

Projet « Observation Indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OIFLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo »



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

Rapport de l'Atelier : « renforcement des capacités de l'Observatoire Anti-Corruption (OAC) et de la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude (CNLCCF) sur la gouvernance forestière »

Brazzaville, République du Congo, du 23 au 24 février 2011



Introduction

Le 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, mis en œuvre par FM en partenariat avec REM et CAGDF a organisé un atelier de renforcement des capacités sur la gouvernance forestière en faveur de l'OAC et de la CNLCCF, deux institutions congolaises de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude. L'objectif global de cet atelier était d'accompagner ces 2 institutions dans l'opérationnalisation du volet gouvernance forestière de leur plan d'action triennal.

Cet atelier s'inscrit dans l'objectif global du projet qui est de contribuer à la promotion de la transparence et à l'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier, et ce, dans le contexte de la mise en œuvre du processus FLEGT. 15 représentants de l'OAC et de la CNLCCF ont participé à cet atelier. Ils ont été sensibilisés au contexte et aux mécanismes existants en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts (APV-FLEGT, OI-FLEG). De même leurs connaissances sur les faiblesses identifiées dans le secteur forestier en rapport avec les axes relatifs à la gouvernance forestière inscrits dans leur plan d'action ont été améliorées. Enfin des pistes préliminaires sur le volet gouvernance forestière de ce plan d'action ont été identifiées par les participants. L'atelier s'est déroulé en deux temps : les présentations et les travaux en groupe.

Présentations

Plan d'action de la CNLCCF et de l'OAC dans le cadre de la gouvernance forestière : responsabilités et activités déjà effectuées, résultats obtenus et obstacles majeurs rencontrés, par Noël NDEMBE de la CNLCCF

Il ressort de cette présentation que la CNLCCF est l'organe gouvernemental chargé de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude. Son mandat consiste à sensibiliser, investiguer et éventuellement traduire devant les juridictions les cas avérés de corruption, concussion ou fraude. Ses principaux outils sont la loi n°5-2009 du 22 septembre 2009 sur la corruption, la concussion, la fraude et les infractions assimilées et le plan d'action de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude.

Le plan d'action couvre plusieurs volets dont la gouvernance forestière mais aucune activité spécifique de ce volet n'a encore été menée à ce jour. Les raisons évoquées sont des capacités insuffisantes et le manque d'informations.

Quant à l'OAC, c'est un organe indépendant chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action de lutte contre la corruption

Structure générale et objectifs de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) : opportunités de suivi offertes à l'OAC et à la CNLCCF, par Alain PENELON

L'APV a pour objectif de promouvoir la bonne gouvernance forestière en favorisant l'éradication du commerce illégal du bois dans le marché de l'UE. L'élaboration de cet accord exige le respect d'un processus multi-acteurs incluant la consultation de tous les acteurs (administrations, secteur privé et société civile) pendant la préparation, la négociation et au cours de sa mise en œuvre. L'APV est fondé sur cinq éléments fondamentaux : la légalité du

bois (deux grilles d'évaluation élaborées), la traçabilité des produits forestiers, les mesures de contrôles, auditeur indépendant du système et l'émission d'autorisations FLEGT.

Le respect des lois nationales que l'APV encourage, va au-delà des lois spécifiques au secteur forestier et touche des secteurs connexes comme la santé, les impôts et douanes, le travail et la sécurité sociale, les droits des peuples autochtones, etc. Les mesures de contrôle et de suivi-évaluation du système reposent sur le pouvoir régalien des administrations publiques, l'observation indépendante de la société civile ainsi que sur l'Auditeur Indépendant.

Afin de ne pas distinguer exclusivement les bois tropicaux, l'UE a mis en place le mécanisme de « la diligence raisonnée » qui impose à tout importateur de prouver l'origine légale de tout bois exporté vers le marché de l'Union quelque soit la provenance. Ce mécanisme entrera en vigueur le 3 mars 2013.

Grâce aux APV, les bois provenant des pays signataires bénéficieront d'une préférence commerciale car leur légalité sera prouvée par la licence FLEGT.

Discussion ouverte avec les participants sur les problèmes de gouvernance dans le secteur forestier et présentation de quelques initiatives de suivi et de lutte contre l'exploitation forestière illégale-OIFLEG, par Serge MOUKOURI

Cette discussion portait sur les problèmes de gouvernance dans le secteur forestier en se basant sur l'expérience de l'OI-FLEG. Après avoir évoqué les différentes étapes de mise en œuvre de l'approche d'Observation Indépendante (OI), l'exposé a rappelé la manière de procéder pour la mettre en œuvre, les principes de fonctionnement de l'OI et les conditions de publication des informations (missions de terrain, rédactions des rapports, comité de lecture, comité de pilotage). Les résultats obtenus pendant la mise en œuvre de l'OI ont fait connaître les faiblesses et les éléments positifs de l'application de la loi et de la gouvernance forestières.

L'appropriation des recommandations par l'administration a constitué la difficulté majeure rencontrée dans la mise en œuvre du projet. En effet après le consensus sur les recommandations relatives aux différents diagnostics posés, le projet n'a plus la maîtrise de la suite du processus et s'en remet à l'administration et à ses partenaires pour faire appliquer les recommandations.

Le cadre légal et réglementaire de la gestion des ressources forestières ; par Lambert MABIALA

Le cadre légal et réglementaire de la gestion des ressources forestières est basé sur la loi et ses textes subséquents (décrets, arrêtés, notes de services etc.). Deux textes constituent le fondement de ce cadre : la loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 et le Décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002. Des faiblesses ont été mentionnées. La définition du domaine forestier non permanent ne précise pas la notion de « forêts protégées ». Il n'existe pas des normes et des procédures élaborées en matière de contrôle de l'exploitation forestière, d'implication des populations locales ou autochtones dans la gestion des forêts. Les problèmes relevés résident dans l'application, l'interprétation de certaines dispositions légales et la non prise en compte de nouvelles situations d'exploitation de la forêt postérieures à la loi (mesures issues de l'approbation des plans d'aménagement).

Le processus d'attribution des titres d'exploitation, par Romaric MOUSSESI

Les types de titres d'exploitations (conventions et permis) et leurs conditions d'attribution ont été présentés. Des irrégularités liées à l'attribution ont été relevées notamment l'existence des autorisations parallèles non définies par la loi (autorisation d'exploitation) ; le paiement des droits d'attribution situés au-delà des montants définis par la loi ; le transfert des concessions de gré à gré (cession de titre d'exploitation par un premier titulaire en faillite); la signature a priori des conventions d'établissement. L'administration en charge des eaux et forêts est l'élément moteur de la commission forestière, les autres membres de cette commission ne s'investissent pas au même niveau qu'elle dans l'examen des dossiers de candidatures.

La fiscalité forestière : les revenus générés par les activités forestières, par Alfred NKODIA

Les taxes forestières et autres revenus prévus dans le cadre légal et réglementaire, leur mode de calcul et les services habilités à les recouvrer ont été développées. Partant de l'expérience de l'OI-FLEG plusieurs problèmes ont été soulevés : le faible niveau des recouvrements ; la sous évaluation des volumes des essences abattues ; la fausse déclaration des valeurs des espèces ; le manque de traçabilité dans le paiement des taxes ; la prolongation des moratoires ; la minoration des amendes, des dommages et intérêts.

Il est apparu que le recouvrement des revenus forestiers ne respecte pas les principes fondamentaux de gestion des deniers publics (l'unicité des caisses) et leur traçabilité mériterait d'être vérifiée. Ainsi des enquêtes ou des investigations en matière de recouvrement des taxes et autres revenus issus des activités d'exploitation forestières ont été inscrites comme pistes de travail par la CNLCCF afin de maîtriser la traçabilité des recettes forestières.

Le contrôle forestier et les principales infractions, par Teddy NTOUTA

Le contrôle forestier est une fonction régalienne effectuée par des agents assermentés de l'administration forestière. Il se repose sur l'inspection générale des services, les directions et services centraux ainsi que les directions et services départementaux. Les différentes étapes de réalisation du contrôle forestier ont été présentées : la planification, la préparation (collecte et analyse des documents), réalisation (contrôle de terrain) et suivi (ouverture du contentieux en cas d'infraction, exécution des sanctions ou autres mesures). De nombreux cas de non respect du cadre légal et réglementaire (infractions) sont prévus, la violation à répétition de certaines dispositions légales soulève les problèmes d'inefficacité et de faiblesse du contrôle forestier et des services de contrôle mais aussi de la loi forestière. Ces problèmes sont : des moyens insuffisants, des structures de base du contrôle peu opérationnelles, l'absence de procédures/normes formelles, une mauvaise qualification des infractions, une prise en charge des missions de contrôle par les sociétés forestières.

Le processus de répression des infractions, par Lambert MABIALA

Le contentieux forestier naît lorsqu'il y a une intervention non conforme aux dispositions de la loi 16-2000 et la législation forestière a prévu un système de répression des infractions. Ce système repose sur la recherche et la constatation des infractions par procès verbal ; le traitement du contentieux (transactions) et l'apurement du contentieux. Les actions et sanctions prévues sont l'action civile, la résiliation ou le retrait du titre d'exploitation (conventions forestières ou permis spéciaux), les dommages et intérêts, l'amende, la confiscation/saisie et l'emprisonnement. La loi forestière a défini les personnes habilitées

(agents des eaux et forêts assermentés ou non, officiers de police judiciaires, agents d'autres services) dans le système de répression des infractions ainsi que les voies de recours (inscription en faux, preuve contraire).

Des faiblesses ont été relevées dans ce système notamment en matière d'ouverture et de suivi du contentieux, de transaction, de la détermination des amendes, des dommages et intérêts ainsi qu'en matière de confiscation et de saisie. Il n'existe pas de procédures élaborées de suivi du contentieux et le système de répression des infractions n'est pas dissuasif à cause du faible montant des amendes.

L'un des buts recherchés à travers ces 2 présentations était de montrer aux participants la complexité et le niveau de technicité que requiert la vérification de la conformité des activités forestières. Il était aussi question de mettre en lumière les zones d'ombre susceptibles de poser des problèmes de gouvernance qui pourront faire l'objet d'investigations approfondies au cours de la mise en œuvre du plan.

Travaux en groupes (OAC et CNLCCF)

Les travaux en groupes ont consisté en des réflexions axées sur l'identification des actions opérationnelles en lien avec les axes d'activités du volet gouvernance forestière du plan d'action triennal de la CNLCCF. Les principaux résultats sont présentés en annexe 1. Les participants ont aussi identifié l'absence de code de déontologie et de conduite comme une faiblesse qui mériterait d'être comblée pour un meilleur suivi du secteur forestier

La réalisation des actions identifiées va nécessiter un appui constant d'où la nécessité d'établir une communication permanente entre le projet OI FLEG et l'organe chargé de la mise en œuvre du plan d'action à travers des échanges d'informations et des rapports accessibles au grand public ainsi que par des séances ponctuelles de travail. La participation de la CNLCCF aux comités de lecture des rapports de l'OI FLEG a aussi été retenue comme une activité pouvant participer au renforcement des capacités de cette structure ; à cet effet, elle doit engager les démarches auprès de l'administration forestière (la DF assurant la présidence de ce comité via la DGEF).

Conclusions

La CNLCCF et l'OAC, n'ayant pas assez d'expertise et d'informations sur la gouvernance forestière n'ont quasiment pas travaillé sur ce volet relatif au plan d'action de lutte contre la corruption, la concussion et la Fraude. Grâce à l'éclairage apporté par le projet au cours de cet atelier, ces institutions ont identifié des actions futures pouvant rendre opérationnel le volet gouvernance forestières du plan d'action triennal. Elles ont en outre posé les bases d'une future collaboration avec le projet OI-FLEG.

Annexes

Annexe 1 Tableau résultats des travaux en groupes, attentes et canaux de communication

| Activités du Plan d'action | Axes ou pistes d'investigation | Orientations stratégiques | Lieux/cibles d'investigation |
|---|--|---|---|
| Activité 25 : Veiller à l'application rigoureuse du code forestier | - Attribution des titres (convention et permis) | - Collecte, analyse et exploitation documentaire ; - Entretien avec l'administration forestière départementale les responsables des entreprises et les tiers ; - Missions de terrain auprès de l'administration forestière et/ou des chantiers d'exploitation - Identification des sociétés forestières par secteur | Ministère en charge des eaux et des forêts Commission forestière (membres); Sociétés forestières et personnes physiques |
| | - Gestion du contentieux (système de répressions) | Durée de traitement des contentieux Affaiblissement du système | - Ministère en charge des eaux et des forêts - Douane et Tribunaux - Sociétés Forestières |
| Activité 26 : Mener les investigations sur les recouvrements effectués par les agents de l'Etat auprès des sociétés forestières | - Taxes forestières et autres revenus | - Collecte, analyse et exploitation documentaire - Entretien avec l'administration forestière, les responsables des entreprises et les tiers ; - Evaluation des recouvrements auprès de la direction départementale et du fonds forestier et vérification des états de reversement au trésor public ; - Identification des bénéficiaires et Vérification de la rétrocession ; - Identification des cas de fraude, de corruption ou de pratiques identifiées - Saisine des autorités administratives ou judiciaire. - Publication des rapports | Direction Départementale de l'Economie Forestière(DDEF) Direction Générale de l'Economie Forestière (DGEF) Direction du Fond Forestier (DFF) Direction du Fond Routier (DFR) Direction Général du Transport (DGT) Sociétés Forestières |
| | Recouvrement des sommes résultant du contentieux | | |
| Activité 27 : Veiller à l'application du principe de l'unicité des caisses en ce qui concerne le secteur forestier | Traçabilité des recettes forestières | - Analyser le parcours des sommes collectées de l'encaissement jusqu'au reversement au trésor - Mode de recouvrement - Inventorier les types de recettes | DDEF DGEF DFF DFR Sociétés Forestières |
| Activité transversale 19 : Faire adopter chaque administration le code de conduite et de déontologie spécifique | - Elaboration des codes de conduite et de déontologie dans le secteur forestier - Elaboration des manuels d'usage et des procédures dans le secteur forestier | Collecte, analyse des documents et identification de l'inexistence de codes de conduite et déontologie dans les directions et services | Ministère en charge des eaux et des forêts (Cabinet, DGEF, DDEF) |

Annexe 2 : Liste des participants

| N° | NOM _____ | Institution _____ | Adresse E. mail/ _____ | Téléphone _____ |
|----|----------------------------|-------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1 | IBOMBO L éon Juste | CNLCCF | leonibomba9@hotmail.com | |
| 2 | ONDZAMBE Bienvenu Sosthène | CNLCCF | sosthneondzambe@yahoo.fr | |
| 3 | NGOTIENI Jean Louis | CNLCCF | | |
| 4 | TSOBO TSOBO Cédric Julice | CNLCCF | mardolfcedrick@yahoo.fr | |
| 5 | BAKOUETANA Rufin | CNLCCF | bakouetanafufin@yahoo.fr | |
| 6 | NDEMBE Noël | CNLCCF | noelndembe@yahoo.fr | |
| 7 | NZOBABELA Simon. P | CNLCCF | | 05 551 80 76 |
| 8 | PENELON Alain | FLEGT/COMIFAC | penelon_alain@yahoo.fr | |
| 9 | MAPOLA Médard | OAC | | 05 572 44 49 |
| 10 | LOUANGO Paul | OAC | | 05 526 84 84/ 06 973 46 46 |
| 11 | NKELA Aristide | OAC | | 04 451 96 47 |
| 12 | AMBOULOU Guy Jonas | OAC | | 06 668 98 96 |
| 13 | GAMIYE Bernard | OAC | | 05550 63 80/ 06 691 90 75 |
| 14 | N'SIBA Yvon Bedel | OAC | | 06 951 10 45 |
| 15 | MOUKENGUE Sylvie Flora | OAC | | 06 676 30 17 |
| 16 | MABIALA KOUKA Agathe | OAC | | 06 655 99 86 |

Annexe 3 : Programmes de l'atelier

| Activité JOUR 1 | Responsables | Horaire |
|---|--------------------------|---------------|
| Ouverture et Introduction : | Modérateur | 9h00 / 9h30 |
| Le plan d'action de l'OAC et CNLCCF dans le cadre de gouvernance forestière. Responsabilités et activités déjà effectuées, résultats obtenus et obstacles majeurs rencontrés (P : 20 min / Q : 25 min) | OAC-CNLCCF | 9h30 / 10h15 |
| Pause CAFE | | 10h15 / 10h30 |
| Discussion ouverte avec les participants sur les problèmes de gouvernance dans le secteur forestier et présentation de quelques initiatives de suivi et de lutte contre l'exploitation forestière illégale – FLEGT, OIFLEG (P : 20 min / Q : 25 min) | Serge MOUKOURI | 10h30 / 11h15 |
| Structure générale et objectifs de l'accord de partenariat volontaire (APV) : Opportunités de suivi offertes à l'OAC et à la CNLCCF par l'APV (comment ces structures peuvent profiter de l'accord (P:20 min /Q: 25 min) | Alain PENELON | 11h15 / 12h00 |
| Le cadre légal et réglementaire de la gestion des ressources forestières en République du Congo (P:20 min /Q: 25 min) | Lambert MABIALA | 12h00 / 12h45 |
| Pause DEJEUNER | | 12h45 / 14h15 |
| Domaine de suivi n°1 : Attribution des titres d'exploitation Dispositions légales et pratiques observées (P: 20 min /Q: 25 min) | Romarc MOUSSIESSI | 14h15/ 15h00 |
| Domaine de suivi n°2 : Fiscalité forestière Dispositions légales et pratiques observées (P : 20 min / Q : 25 min) | Alfred NKODIA | 15h00 / 15h45 |
| Synthèse de la journée | Modérateur | 15h45 / 16h15 |
| Activité JOUR 2 | Responsables | Horaire |
| Rappel de la journée précédente | Secrétariat de l'atelier | 9h00 / 9h15 |
| Organisation du contrôle forestier et principales infractions relevées (Dispositions légales, pratiques observées) (P : 20 min / Q : 25 min) | Teddy NTOUNTA | 9h15 / 10h00 |
| Domaine de suivi n°3 : Processus de répression des infractions (ouverture et suivi d'un contentieux forestier) Dispositions légales, pratiques observées (P : 20 min / Q : 25 min) | Lambert MABIALA | 10h00 / 10h45 |
| Pause CAFE | | 10h45 / 11h00 |

| | | |
|--|------------------------------------|---------------|
| Travaux en 2 groupes (OAC-CNLCCF) Mise à jour d'axes de travail pour la mise en œuvre du plan d'action – Ebauche de programme des activités de 2011 (secteur forestier) : comment mener des investigations sur : l'application de la loi (attribution, contentieux) recouvrement des recettes (taxes, autres recettes) Canaux de communication entre l'OAC, CNLCCF et le Projet OI-FLEG : Quelle peut être la contribution de ces structures à l'amélioration de la gouvernance forestière? | Secrétariat des groupes de travail | 11h 00 /12h30 |
| Pause DEJEUNER | | |
| Restitution des travaux et Echanges (P : 20 / Q-D : 25 min) X 2 | Secrétariat des groupes de travail | 12h30 / 13h30 |
| Adoption des axes de travail préliminaires | Secrétariat de l'atelier | 15h45 /16h30 |
| Evaluation de l'atelier et Clôture | Modérateur | 16h30 / 17h00 |