupe entier, de quelques

<sup>1</sup> Le nouveau code forestier congolais et les droits des communautés des forêts. Par Dr A K Barume. oct. 2003, non-publié

organisations ou d'une seule organisation.) Une meilleure coordination de la communication entre groupes assurerait meilleure circulation de l'information. Les réseaux d'adresses électroniques existants devraient être utilisés, chaque organisation faisant partie de ce réseau pouvant également transmettre les informations en circulation aux groupes locaux et à leur propre réseau de groupes sans accès à l'internet.

Une liste d'organisations et individus consultés se trouve en Annexe 5.

### Observations supplémentaires

L'article 86 du nouveau Code permet l'attribution de gré à gré des titres d'exploitation forestière (sur base non-compétitive.) Cet Article risque d'aller contre l'esprit de la nouvelle volonté politique montrée par le nouveau code forestier et soutenue par le projet de revue des anciens titres d'exploitation forestière.

## **Conclusions**

Les conclusions ci-dessous sont basées sur les informations reçues lors de la réunion de consultation tenue à Kinshasa, les courriers reçus (annexe 2) et les réunions informelles avec les représentants des ONG locales et organisations de base.

1. Les informations disponibles à l'expert technique concernant le respect par les concessionnaires de leurs obligations risquent d'être très limitées. Ce problème peut être partiellement surmonté en garantissant la participation de la société civile dans la mise en œuvre du projet à travers un échange libre d'informations et leur considération sérieuse par tous les acteurs concernés.
2. Les groupes concernés sont inquiets par rapport à la faible possibilité de leur participation au projet et de la communication au projet des informations qu'ils possèdent. Ce manque de participation et de transparence pourrait compromettre la crédibilité nationale et internationale du projet et du processus plus général de la réforme du secteur forestier en RDC. Il est important que cette participation soit significative et non pas limitée à quelques ONG choisies et pas nécessairement perçues comme représentatives.
3. Afin d'assurer la crédibilité nationale et internationale du processus et d'empêcher le développement de conflits au niveau local, des informations devraient être recueillies sur le terrain. Cela devrait permettre que des informations sur les opérations précédentes et courantes des concessionnaires soient portées à la connaissance de la commission interministérielle à Kinshasa et prises en considération, étant donné les dysfonctionnements connus dans l'application des lois pendant la dernière décennie.
4. Les termes de référence de l'Observateur Indépendant semblent être limités à certains articles des lois (actuelles ou précédentes) concernant l'exploitation forestière. Cette présélection de certains articles de la loi risque de mener à un résultat qui sera perçu comme prédéterminé par ceux ayant organisé le processus, qui ont aussi participé à la rédaction des termes de référence du projet.

5. Tous les rapports du consultant devraient être publiés pour assurer la transparence et l'indépendance du consultant ainsi que la validité du processus. Cela donnerait également à la société civile la possibilité de soumettre des informations supplémentaires durant le processus plutôt qu'après la prise des décisions, quand des lacunes sont identifiées.

## **Recommandations**

1. Les informations reçues devraient être vérifiées sur le terrain, étant donné la faible mise en application de la loi forestière par les ministères et administrations régionales concernés durant la période qui doit être considérée par le projet de revue des anciens titres d'exploitation.
2. Une avenue formelle de communication avec la société civile devrait être identifiée par l'expert technique, avec la sanction du Ministère concerné, pour recevoir les informations qu'elle souhaiterait fournir sur toute la durée du projet.
3. Les limites géographiques de tous les permis annuels de coupe valides et des concessions devraient être publiées dans le journal officiel et/ou sur Internet, pour donner la possibilité à la société civile de contribuer au processus de revue des anciens titres d'exploitation.
4. Tous les rapports résultants du projet et soumis au Ministère concerné devraient être rendus publics afin de garantir la transparence du processus et de faciliter les contributions externes à plusieurs stades.
5. Les groupes locaux devraient rassembler des informations au niveau local sur les opérations entreprises sous les anciennes licences et les documenter de manière professionnelle pour qu'elles puissent être fournies à l'Observateur Indépendant.
6. Une analyse satellite des limites des concessions devrait être faite pour vérifier que l'exploitation forestière a été effectuée en conformité avec la loi en ce qui concerne les limites autorisées des permis annuels de coupe et des plans annuels de gestion s'ils ont été soumis. Il devrait également y avoir une vérification sur le terrain quand nécessaire.
7. Une réunion devrait être organisée entre les ONG locales et organisations de base sur le processus de revue des anciens titres d'exploitation forestière pour effectuer un suivi des points d'action et de l'évolution du processus.

## **Annexe 1: Questions préliminaires envoyées en préparation de la réunion ONG/organisations de base**

### **Le concept**

1. Pensez-vous qu'un Observateur Indépendant (OI) au processus de revue des anciennes licences pourrait faire une différence du tout à la situation de la société civile ?
2. Pensez-vous que le projet d'une observation indépendante propose une approche utile?
3. De quelles manières pensez-vous qu'un tel projet pourrait soutenir la société civile?

### **Les TdR de l'OI**

4. Quels sont à votre avis les points forts des TdR de l'OI pour achever ce que vous avez souligné ci-dessus?
5. Quels sont à votre avis les points faibles des TdR de l'OI pour achever ce que vous avez souligné ci-dessus ?
6. Quelle information pensez-vous que ces TdR pourrait autoriser l'OI à publier qui serait utile à la société civile?
7. Quelle information pensez-vous que ces TdR pourrait autoriser l'OI à publier qui serait utile pour améliorer le processus de la revue des anciennes licences ?
8. Quelles sont vos soucis par rapport à l'approche proposée ?
9. Comment une organisation locale ou des membres de la communauté pourraient-ils travailler de manière la plus efficace avec un tel projet ?
10. Comment une organisation locale ou des membres de la communauté pourraient-ils travailler de manière la plus efficace avec un tel OI?

### **Stratégie**

11. Quels sont les facteurs qui pourraient influencer une mise en oeuvre efficace ou à quoi l'OI devrait-il faire attention pendant la mise en oeuvre de ce projet ?
12. Quels sont les obstacles potentiels au travail de l'OI et les manières de les franchir ou les éviter ?
13. Qui à votre avis serait le plus approprié pour remplir la fonction de l'OI:
  - Expert de RDC ou international ?
  - Quelle combinaison d'expertise pensez-vous serait la plus appropriée? (par eg: légale, forestière, gouvernance, technique)

### **Recherche générale**

Ministère des Forêts et de l'Environnement

Direction Générale des Forêts, DGF, Secrétaire Général, SPIAF

Secteur privé: Siforco, ITB, Parcafrique, Sodefor, Fédération des Entreprises du Congo

Autre: BCeCo



## Annexe 2: Courrier Groupe de Travail Forêts

La société civile peut-elle bénéficier du projet d'observation indépendante du processus de conversion des anciennes licences forestières, si oui, de quelle manière ?

### 1. Concept :

*1. Pensez – vous qu'un observateur indépendant au processus de revue des anciennes licences pourrait faire une différence du tout à la situation de la société civile ?*

Avant de donner une réponse à cette question, il faut préciser que l'exploitation de nos ressources naturelles a toujours été opérée dans un cloisonnement tel que les populations au nom desquelles la société civile entend parler en sortent toujours perdant. La plupart de temps ce sont des investisseurs et les agents cadastraux et forestiers qui s'en tirent notamment par le jeu d'opération retour.

C'est fort de cette situation combien préjudiciable pour les populations riveraines que nous pensons qu'il est temps qu'un observateur indépendant suive la situation de très près de manière à formuler des recommandations utiles pour faire avancer les discussions au niveau provincial et national.

Ceci est d'autant plus vrai que la grande faiblesse qui a été décriée dans ce code est non pas son incohérence par rapport à l'argumentaire juridique, mais beaucoup plus le fait que la société civile ait été mise à l'écart au moment de la conception et des discussions au niveau des instances du pays. C'était devenu une affaire de quelques experts du gouvernement avec leurs amis au chômage qu'ils disaient représenter la société civile.

Nous au niveau de la société civile nous souhaiterions qu'un observateur Indépendant vienne constituer un peu un contre – poids à ce dialogue des sourds entre le gouvernement et la population. Mais il faut que cet observateur Indépendant soit réellement indépendant, c'est – à – dire qu'il ne soit de connivence avec les pilliers de nos richesses, mais qu'il soit un instrument qui vient ajouter un plus à la participation des populations à la gestion du pays.

Il serait indiqué que l'observateur National soit en mesure de publier des informations utiles qui permettent aux acteurs de la société civile de poursuivre leur plaidoyer pour une meilleure implication de la base.

Il serait également indiqué que la société civile soit en mesure de porter à la connaissance de l'observateur Indépendant et les décideurs toutes informations susceptibles d'impliquer les populations dans la gestion des richesses de leur terroir, des attentes de la population, des menaces et craintes légitimes de la population par rapport à la manière dont nos forêts sont gérées.

L'Observateur indépendant devient dans ce cas un interlocuteur supplémentaire dans le débat sur l'exploitation de nos ressources naturelles et un allié de la société civile affaiblie par les tenants du pouvoir et les boursiers.

2. *Pensez – vous que le projet d’un Observateur indépendant propose une approche utile ?*

L’approche que propose l’Observateur Indépendant est utile à plus d’un titre :

- La population de la République Démocratique du Congo a été clochardisée par quarante années de mauvaise gouvernance et l’absence d’une démocratie participative au point qu’à tous les niveaux, l’on a tendance à ignorer l’apport de la population.
- De plus les fonctionnaires de l’administration publique congolaise travaillent dans les conditions inhumaines et en conséquence tant les redevances forestières que le code forestier vente risquent de ne pas rentrer dans les poches des agents qu’au trésor public.
- De trois, le système bancaire a été littéralement pillé de telle sorte qu’aucune banque fiable ne fonctionne dans les localités où les forêts sont exploitées, raison de plus pour que les redevances prennent une destination autre que le trésor public.
- De quatre il est dit dans le code que chaque fois qu’une personne physique ou morale veut exploiter une forêt, qu’il veille non seulement au reboisement mais aussi au bien être des populations qui habitent la localité où l’exploitation se fait : une école, un dispensaire, un centre médical, un centre d’alphabétisation et un petit commerce...

Malheureusement nous constatons que de tout temps, les populations des endroits où l’exploitation forestière se fait sont généralement dans les conditions infra –humaines : sans habits, sans électricité, sans écoles pour leurs enfants, sans dispensaires ni maternité les femmes accouchent en brousse etc.

Nous pensons que l’approche de l’Observateur Indépendant pourra permettre aux populations de faire passer certaines recommandations via l’Observateur Indépendant.

3. *De quelle manière pensez – vous qu’un tel projet pourrait soutenir la société civile en soutenant ses buts notamment à travers la publication des données et une plus grande transparence ?*

Un tel projet ne peut que soutenir les efforts de la société civile dans la lutte contre les déviations des décideurs à tous les niveaux du pays et l’observateur Indépendant, dans la mesure où il le sera, pourra avoir accès là où la société civile n’a pas pu trouver de réponse à ses préoccupations qui sont en fait les préoccupations de la population. Il doit y avoir un partenariat solide entre la société civile et l’Observateur Indépendant, une certaine complicité qui atteste que l’Observateur Indépendant est justement indépendant par rapport au pouvoir en place qui travaille d’une certaine manière, tandis que l’Observateur Indépendant devra faire des efforts de prendre en compte les aspirations de la population tout en demeurant indépendant aussi de la société civile.

Il ne serait pas intéressant que l’Observateur Indépendant tombe dans le piège de certaines structures qui au lieu de prendre en compte les aspirations de la population, commencent à faire des appels des pieds aux décideurs pour calculer les dividendes. La Banque Mondiale, la FAO et autres BCECO en savent quelque chose.

2. Les TDR de l’Observateur Indépendant :

4. *Quels sont à votre avis les points fort des termes de référence de l’Observateur Indépendant pour achever ce que vous avez souligné ci dessus ?*

- Le point fort c'est le renforcement de lien de partenariat entre les organisations des pays amis et la société civile de la République Démocratique du Congo, ce qui vient en appui aux efforts de l'implication de la population à la gestion du pays ;
- Cette transparence que nous comptons obtenir dans les rapports populations et gouvernement dans la gestion des ressources forestières ou autre ;
- La multiplication de chances de voir l'exploitation des ressources forestières de la République Démocratique du Congo ne pas subir des perturbations à cause notamment de l'annulation des anciennes licences d'exploitation décernée sous la loi de 1949 voir comment obtenir une rétroactivité positive et constructive des lois forestières, c'est-à-dire formuler des recommandations en direction des décideurs sur l'application des lois douces par rapport aux intérêts de la population.
- Le quatrième point fort est la participation rendue certaine de la population c'est-à-dire de la société civile pour jouer le contre-poids entre le Gouvernement et les investisseurs. Nous espérons qu'avec un tel Observateur Indépendant, il est possible de faire notamment échec à certaines manœuvres dolosives et dilatoires observées dans le Chef des décideurs et les institutions financières.
- Les chances de transparence sont accrues lorsque l'Observateur Indépendant produit des rapports même mensuels pour aider le gouvernement à prendre les choses au sérieux et influencer positivement sur les échanges entre les gouvernants, les populations et les institutions financières.

*5. Quels sont à votre avis les points faibles de l'Observateur Indépendant pour achever ce que vous avez souligné ci-dessus ?*

- Manque d'un pouvoir ascendant sur les décideurs ;
- Risque d'un dialogue des sourds entre les décideurs et l'Observateur Indépendant ;
- Moyens limités d'intervention ;
- La capacité de couvrir l'ensemble du territoire national avec des moyens limités ;
- L'accès à l'information au niveau des instances des décisions ;
- Difficultés de diffusion de l'information sur ce processus ;

*6. Quelles informations pensez – vous que ces termes de références pourraient autoriser l'Observateur Indépendant à publier qui serait utiles à la société civile ?*

- Toute information susceptible de permettre une exploitation harmonieuse des ressources forestières en République Démocratique du Congo et à améliorer les rapports entre les décideurs, les populations, la société civile et les partenaires financiers.
- Les informations sur toutes les innovations apportées au code forestier, comment en tirer un meilleur parti dans l'intérêt supérieur de la population congolaise ?
- Les voies d'évacuation, les procédures d'obtention des différents documents aux fins d'exploitation forestière.
- Le programme de reboisement ; l'organisation du marché du bois à travers le monde, et les perspectives.
- La forêt : un enjeu mondial, comment faire que l'exploitation forestière en RDC soit toujours accompagnée des mécanismes de réduction de la pauvreté.
- La lecture du code forestier congolais et sa traduction dans les langues locales permet de bien connaître cette loi et de faire un suivi en connaissance de cause au niveau des dirigeants.

7. *Quelles informations pensez – vous que ces termes de référence pourraient autoriser l’Observatoire Indépendant à publier qui serait de nature à améliorer le processus de la revue des anciennes licences ?*

- Toute information de nature à améliorer les rapports entre les décideurs, les opérateurs économiques et les populations sont nécessaires,
- Le programme de vulgarisation du code forestier congolais,
- Les mécanismes d’information des investisseurs sur la procédure d’obtention des licences ;
- Le monitoring permet aux différents acteurs impliquer de se surveiller et de sentir surveillés ;

8. *Quels sont vos soucis par rapport à l’approche proposée ?*

En principe, la démarche proposer n’a rien de mauvais si nous nous trouvons dans les pays où les dirigeants savent ce qu’ils font et la nécessité d’approcher la population chaque fois que cela est utile pour rendre compte sur la manière dont les ressources ont été utilisées.

Malheureusement cela n’est souvent pas facile en RDC où pour des raisons souvent inavouées préfèrent se comporter comme des potentats. C’est, pour cela qu’au niveau de la société civile, nous exprimons nos craintes notamment quant à :

- L’indépendance de l’Observateur Indépendant est notre souci permanent ;
- La mauvaise foi des décideurs ;
- La complicité si pas la complaisance des institutions financières : banque mondiales, FAO etc.
- Les crocs en jambes et les peaux de bananes que les ennemis de la transparence et la bonne gouvernance peuvent tendre sous les pieds de l’Observateur Indépendant.
- Les réseaux des contrebande qui travaillent en vue de perpétrer le pillage systématique de ressources naturelles avec la complicité de certains officiels risquent de tirer les ficelles et d’entretenir le flou autour du dossier ;

9. *Comment une organisation locale ou les membres de la Communauté pourraient – ils travailler de manière la plus efficace avec un tel Observateur Indépendant ?*

Nous pensons que les organisations locales ou les communautés devront saisir cette opportunité pour fournir suffisamment d’informations en vue de permettre à l’observateur Indépendant de se faire une idée exacte sur la nature de ce qu’il faut faire pour une bonne issue.

Il faut parvenir à créer un partenariat sincère entre l’Observateur Indépendant et les organisations et acteurs sociaux qui travaillent avec la population sur le dossier des ressources naturelles, mais il faut compter sur des organisations qui sont réellement sur terrains et qui ont des ramifications en provinces et non, comme l’a fait le gouvernement pour l’élaboration du code forestier, a associé des inconnus au nom des organisations qui n’existent que dans les malles de leurs promoteurs.

Les populations congolaises sont toujours disponibles pour collaborer avec n’importe quel partenaire dans les domaines les plus divers, mais il faut avouer qu’elles ont

toujours été flouées. Les provinces où l'exploitation forestière est pratiquées vivent souvent dans les conditions qui frisent le moyen âge. En même temps les institutions financières et les décideurs se complaisent dans leurs analyses soit disant macro-économiques sans impacts sur le vécu quotidien de la population.

### **3. Stratégies :**

*11. Quels sont les facteurs qui pourraient influencer une mise en œuvre effective ou à quoi l'Observateur Indépendant devrait –il faire attention pendant la mise en œuvre de ce projet ?*

- Il faut ménager les populations et mettre en avant leurs intérêts avant les intérêts des investisseurs ;
- Il faut avoir des contacts réguliers avec les décideurs notamment au niveau des provinces pour ne pas être assimilé aux espions ;
- Il faut s'approcher des organisations de la société civile qui travaillent avec les populations à la base et examiner avec eux sur ce qu'il faut faire pour aider les décideurs à prendre les choses au sérieux ;
- Collaborer avec les services compétents notamment en mettant en place un cadre permanent de concertation pour éviter des suspicions qui peuvent dégrader les rapports avec les décideurs.
- Faire une bonne vérification des faits avant de publier un rapport sur une situation donnée.
- Lire sur et en dessous des lignes du code forestier, du code d'investissement et leurs mesures d'application.
- Connaître la réaction des populations congolaises face aux problèmes de gestion des terres et leurs sensibilités province par province.

*12. Quels sont les obstacles potentiels au travail de l'Observateur Indépendant et les manières de les franchir ou les éviter ?*

- L'accès à l'information
- La diffusion de l'information
- Le déploiement sur l'ensemble du pays à raison de sa superficie
- Le dialogue de sourds
- Les crocs en jambes

### **Solutions :**

- Par rapport à l'accès à l'information : mettre en place un cadre de concertation permanente avec les décideurs et les communautés de base.
- Par rapport aux crocs en jambes : lire et relire les lois du pays sur l'exploitation des ressources naturelles et le code forestier ainsi que des mesures d'application.
- Par rapport au déploiement sur le pays : développer une politique de communication efficace notamment digitale, mais aussi avoir des points de contacts dans les différentes provinces pour recevoir suffisamment les informations.
- Par rapport à la diffusion de l'information : mettre en place un mécanisme facile de diffuser les informations aux structures qui ont des réseaux en provinces.
- Avoir des ressources humaines qui comprennent les choses et qui peuvent persuader les décideurs sur différents domaines.

13. *Qui à votre avis serait le plus approprié pour remplir la fonction de l'Observateur Indépendant :*

Le domaine de l'exploitation des ressources est lié à des bonnes connaissances de la matière à traiter, pour ça les amis du Nord sont d'un apport important. Il y a la dimension populations locales qu'il faut prendre en compte chaque fois et voir comment cette observation peut être faite par un congolais de manière à résoudre certaines difficultés liées à l'accès à une information fiable. Des problèmes de culture, de langues, problèmes des coutumes, sont tellement liés à l'exploitation des ressources forestières qu'il serait hasardeux de les confier à un étranger.

Nous pensons qu'il serait indiqué qu'un Expert congolais assure l'observation avec l'appui de nos collègue du Nord, quitte à voir si dans le déploiement sur terrain, il ne serait pas indiqué que les experts du Nord fassent partie de l'équipe. Une observation conjointe experts congolais et experts étrangers est indispensable pour permettre aux experts congolais de parfaire leur façon de traiter les dossiers de ce genre, les enjeux éventuels et les précautions à prendre.

Telles sont nos réactions à chaud, par rapport aux questions qui nous sont parvenues, nous espérons que ces réactions vous permettront d'enrichir les éléments qui devront aider à mieux élaborer la démarche. Certains éléments de nos réponses ont peut-être été trop bruts, nous tenons à nous en excuser, d'autres cependant pourront enrichir vos préoccupations. Mais nous restons disposés à fournir toute information que nous estimons vérifiable au niveau du pays et restons saisis du dossier.

**Annexe 3: Arrêté n° 50 du 2 juillet 2004**

**République Démocratique du Congo**

**MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT,  
CONSERVATION DE LA NATURE,  
EAUX ET FORESTS**

Le Ministre

**ARRETE MINISTERIEL N° 050 OCAB/MIN/ECN-EF/2004  
DU 02 JUL 2004 FIXANT LES MODALITES DE CONVERSION  
DES CONVENTIONS PORTANT OCTROI DES GARANTIES  
D'APPROVISIONNEMENT EN MATIERE LIGNUSE. ET  
LETTRES D'INTENTION EN CONTRATS DE CONCESSION  
FORESTIERE**

**LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, CONSERVATION DE  
LA NATURE, EAUX ET FORETS;**

Vu la Constitution de la Transition, spécialement en son article 91;

Vu la Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier, spécialement en ses articles 4, 21, 71, 74, 82, 88, 89, 93 et 155;

Vu le Décret n°03/027 du 16 septembre 2003 fixant les attributions des ministères;

Vu le Décret n°06/2003 du 30 juin 2003 portant nomination des Membres du Gouvernement;

Vu l'Arrêté ministériel n° CAB/MIN.A.F-E.T/0194/MAS/2002 du 14 mai 2002 portant suspension de l'octroi des allocations forestières;

Vu l'Arrêté Interministériel n°010 du 17 mars 2004 portant mesures économiques pour le développement de «filière bois» et la gestion durable des forêts modifiant le taux de la taxe de superficie des concessions forestières;

Considérant la nécessité de fixer les conditions indispensables à la mise en œuvre des dispositions transitoires du Code forestier relatives à la conversion des conventions portant octroi des garanties d'approvisionnement en matière ligneuse et lettres d'intention actuellement détenues par les exploitants forestiers en contrats de concession forestière;

Vu l'urgence;

**Arrête:**

## **Chapitre premier**

Des conditions générales de conversion en contrat de concession forestière

### Article premier

Toute personne physique ou morale sollicitant la conversion d'une convention portant octroi de la garantie d'approvisionnement en matière ligneuse ou d'une lettre d'intention en contrat de concession forestière en fait la demande en 'introduisant une requête de conversion auprès du Ministre chargé des Forêts, avec copie au Secrétaire général du Ministère chargé des Forêts et au Directeur Général de la Direction Générale des Recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD).

La requête de conversion est accompagnée des documents ci-après produits en copies certifiées conformes:

1. Pour le requérant personne physique:

- a) un registre de commerce conforme à la réglementation en vigueur, mentionnant l'exploitation forestière ou l'industrie du bois parmi ses activités;
- b) des pièces attestant ses qualifications ou son expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'exploitation forestière ou de l'industrie du bois.

2. Pour le requérant personne morale:

- a) les statuts notariés de la société et son attestation d'immatriculation au registre de commerce conforme à la législation en vigueur, mentionnant l'exploitation forestière ou l'industrie du bois parmi ses activités;
- b) le procès-verbal de l'assemblée générale ou, selon le cas, du Conseil d'administration de la société dûment signé par les associés, notarié et reçu au greffe du tribunal de commerce compétent attestant la désignation' des personnes chargées de la gestion ou de l'administration de la société, si ces personnes ne sont pas désignées dans les statuts de la société.

3. La convention portant octroi de la garantie d'approvisionnement en matière ligneuse ou la lettre d'intention dont le requérant sollicite la conversion y compris ses annexes, ainsi qu'un plan de relance de l'exploitation forestière élaboré conformément aux prescriptions de l'article 5 du présent arrêté..



Toute requête de conversion est introduite dans un délai de quatre mois à compter de la publication du présent arrêté. Les conventions portant octroi de garanties d'approvisionnement ou lettres d'intention pour lesquelles une requête de conversion n'a pas été introduite dans le délai susvisé sont résiliées de plein droit.

## Article 2

Dès réception de la requête de conversion, l'administration chargée des forêts procède à la vérification du dossier de la requête de conversion. Cette vérification porte notamment sur la validité de la ou des conventions ou lettres d'intention dont la conversion est sollicitée, sur le respect des obligations imposées à leur titulaire et sur l'analyse du plan de relance proposé. Si le résultat de ces vérifications est positif, l'administration chargée des forêts prépare un projet de contrat de concession forestière provisoire.

L'administration s'assure de l'assistance d'un expert qualifié, intègre et indépendant.

Le mandat de l'expert consiste à assister l'administration dans la préparation, pour chaque requête de conversion, du rapport de vérification portant notamment sur:

- 1) la validité des conventions portant octroi des garanties d'approvisionnement ou lettres d'intention dont la conversion est sollicitée ainsi que la régularité de leur transfert éventuel à des tiers;
- 2) le respect des obligations juridiques, environnementales et fiscales par le requérant ou tout tiers auquel les droits d'exploitation découlant des documents visés au point 1) ci-dessus ont été transférés;
- 3) la preuve du maintien en fonctionnement effectif au cours des trois dernières années ou de l'installation en cours de l'unité de transformation, sauf cas de force majeure dûment prouvée par le requérant;
- 4) l'analyse des autres éléments des plans de relance de l'exploitation forestière, y compris la mise en cohérence des limites géographiques des concessions.

A cet effet, l'expert a le droit d'accéder à toute documentation, de participer à toute session de travail ou d'effectuer toute mission sur terrain dans le cadre du processus de conversion.

## Article 3

La vérification de la validité de la convention portant octroi de la garantie d'approvisionnement en matière ligneuse et/ou de la lettre d'intention est effectuée au regard des dispositions légales ou réglementaires en vigueur au moment de leur signature.

Il en est de même en ce qui concerne la régularité de leur transfert et/ou cession éventuels.

Sera rejetée de plein droit toute requête de conversion d'une convention portant octroi de la garantie d'approvisionnement ou d'une lettre d'intention non valide au regard des dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment de sa signature.

#### Article 4

La vérification du respect par le requérant des obligations découlant de la convention portant octroi de la garantie d'approvisionnement en matière ligneuse et/ou de la lettre d'intention est en particulier effectuée sur la base des éléments ci-après:

- a) la preuve du paiement intégral des termes échus et de l'année en cours de la taxe de superficie et de la taxe sur le permis de coupe;
- b) le respect des limites de la concession telles qu'elles résultent, d'une part, de la convention portant octroi de la garantie d'approvisionnement ou de la lettre d'intention et, d'autre part, de la carte topographique annexée à la convention ou à la lettre d'intention;
- c) la preuve par le requérant de la détention et du fonctionnement effectif d'une unité de transformation ou de son installation en cours conformément aux clauses de la convention portant octroi de la garantie d'approvisionnement ou de la lettre d'intention.

Le non-respect de l'une de ces conditions entraîne de plein droit le rejet de la requête de conversion et la résiliation immédiate de la convention conformément à ses clauses contractuelles.

#### Article 5

Le plan de relance de l'exploitation forestière présenté par le requérant comprend notamment les éléments ci-après:

- 1) la présentation d'un état des lieux relatif:
  - a) à la synthèse des données d'inventaire et de prospection forestière qui ont justifié l'octroi de la garantie ou de la lettre d'intention, y compris la définition des surfaces déjà exploitées;
  - b) aux capacités techniques et financières de l'exploitant, notamment la structure du capital social, le matériel et les équipements d'exploitation et les capacités d'investissement;
  - c) aux ressources humaines du requérant, notamment l'effectif, les qualifications du personnel, la conformité des contrats de travail avec le Code du Travail et leur affiliation à l'Institut National Sécurité Sociale;
  - d) aux infrastructures et matériel d'exploitation, unit, transformation, matériels et équipements d'hygiène et de sur les lieux de travail;
  - e) aux rapports trimestriels et données statistiques de production, de transformation et d'exportation des produits forestiers au cours des trois dernières années, sauf cas de force majeure dûment prouvée
- 2) l'appréciation et l'estimation relatives :
  - a) aux limites et surfaces de la concession en adéquation avec les capacités techniques et financières présentes et projetées de l'investissement, y compris la définition des surfaces déjà existantes ainsi qu'aux superficies envisagées pour une exploitation future
  - b) à la pertinence globale des limites de la concession par rapport aux droits forestiers des populations locales et aux concessions foncières détenues par des tiers ainsi qu'à la présence des zones inexploitable.

3) les projections et propositions relatives:

- a) aux surfaces, volumes et essences forestières à exploiter au cours de cinq prochaines années, et aux produits à commercialiser tels que les grumes, débités, placages;
- b) aux infrastructures socio-économiques à réaliser en faveur de personnel et au profit des communautés locales.

## **Chapitre II**

### **De la procédure de conversion en contrat de concession forestière**

#### **Section 1ère**

#### **De l'examen du dossier de demande de conversion**

##### Article 6

Dès l'achèvement de la mission de vérification des requêtes de conversion et, en tout état de cause, dans un délai ne dépassant pas quatre mois après la date limite de réception des requêtes, le Secrétaire général du Ministère chargé des Forêts convoque la réunion de la commission interministérielle instituée par l'article 7 du présent arrêté.

##### Article 7

Il est institué une commission interministérielle ayant pour missions principales d'examiner et approuver:

- 1) le rapport de vérification établi conformément à l'article 2 du présent arrêté;
- 2) les projets de contrats de concession forestière provisoire préparés à cet effet.

##### Article 8

La commission est placée sous l'autorité du ministre chargé des forêts.

Elle est présidée par le Secrétaire général du Ministère chargé des Forêts et se compose comme suit:

- 1) Six représentants du Ministère chargé des Forêts :
  - le Directeur chargé de la Gestion Forestière;
  - le Directeur chargé de Contrôle et Inspection;
  - le Directeur chargé de l'Inventaire et de l'Aménagement forestiers;
  - le Directeur du cadastre forestier;
  - deux représentants du Cabinet du Ministre chargé des Forêt : (i) le Conseiller chargé des Forêts, (ii) le Conseiller chargé des Affaires Juridiques.
- 2) Deux représentants du Ministère chargé de la Justice, dont un haut magistrat;
- 3) Deux représentants du Ministère chargé des Finances, dont un Directeur de la DGRAD;
- 4) Un représentant du Ministère chargé du Plan;

- 5) Un représentant du Ministère chargé de l'Industrie;
- 6) Un représentant de l'administration provinciale chargée des forêts dans le ressort de laquelle se trouve la forêt concernée;
- 7) Un représentant du Secteur privé qui n'a pas introduit une requête de conversion;
- 8) Deux représentants des organisations non gouvernementales agréées exerçant dans le secteur forestier;
- 9) Un représentant de la communauté locale riveraine de la concession concernée par la conversion.

Les membres de la commission sont nommés par arrêté du Ministre chargé des Forêts sur proposition des ministères et organismes dont ils relèvent en raison de leur compétence, de leur expérience et de leur intégrité morale éprouvées.

Ils ont droit à une prime dont le montant et les modalités de paiement sont fixés par le Ministre chargé des Forêts.

L'expert indépendant visé à l'article 2 du présent assiste aux travaux de la commission en qualité d'observateur sans voix délibérative. Il adresse un rapport spécial à l'intention du Ministre chargé des Forêts portant sur la régularité des travaux de la commission et la conformité de ses décisions à la lettre et à l'esprit du Code forestier et du présent arrêté.

#### Article 9

La commission se prononce sur le contenu du rapport de vérification. Elle peut demander à l'administration chargée des forêts la communication des pièces ayant permis l'élaboration du rapport de vérification, notamment les lois et règlements en vigueur, le dossier de requêtes de conversion y compris les copies conformes des conventions et le plan de relance proposé.

La commission rejette toute requête de conversion dont la vérification technique établit qu'elle ne répond pas aux conditions prévues par les articles 3 et 4 du présent arrêté.

#### Article 10

La commission ne siège valablement que si elle réunit un quorum d'au moins trois quarts de ses membres.

La commission délibère par consensus. Si le consensus n'est pas obtenu, elle délibère à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents dans le respect des conditions prévues par le présent arrêté

La commission élabore son propre règlement intérieur.

Les décisions, recommandations et avis de la commission sont consignés dans un procès-verbal signé par les membres présents. Le procès-verbal contient, au minimum, les renseignements sur le requérant et la satisfaction aux exigences des articles 1er, 2, 3, 4 et 5 du présent arrêté.

#### Article 11

La commission clôt sa session au plus tard 30 jours après la date de transmission des rapports de vérification par l'administration charge forêts.

Dans le délai de sept jours de la clôture de la session de la commission, le Président de la commission transmet au Ministre charge des Forêts le procès-verbal de la commission. L'expert indépendant transmet son rapport au Ministre chargé des Forêts dans le même délai.

#### Article 12

Le Ministre chargé des Forêts informe, par courrier recommandé ou avec accusé de réception, le requérant de la décision de la commission.

Dès réception de la lettre du Ministre, le requérant dispose d'un délai de 15 jours francs pour accéder au rapport de vérification et formuler par écrit ses observations contre la décision de la commission. Ces observations sont adressées, par courrier recommandé ou avec accusé de réception, au Ministre chargé des Forêts qui les soumet à la commission pour second examen. Le requérant peut être entendu sur ses observations à sa demande ou à l'initiative de la commission.

Dans tous les cas, la commission dispose d'un délai ne dépassant pas quinze jours à compter de sa saisine par le ministre pour se prononcer sur les observations du requérant.

#### Article 13

En cas de décision favorable de la commission, le Ministre chargé des Forêts propose au requérant, par lettre recommandée ou avec accusé de réception, la signature du contrat de concession forestière et des cahiers des charges y afférents.

En cas de décision défavorable de la commission, le Ministre chargé des Forêts en informe le requérant par lettre recommandée ou avec accusé de réception. Il procède à la résiliation des conventions' ou lettres d'intention qui n'ont pas été convertis.

Les décisions de la commission sont affichées aux valves du Secrétariat général du Ministère chargé des Forêts et publiées par voie de presse.

#### Article 14

En aucun cas, la conversion d'une convention ne peut entraîner l'extension des anciennes superficies des garanties d'appropriation ou lettre d'intention ou leur substitution avec de nouvelles.

#### Article 15

Le Ministre chargé des Forêts et les membres de la commission traitent les documents déposés en exécution des dispositions du présent arrêté de manière à éviter la divulgation de leur contenu aux autres exploitants et aux tiers.

Sauf s'ils en sont requis par le gouvernement ou la justice, les membres de la commission sont tenus au secret des délibérations.

Toutefois, le rapport de vérification et le rapport spécial de l'expert indépendant peuvent être consultés par toute personne intéressée par le processus de conversion auprès du Ministère chargé des Forêts dans un délai d'un mois après la publication de la décision de la commission.

### **Section 3**

#### **Du recours juridictionnel contre la décision de la commission**

##### Article 16

Si, nonobstant l'exercice du recours administratif prévu par l'article 15 du présent arrêté le requérant s'estime lésé, il dispose d'un droit de recours juridictionnel contre la décision de la commission entérinée par le M chargé des Forêts.

Ce recours est exercé conformément à la procédure en vigueur en matière de recours administratif.

### **Section 4.**

#### **De la signature du contrat de concession forestière**

##### Article 17

La signature du contrat de concession forestière provisoire est subordonnée à:

- 1) la signature préalable par le concessionnaire du cahier des charges ;
- 2) la présentation par le requérant de la preuve du dépôt du cautionnement dont le montant est égal au taux de la taxe de superficie de la concession forestière de l'année en cours.

Ce contrat porte sur une période de trois ans au maximum.

##### Article 18

Le contrat de concession forestière provisoire et les cahiers des charges général et spécial dûment signés en deux exemplaires sont transmis, en original, au requérant et au service du Cadastre forestier et, en copie, au Secrétaire général du Ministère chargé des Forêts et à l'administration provinciale chargée des forêts du ressort.

La signature du contrat de concession forestière définitive n'interviendra qu'après l'évaluation concluante de la réalisation des obligations préalables découlant du cahier général des charges, notamment l'élaboration du plan d'aménagement forestier et le paiement de la taxe de superficie forestière de l'année en cours.

### **Chapitre III**

#### **Dispositions pénales**

##### Article 19

Seront punis conformément aux dispositions des articles 147, 148, 149, 149 bis, 149 ter, 150 et 150 e du Code pénal, Livre II, les actes de corruption et de trafic d'influence ainsi que les pressions et menaces exercées sur les membres de la commission en vue d'entraver la procédure de conversion prévue par le présent arrêté.

Sans préjudice des sanctions prévues à l'alinéa 1er du présent article, la commission de tout acte de corruption, de trafic d'influence et de toute menace ou pression ainsi que toute tentative de commission de ces infractions dûment constatées entraînent le rejet automatique de la requête de conversion.

## **Chapitre IV**

### **Dispositions transitoires, finales et abrogatoires**

#### Article 20

Les détenteurs des titres dénommés « conventions portant octroi de la garantie d'approvisionnement en matière ligneuse » et « lettres d'intention » disposent d'un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté pour obtenir la conversion de ces titres en contrats de concession forestière.

Passé ce délai, ces titres deviennent caducs de plein droit et les forêts concernées font retour dans le domaine forestier privé de l'Etat.

#### Article 21

Sont abrogées toutes les dispositions antérieures et contraires au présent arrêté.

#### Article 22

Le Secrétaire général à l'Environnement et Conservation de la Nature est chargé de l'exécution du présent arrêté qui entre en vigueur à la date de sa signature.

Fait à Kinshasa, le 02 JUL 2004

Anselme ENERUNGA

## **Annexe 4: Termes de Référence**

Appui technique pour la conversion des garanties d'approvisionnement et lettres d'intention en contrats de concession forestière

### **Contexte**

Cette consultation appuie la mise en œuvre du nouveau Code forestier et de l'Agenda Prioritaire de relance du secteur forestier. Elle s'inscrit dans le cadre du Programme National Forêts et Conservation de la Nature qui est en cours de préparation par le Ministère de l'Environnement et qui vise à :

- ✓ Appuyer la mise en œuvre de la politique forestière et des orientations de gouvernance exprimées dans le Code forestier de 2002 ;
- ✓ Faciliter la réunification des institutions chargées des forêts et de conservation de la nature, et initier leur processus de renforcement sur le terrain et à Kinshasa.

La loi forestière contient des innovations et, cependant, elle garde suffisamment de flexibilité en confiant à des textes d'application la définition des règles techniques. En application de l'article 155 du Code forestier, un arrêté ministériel portant modalités de conversion des lettres d'intention et garanties d'approvisionnement en concessions forestières sera pris, poursuivant comme objectifs de garantir la transparence dans cette opération délicate et d'assurer à l'Etat la maîtrise sur l'allocation du patrimoine national.

Des mesures énergiques d'assainissement des allocations existantes visant à réduire les tendances spéculatives furent mises en place : le moratoire sur toute nouvelle allocation, l'abrogation des contrats caduques et l'augmentation de la redevance de superficie.

Ce travail d'assainissement se poursuit par le processus de conversion tel que décidé par arrêté ministériel. En effet, cet exercice fournira au Gouvernement les données statistiques fiables sur l'état réel des allocations tout en garantissant aux détenteurs des anciens titres le respect de leurs droits.

### **Objectif**

L'objectif de cette prestation est d'assurer que le processus de conversion des anciens contrats se déroule conformément aux procédures et aux délais prévus par l'arrêté ministériel en toute objectivité et transparence. Cette prestation consiste à apporter un appui méthodologique et technique aux Ministères chargés des vérifications et à la Commission inter-ministérielle ; et à évaluer la régularité de ces vérifications et de ces délibérations de façon à assurer la crédibilité internationale du processus et des résultats.

### **Contenu et étapes de la consultation**

Le consultant fournira un appui technique et méthodologique permettant à l'Administration forestière de conduire le processus de conversion des anciens contrats forestiers (« garanties d'approvisionnement ») vers la nouvelle catégorie juridique des « concessions », conformément au nouveau Code forestier, à l'arrêté fixant les modalités de Conversion et aux clauses des contrats examinés.

L'appui portera sur l'analyse de tous les contrats pour lesquels des demandes de conversion seront soumises. L'analyse sera conduite sur la base des critères définis par



l'Arrêté sur les modalités de Conversion, en assurant que leur application ne donne pas lieu à des appréciations arbitraires.

Cet effort comportera une dimension de renforcement institutionnel au profit de la DGF, du SPIAF, de la Direction de l'Inspection, des Services extérieurs, et de la DGRAD (cfr annexe 1). Le projet fournira un encadrement méthodologique sous forme d'assistance technique, de formation et d'équipements.

La consultation comportera trois étapes, à la fin desquelles des rapports pour chaque étape seront établis.

### Etape I

Cette étape aura la durée de 6 mois.

Elle portera sur :

- Examen de la nature et qualité des données disponibles auprès de l'Administration forestière ;

*Commentaires: Ce point ne spécifie pas si les documents à examiner sont ceux au niveau central ou local. Si l'information est inexistante ou si l'administration ne veut pas la fournir, le consultant aura accès à une information limitée et pas forcément représentative de la réalité. Les délais pour obtenir ces informations pourraient retarder d'autres activités essentielles du consultant.*

*Les agents de contrôle n'ont pas eu les moyens de faire respecter la loi pendant la période concernée. Les informations sur les infractions seront donc certainement très rares.*

*Les informations existantes sur les opérations d'exploitation sont probablement incomplètes étant donné que le transport des agents de contrôle est fourni par les sociétés d'exploitation elles-mêmes.*

*En 2003, certaines régions en RDC n'étaient pas sous le contrôle du Gouvernement à Kinshasa. Quelques permis ont été assignés à cette époque par le Gouvernement ainsi que par d'autres administrations, notamment dans l'Est du pays. Une vérification devrait avoir lieu sur le terrain: il ne sera pas possible de tirer des conclusions certaines à moins que des cartes ou autres justificatifs existent. Il y a des rumeurs de chevauchement de titres et empiétement des terres.*

*Il est possible que certains Arrêtés aient été passés par les rebelles durant certaines périodes. Certains propriétaires n'ont pas pu accéder à leur terres pendant la guerre, et celles-ci ont pu être assignées à d'autres individus ou sociétés. Après la guerre, chaque propriétaire de titre revendique la légalité de son titre.*

*Un rapport sur l'Etat des lieux du secteur forestier est nécessaire: il devra traiter de la question des doubles administrations dans différentes parties du pays.*

*Les permis annuels d'exploitation ainsi que les limites des concessions devraient être publiées dans un journal officiel pour informer le public des zones où l'exploitation*

*forestière est autorisée. Ceci permettrait d'officialiser tout changement de limites et encouragerait la transparence et la conformité du processus..*

- Proposition d'une grille d'examen des requêtes sur la base des critères établis par l'arrêté fixant les modalités de conversion, en particulier les critères rédhibitoires qui entraînent automatiquement le rejet de la demande de conversion (légalité de l'octroi, maintien de l'usine, paiement de la taxe de superficie, respect des limites géographiques) ;

*La logique de toute loi est qu'elle s'applique intégralement, ce paragraphe implique néanmoins qu'elle devrait être imposée de manière sélective. Cette approche pourrait mener à des difficultés si les conversions sont faites malgré des infractions identifiées clairement dans la législation contemporaine. Le cadre de l'analyse des anciennes licences et leur conversion en nouvelles concessions devrait inclure tous les articles de la loi.*

*Certains sont d'opinion que les contrats signés par les rebelles n'ont aucune validité légale, par exemple ceux pour le bois de construction exporté par l'Ouganda. Cela impliquerait que tout ce bois est illégal et qu'aucune des ces opérations ne devrait être validée sous le nouveau régime.*

- Proposition de la méthodologie de travail et du calendrier permettant de compléter le processus de conversion dans les délais impartis (14 mois à partir de la signature du contrat) ;

*La méthodologie pour la mise en œuvre du projet devrait être distribuée à la société civile pour recueillir ses commentaires avant l'exécution du projet.*

*Les représentants de la société civile sont présents au niveau régional ainsi qu'au niveau central. A travers leurs réseaux, ils disposent d'informations très importantes pour le projet de revue des anciennes licences. Ils doivent cependant avoir la possibilité de fournir les informations à leur disposition au projet durant toute sa durée, et être tenus au courant des progrès réalisés afin de savoir quelles informations fournir. Etant donné la petite quantité d'informations disponibles aux Ministères concernant les opérations des sociétés au niveau local, ces informations pourraient être cruciales à la crédibilité et l'efficacité du processus.*

*Dans le cadre de la recherche de la paix en RDC, une consultation pourrait informer tous ceux engagés dans le processus de la revue des anciens titres d'exploitation des questions en jeu et pourrait également empêcher des erreurs d'être commises.*

- Mise à la disposition des Administrations concernées des appuis matériels (GPS, ordinateurs, moyens de transport) ;

*Aucun commentaire.*

- Mise en place et formation des équipes de l'Administration chargées de conduire la conversion ;

*Les agents de l'Administration devraient bénéficier d'une formation. Des inquiétudes ont été exprimées sur le vieillissement du personnel du Ministère, le manque de jeunes forestiers qualifiés et le peu de temps prévu par le projet pour la formation de l'Administration.*

*La société civile bénéficierait également d'une formation afin d'augmenter la capacité de l'Administration, particulièrement sur le terrain, et de renforcer l'application des lois dans la région.*

- Préparation de notes publiques d'information sur le travail en cours ;

A la fin de cette étape, le consultant soumettra un rapport initial faisant état des résultats de cette étape.

*Ce rapport devrait être publié pour permettre que des contributions soient apportées pendant les étapes initiales du processus.*

## Etape II.

Cette étape aura la durée de 3 mois. Elle portera sur:

- Les vérifications documentaires et de terrain, avec un accent sur les critères rédhibitoires indiqués aux articles 3 et 4 du projet de l'arrêté ; assistance à l'Administration pour la préparation du rapport de vérification à transmettre à la commission interministérielle

*Une recommandation a été faite pour qu'une référence au respect du 'Cahier des Charges' soit incluse. Il a été noté que le Cahier des Charges n'a pas de base légale sous l'ancienne législation, et que ce thème serait difficile à aborder.*

- L'analyse des plans de relance proposés par les requérants ;

*Les Cahiers des Charges devraient être inclus et agréés dans les 'plans de relance' conformément à l'Article 5.3.b) de l'Arrêté ministériel.*

- La mise en place auprès de la DGF, du SPIAF et de la DGRAD d'une base de données géo-référencées sur les concessions et les concessionnaires ayant soumis des demandes de conversion (cadastre forestier). Cette base de données contiendra toutes les données dont la présentation et la vérification sont requises par l'arrêté.

*Le contenu de la base de données devrait être publié et disponible à tous afin de garantir la transparence.*

- La formation du personnel de l'Administration chargé de conduire la conversion.

*La société civile devrait également bénéficier d'une formation afin d'augmenter la capacité de l'Administration, particulièrement sur le terrain, et de renforcer l'application des lois dans la région.*

- Préparation de notes publiques d'information sur le travail en cours

A la fin de cette étape, le consultant soumettra un rapport intérimaire faisant état de résultats de cette étape y inclus :

*Tous les rapports devraient être publiés.*

- Achèvement et résultats des vérifications documentaires et de terrain ; avec un accent sur les critères rédhibitoires indiqués par l'arrêté ;
- Avancement des analyses techniques des plans de relance avec résultats intermédiaires ;

*Actuellement il n'y a aucune possibilité d'établissement de forêts communautaires au Bas-Congo car la province est entièrement couverte de concessions. Où les forêts communautaires sont-elles considérées dans le processus de conversion des concessions?*

*Serait-il possible qu'un pourcentage du domaine forestier soit réservé pour usage comme forêt communautaire dans le plan de zonage? Comment le processus de conversion des anciennes licences s'intègre-t-il dans le processus du plan de zonage? De plus, certaines sociétés d'exploitation forestière espèrent, par ce processus, réduire l'étendue de leurs concessions en se débarrassant des zones inondées, ce qui leur permettrait de payer moins d'impôts sans réduire leur niveau de production. Ces zones ne seraient pas utilisables comme forêts communautaires. Dans certains cas, les forêts récupérées risquent également de ne pas être utilisables comme forêts communautaires si elles se situent loin des villages de la communauté (eg à plus de 10 km) à cause du manque de moyens de transport des populations locales.*

- Typologie des requêtes et des requérants, difficultés rencontrées, présentation de scénarios et projections des résultats finaux du processus de conversion. Le consultant identifiera toute irrégularité éventuelle et y proposera une solution.
- Proposition d'affinement et d'amélioration de la grille d'analyse des plans de relance et des paramètres à prendre en compte par la Commission pour l'élaboration des contrats de concession (révision des limites géographiques des concessions).

### Etape III.

Cette étape aura la durée de 3 mois. Elle portera sur :

- Participation, à titre d'observateur et d'expertise-ressource, aux travaux de la Commission inter-ministérielle prévue par l'arrêté. A ce titre, le consultant aura accès à toute information pertinente et assistera à tous les travaux de la commission ;
- Réponse aux éventuelles requêtes d'appui et de vérification technique émanant de la commission ;
- Finalisation de la mise en place de la base de données géo-référencée sur les concessions et les concessionnaires.

- Transfert complet aux Administrations des moyens acquis pour effectuer la consultation. des données acquises au cours de ces travaux ;
- Production de matériel d'information publique et de vulgarisation faisant état du processus et des résultats de la conversion, à l'attention des administrations, de la profession et du public.

A la fin de cette étape, le consultant soumettra un rapport final faisant état de résultats atteints par la consultation et de sa propre évaluation quant à l'objectivité des travaux et leur conformité par rapport aux dispositions de l'arrêté et des autres règles et clauses applicables. Il identifiera tout écart ou irrégularité et proposera une solution. Ce rapport sera transmis au Ministère et sera accessible par toute partie intéressée sur simple requête.

**Timing** : La réalisation du travail est prévue sur une période de 12 mois.

**Montage contractuel** : L'ensemble de l'opération sera confiée à un prestataire spécialisé dans les services de vérification et jouissant d'une crédibilité internationale. Dans leur proposition technique, les candidats indiqueront leur méthodologie, les ressources humaines mobilisées, un programme de travail détaillé, les produits intermédiaires, et un plan de dépenses distinguant les services/formation, équipements et coûts récurrents.

## ANNEXE 6. NOTE D'ORIENTATION SUR L'APPUI INSTITUTIONNEL

### Les administrations partenaires et leurs responsabilités

Les principales Administrations concernées sont : (i) pour le Ministère de l'Environnement (ME), la Direction de la Gestion des Forêts (DGF), la Direction du Contrôle et de l'Inspection (DCI), les coordinations régionales et le Service Permanent des Inventaires et Aménagement Forestier (SPIAF) ; et (ii) pour le Ministère des Finances (MF), la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD). Ces différentes directions manquent principalement de moyens de communication entre elles, d'archivage moderne et de personnel qualifié et formé aux nouvelles technologies. De plus, les moyens de fonctionnement sont nettement insuffisants.

**La DGF** est principalement responsable de la gestion des ressources forestières. Ses attributions sont réparties entre trois divisions :

- (a) une Division exploitation et allocation forestière (DEAF) qui gère les demandes de permis de coupe annuels, les demandes d'allocation (lettres d'intention et garanties d'approvisionnement : incluant une carte des concessions et décrivant notamment la superficie, les limites et les capacités de l'unité de transformation), les demandes d'exportation des produits forestiers non ligneux et les notes de débits (dont les taxes de superficies);
- (b) une Division de l'industrie forestière (DIF) principalement chargée de la tenue d'un fichier industriel forestier montrant les capacités de transformation des différentes entreprises et de la vérification des normes de transformation. La dernière vérification sur le terrain des capacités de transformation remonte à 1987 ; et
- (c) une Division des statistiques forestières (DSF) principalement chargée de la centralisation des données et de la diffusion des informations sur la production de bois, l'exploitation et les allocations forestières.

En dehors de la DSF qui dispose d'un ordinateur et d'un informaticien, tout l'archivage de la DGF est sur papier et stocké dans des conditions précaires. La DSF participe aux réflexions en cours sur la création prochaine d'un Système d'Information Forestière (SIF) au sein du ME qui devrait rassembler la plupart des informations concernant le secteur forestier.

**La DGRAD** gère le paiement des différentes taxes dont celles liées au secteur forestier. Elle est composée d'une Direction de l'ordonnancement (DO) et d'une Direction du recouvrement (DR). Elle dispose notamment des informations sur le paiement effectif des taxes de superficie et des permis de coupe par les entreprises. Les informations sont disponibles depuis 1998, date à laquelle l'archivage a réellement débuté efficacement sur papier. Depuis deux ans, les données sont informatisées. La DGRAD a placé récemment un agent auprès de la DEAF pour préparer en commun les notes de perception, mais aucune information sur le paiement effectif des taxes n'est communiquée à la DGF.

**La DCI** est chargée de rechercher, détecter et instrumenter les infractions notamment dans le secteur forestier. Elle dispose notamment de compétence limitée en matière juridique et d'inspecteurs au niveau de Kinshasa et des districts. Ces derniers ne

disposent d'aucun moyen d'intervention et de communication avec les coordinations régionales et le bureau central à Kinshasa.

**Les coordinations provinciales** fournissent à la DGF les déclarations trimestrielles qui indiquent notamment les quantités de bois coupés en vue de déterminer les taxes à réclamer et des rapports annuels faisant le bilan des activités forestières et des problèmes du secteur dans leur zone. Elles disposent de superviseurs au niveau des territoires qui sont en contacts directs avec les entreprises forestières. Les services extérieurs du ME manquent totalement de moyens d'intervention et d'archivage.

**Le SPIAF** est principalement chargé de réaliser, sur toute l'étendue du territoire national, des travaux d'évaluation des ressources forestières (inventaires) et des plans d'aménagement. A ce titre, il dispose de quelques équipements récents en cartographie et base de données informatiques, ainsi que d'une capacité technique de bon niveau en système d'information géographique/SIG, cartographie et photo-interprétation.

### **Rôle des administrations partenaires**

L'appui à la conversion des anciens contrats forestiers nécessitera de vérifier le respect des engagements antérieurs sur la base d'une revue des données existantes dans les différentes directions concernées appuyées par une vérification systématique sur le terrain de quelques données incomplètes et facilement vérifiables au niveau de toutes les entreprises. Les principales données à vérifier sont mentionnées dans l'Arrêté Ministériel fixant les modalités de conversion des conventions portant garanties d'approvisionnement en matière ligneuse et lettres d'intention en contrats de concession forestière.

Une base de données régulièrement mise à jour sera créée avec les informations clefs sur l'ensemble des contrats de concession forestière approuvés et mise à la disposition des principaux utilisateurs à travers un réseau informatisé. La base de donnée sera gérée conjointement par la DGF et la DGRAD et constitue le premier élément d'une future cellule conjointe DGRAD – DGF de sécurisation des recettes forestières. Elle devra être compatible et coordonnée avec le SIF en voie de création.

En tenant compte de leur attribution et de leur capacité, les administrations impliquées seront chargées de vérifier les données suivantes :

- (a) la DCI : la validité du registre de commerce, de la qualification professionnelle, des statuts et de l'original de la garantie d'approvisionnement ou de la lettre d'intention fournis par le requérant ;
- (b) la DGRAD : le paiement intégral des taxes de superficie et des permis de coupe durant les trois dernières années d'activités ;
- (c) le SPIAF : la conformité des limites et des superficies de la concession entre le texte descriptif et les données cartographiques contenues dans les demandes d'allocation archivées au sein de la DEAF;
- (d) la DIF, la DCI, les coordinations provinciales : mission d'inspection sur le terrain pour vérifier la possession, par les demandeurs de conversion, d'unités de transformation de capacités suffisantes par rapport aux productions annuelles déclarées. Les missions seront accompagnées par un expert en vérification et les inspecteurs de district et/ou les superviseurs de territoire concernés. Un procès verbal de constats

officiel cosigné par l'équipe de vérification et le responsable d'entreprise devra clôturer chaque visite ;

(e) la DEAF, la DIF et la DSF : la validité du plan de relance proposé par le requérant.

Le projet aidera l'administration à remplir ces différentes missions en apportant un encadrement méthodologique sous forme principalement d'assistance technique, de formation, d'équipements et de moyens de fonctionnement. Les principales activités et les éléments de coûts budgétaires sont repris dans le tableau ci-dessous à titre indicatif.



## **Annexe 5: ONG et Organisations de base rencontrées**

### **Consultation ONG et organisations de base**

AAPDMAC (Action d'Appui pour la Protection des Droits des Minorités en Afrique Centrale)

CENADEP Bukavu et Kinshasa

UEFA (Union pour l'Emancipation de la Femme Autochtone)

GTF-Kinshasa; Groupe Travail Forêts

ADACO-MEF (GFT)

Africapacity Bukavu

Avocats verts

OSEAHC (GTF)

The forests and forest peoples sub network of CRONGD-Kinshasa

HERITIERS DE LA JUSTICE

Alphonse Muhindo (E-post)

Edouard Mokemo (E-post)

Grégoire Nyonga (E-post)

Jacques Bakulu (E-post)

Omer Kamanga (E-post)

Roger Muchuba (E-post)

Théophile Gata (E-post)

**sur le thème principal** : la société civile peut-elle bénéficier du projet d'observation indépendante du processus de conversion des anciennes licences forestières, et si oui, de quelle manière ?