



Resource Extraction Monitoring
OI-FLEG RDC
Immeuble BCDC, Blvd. du 30 Juin
Gombe, Kinshasa
Tél : +243 (0)82 36 38 389
+44 (0) 1223 314 589
Mail : oirdc@rem.org.uk
Site: ww.rem.org.uk

NOTE DE BRIEFING

AMENAGEMENT, DELIMITATIONS : LES ASPECTS SPATIAUX DU CONTROLE FORESTIER

OBSERVATION INDEPENDANTE DE LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI FORESTIERE ET DE LA GOUVERNANCE (OI-FLEG) EN RDC

JUILLET 2012



Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne (contrat n° FED/2010/2496394). Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de REM et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

LISTE DES ABREVIATIONS

AAC	Assiette Annuelle de Coupe
ACIBO	Autorisation de Coupe Industrielle de bois d'Œuvre
CIM	Commission Interministérielle
DCVI	Direction de Contrôle et Vérification Interne
DIAF	Direction des Inventaires et Aménagement Forestier
DGF	Direction de Gestion Forestière
DGRAD	Direction des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participation
DIRDOM	Direction Domaniale
FIB	Fédération des Industriels du Bois
GA	Garantie d'Approvisionnement
MECNT	Ministère de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme
OI/OI-FLEG	Observateur/tion Indépendant(e) de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG)
RDC	République Démocratique du Congo

SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION	4
2.	CONSTAT DE L'OBSERVATEUR INDEPENDANT ET ENQUETES COMPLEMENTAIRES	4
2.1.	DEFAUT DE LOCALISATION DES PERMIS DE COUPES ARTISANAUX	4
2.2.	DEFAUT DE MATERIALISATION DES AIRES DE COUPE DANS LES TITRES INDUSTRIELS.....	5
3.	CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENT DANS LA GESTION DE L'ESPACE FORESTIER.....	6
3.1.	NON RECONNAISSANCE DES FORETS DES COMMUNAUTES LOCALES	6
3.2.	OCTROI DES ACIBO SANS CARTES CORRESPONDANTES	6
3.3.	DETERMINATION UNILATERALE DE LA SUPERFICIE EXPLOITABLE D'UNE CONCESSION FORESTIERE	7
4.	CONSEQUENCES SUR LA GESTION DURABLE ET IMPLICATIONS SUR LE CONTROLE	7
5.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	7

TABLE DES PHOTOS:

Photo 1 :	Exemple de croquis sur une demande de permis de coupe artisanal	5
-----------	---	---

1. INTRODUCTION

Depuis le 29 Août 2002, date de la promulgation du code forestier, la République Démocratique du Congo (RDC) s'est engagée dans la voie de la gestion durable et rationnelle de ses ressources forestières.

Au centre de ce dispositif, le plan d'aménagement est l'outil censé faciliter cette gestion rationnelle des ressources. Le concept d'« aménagement forestier »¹ ainsi mis en valeur repose sur la connaissance, la gestion et la maîtrise des ressources forestières en vue d'une meilleure gestion en termes de durabilité. La gestion de l'exploitation industrielle, artisanale, des permis de coupe, des taxes et redevances, etc. implique une maîtrise de l'espace forestier en général et des délimitations en particulier. Cependant, l'Observateur Indépendant (OI) constate que la mise en œuvre de l'aménagement forestier prend du retard au profit de la simple coupe de bois, principalement à cause du délai que prend le processus de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concessions forestières.²

Cette note de briefing a pour objectif de mettre en évidence les principaux problèmes du contrôle forestier tributaires de la non maîtrise de l'espace en général et des délimitations en particulier. Selon cette analyse, les résultats du contrôle forestier peuvent facilement être biaisés en l'absence de définition et/ou de la matérialisation précise des espaces cédés à l'exploitation forestière. L'OI propose des solutions sous forme de recommandations à l'endroit de l'administration forestière dans le but d'améliorer la mise en application de la loi forestière en ce qui concerne la gestion des espaces forestiers.

Il revient de noter également que cette note ne traite pas de la question du processus conduisant à la désignation d'une forêt en une concession industrielle.

2. CONSTAT DE L'OBSERVATEUR INDEPENDANT ET ENQUETES COMPLEMENTAIRES

2.1. DEFAUT DE LOCALISATION DES PERMIS DE COUPES ARTISANAUX

L'espace dans lequel doit se dérouler la coupe artisanale n'est pas localisée :

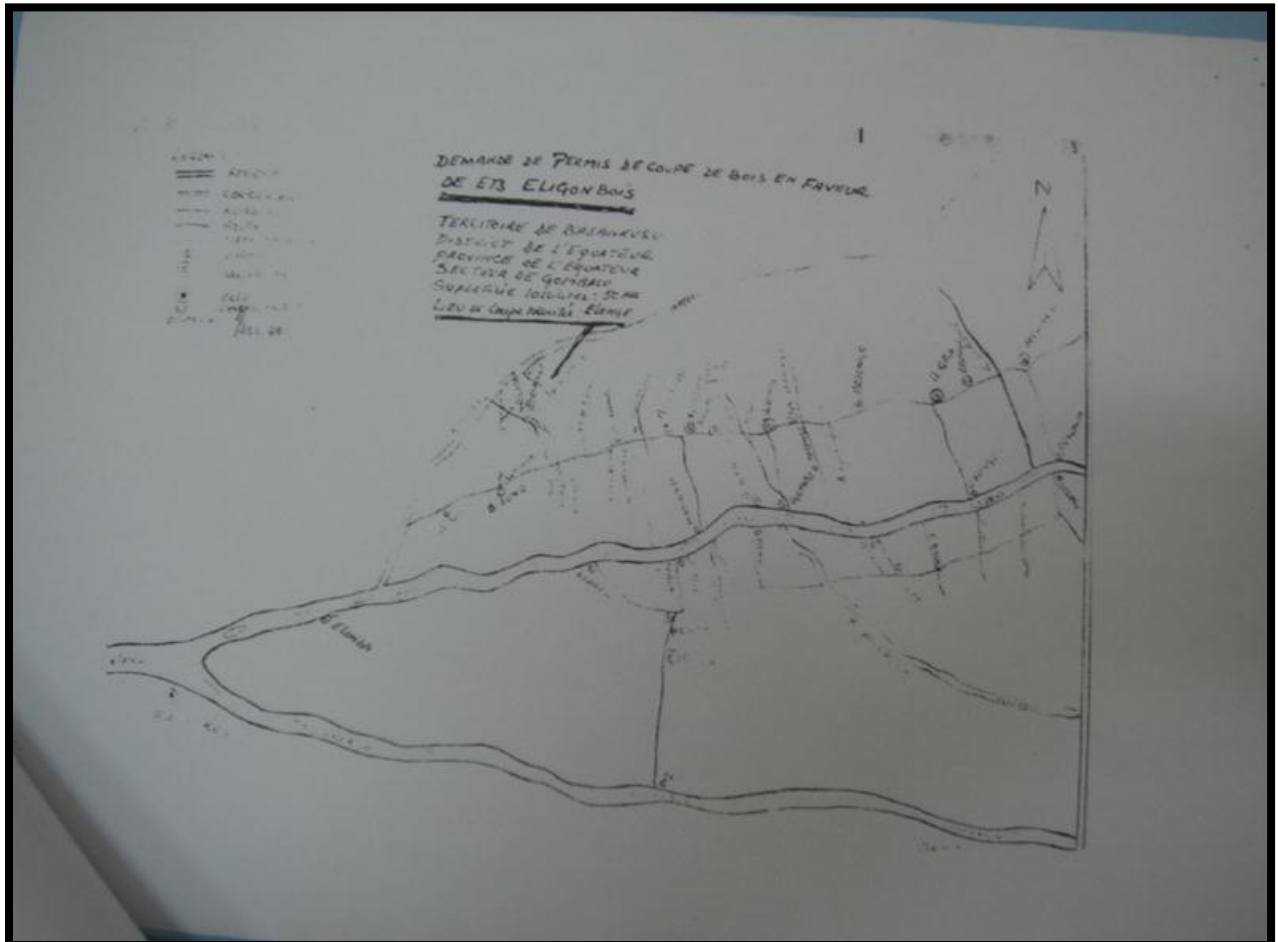
- Il n'existe pas de cartes géo-référencées. Dans la pratique, les demandes de permis artisanaux contiennent un croquis sur papier simple (souvent inexact) avec pour seules informations la superficie, les noms de la région, le nom des secteurs et des villages. Sur l'échantillon de dossiers de demande de permis de coupe de bois artisanal auxquels l'OI a eu accès à la Direction de Gestion Forestière (DGF), aucun ne contient de carte géo-référencée, certains ont au mieux un croquis fait à la main (voir photo ci-dessous).
- La description de la situation géographique des points de limite font défaut. Face à un permis artisanal, il est donc impossible de connaître exactement où commence l'espace à exploiter ni où il se termine, et à fortiori sa localisation exacte ;

¹ Article 1 point 4 du Code Forestier : « Ensemble des opérations visant à définir les mesures d'ordre techniques économiques, juridiques et administratifs de gestion des forêts en vue de les pérenniser et d'en tirer un maximum de profit »

² Voir note de Briefing de l'OI n°2 : délai de conversion des anciens titres forestiers en contrat de concession forestière impact sur le contrôle forestier.

- La matérialisation des permis sur le terrain n'est pas effective. De ce fait la vérification de l'exactitude des surfaces exploitées devient impossible ;
- D'une manière générale, les forêts des communautés locales³ n'étant pas encore opérationnelles par manque de textes d'application, les permis artisanaux octroyés sont de toutes les façons illégaux, et a fortiori les modes de délimitations.

Photo 1 : Exemple de croquis sur une demande de permis de coupe artisanal



2.2. DEFAUT DE MATERIALISATION DES AIRES DE COUPE DANS LES TITRES INDUSTRIELS

Lors de ces missions, l'OI a aussi relevé des problèmes de cartographie dans les titres industriels :

- Les conditions de matérialisation des limites sont pourtant spécifiées dans le canevas d'élaboration du plan annuel d'exploitation forestière des guides opérationnels. En effet Les aires de coupes et certaines concessions ayant fait l'objet de missions de contrôle DCVI-OI au cours de l'année 2011, ne sont pas matérialisés sur le terrain ;
- Le risque se pose de voir des exploitations sans planification à l'issue du délai donné de quatre ans pour mettre en place un plan d'aménagement.

³ Article 112 du code forestier

3. CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENT DANS LA GESTION DE L'ESPACE FORESTIER

3.1. NON RECONNAISSANCE DES FORETS DES COMMUNAUTES LOCALES

Actuellement, en matière forestière, le droit de propriété coutumière sur les forêts n'est officiellement pas reconnu par l'Etat. Seul l'exercice de droits d'usage est reconnu aux populations locales, droits qui d'ailleurs se limitent au prélèvement des produits nécessaires à la satisfaction des besoins domestiques. Or l'habitude des populations locales est de se considérer comme détentrices des forêts qui les entourent, et donc apte à céder des portions à tout demandeur. C'est ainsi que beaucoup d'exploitants artisanaux se tournent vers ces communautés pour obtenir le droit d'abattre des essences moyennant quelques faveurs, et exploitent illégalement de vastes étendues de forêts sans aucun plan de durabilité.

Or ce domaine devrait faire l'objet d'une réglementation qui n'a toujours pas été adoptée plus de dix ans après l'édiction du code forestier. En effet, selon le code forestier (Art 22 et 112), l'exploitation artisanale se fait à l'intérieur des forêts des communautés locales. Seules certaines dispositions de l'arrêté 035/2006 sur l'exploitation forestière régissent des aspects de l'exploitation artisanale, notamment en ce qui concerne la qualité de l'exploitant et les modalités d'attributions des permis. Mais cela demeure inapplicable en l'absence des textes réglementaires sus évoqués.

La matérialisation des forêts des communautés locales est donc une première condition au zonage des permis de coupe artisanaux. En outre la délimitation de ce permis à l'intérieur des forêts des communautés locales devrait pouvoir être effective, non seulement dans un contrat passé entre l'exploitant et la communauté locale, mais également à l'intérieur même du permis de coupe artisanal tel qu'il devrait être délivré par le gouverneur.

La mise en œuvre des forêts de communautés locales serait donc une avancée importante dans la résolution des problèmes de délimitation et de gestion des forêts des communautés locales, et par ricochet faciliterait le contrôle forestier relatif à l'exploitation artisanale.

3.2. OCTROI DES AUTORISATION DES COUPES INDUSTRIELLES DE BOIS SANS CARTES CORRESPONDANTES

Lors des missions conjointes DCVI-OI auprès des exploitants industriels, l'OI a relevé l'absence quasi systématique de cartes géo-référencées⁴ dans les demandes d'ACIBO traitées par la Direction Générale des Forêts (DGF). Or toutes ces demandes ont reçu l'avis favorable de l'administration forestière au niveau provincial et central.

Cette situation pose un problème aux agents qui doivent exercer un contrôle forestier, étant donné qu'il est pratiquement impossible de vérifier les limites des permis accordés tant que l'on est pas capable de positionner un permis sur une carte forestière. Par conséquent, il s'avère impossible sur le terrain de déterminer si l'exploitant coupe dans ses limites, ou bien à l'extérieur.

⁴ OI-FLEG RDC NOTE DE BRIEFING N°1 : premières recommandations pratiques pour améliorer le fonctionnement du contrôle forestier sur www.observation-rdc.info

3.3. DETERMINATION UNILATERALE DE LA SUPERFICIE EXPLOITABLE D'UNE CONCESSION FORESTIERE

Le mesurage de la superficie d'une concession est un exercice important car c'est la base de calcul de la redevance de superficie.

Il est important de relever que la redevance de superficie doit porter sur l'ensemble de l'aire concédée jusqu'au moment où un plan d'aménagement de la forêt concernée sera réalisé par le concessionnaire et agréé par l'administration forestière.⁵ En dépit de l'arrêté interministériel cité en référence, le paiement de la taxe de superficie s'effectue actuellement en fonction de la superficie exploitable sous tendu par une lettre du ministre de l'environnement adressée au directeur de la DGRAD⁶.

4. CONSEQUENCES SUR LA GESTION DURABLE ET IMPLICATIONS SUR LE CONTROLE

Eu égard à ce qui précède, les objectifs visés par le législateur, en mettant en place un arsenal juridique qui intègre les aspects spatiaux de l'aménagement, sont loin d'être atteints. Les irrégularités et le retard dans l'application de la législation forestière qui s'accumule forment un goulot d'étranglement dans le processus de la gestion durable des ressources forestières de la RDC. De façon plus spécifique, les conséquences à ces manquements relatifs à la gestion spatiale des forêts et des ressources connexes sont très importantes. On peut relever :

- La non maîtrise des espaces ouverts à l'exploitation ;
- La prolifération des activités de coupes illégales ;
- L'élasticité de limites des espaces concédées difficilement contrôlables à cause des problèmes de matérialisation physique de celles-ci ;
- La persistance des conflits sociaux entre exploitants forestiers et populations riveraines de concessions d'exploitation, renforcés par l'absence de plans de gestion, de clauses sociales et d'une manière générale d'un accord sur la propriété forestière, les droits d'usage et l'affectation des forêts communautaires.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A l'issu de ces constats et analyses, sur le plan politique et législatif, l'OI-FLEG recommande de :

- Accélérer l'aboutissement du processus de conversion des titres et la signature effective des contrats de concessions forestières ;
- Signer et publier les textes d'application devant régir les forêts des communautés locales ;

⁵ Arrêté interministériel n°003/CAB/MIN/ECN-T/2010 et n°029 CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 Avril 2010 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir en matière forestière : article 2

⁶ Lettre n°1130/CAB/MIN/ECN-T/09/JEB/11

Sur le plan technique, l'OI-FLEG recommande de :

- Adopter systématiquement les outils de l'exploitation forestière : carte d'exploitation géo-référencée, plan de gestion avant le démarrage des activités d'exploitation (préparation).

A cet effet :

- Réaliser des études socio-économiques lors de l'élaboration des plans d'aménagement ;
 - Le MECNT devrait rendre obligatoire une collaboration entre la DGF, la DCVI et la DIAF. La DIAF a un laboratoire de cartographie équipé, fonctionnel et soutenu (AGEDUFOR) ;
 - Définir un mode de mesurage de la surface attribuée ;
 - Mettre en œuvre les guides opérationnels : normes d'exploitation forestières à impact réduit, affectation des terres ;
- Assurer la prise en compte de ces outils (suivi).

A cet effet :

- Assurer la matérialisation des limites notamment appliquer le programme du MECNT de matérialisation des limites de la superficie sous aménagement ;⁷
- Assurer un contrôle de la mise en œuvre des plans de gestion et légalité des opérations forestières, ce qui nécessite que les limites des concessions et des permis soient géo-référencées par les opérateurs, et d'équiper les agents de contrôle en GPS et leur administration de tutelle en équipements permettant un traitement et une analyse de données SIG. Des formations ad-hoc seront nécessaires.

⁷ Conformément au canevas d'élaboration du plan annuel d'exploitation forestière du guide opérationnel. Celui-ci prévoit qu'un programme de matérialisation des limites de la superficie sous aménagement doit être mis en place à défaut d'existence des limites naturelles. Les limites des blocs quinquennaux seront ouverte par des layons de 5m de largeur le long desquels seront coupés tous les arbres de diamètre inférieur ou égal à 15 cm et ceux des diamètres un peu plus grand seront marqués à la peinture rouge. L'ouverture et la matérialisation des limites non naturelles de l'assiette de coupe se feront sur le terrain par un débroussaillage de 2 m de largeur. Toutes les tiges de diamètre inférieur ou égal à 10 cm y seront coupées. Celles de diamètre supérieur à 10 cm seront marquées à la peinture rouge. Pour les limites naturelles (cours d'eau), les arbres de la rive du côté de l'assiette de coupe seront marqués visiblement à la peinture rouge tout le long du cours d'eau pour éviter que les employés ne le traversent par ignorance lors de l'exploitation. Les différents points des limites de l'assiette de coupe seront matérialisés par des panneaux de signalisation. Ces panneaux contiendront les informations suivantes : numéro de l'Assiette annuelle de coupe, superficie, année. Ils devront être posés obligatoirement à tous les passages des routes sur ces limites naturelles ou pas.