



Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo

Note de synthèse, Décembre 2010 - Août 2011

Mise en lumière des réalités sur la mise en application de la loi forestière et la gouvernance en République du Congo

Introduction : Pourquoi l'OI-FLEG?

En août 2011, la République du Congo a ratifié un Accord de Partenariat Volontaire (APV) avec l'Union européenne dans le cadre de l'initiative « Mise en application de la loi forestière, gouvernance et commerce » (FLEGT) qui vise à combattre l'exploitation illégale des forêts en autorisant seulement le bois exploité légalement à pénétrer le marché européen. Il est prévu que les premières autorisations FLEGT au Congo soient délivrées d'ici décembre 2012. Mais comment peut-on juger de la valeur de ces licences FLEGT sans savoir vraiment ce qu'il se passe entre le lieu d'abattage et l'exportation ? Au Congo, les contrôles internes sont-ils vraiment suffisamment fiables pour garantir la légalité du bois ? Il s'agit là de questions fondamentales auxquelles l'OI-FLEG contribue à répondre en menant des investigations sur le terrain et en fournissant des informations explicites et fiables sur les véritables défis qui doivent être relevés en matière de gouvernance et de mise en application de la loi forestière.

Entre 2007 et 2010, *Forests Monitor* et *Resource Extraction Monitoring* ont mis en œuvre le premier projet OI-FLEG en République du Congo et révélé les faiblesses fondamentales de la gouvernance forestière au Congo. La deuxième phase, financée par l'Union européenne et DFID et mise en œuvre en partenariat avec la société civile congolaise, est à présent pleinement opérationnelle et se poursuivra jusqu'en juin 2013. La présente note de synthèse fournit une image des résultats et des progrès réalisés au cours des 9 premiers mois du projet.

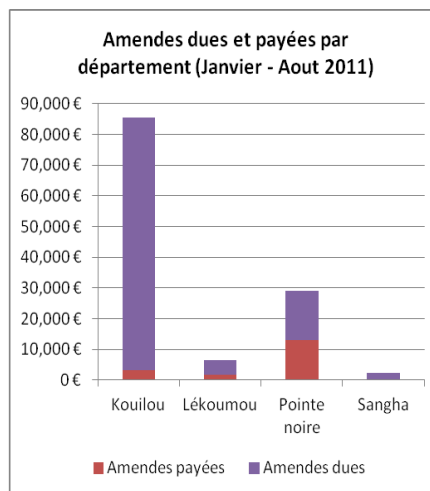
Echantillons de résultats des 5 premières missions de 2011 : il reste encore beaucoup à faire

Des missions de collecte ont été conduites dans six des neuf Départements forestiers - Sangha, Likouala, Bouenza, Lékoumou, Niari, Kouilou – pour recueillir des informations auprès des Directions Départementales de l'Economie Forestière (DDEF), planifier des missions conjointes OI-FLEG/DDEF et s'assurer que les agents de terrain ont conscience du FLEGT. Conformément au Protocole d'Accord signé avec le gouvernement congolais, nous ne pouvons pas publier de données spécifiques avant que les rapports n'aient été validés par le Comité de Lecture, voici cependant un résumé des informations collectées et un aperçu des tendances observées sur le terrain au cours du premier semestre 2011 :

- **Accès à l'information:** De façon positive, sur les 7 DDEF visitées, une seule ne nous a pas fourni toutes les informations requises. Cependant, le refus de coopérer d'une Direction nous rappelle qu'il faut encore œuvrer à l'amélioration de la transparence et de la coopération.



- **Nombre de missions de contrôle effectuées par les agents de l'Etat inférieur au nombre minimum requis** : Seulement 10 missions de contrôle de l'application de la loi ont été réalisées, ce qui représente 25% du nombre minimum requis. Selon les DDEF, cela est dû à un manque de ressources.
- **De nombreuses missions menées par l'Etat financées par les sociétés d'exploitation forestière** : Sur les 42 missions réalisées, la majorité était des missions « d'évaluation » visant à faciliter les demandes de permis d'exploitation par les sociétés forestières.
- **Application de la loi encore médiocre pour les permis spéciaux** : Les registres révèlent que certains bénéficiaires détiennent plusieurs permis spéciaux, ce qui est illégal.
- **Questions sur la justification de la prolongation de mesures exceptionnelles de réductions fiscales face à la crise financière internationale** : Parmi ces mesures fiscales on trouve la réduction de moitié de la valeur FOB, l'indexation de la taxe d'abattement sur la production mensuelle et l'allongement des délais de paiement. Ces mesures représentent une perte considérable pour l'Etat et devraient être justifiées puisque les activités d'exploitation forestière ont augmenté de façon importante en 2010.
- **Paiement des taxes encore faible** : ceci est particulièrement vrai pour la taxe de superficie alors que cette dernière est plus facile à calculer que la taxe d'abattement. Sur les 30 concessions pour lesquelles les données ont été analysées, 5 seulement avaient payé les montants dus au titre des deux taxes pour le premier semestre.
- **De nombreuses amendes impayées** : Seulement 17% des amendes dues ont été payées. Pourtant, 68% (32 sur 47) des cas ont été réglés en totalité, ce qui signifie que les amendes les plus élevées sont négligées.
- **Saisies de bois rarement accompagnées des amendes prévues par la loi**
- **Manques au respect de la législation par l'Administration Forestière** : par exemple, une licence de 10 ans a été octroyée à la société PCBP (Permis de Coupe des Bois de Plantations) alors que la loi impose un maximum de 6 mois pour ce type de titre, et le contrat avec la société ADL (Atelier de la Louessé) a été prolongé, ce qui est contraire à la loi.
- **Connaissance très variable de l'APV-FLEGT**: En général, les sociétés européennes sont conscientes de l'existence du FLEGT et ont parfois même participé à son développement. Toutefois, la plupart des sociétés non européennes ne connaissent même pas l'existence du FLEGT. Les Directeurs des DDEF sont informés du processus mais leur degré de connaissance et de compréhension de celui-ci reste à établir. Au cours des missions, les équipes de terrain tiennent des discussions avec l'ensemble des parties concernées pour les sensibiliser à l'existence de l'APV-FLEGT.





Comment le système de vérification de la légalité de l'APV sera-t-il vraiment appliqué ? Développement d'un outil pratique pour vérifier la conformité

La mise en œuvre de l'APV en pratique n'est pas aussi claire qu'il n'y paraît. La grille de légalité de l'APV pour les forêts naturelles comprend 5 principes, 23 critères, 65 indicateurs et 162 moyens de vérification. Dans de nombreux cas, les indicateurs et moyens de vérification sont clairs. Par exemple, soit une société d'exploitation forestière dispose d'une licence commerciale en cours de validité, soit elle n'en dispose pas. Toutefois, d'autres sections de la grille de légalité ne sont pas aussi simples. Par exemple, l'indicateur 4.9.3 concerne le respect du cahier des charges par les sociétés. Mais que fait-on si seulement 5 des 20 (ou même 19 des 20) obligations ont été remplies dans les temps ? Quelles sont les procédures spécifiques à suivre en cas de réalisation partielle des indicateurs ? Et si ce ne sont pas les sociétés mais le gouvernement qui est responsable de la non-conformité ? Ces zones floues rendront la mise en œuvre de l'APV difficile.

Pour faire face à ces difficultés, le projet a développé en collaboration avec la Cellule de Légalité Forestière et de Traçabilité (CLFT) et d'autres acteurs (Institut européen des forêts -EFI et Forêt Ressources Management -FRM) un outil d'identification des cas de non conformité à la grille de légalité de l'APV. Il s'agit d'un tableau Excel établissant des procédures claires pour chaque scénario dans une analyse de conformité donnée, comme la réalisation partielle d'un indicateur. La mise au point de cet outil est encore en cours. Il sera développé et testé sur le terrain en collaboration étroite avec la CLFT.

Contribution au processus de réforme de la loi forestière

La FAO et l'Administration Forestière mènent actuellement un processus de réforme de la loi forestière pour pallier les lacunes actuelles et renforcer ainsi la grille de légalité de l'APV. Le projet a déjà contribué à ce processus en produisant un document résumant les problèmes majeurs de la loi forestière. Ce diagnostic a été pris en compte mais des recommandations plus détaillées sont nécessaires, concernant notamment les procédures impliquant les populations locales (voir encadré ci-contre). Un expert international a été engagé par Forests Monitor avec pour objectif de faire des recommandations précises et de développer une stratégie avec la société civile nationale, afin que ces recommandations soient effectivement prises en compte.

Une lacune de l'APV qu'il faut pallier

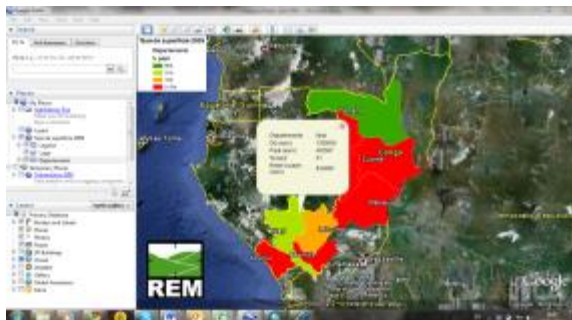
L'indicateur 3.1.1 spécifie que les sociétés d'exploitation forestière doivent avoir un « mécanisme fonctionnel » de consultation pour s'assurer que les populations locales soient « suffisamment informées » de leurs droits. Mais sans définition claire des « mécanismes fonctionnels » et de ce que signifie « suffisamment informées », les sociétés peuvent concevoir leurs propres systèmes de consultation sans aucune base commune ou critère minimum.

Le GTC (Groupe de Travail Conjoint), composé d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux du FLEGT, attend nos recommandations en décembre 2011. Cela illustre l'évolution positive de la collaboration entre le gouvernement et la société civile dans le contexte du FLEGT.



Développement d'une base de données en ligne sur l'exploitation illégale des forêts

Le projet développe actuellement une base de données qui permettra à quiconque disposant d'une connexion Internet de visionner et analyser facilement les résultats des investigations de l'OI-FLEG. Il s'agit d'un outil utile pour de nombreux acteurs tels que les acheteurs de bois ou auditeurs du FLEGT. Les utilisateurs pourront, par exemple, produire un graphe ou un tableau sur le nombre ou le type d'activités illégales détectées, ou visualiser sur Google Earth une carte résumant les taxes



forestières (voir image ci-contre). Une première version de la base de données sera mise en ligne sur Internet fin octobre 2011 et contiendra des informations issues de la première phase du projet. Avec un financement FAO-ACP, le CAGDF (partenaire local) va travailler en collaboration avec le World Resources Institute (WRI) pour continuer à développer la base de données OI-

FLEG et l'incorporer à celle de FTI (Initiative pour la Transparence Forestière) du WRI¹. Cette fusion centralisera les données du secteur forestier et représentera une importante ressource publique pour ceux qui s'intéressent au secteur forestier, en particulier pour les acteurs du FLEGT.

D'autres acteurs prennent part au renforcement de la gouvernance forestière : Observatoire Anti Corruption et Commission Nationale de Lutte Contre la Corruption et la Fraude

L'Observatoire Anti Corruption (OAC) et la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et la Fraude (CNLCCF) sont des organes gouvernementaux semi-autonomes soutenus par la Banque Mondiale. La loi anti corruption de 2009 donne à l'OAC et à la CNLCCF un accès important aux institutions et documents gouvernementaux pour conduire leurs investigations. Une partie de leur mandat porte sur le secteur forestier et comprend des enquêtes de terrain dans les concessions forestières. Un atelier, organisé à Brazzaville en février dernier, visait à : explorer les buts communs à l'OAC, la CNLCCF et l'OI-FLEG ; améliorer les connaissances du secteur forestier de l'OAC et de la CNLCCF et identifier des activités spécifiques pour ces deux entités. Après avoir été retardées par l'absence de financement par le gouvernement, les missions d'investigation du secteur forestier par l'OAC et la CNLCCF débuteront en octobre dans trois départements. L'OAC participera aussi aux réunions du Comité de Lecture avec l'Administration Forestière pour analyser les rapports de mission de l'OI-FLEG.

Préparer la société civile congolaise à prendre le relai en 2013

La vision à plus long terme de l'OI-FLEG au Congo est qu'une organisation de la société civile congolaise (OSC), basée à Brazzaville, continue de mener des investigations à l'échelle nationale et travaille à l'amélioration de la gouvernance en collaboration avec le gouvernement et d'autres acteurs du FLEGT. Mais cette fois-ci, l'OI-FLEG aura une portée plus large avec la participation de la société civile dans les 9 Départements du pays. En d'autres termes, il s'agira d'un réseau national de la société civile avec une meilleure capacité technique et institutionnelle de mener une observation

¹ <http://beta.foresttransparency.org/en/home>



crédible. L'OSC principale sera le CAGDF, actuellement partenaire local officiel de l'OI-FLEG, qui possède déjà des capacités techniques importantes. Les progrès enregistrés jusqu'à maintenant pour atteindre ce but sont les suivants :

- **Intégrité des données d'investigation par le CAGDF** : amélioration de la collecte, du classement et de l'analyse des données d'enquête, y compris l'introduction de nouveaux outils de terrain comme le SIG et la géolocalisation (géotag) des photos prises en mission.
- **Formation technique des OSC départementales** : des OSC ont été sélectionnées dans chaque département par un processus concurrentiel et ont été formées aux techniques de l'observation indépendante².
- **Les OSC mènent actuellement des enquêtes dans 9 départements** : les propositions de plan de travail ont été approuvées après un long processus de révision et les OSC mènent actuellement leurs propres enquêtes, dont la plupart se concentrent sur les droits des populations locales et des employés des sociétés forestières et le respect des obligations du cahier des charges.
- **Projet CAGDF-WRI** : Le projet de base de données en ligne, financé par la FAO-ACP, obtenu avec le soutien de l'OI-FLEG, sera le premier pour lequel le CAGDF gèrera une subvention. Ce projet marquera donc une étape importante dans le développement de ses capacités institutionnelles.
- **Plan stratégique du CAGDF** et procédures pour passer le relai en juin 2013 et identifier clairement les procédures institutionnelles et techniques nécessaires pour établir un OI-FLEG crédible (contrôle qualité et validation des données).



Signature des premiers contrats avec des dirigeants d'OSC de Bouenza, Kouilou, Lékoumou, Niari et Plateau

Le développement du réseau des OSC se poursuivra au cours du prochain semestre notamment avec une séance de travail fin octobre pour mettre en commun les leçons apprises, continuer la formation et définir les étapes suivantes. Si la vision susmentionnée devient réalité, ce sera la première fois que l'OI-FLEG sera menée par la société civile locale sans appui international.

Tenez-vous informés sur l'OI-FLEG dans le Bassin du Congo sur www.rem.org ou www.forestsmonitor.org. Au cours du trimestre prochain, des missions seront réalisées dans les concessions du sud et du nord du Congo, les rapports de mission validés seront publiés, la base de données en ligne sera fonctionnelle et les prochaines étapes de l'établissement d'un réseau national des OSC seront en cours.

Projet "Observation Indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo"

BP 254, Brazzaville, République du Congo
Tél : (242) 06 660 24 75 - Email : poif_congo@yahoo.fr



² Rapport complet sur http://www.observation-congo.info/documents/Formation_OSC_juin_2011.pdf