



Resource Extraction Monitoring
OI-FLEG RDC
Immeuble BCDC, Blvd. du 30 Juin
Gombe, Kinshasa
Tél : +243 (0)82 36 38 389
oirdc@rem.org.uk
www.observation-rdc.info

RAPPORT FINAL

Observation Indépendante

de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG)
en République Démocratique du Congo



Décembre 2010 – Avril 2013
République Démocratique du Congo (RDC)



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.

ABREVIATIONS

ACIBO	Autorisation de Coupe Industrielle de Bois d'œuvre
APJ	Agent de Police Judiciaire
APV	Accord de Partenariat Volontaire
BPC	Brigade Provincial de Contrôle
CDF	Franc Congolais
CdL	Comité de Lecture
CF	Code Forestier
CJ	Cellule Juridique
CLIP	Consentement Libre Informé et Préalable
COFED	Cellule d'Ordonnation de Fonds de l'Union Européenne pour le Développement
CR	Compte Rendu
DCVI	Direction de Contrôle et Vérification Interne
DGDA	Direction Générale des Douanes et Assises
DGF	Direction de la Gestion Forestière
DGI	Direction Générale des Impôts
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives Domaniales et de Participation
DIAF	Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers
ECN-T	Environnement Conservation de la Nature-Tourisme
FFN	Fonds Forestier National
FIB	Fédération des Industriels de Bois
GPS	Global Positioning System
MECNT	Ministère de l'Environnement et Conservation de la Nature
OCC	Office Congolais de Contrôle
OI	Observateur Indépendant
OI-FLEG	Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la Gouvernance
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPJ	Office de Police Judiciaire
OSC	Organisation de la Société Civile
P. Arti	Permis Artisanaux
PCB	Permis de Coupe de Bois
PCPCB	Programme de Contrôle de la Production et de la Commercialisation des Bois
PV	Procès-verbal
RBUE	Règlement Bois de l'Union Européenne
RDC	République Démocratique du Congo
REM	Ressource Extraction Monitoring
RH	Ressources Humaines
UE	Union Européenne
\$	Dollar américain

RESUME EXECUTIF

La mise en œuvre des réformes impulsées avec la promulgation du code forestier de 2002 et de ses mesures d'application en République Démocratique du Congo (RDC) mérite d'être évaluée, surtout avec le récent engagement formel du gouvernement sur la voie des Accords de Partenariat Volontaire (APV) avec l'Union Européenne (UE) annoncé le 31 août 2012 par le Ministre de l'Environnement², dont l'un des principaux objectifs est d'améliorer la gouvernance et combattre l'illégalité dans le secteur forestier. Ceci dans un contexte où à partir du 3 mars 2013, le Règlement sur le Bois de l'Union Européenne (RBUE) interdira l'accès du bois produit illégalement au marché européen.

L'observation de la mise en œuvre de ces réformes indique, de façon globale, qu'elles ont du mal à se concrétiser et que l'illégalité reste répandue.

C'est le constat fait par Resource Extraction Monitoring (REM), l'Observateur Indépendant (OI) de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance en RDC durant les deux années de son mandat. Le présent rapport final de l'OI est un condensé des principales conclusions et recommandations, sous forme thématique, de l'ensemble des problématiques qui affectent la mise en application de la Loi forestière et de ses mesures d'application.

Au cours de son mandat, l'OI a observé un secteur forestier évoluant encore très largement en marge du droit existant. Malgré l'absence de politique forestière et les retards accumulés dans la signature de textes d'application, le code forestier de 2002 offre une base juridique relativement simple à même de pouvoir assurer un bon niveau de contrôle de la ressource et la satisfaction des intérêts de nombreuses parties prenantes. Pourtant, les observations et les analyses de l'OI révèlent un fort manque d'appropriation du droit forestier par les exploitants, tout comme par l'administration qui est chargée d'assurer sa finalisation ainsi que sa bonne mise en application.

Les défauts de mise en application s'observent à pratiquement tous les niveaux et peuvent prendre des formes diverses mais les ouvertures de contentieux judiciaires sont très rares, ce qui tend à faire régresser le sentiment de légitimité du droit auprès des différents acteurs, normalise des pratiques frauduleuses et favorise l'exploitation illégale.

Dans ce rapport, l'OI revient sur un nombre importants de constats réalisés et renvoie à certains aspects qui ont été largement analysés dans plusieurs documents spécifiques disponibles sur le site de REM³. L'ensemble des analyses a ensuite fait l'objet de recommandations spécifiques dirigées à l'intention de certaines administrations et certains membres de l'exécutif. L'ensemble de ces recommandations démontre que malgré la complexité apparente du secteur, une série de mesures simples à mettre en place peut permettre une amélioration du droit et des bonnes pratiques.

Depuis l'avènement d'un nouveau gouvernement en avril 2012, des signes encourageants sont perceptibles. Certaines mesures de redressement telles que la publication des premiers contrats de concessions signés ; l'annulation de certains permis artisanaux attribués à des personnes morales ; et la révision partielle des dispositions de l'Arrêté 011/2007⁴ jusque-là sujet à controverse, sont des exemples d'initiatives qui doivent être poursuivies et multipliées pour permettre à la RDC de s'arrimer à la mouvance des APV et du développement durable.

² Annonce de la reprise des négociations formelles entre la RDC et l'UE, www.mecnt.cd/images/DOWN/conference_presse_apv.pdf

³ L'ensemble des rapports de l'OI-FLEG RDC sont disponibles via le lien: www.observation-rdc.info/Rapports.html

⁴ Dispositions financières de l'arrêté 011/2007 portant autorisation de coupe de bois d'œuvre, autorisation de vente, d'achat et d'exportation, qui offrait de manière incidente la possibilité au MECNT d'octroyer des permis de coupe artisanale (PCB) en lieu et place du gouverneur de province tel que repris dans la Loi.

SOMMAIRE

1	CONTEXTE.....	6
1.1	ABORDER UNE ILLÉGALITÉ FORESTIÈRE OMNIPRÉSENTE	6
1.2	LA MISSION DE L’OI-FLEG RDC	7
2	AMELIORER LE CADRE JURIDIQUE ET LES INSTITUTIONS	9
2.1	UNE BASE POLITIQUE ET JURIDIQUE CORRECTE À AMÉLIORER	9
2.2	REMÉDIER AUX FAILLES RÉGLEMENTAIRES.....	12
2.3	UNE COORDINATION ENTRE SERVICES ADMINISTRATIFS FORESTIERS À FORTEMENT AMÉLIORER.....	15
3	RÉALITÉ DE L’EXPLOITATION FORESTIÈRE.....	16
3.1	INFRACTIONS FORESTIÈRES ET PRESSIONS DU SECTEUR INDUSTRIEL.....	16
3.2	LE DÉVELOPPEMENT DE L’EXPLOITATION « SEMI-INDUSTRIELLE »	17
3.3	L’ENCADREMENT DE L’EXPLOITATION ARTISANALE TRIBUTAIRE DES FORÊTS DES COMMUNAUTÉS LOCALES	18
4	CONTRÔLE, VERBALISATION ET CONTENTIEUX FORESTIER ENCORE INEXISTANTS	20
4.1	RENDRE LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE EFFICACE	20
4.2	RETABLIR DES POURSUITES EN BONNE ET DUE FORME POUR RÉDUIRE L’IMPUNITÉ ET LA CORRUPTION.....	22
4.3	UN SYSTÈME JUDICIAIRE DEMANDEUR DE CONTENTIEUX	24
5	PREPARATION AU FLEGT	26
5.1	GAGNER LA CONFIANCE DU PARTENAIRE GOUVERNEMENTAL	26
5.2	L’OI INSTALLÉE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL	27
5.3	RÔLE FUTUR DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS L’OI	29
5.4	AVIS DE L’OI SUR LES DÉFIS À RELEVER PAR LA RDC VERS LES APV.....	32
6	CONCLUSION	35
6.1	DÉFIS ET RECOMMANDATIONS.....	35
6.2	PERSPECTIVES.....	37
ANNEXES	38	

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Les sites visités par l’OI	8
--	---

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Pertinence d’une politique forestière	9
Encadré 2 : Les conséquences de la non clôture du processus de conversion	12
Encadré 3 : Un secteur sous pression.....	16
Encadré 4 : La perte de contrôle vers l’exportation	21
Encadré 5 : Appliquer les sanctions administratives prévues’	22
Encadré 6 : L’importance de valoriser les OPJ.....	23
Encadré 7 : La transparence du contentieux.....	24
Encadré 8 : Un Régime de sanctions à améliorer	25
Encadré 9 : Retard dans la tenue de comité de lecture	28
Encadré 10 : L’accès au marché international du bois de l’exploitation artisanale ‘	33
Encadré 11 : Les risques d’une mauvaise mise en application des APV.....	33

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Le projet OI-FLEG REM.....	7
Figure 2 : Carte des grandes failles de la gouvernance forestière le long de la filière bois	11
Figure 3 : Place théorique de l'exploitation artisanale dans le domaine forestier national	13
Figure 4 : Schéma (non officiel) des responsabilités des services rattachés aux domaine des forêts	15
Figure 6 : Schéma théorique d'attribution des permis artisanaux.....	18
Figure 7 : Le processus de rédaction et de discussion des rapports de mission	27
Figure 8 : Chronologie de l'APV en RDC	32
Figure 9 : Temps nécessaire à la mise en œuvre des recommandations	36

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Etat du processus de conversion	12
Graphique 2 : Une industrie imparfaite (nombre total d'infractions relevées par l'OI)	16
Graphique 3 : Répartition provinciale des permis de coupe artisanale (2010-2012)	19
Graphique 4 : Faible Densité d'OPJ	20
Graphique 5 : Effectifs du MECNT (Niveaux central et provincial).....	21
Graphique 6 : Niveau de traitement des contentieux issus des missions avec l'OI	24

TABLE DES PHOTOS

Photo 1 : Exploitation illégale de petite échelle et de « type » artisanal dans la Province du Bas-Congo	14
Photo 2 : La DCVI et l'OI en mission de terrain	26
Photo 3 : Atelier national de consultation de la société civile	29
Photo 4 : L'OI en mission conjointe avec la DCVI dans la province de l'Equateur	32

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Données macro-économiques eT Données sur la ressource forestière""	6
Tableau 2 : Des développements juridiques à encourager	10
Tableau 3 : Problèmes d'application du droit malgré des provisions légales existantes	10
Tableau 4 : Les enjeux du décret sur les communautés.....	14
Tableau 5: Eléments de gouvernance qui découragent la corruption	22
Tableau 6 : Recommandations et priorités	35
Tableau 7 : Responsables de la mise en oeuvre des recommandations.....	36

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Illégalités récurrentes - Détails	38
Annexe 2 : Lacunes réglementaires - Détails.....	39
Annexe 3 : Enjeux des mesures d'applications à la Loi sur la foresterie communautaire - Détails	40
Annexe 4 : Chronologie de l'APV en RDC - Détails	41

1 CONTEXTE

1.1 ABORDER UNE ILLEGALITE FORESTIERE OMNIPRESENTE

La République Démocratique du Congo (RDC) est un pays extrêmement riche en ressources. Présenté comme un « scandale géologique » en raison de ses abondantes réserves de minerais⁵, la RDC dispose également d'un potentiel forestier gigantesque en abritant plus de 61% des forêts denses du Bassin du Congo⁶. Malgré ces attributs, le pays reste très pauvre et exposé à un niveau de corruption très élevé. Il est l'un des pays de la sous-région où l'illégalité forestière est la plus régulièrement dénoncée par la société civile nationale et internationale. L'exploitation forestière illégale va ainsi à l'encontre des efforts de préservation des écosystèmes forestiers, mais aussi du développement socio-économique des populations qui dépendent de ces forêts. Les causes de ces illégalités récurrentes sont autant d'ordre sécuritaire, institutionnel, juridique, qu'infrastructuel.

TABLEAU 1 : DONNEES MACRO-ECONOMIQUES ET DONNEES SUR LA RESSOURCE FORESTIERE^{7,8,9,10,11,12}

Population			Profil forestier		
Population ³	74 millions d'hab.	(2012)	Superficie RDC ⁶	2,345 millions de km ²	(2012)
Densité ³	31 habitant/km ²	(2012)	Surface des forêts ⁶	68 %	(2009-10)
Age médian ³	17,6 ans	(2012)	Surface des forêts denses ⁶	49 %	(2010)
Fertilité ³	5,1 enfants/femme	(2012)	Production		
Esp. de vie à la naissance ³	56 ans	(2012)	Perte de couverture forestière ⁶	0,46 % par an	(2005-10)
Développement			Volume de coupes autorisées ⁶	673 000 m ³	(2010)
IDH ⁴	187 ^e /187	(2011)	Exportation de produits forestiers ⁷	135 millions de \$	(2011)
PIB/habitant ³	226 ^e /226	(2011)	MECNT		
Pop. /s seuil de pauvreté ³	70 %	(2006)	Exéc. du budget annuel du MECNT ⁸	36,5 millions de \$	(2011)
Niveau de corruption ⁵	168 ^e /183	(2012)	Nombre d'agents ⁶	5 967 unités	(2011)
Economie					
PIB ³	14,8 milliards de \$	(2011)			
Recettes de l'Etat ³	4,6 milliards de \$	(2011)			
Dépenses de l'Etat ³	5,9 milliards de \$	(2011)			

Une dizaine d'années après l'introduction d'une série de réformes innovatrices, le secteur forestier peine à être attractif et compétitif. Cette situation est la conséquence du non aboutissement de réformes indispensables au développement de la filière, telles que le processus de conversion des titres, l'élaboration et l'adoption de certains textes d'application du code forestier de 2002, et le renforcement des services en charge du contrôle forestier. Par ailleurs, l'action gouvernementale souffre d'un manque de cohésion du fait d'absence de coordination et de collaboration entre les services et les institutions impliquées dans la gestion forestière.

⁵ Augustin Matata Ponyo, Premier ministre de la RDC – Journal Libération, 12 décembre 2012

⁶ COMIFAC – Etat des Forêts 2010 – Les forêts du Bassin du Congo

⁷ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html>

⁸ http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_FR_Complete.pdf

⁹ www.transparency.org/country#COD

¹⁰ Ressources Naturelles Congolaises, Premier Vade-mecum Réalisé par le MECNT, la GIZ et l'ICCN, 2012

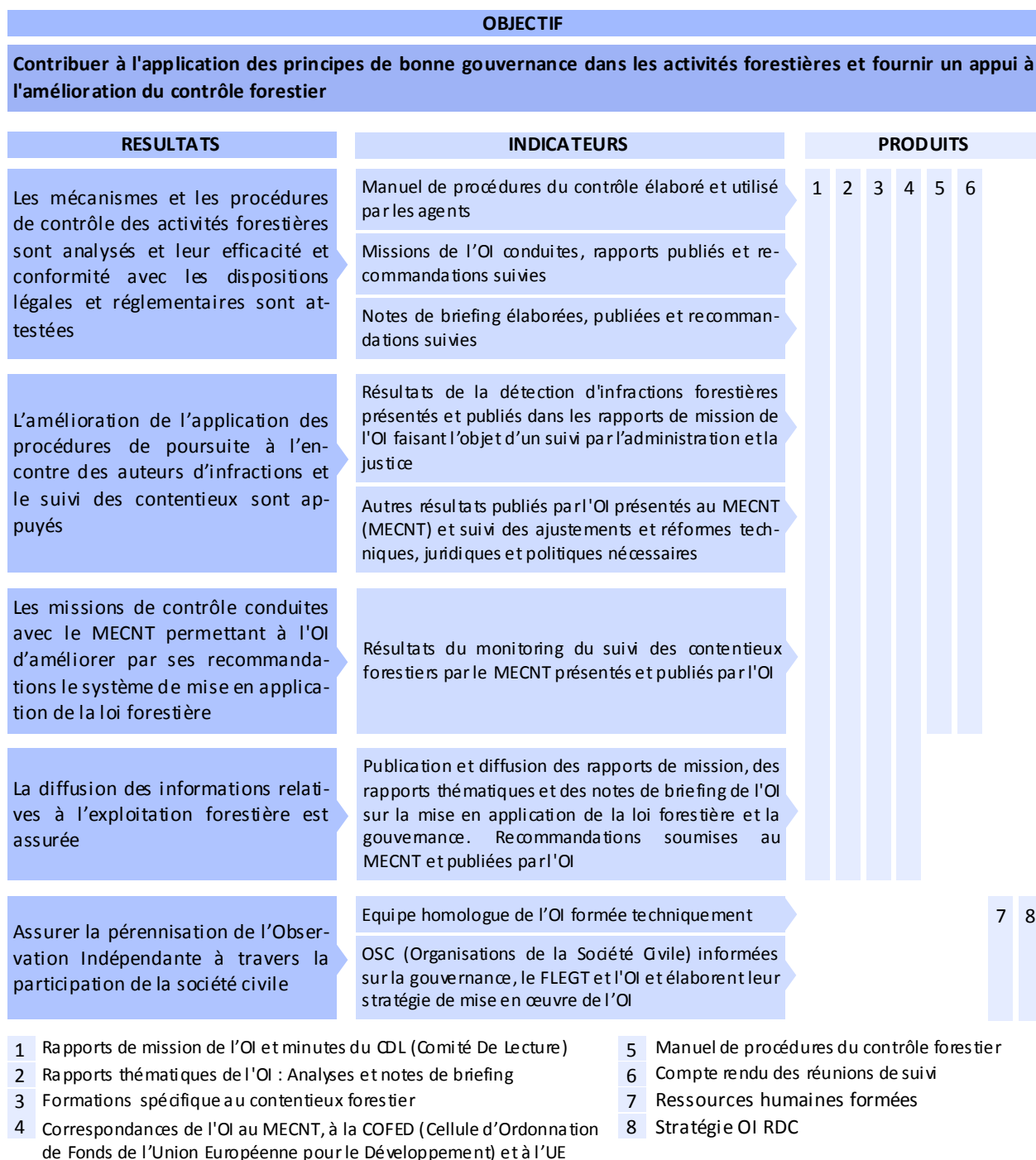
¹¹ http://faostat3.fao.org/home/index.html#VISUALIZE_BY_DOMAIN

¹² www.ministredubudget.cd/esb2011/findecembre2011_new/esb_global_par_administration_et_chapitre.pdf

1.2 LA MISSION DE L'OI-FLEG EN RDC

Dans un souci d'améliorer la gouvernance et de réduire les illégalités, le gouvernement congolais a contracté pour une période de deux ans, avec le soutien de l'Union Européenne, un Observateur Indépendant à la mise en application de la législation forestière (OI-FLEG), exécuté par l'organisation non gouvernementale (ONG) britannique Ressource Extraction Monitoring (REM)¹³. La maîtrise d'œuvre du projet a été assurée par le Programme d'Appui à la Gouvernance de l'UE en RDC. Les principaux objectifs et les résultats de l'observation sont repris dans l'encadré ci-dessous.

FIGURE 1 : LE PROJET OI-FLEG REM

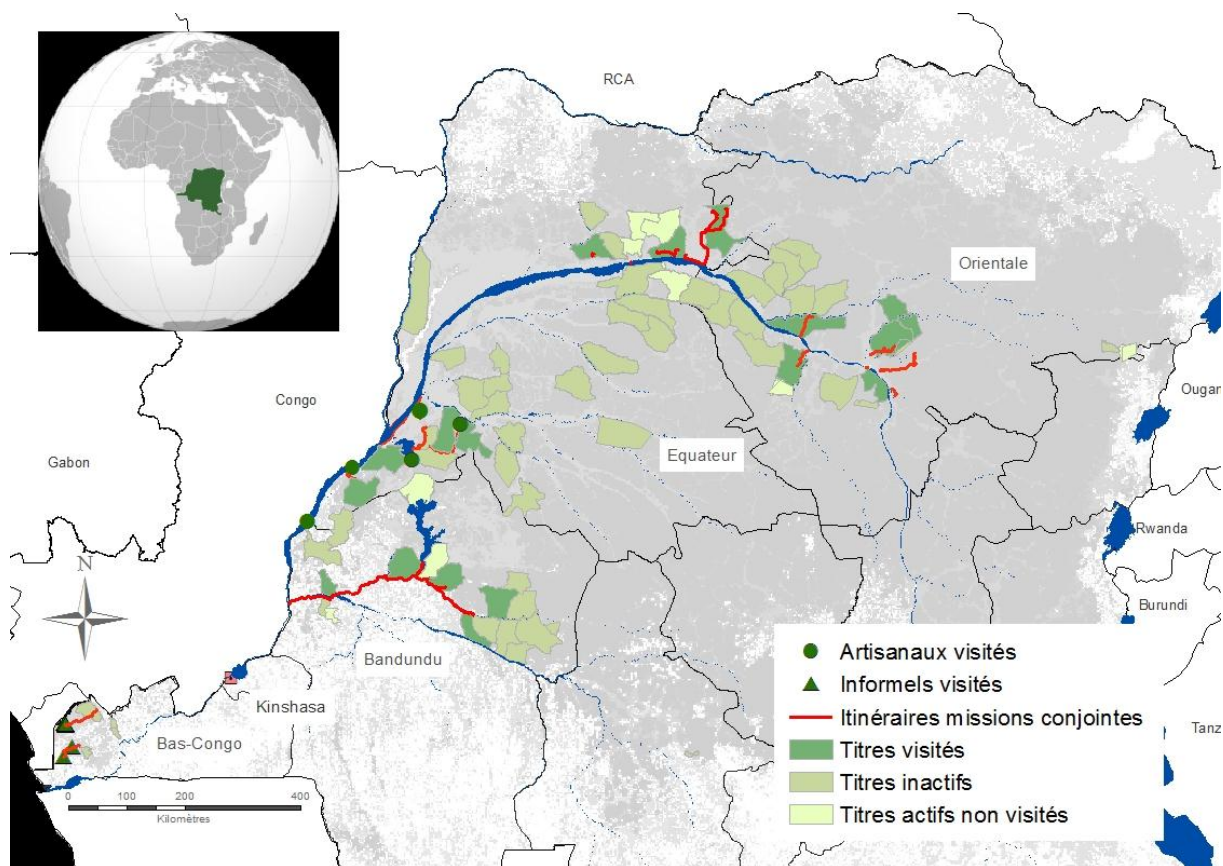


¹³ www.rem.org.uk

Les quatre missions conjointes de contrôle forestier réalisées au cours des deux années de mise en œuvre du projet conjointement avec les inspecteurs Officiers de Police Judiciaire (OPJ) de la Direction de Contrôle et Vérification Interne (DCVI), et des coordinations provinciales de l'Environnement Conservation de la Nature-Tourisme (ECNT), constituent le cœur du travail de l'OI-FLEG. De celles-ci, et par des compléments d'enquêtes, découlent une série d'analyses thématiques transversales en rapport avec la mise en application de la législation forestière : contentieux, législation, procès-verbaux (PV), dommages et intérêts, transaction, exploitation artisanale, aspects spatiaux, etc.

Après un bon rythme de réalisation de missions au cours de la première année du projet (3 missions de deux semaines en moyenne), la fréquence des missions a été considérablement réduite au cours de la deuxième année avec une seule mission. Ce changement a été contraint par une attente de plus de six mois relative à la nomination d'un nouveau Gouvernement et les blocages liés à la mise en place d'un comité de lecture (CdL) des rapports de l'OI-FLEG (voir chapitre 5.2).

CARTE 1 : LES SITES VISITES PAR L'OI



Sur les 24 titres convertis et publiés sur le site du MECNT (www.mecnt.cd) en février 2012, 10 ont fait l'objet de missions conjointes de contrôle MECNT-OI-FLEG. En outre, sur les 80 titres forestiers jugés convertibles par la Commission Interministérielle (CIM), seuls 28 titres étaient en exploitation durant la période du projet. 18 d'entre eux ont été visités conjointement par les inspecteurs OPJ de la DCVI et l'équipe de REM (voir Carte 1). Les rapports de missions réalisées, incluant des recommandations, ont été présentés au MECNT, mais le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations a été affecté par les difficultés de la mise en place d'un comité de lecture des rapports de l'OI ouvert à la société civile et aux bailleurs de fond.

Ce rapport met ainsi en relief les thématiques analysées au cours du projet en se focalisant sur les moyens possibles d'une meilleure mise en œuvre de la législation forestière en RDC, tant du point de vue du cadre juridique qu'institutionnel et opérationnel.

Tous les documents du projet OI-FLEG RDC de REM, dont les notes de briefing, sont consultables en ligne via le site www.observation-rdc.info

2 AMELIORER LE CADRE JURIDIQUE ET LES INSTITUTIONS

2.1 UNE BASE POLITIQUE ET JURIDIQUE CORRECTE A AMELIORER

BASE POLITIQUE

En général, la politique forestière constitue la base des orientations et des décisions en matière forestière et représente la vision d'ensemble. En l'absence de cet élément de base, les fondations de la gestion forestières sont fragiles et la fonctionnalité du système ne peut pas être garantie. L'importance d'une politique forestière est d'autant plus grande qu'elle est l'une des causes profondes de la désorganisation du système actuel de la gestion forestière en RDC (voir Encadré 1).

ENCADRE 1 : PERTINENCE D'UNE POLITIQUE FORESTIERE

Le code forestier de 2002 et les nombreux textes d'application adoptés par la suite, ainsi que les décisions administratives prises, ne reposent sur aucune politique forestière en RDC. Ce fait, un cas probablement unique en Afrique, représente une lacune considérable pour le système forestier du pays. Défaut de vision, défaut de cohérence, défaut de planification stratégique, d'objectifs à moyen et long terme, le régime forestier congolais est dépourvu de vision. La question de l'élaboration d'une politique forestière a posteriori est donc à double tranchant. Permettant enfin de réunir les nombreux acteurs du secteur forestier, elle présenterait l'avantage de redonner une tête à un régime démembré, et donc sans réelle cohérence. Mais elle présente également un double risque :

- Remettre à plat un système existant qui a déjà bien du mal à trouver une application ; et surtout,
- Faire perdre un temps considérable au pays qui, en entrant dans la négociation d'une politique forestière, mettrait probablement de côté provisoirement l'application des textes existants.

D'ailleurs une politique forestière adoptée en 2012 serait-elle fondamentalement différente de celle qui l'aurait été en 10 ans avant? L'OI pense que non.

Pour pallier les risques d'un vide dans l'application des textes juridiques, elle propose donc que le MECNT adopte de façon transitoire une **lettre de politique sectorielle forestière** qui, sans remettre à plat le système juridique actuel (qui est correct dans les grandes lignes) définisse en revanche un certain nombre de principes et d'objectifs fondamentaux qui donneront un cap à l'exploitation durable du bois en RDC. Ce n'est que lorsque le système actuel, équivalent dans les autres pays forestiers africains, sera appliqué que la RDC pourra procéder à des ajustements et, si le besoin s'en fait ressentir, refonder le système sur une politique forestière à proprement parler.

BASE JURIDIQUE

Globalement, la législation forestière de la RDC aborde les principaux points indispensables à une gestion durable des ressources forestières en intégrant des éléments de gouvernance, les obligations d'inventaires et d'aménagement des espaces forestiers, l'utilisation du plan de gestion ou encore des clauses sociales des cahiers des charges.

Néanmoins, l'expérience de son application fait état de nombreuses défaillances dont les causes tiennent aux problèmes généraux de gouvernance qui affectent la gestion forestière, à des vides juridiques, à l'absence de certains textes prioritaires, ainsi qu'à l'incohérence (voir à la non-conformité) de textes qui co-existent avec la Loi de 2002.

Après documentation et analyse, l'OI a précisément identifié 14 lacunes importantes dans l'arsenal légal et réglementaire du domaine forestier en RDC (Tableau 2).

Parallèlement à la question de la complétion du cadre légal et réglementaire, se pose le problème du niveau de mise en œuvre du droit pourtant déjà largement applicable. Au cours de son mandat, l'OI a observé les pratiques courantes de l'administration. L'analyse de ces pratiques révèle un faible niveau général de conformité au droit et des cas récurrents de violation claire du code forestier ou de ses mesures d'applications. En documentant ces pratiques récurrentes, l'OI a pu lister 14 illégalités particulièrement importantes (Tableau 3).

TABLEAU 2 : DES DEVELOPPEMENTS JURIDIQUES A ENCOURAGER

Lacunes réglementaires	Problème			Exploitations		
	Règlement.	Vide	Incohérence Règlement.	Industrielle	Artisanale	Comm. locales
1 Absence de mesures devant définir et organiser le zonage forestier						
2 Incohérence réglementaire sur les surfaces maximales autorisées dans les ACIBO						
3 Absence de mesure réglementaire fixant le taux du permis de déboisement						
4 Absence de fixation des modalités d'attribution des concessions de comm. locales						
5 Besoin de précisions sur les modalités d'exploitation de l'exploitation artisanale						
6 Absence de définition des modalités d'exploitation des concessions de comm. locales						
7 Besoin de préciser les procédures d'exportation du bois d'œuvre						
8 Besoin de faire appliquer la taxe d'abattage au bois issu des concessions industrielles						
9 Incohérence réglementaire sur la règle de calcul de la taxe de reboisement						
10 Absence de définition du taux de l'acte d'agrément à l'exploitation artisanale						
11 Incohérence réglementaire sur la présence du MECNT sur les sites d'exportation						
12 Absence de règle de calcul des dommages et intérêts						
13 Absence de plan forestier national						
14 Absence d'harmonisation du CF (Code Forestier) avec la constitution de 2006						

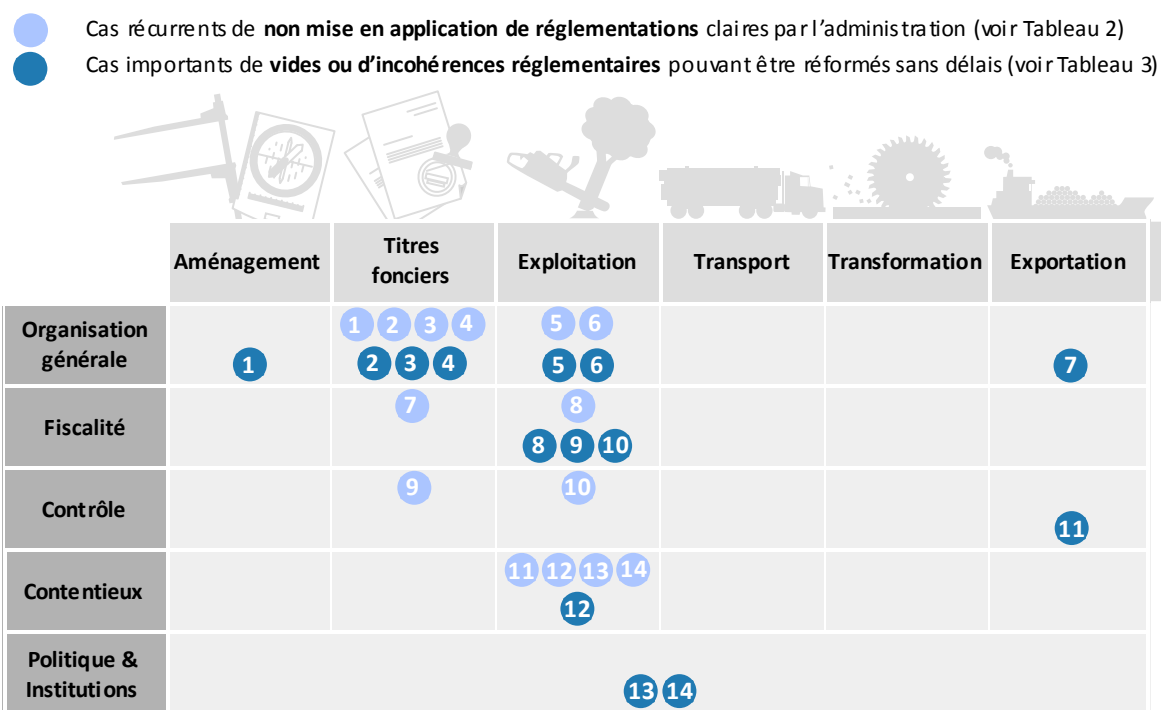
Voir Annexe 2 pour plus de détails

TABLEAU 3 : PROBLEMES D'APPLICATION DU DROIT MALGRES DES PROVISIONS LEGALES EXISTANTES

Illégalités récurrentes	Réglementations bafouées	Responsables						Exploitations	
		Min. ECNT	DGF	DI/AF	DCVI	FFN	Coord. Prov	Industrielle	Artisanale
1 PCB (Permis de Coupe de Bois) attribués à des personnes morales	Art 8 arrêté 035								
2 ACIBO (Autorisation de Coupe Industrielle de Bois d'Œuvre) attribués sans preuve de paiement de la redevance de superficie de l'année écoulée	Art 6 arrêté 011								
3 ACIBO attribués sans preuve de paiement des frais de mise à jour de la carte d'allocation forestière	Art 6 arrêté 011								
4 ACIBO délivrés à des exploitants industriels ayant déjà vu leur titre converti	Art 6, 7, Arrêté 035								
5 Cartes des allocations forestières non produites	Art 6 arrêté 011; art 73 CF								
6 Documents d'exploitation non mis à disposition gratuitement aux exploitants	Art 50, 54, 60 arrêté 035								
7 Calcul erroné de la base de taxation de la redevance de superficie	Art 121 CF								
8 Calcul erroné de la taxe d'abattage	Art 1 arrêté intermin. 2010								
9 Périodicité du contrôle forestier non respectée	Art 16 arrêté 102								
10 Normes techniques non contrôlées	Art 3 arrêté 102								
11 Procédure d'ouverture du contentieux bafouée	Art 133 CF; art 41 arrêté 102								
12 Procédure de transaction forestière bafouée	Arrêté 104								
13 Transmission de PV hors délais	Arrêté 102, 104								
14 Calcul du paiement des sanctions pécuniaires erroné	Art 143 CF; art 11 arrêté 104								

En resituant chacun de ces éléments le long de la filière du bois d'œuvre (Figure 2), on remarque particulièrement le degré de détérioration du droit et de son niveau de mise en application en matière foncière et en matière d'exploitation. Cette concentration de problèmes relevés est à l'image du bilan des observations faites, mais l'OI ne peut pas garantir l'exhaustivité de ses recherches car dans un contexte de quasi « banalisation » de l'exploitation forestière illégale, toutes les étapes de la filière sont susceptibles de faire l'objet de problèmes de gouvernance.

FIGURE 2 : CARTE DES GRANDES FAILLES DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE LE LONG DE LA FILIERE BOIS OBSERVEES PAR L'OI



Les nombreux problèmes relatifs à la mauvaise application de la législation forestière constatés par l'OI font ressortir une responsabilité de l'administration forestière régulatrice. Les exploitants forestiers, bien qu'étant les principaux auteurs des infractions, profitent surtout de l'absence de l'administration sur le terrain, de son laxisme devant les violations des textes réglementaires et législatifs, de l'absence de contrôle et de sanctions pécuniaires dérisoires. Autant de facteurs qui concourent à la prolifération de l'exploitation illégale.

L'OI a également noté que l'essentiel des acteurs, parmi lesquels les agents de l'administration et les exploitants forestiers industriels comme artisanaux, ne se sont pas appropriés la législation forestière dans son ensemble. Les usages dominent très souvent dans le contexte de l'exploitation forestière en général, et en particulier les aspects de contrôle forestier et de suivi du contentieux. Enfin, le non-respect des réglementations par l'administration a un effet d'entraînement qui affecte sa performance et sa capacité à faire respecter les lois dont elle s'est dotée.

Une note spécifique sur l'analyse de la législation est librement consultable en ligne via le site www.observation-rdc.info¹⁴

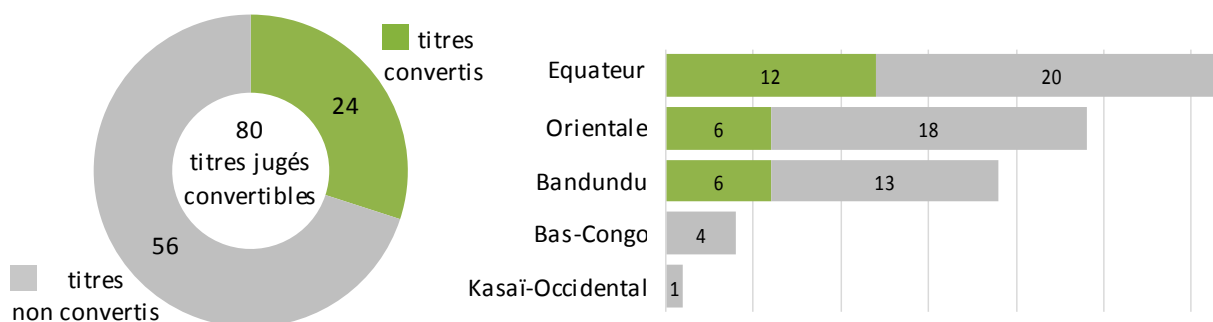
¹⁴ www.observation-rdc.info/documents/REM_RDC_legislation.pdf

2.2 REMEDIER AUX FAILLES REGLEMENTAIRES

L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE

Depuis la promulgation du code forestier en 2002, le secteur industriel en RDC peine à être compétitif faute de ne pas avoir clôturé comme prévu le 29 août 2003 le processus dit de « conversion des anciens titres forestiers ». Ce retard considérable fragilise l'application du régime forestier, crée des dérives dans les pratiques d'exploitation (voir chapitre 2.1), et génère un fort manque à gagner pour l'Etat congolais.

GRAPHIQUE 1 : ETAT DU PROCESSUS DE CONVERSION



Le retard dans le processus de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière, cumulé à l'absence de dispositions transitoires, a un impact considérable sur le régime théorique applicable à l'exploitation forestière. Sur le terrain, les pratiques sont largement déconnectées de l'esprit du code forestier de 2002. A défaut de définir une politique forestière avec 10 ans de retard (voir Encadré 2), il est urgent pour le gouvernement de poursuivre l'Agenda prioritaire initié en 2002. Le défi étant d'achever ce processus et de réaliser les innovations en matière d'aménagement, au risque de perdre les bénéfices liés à la gestion durable dont l'augmentation des recettes dues à l'Etat et la lutte contre l'exploitation illégale.

ENCADRE 2 : LES CONSEQUENCES DE LA NON CLOTURE DU PROCESSUS DE CONVERSION

La non conversion des anciens titres aurait déjà dû entraîner leur annulation à deux reprises :

- Le 29 août 2003, tous les titres avaient été maintenus alors qu'aucun titre n'avait été converti à la date fixée par l'article 155 du CF. Puis ;
- Le 24 octobre 2006, tous les titres avaient été maintenus alors qu'aucun titre n'avait été converti à la date fixée par le Décret n° 05/116.

A deux reprises, l'administration n'a pas tenu les dates butoirs qu'elle s'était elle-même fixées et a continué à considérer ces différents titres comme valides. La non publication dans les délais prévus des mesures d'application de ces deux textes explique ces dépassements, mais n'aurait pas dû juridiquement empêcher que ces titres retombent dans le domaine privé de l'Etat.

9 et 6 ans après ces deux défaillances administratives, l'exploitation forestière industrielle continue, bien que toujours insuffisamment réglementée. Deux groupes de titres cohabitent aujourd'hui (voir Graphique 1) :

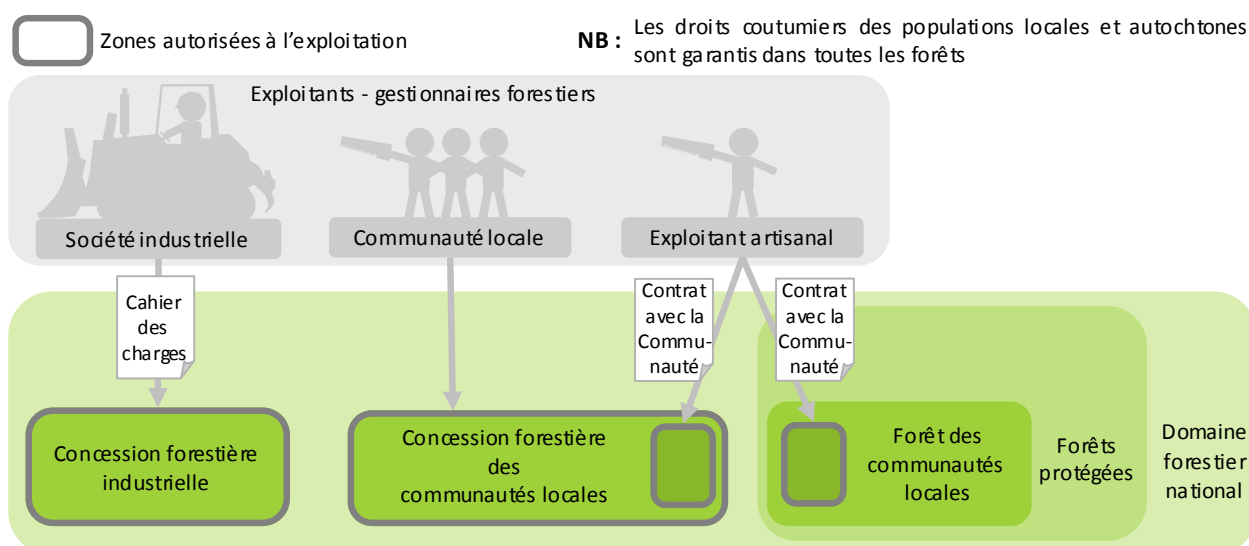
- Un groupe de 24 titres pour lesquels le processus de conversion est bien terminé mais où les dispositions réglementaires du nouveau régime forestier ne sont pas appliquées. Actuellement, ces titres continuent de faire l'objet d'ACIBO, prévues par un régime transitoire qui ne devrait plus s'appliquer. Toutes les sociétés ayant signé ces contrats de concession forestière possèdent un plan de gestion, une condition pour la signature du contrat de concession ;
- Un groupe de 56 titres toujours non convertis. Aucun texte législatif ne fixe pour le moment une nouvelle date ferme au-delà de laquelle les titres non convertis seront rendus caducs. Certains de ces titres continuent de faire chaque année l'objet d'ACIBO. Cette absence de date limite cautionne un régime forestier dualiste injuste qui détériore fortement le bon fonctionnement du secteur forestier en RDC. Ce problème peut être résolu dans les plus brefs délais par la simple fixation d'une nouvelle date de clôture ferme du processus de conversion par le MECNT.

L'EXPLOITATION ARTISANALE

Comme pour l'exploitation dite « industrielle », l'exploitation « artisanale » ne peut être considérée comme légale que si celle-ci répond en tous points aux prescriptions de la Loi et à ses mesures d'application. Or, au cours de son mandat, l'OI n'a rencontré aucune exploitation artisanale légale au sens strict.

- En effet, la collecte de taxe sur toute l'exploitation artisanale est d'abord systématiquement empêchée par l'absence de fixation par arrêté conjoint de deux Ministres du taux de l'acte d'agrément à la profession d'exploitant artisanal. En dépit de ce vide réglementaire, de nombreux actes d'agréments et permis d'exploitation ont pourtant été délivrés depuis 2002 ;
- Ensuite, la simple analyse documentaire des listes de permis attribués en 2009, 2010 et 2011 a révélé que 94% d'entre eux l'avaient été à des sociétés (personnes non-physiques) et ce en violation de la réglementation ;
- Enfin, sur le terrain, l'OI a pu constater à plusieurs reprises l'usage d'outils non autorisés dans les actes d'agrément. Il s'agissait principalement de machines lourdes adaptées à des exploitations d'échelle industrielle. D'autres dispositions juridiques encadrant l'exploitation artisanale ont également été violées dans des cas d'exploitations s'exerçant en dehors des forêts des communautés locales ou sans contrat avec les communautés. Comme la précise la Figure 3 ci-dessous, au sens de la Loi, aucune exploitation artisanale ne peut s'effectuer sans un contrat signé avec les populations locales.

FIGURE 3 : PLACE THÉORIQUE DE L'EXPLOITATION ARTISANALE DANS LE DOMAINE FORESTIER NATIONAL



A l'heure actuelle, faute de mesures d'application permettant la création de concessions forestières des communautés locales, un exploitant artisanal ne pourrait exploiter que dans des forêts de communautés forestières appartenant au domaine des forêts protégées.

L'OI tient à noter que sur le plan du droit, une légère amélioration de la situation a été observée puisqu'en octobre 2012, un conflit de compétence entre Gouverneurs provinciaux et le Ministre national¹⁵ a été levé dans le domaine de l'attribution des permis d'exploitation.

¹⁵ Ce conflit de compétence semble résolu depuis le 06 octobre 2012 par l'arrêté 031/CAB/MIN/ECN-T/10/BNME/012 modifiant et complétant l'arrêté 0011 du 12 avril 2007, annulant notamment l'article donnant compétence au Ministre pour délivrer des permis artisanaux.

PHOTO 1 : EXPLOITATION ILLEGALE DE PETITE ECHELLE ET DE « TYPE » ARTISANAL DANS LA PROVINCE DU BAS-CONGO



L'EXPLOITATION COMMUNAUTAIRE

A l'heure actuelle, l'exploitation communautaire n'est toujours pas possible du fait de l'absence de mesures d'application à la Loi. La signature du Décret fixant les modalités d'attribution de concessions aux communautés locales et l'Arrêté doivent fixer les règles de gestion et d'exploitation durable des concessions des communautés locales. Le Tableau 4 ci-dessous en décrit et en résume les enjeux :

TABLEAU 4 : LES ENJEUX DU DECRET SUR LES COMMUNAUTES

OBJECTIF		
Associer les communautés locales à la gestion forestière		
AVANTAGES	RISQUES	PERSPECTIVES
<ul style="list-style-type: none"> • Impliquer directement les communautés dans l'exploitation des ressources forestières • La surveillance sera assurée par les communautés dans leur concession • Réduire la pauvreté à travers les bénéfices substantiels tirés de l'exploitation de leur forêt 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexpérience des communautés dans les relations formelles avec les tiers (négociation de contrats) • Accaparement de l'exploitation forestière des concessions de communautés par les tiers • Possibilité de blanchiment de bois avec les documents d'exploitation des concessions de communauté locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un système permanent de collaboration entre les communautés et l'administration sur la base du consentement libre informé et préalable (CLIP) • Responsabiliser les communautés pour toutes les activités pouvant se dérouler dans leur concession ou sur la base des contrats passés avec des tiers
EFFETS		
<ul style="list-style-type: none"> • Délimiter et définir les forêts de communautés locales • Réglementer l'exploitation forestière menée par les communautés locales • Créer un cadre de concertation au sein des communautés locales • Améliorer le niveau de vie des communautés locales • Promouvoir l'exploitation durable des ressources forestières 		

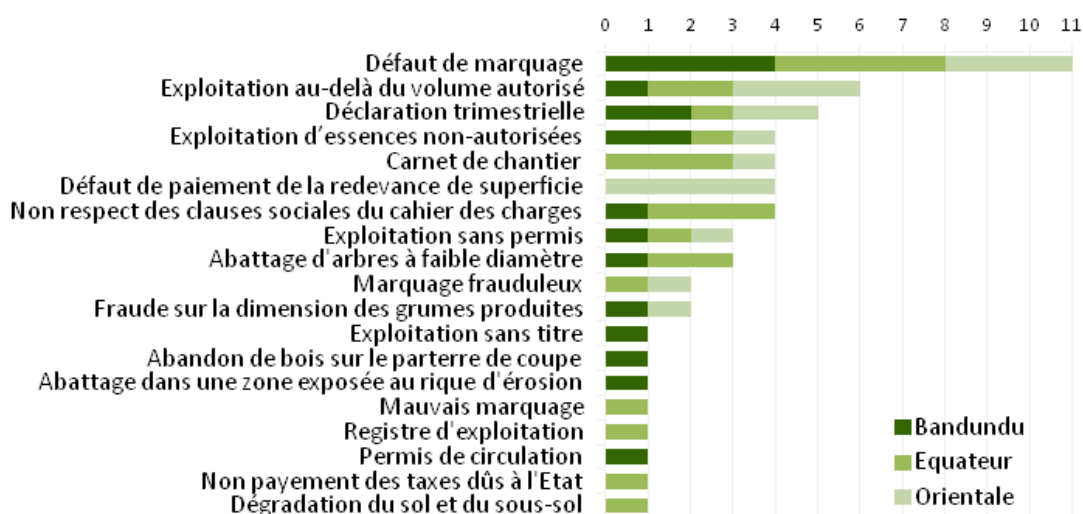
Voir Annexe 3 pour plus de détails

3 REALITE DE L'EXPLOITATION FORESTIERE

3.1 INFRACTIONS FORESTIERES ET PRESSIONS DU SECTEUR INDUSTRIEL

La conduite des opérations d'exploitation par les industriels est entachée de nombreuses violations aux normes réglementaires en vigueur. C'est le constat que fait l'OI à la suite des quatre missions menées dans les trois principales provinces forestières (voir Graphique 2). Les infractions les plus courantes sont relatives aux règles de marquage de bois et au non-respect des volumes autorisés ou au défaut de titre. D'une manière générale, l'OI constate qu'il s'agit d'infractions d'ampleur importante et récurrentes.

GRAPHIQUE 2 : UNE INDUSTRIE IMPARFAITE (NOMBRE TOTAL D'INFRACTIONS RELEVÉES PAR L'OI APRES VISITE DE 21 SITES D'EXPLOITATION LORS DE 4 MISSIONS DE TERRAINS SUR 2011 ET 2012)



Le secteur industriel, organisé en syndicats dont le principal est le Fédération des industriels du bois (FIB), agit régulièrement pour obtenir des mesures d'assouplissement des obligations légales et fiscales des industriels. Tel est le cas du paiement de la redevance de superficie qui a fait l'objet d'un moratoire¹⁶ de paiement pour les années 2009 et 2010, puis d'un fractionnement¹⁷ en 2011 au motif de la crise financière. Malgré ces mesures, des cas de non-paiement ou de paiement partiel ont été observés par l'OI, tandis que la FIB continue de faire pression pour maintenir ces mesures d'accompagnement jugées transitoires par le gouvernement. Les ajournements alimentés par les dépassements de délais impartis pour la conversion des anciens titres en contrats de concession forestière et l'absence de certaines mesures d'application du code forestier, créent une situation de non droit qui concourt à la prolifération de l'exploitation illégale ou non durable.

ENCADRE 3 : UN SECTEUR SOUS PRESSION

Le nouveau régime forestier régissant l'exploitation forestière impose pour l'industriel des règles précises qui doivent permettre une exploitation durable de la ressource et établir une fiscalité efficace, contrairement à l'artisanal qui échappe à certaines obligations. Ainsi, les concessionnaires ont obligation d'élaborer des plans d'aménagement, d'exécuter les clauses sociales, de s'acquitter des taxes domaniales relativement élevées et de prendre en charge la sécurité sociale des travailleurs. Les artisans, bénéficiant d'un régime moins contraignant, ont néanmoins les mêmes opportunités de commerce et d'exportation du bois que les concessionnaires. Des statistiques font même état de productions artisanales annuelles supérieures à certains industriels. Ces deux formes d'exploitation, par leurs régimes forestiers asymétriques, créent un effet d'opportunisme des exploitants vers l'artisanal de type « semi industriel ».

¹⁶ Lettre N° RDC/GC/CPM/0003/2009 du 09 janvier 2010 sur la taxe de superficie

¹⁷ Procès verbal de la réunion d'harmonisation des vues entre la DGRAD et la FIB du 07 avril 2011 en rapport avec le paiement de la taxe de superficie

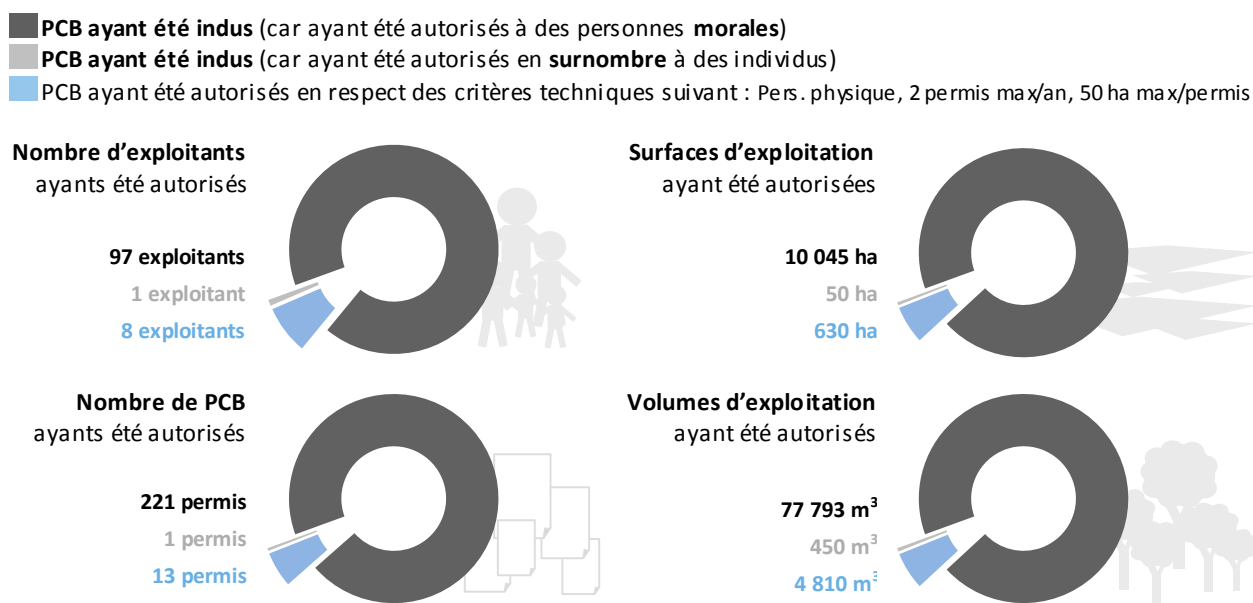
3.2 LE DEVELOPPEMENT DE L'EXPLOITATION « SEMI-INDUSTRIELLE »

L'exploitation forestière en RDC a connu, au cours de ces trois dernières années, une véritable dérive avec l'apparition d'une nouvelle catégorie d'exploitants qualifiés de « Semi industriels ». Par opposition d'une part aux exploitants industriels détenteurs de concessions forestières, et d'autre part aux exploitants artisanaux, cette catégorie représente à ce jour plus de 90% des détenteurs de permis de coupe artisanale de bois d'œuvre en RDC (voir Figure 5). Elle se constitue de sociétés à capitaux étrangers disposant d'important moyens techniques et financiers qui utilisent ces permis de coupe normalement réservés aux exploitants artisanaux (personne physique, agréés et de nationalité congolaise) pour couper industriellement du bois dans les forêts de communautés locales. L'OI a documenté la propension vers ce nouveau type d'exploitation complètement en dehors de la réglementation¹⁸ et fortement décrié en 2011 et en 2012.

L'analyse faite par l'OI révèle que cette situation est notamment l'une des conséquences du rallongement du processus de conversion des titres forestiers en contrats de concession forestières. En effet, le moratoire n'a pas empêché l'apparition de nouveaux investisseurs qui ont contourné la réglementation avec l'aval de l'administration pour obtenir des autorisations d'exploitation indues. Ils ne sont astreints à aucune obligation sociale envers les communautés locales riveraines des forêts exploitées, ni à aucune norme d'exploitation durable (inventaire, reboisement, etc.).

Aujourd'hui ce bois se retrouve, au même titre que celui des concessions industrielles, dans les ports, dans les usines de transformation, et sont exportés vers l'Europe, l'Asie ou les Etats-Unis.

FIGURE 5 : BILAN D'ATTRIBUTION DES PCB (ENSEMBLE DES DONNÉES 2010, 2011 ET 2012 COMPILEES)



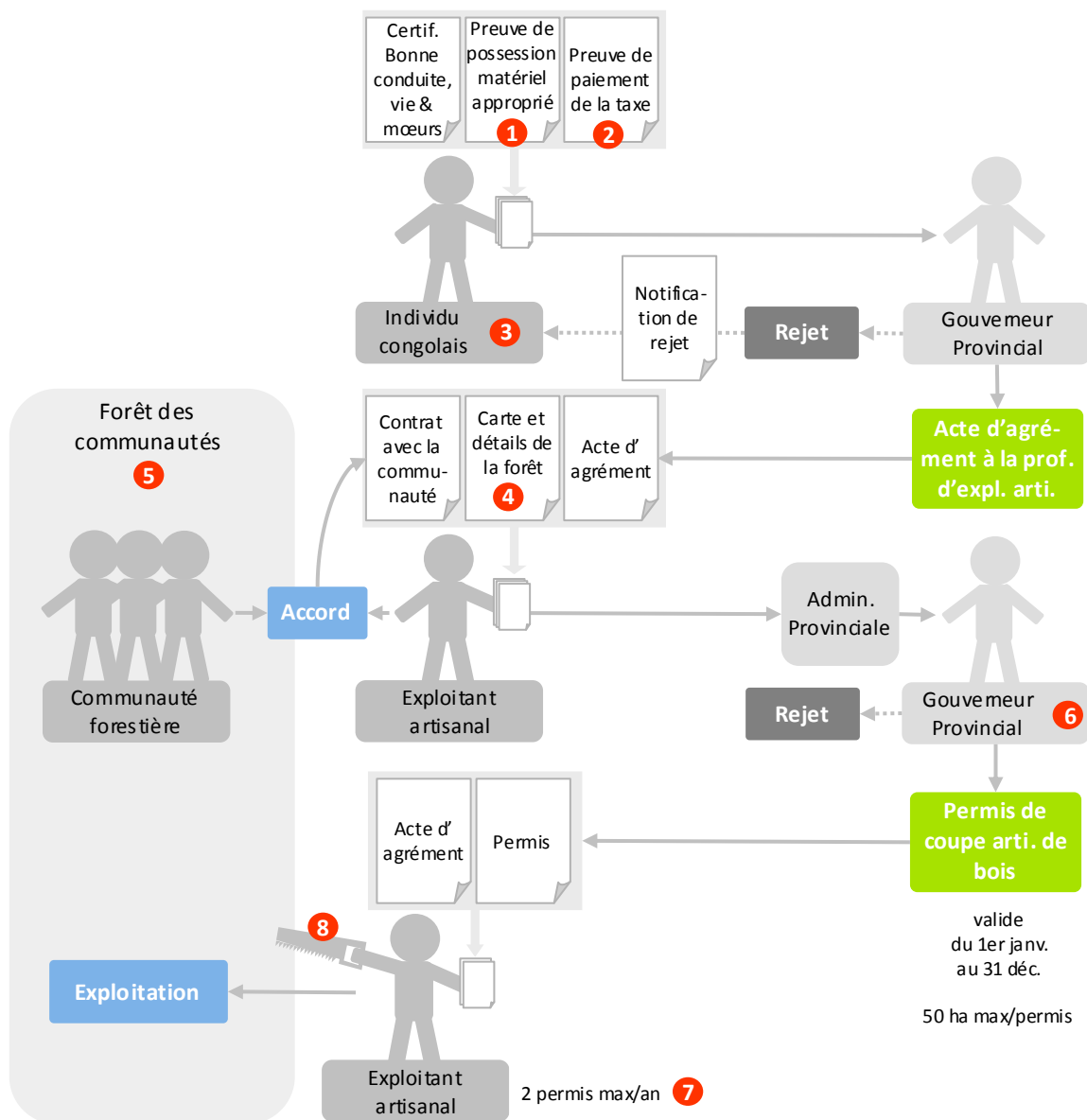
Outre son caractère totalement informel qui révèle des problèmes courants de gouvernance et d'application de la législation forestière en RDC, cette exploitation est fortement entachée d'irrégularités et d'illégalités. Les permis de coupe artisanale sont en effet accordés en violation des conditions de délivrance (personne physique congolaise, 2 par an maximum, 50ha maximum/permis), les volumes autorisés à la coupe ne sont pas respectés, les bois ne sont pas convenablement marqués, les obligations fiscales ne sont pas respectées (la taxe sur le permis de coupe, la taxe d'abattage, et la taxe de reboisement ne sont pas toujours effectivement payées), de même, les déclarations trimestrielles ne sont pas transmises dans les délais (quand elles le sont).

¹⁸ Note de briefing n°7 de REM, « Les dérives de exploitation artisanale en RDC », novembre 2012 : www.observation-rdc.info/documents/Note_artisanale_OIFLEG_RDC_REM_7_2012.pdf

3.3 L'ENCADREMENT DE L'EXPLOITATION ARTISANALE TRIBUTAIRE DES FORETS DES COMMUNAUTES LOCALES

L'exploitation artisanale en RDC est organisée par le code forestier de 2002, l'arrêté N° 035 de 2006, et devra être complétée par un arrêté fixant les modalités d'exploitation des forêts de communautés locales.

FIGURE 6 : SCHEMA THEORIQUE D'ATTRIBUTION DES PERMIS ARTISANAUX

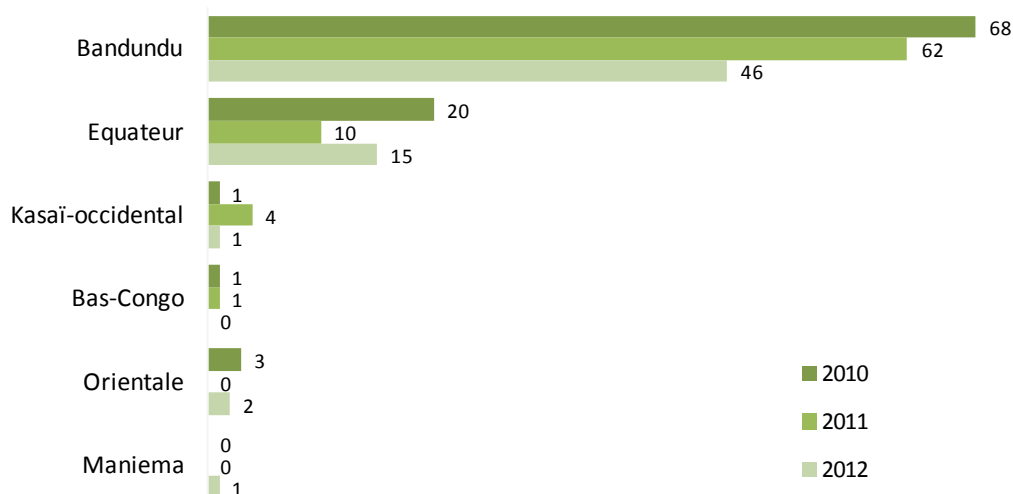


Problème observé	Problème Juridique	Problème de mise en application du Droit
1 La définition du matériel autorisé est imprécise (arrêté 035)	✓	
2 Absence d'arrêté fixant le taux de taxation	✓	
3 Des sociétés privées accèdent à l'acte d'agrément		✓
4 Plusieurs exploitants n'ont aucune carte		✓
5 Absence de texte d'application sur les forêts des communautés locales	✓	
6 Le Ministre de l'ECNT délivre des permis (*problème juridique résolu)	✓	
7 Plus de 2 permis par an ont été autorisés à un même exploitant		✓
8 Des équipements non repris dans l'acte d'agrément sont utilisés		✓

Aujourd'hui, il se pose principalement selon l'OI un problème de textes contradictoires, de mauvaise application des textes existants et de vide juridique relatif à certaines dispositions pourtant prévues par les textes réglementaires, essentielles au bon fonctionnement de l'exploitation forestière artisanale en RDC. En effet, plus de 94 % des permis de coupe artisanale observés sont en situation d'illégalité¹⁹, moins de 6% de ceux attribués entre 2010-2012 sont conformes à la Loi et à ses mesures d'application.

L'OI a effectué une analyse spécifique à l'exploitation artisanale, partant de plusieurs cas d'irrégularités observés au cours de ses missions (voir Figure 5)²⁰, et a produit dans une note de briefing une série de recommandations visant à combler les vides juridiques identifiés pour contenir les dérives et la tendance à l'illégalité dans ce type d'exploitation.

GRAPHIQUE 3 : REPARTITION PROVINCIALE DES PERMIS DE COUPE ARTISANALE (2010-2012)



Les provinces Orientale, de l'Equateur et de Bandundu ont respectivement les plus grandes superficies forestières du pays or la distribution du nombre de permis n'est absolument proportionnelle. Le MECNT n'a délivré que cinq permis de coupe artisanale entre 2010 et 2012 dans la province Orientale, qu'il en a été délivré 60 fois plus au Bandundu. Cette situation pose un certain nombre de questions et pourrait s'expliquer notamment par la proximité de Kinshasa, Matadi et Boma, des zones de consommation finale importantes et des points de transfert et d'exportation des grumes vers l'étranger.

Les exploitants artisanaux ne peuvent exercer dans les forêts des communautés locales sur sollicitation de ces dernières qu'en vertu d'un accord écrit ou d'un contrat d'exploitation. Or, en l'état actuel, les délimitations de ces forêts de communautés locales sont coutumières, et par conséquent souvent non précises. La question de la propriété coutumière reposant surtout sur les usages, divise régulièrement les communautés quant à la détermination de la personne habilitée à passer des accords avec les exploitants artisanaux ce qui est à l'origine de nombreux conflits intercommunautaires, y compris avec les titulaires de concessions forestières industrielles. Ces conflits peuvent mener à la surexploitation des forêts, à l'exploitation au-delà des limites, et crée également des complications à l'allocation ou à l'exploitation de certains titres industriels.

L'OI a observé une situation d'illégalité quasi généralisée de l'exploitation artisanale, soit à cause de l'invalidité de l'autorisation détenu, soit du statut de la personne qui opère et des moyens matériels mis en place pour ce faire. Par ailleurs l'OI a noté que le contrôle de cette exploitation artisanale autant que l'exploitation industrielle, n'est pas maîtrisé par l'administration forestière.

¹⁹ Note de briefing de REM sur les dérives de l'exploitation forestière artisanale en RDC, décembre 2012, www.observation-rdc.info/documents/Note_artisanale_OIFLEG_RDC_REM_7_2012.pdf

²⁰ Rapports de mission 1, 1b, 2, 3 et 4, OI-FLEG, juillet, octobre, novembre 2011 et novembre 2012, www.observation-rdc.info/Rapports.html#7

4 CONTROLE, VERBALISATION ET CONTENTIEUX FORESTIER ENCORE INEXISTANTS

4.1 RENDRE LE DISPOSITIF DE CONTROLE EFFICACE

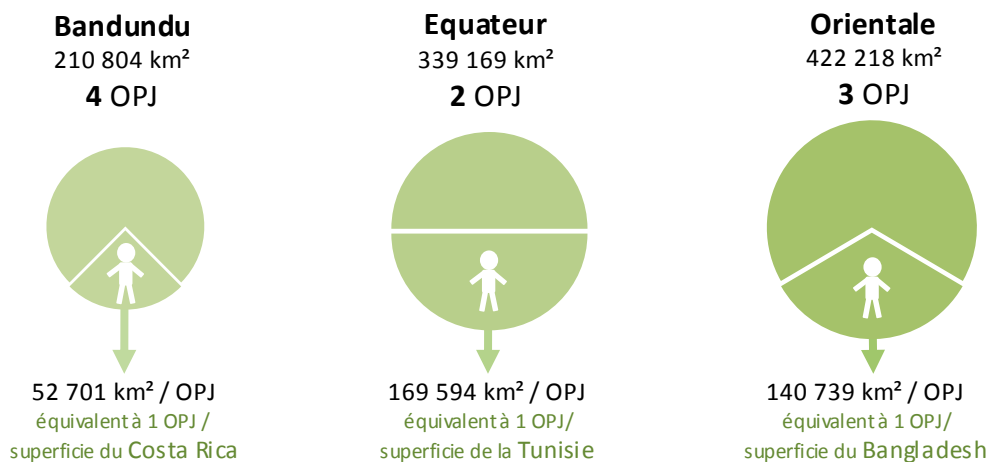
Au cours des deux années de mise en œuvre du projet, l'OI a identifié plusieurs insuffisances d'ordre réglementaire et technique combinées à un manque de ressource humaine qui entravent le contrôle forestier. Ces points doivent inévitablement être réglés si la RDC entend garantir sur le long terme un contrôle forestier crédible et efficace, socle d'une gestion durable des ressources forestières.

LES PROBLEMES DE FOND A RESOUDRE

Les analyses faites par l'OI-FLEG ont révélé que les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) à compétence restreinte en matière forestière présentent un déficit de compétence et de volonté dans l'exercice de ses fonctions. Pour exemple, les procédures de constat des infractions forestières sont ignorées au point où les procès-verbaux de constat d'infraction ne sont pratiquement jamais rédigés et encore moins les procès-verbaux de transaction forestière, malgré la réglementation existante.

Le nombre d'OPJ agissant dans le domaine forestier en service est insignifiant par rapport au territoire national. En outre, le petit nombre d'OPJ que compte le MECNT est concentré dans les grands centres urbains au détriment des entités décentralisées à l'intérieur du pays, et leur répartition n'est pas proportionnelle aux superficies forestières à couvrir (voir Graphique 4). Il ressort en outre de l'examen de la pyramide des âges des agents du MECNT que la relève de ces OPJ majoritairement en âge d'aller en retraite n'est pas assurée.

GRAPHIQUE 4 : FAIBLE DENSITE D'OPJ

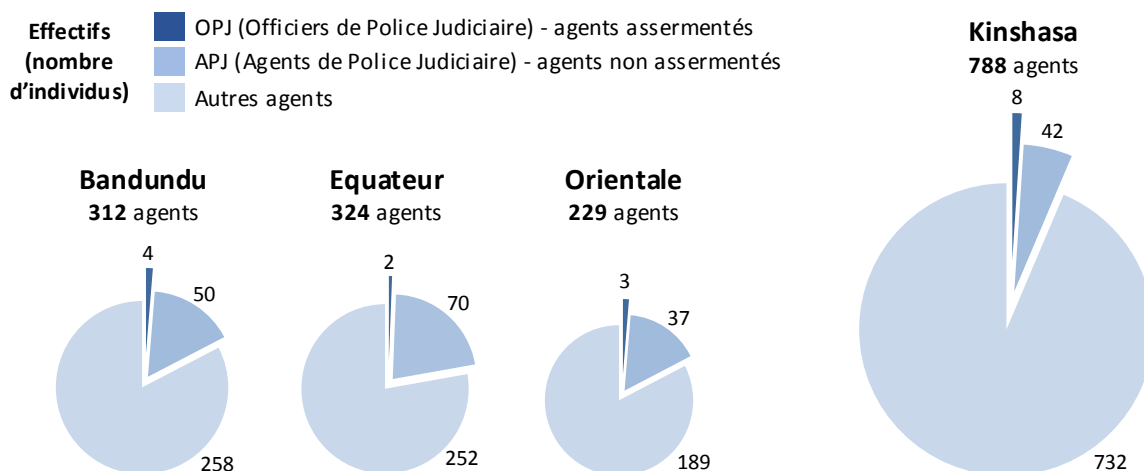


Dès lors, il est évident de s'attendre à l'inefficacité du contrôle et donc à l'ineffectivité du droit conduisant à un manque à gagner fiscal pour l'Etat, pour les populations et à une véritable incitation à l'impunité.

Certaines actions qui devaient être concomitantes à la promulgation du nouveau régime du contrôle forestier²¹, telle que le quadrillage du territoire, la création de brigades et de points de contrôle, n'ont pas été menées, accentuant le problème de l'optimisation des effectifs. A ce jour, les OPJ ne représentent qu'environ 1% de l'effectif du MECNT (sur un total de 788 agents à Kinshasa - voir Graphique 5). De même, la précarité dans laquelle se trouvent les services et le manque de coordination des activités entre le niveau central et provincial, constituent autant de facteurs qui limitent l'efficacité du contrôle forestier en RDC.

²¹ Article 2, Arrêté N°102/CAB/MIN/ECN-t/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier

GRAPHIQUE 5 : EFFECTIFS DU MECNT (NIVEAUX CENTRAL ET PROVINCIAL)²²



La géographie du pays et la très faible densité du réseau routier offrent pourtant une opportunité à saisir pour un contrôle efficace du circuit d'évacuation et d'exportation du bois. Or à l'heure actuelle, cette option est fermée par une réglementation qui exclue la présence d'OPJ en matière forestière des postes frontières²³.

ENCADRE 4 : LA PERTE DE CONTROLE VERS L'EXPORTATION²⁴

En RDC, les sites d'exportation du bois sont doublements clés pour le contrôle :

1. Situés en bout de chaîne, ils correspondent à un des points stratégiques pour le contrôle de la légalité ;
2. La taxe d'exportation, qui doit rapporter des sommes considérables à l'Etat, ne peut être calculée et perçue qu'à cet endroit.

Or à l'heure actuelle, la réglementation sur l'exportation des grumes et des sciages reste partielle. La procédure d'exportation du bois d'œuvre en termes de traçabilité et de suivi au niveau de l'administration forestière n'est pas complète et reste surtout tributaire des procédures générales de douane. En plus de cela, le contrôle des exportations sur le terrain est rendu quasi impossible du fait que les agents du MECNT ne sont pas autorisés à travailler dans les postes frontières. Cette situation semble illogique. Par exemple, la taxe d'exportation sur le bois ne peut être correctement calculée que par un agent du MECNT car elle est fonction du cubage et de l'essence. Cette absence aux frontières contribue au déficit sur le suivi de l'exportation du bois d'œuvre.

Elle a également déteint sur le contrôle des exportations de bois au point où le ministre a du instruire récemment une note circulaire, portant obligation de procéder aux empotages en présence des inspecteurs de la DCVI, et spécifiant que la vérification du procès-verbal d'empotage soit approuvé par le Directeur de la DCVI et par les agents de la douane et d'accise avant toute exportation de bois.

Cependant, cette note ne lève pas la restriction quant à la présence des agents du MECNT aux postes frontière, car :

- Par souci de parallélisme des formes, seul un Décret présidentiel pourrait revenir sur la liste des services autorisés à exercer dans les postes frontières en RDC ;
- Son opposabilité aux administrés (exploitants et autres opérateurs économiques) pourrait être discutée car cette circulaire est à vocation interne.

²² Données non officielles.

²³ Décret N° 036/2002/du 28 mars 2002 portant désignation des services et organismes publics habilités à exercer aux frontières de la RDC

²⁴ Note circulaire n°004/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2012

4.2 RETABLIR DES POURSUITES EN BONNE ET DUE FORME POUR RÉDUIRE L'IMPUNITE ET LA CORRUPTION

Le faible niveau de transparence qui ressort ci-dessous est le principal point de vulnérabilité de l'appareil étatique qui favorise et entretient les situations de corruption, au bénéfice d'intérêts personnels des agents publics. Pour juguler ces situations, l'application des sanctions s'avère indispensable.

TABLEAU 5: ELEMENTS DE GOUVERNANCE QUI DECOURAGENT LA CORRUPTION

	Responsables				
	Ministre	DGF	DIAF	DCVI	Coordi. Prov.
Publication des textes réglementaires	☹				
Publication des contrats de concession	😊				☹
Publication des permis attribués		☹			☹
Publication des superficies exploitables			☹		
Publication des statistiques forestières		☹			
Publication des informations sur la fiscalité	☹				
Publication des informations sur les contrôles				☹	
Publication des informations sur les contentieux				☹	

Malgré un nombre de fautes considérables des agents observé, l'OI n'a pas eu à constater de sanctions administratives pendant la durée du projet et ce malgré des provisions légales existantes :

ENCADRE 5 : APPLIQUER LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PREVUES^{25,26}

La mise en application de la législation forestière s'impose tant aux administrés qu'à l'administration forestière elle-même, qui est d'ailleurs à l'origine d'un grand nombre de défaillances conduisant aux violations de la réglementation.

- Pour les administrés, les sanctions à ces violations sont soit pénales, soit civiles soit administratives ;
- Pour les agents de l'administration coupables de manquements vis-à-vis de la législation forestière, les sanctions encourues vont de peines pénales à des sanctions disciplinaires, telles que prévues par les textes y étant relatifs.

En matière forestière, et spécifiquement dans le traitement des infractions, les agents en charge du contrôle qui ne rempliraient pas leur obligations, telles que prévues par la Loi et ses décrets d'application, peuvent faire l'objet d'actions disciplinaires. En RDC, le régime de sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires est prévu par une réglementation générale¹, et par des dispositions spécifiques pour l'administration forestière².

L'application de sanctions disciplinaires prévues est une part importante des solutions nécessaires à l'amélioration de la gouvernance, d'autant plus que la RDC dispose d'un système dualiste bien adapté. Les autorités habilitées à entreprendre ce type d'action à l'encontre des OPJ de la DCVI sont à la fois les chefs hiérarchiques administratifs et les chefs hiérarchiques judiciaires.

Ces sanctions disciplinaires sont susceptibles de s'appliquer à tous les fonctionnaires de l'Etat et toucher également les hautes autorités administratives et judiciaires qui tolèrent ou laissent perdurer les cas avérés de faute ou de manquement de leurs subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions.

²⁵ Ordonnance 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat et Ordonnance N°85-193 du 7 août 1985 portant dispositions spéciales relatives au régime disciplinaire du personnel de carrière des services publics de l'Etat.

²⁶ Article 18 de l'arrêté 104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière et article 57 de l'arrêté 102 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les formalités de contrôle forestier.

Au-delà des sanctions disciplinaires, il importe également de revoir le traitement des OPJ affectés au contrôle forestier spécifiquement pour le valoriser, afin non seulement d'obtenir de meilleurs résultats, mais aussi pour réduire les risques de tentatives de corruption venant des opérateurs économiques qu'ils doivent contrôler (voir Encadré 6 ci-dessous).

ENCADRE 6 : L'IMPORTANCE DE VALORISER LES OPJ

Du fait de l'éloignement des sites d'exploitation et du très fort contexte de corruption de la RDC, les contrôleurs forestiers doivent faire preuve d'un grand professionnalisme. Les inspecteurs OPJ du MECNT font face à des contraintes financières, logistiques et matérielles importantes. Un inspecteur OPJ gagne officiellement en moyenne 65 000 CDF, soit environ 53 euros par mois. Ces conditions de traitement compliquent la bonne conduite des opérations de contrôle et de suivi des infractions forestières. Les lacunes en formation des OPJ et le cloisonnement de la structure administrative contribuent davantage à cette impression de laisser pour compte des services en charge du contrôle au niveau central et dans les coordinations provinciales.

Dans un contexte comme celui-là, il est difficile pour les quelques éléments jeunes et formés d'imaginer faire carrière dans ce système où le gros de l'effectif est vieillissant, en situation de précarité, dévalorisé et démotivé (70% des candidatures reçues par l'OI au poste d'expert forestier étaient issues du MECNT).

Pour remédier à cette situation, il importe de :

- Revaloriser le travail des agents en établissant au préalable une série de procédures internes au sein du MECNT, visant à clarifier les organigrammes, définir des fonctions, appliquer les règles administratives incluant un barème de sanctions ;
- Organiser le travail avec soin. Trois critères semblent indiqués dans ce cas : cohérence ; approche orientée vers les résultats ; système d'évaluation des cadres et agents intégrant des formes de primes.

L'évaluation est un processus clé de l'appréciation des performances et des compétences d'un service, d'une structure ou d'une personne. À ce jour, la seule évaluation qui se ferait au sein de la DCVI est la notation administrative effectuée dans toutes les administrations congolaises et qui correspond plus à la gestion de carrière des fonctionnaires qu'à une évaluation des compétences et performances. Des systèmes d'évaluation qualitative, de planning et de suivi d'activités diminuent l'impact possible d'influences individuelles et refocalisent sur la performance de la fonction remplie. Il permet d'assainir les relations hiérarchiques, en garantissant à chaque agent que son évaluation ne dépend pas uniquement de son supérieur hiérarchique.

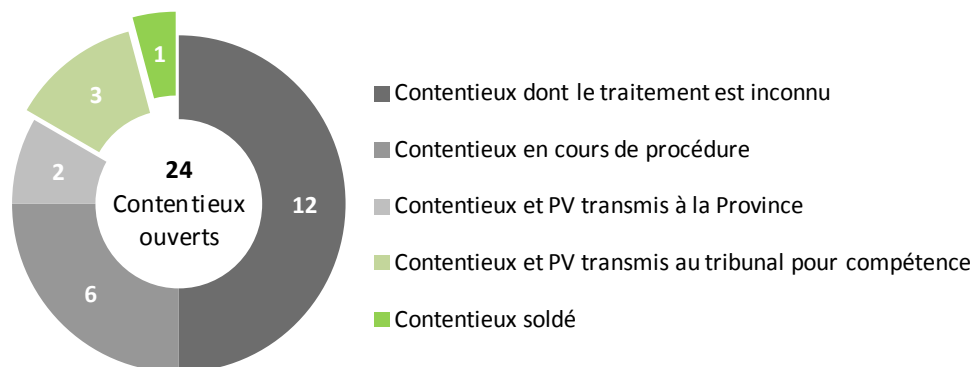
Autant l'importance de récompenser les agents méritant est avéré, autant il importe d'appliquer des sanctions administratives de façon suffisamment dissuasive à l'encontre d'agents n'ayant pas effectué leur travail ou soupçonnés de collusion, de fautes lourdes, de manquements déontologiques et éthiques.

L'efficacité du contrôle forestier repose sur la mise en commun des facteurs humains, techniques et financiers. La défaillance d'un de ces facteurs peut gravement compromettre cet objectif. L'OI-FLEG a constaté que le contrôle forestier en RDC ne remplit aucun de ces critères pour être efficace. Les OPJ en nombre insuffisant et mal formés manquent du strict minimum pour exécuter leur mission (l'OI-FLEG a dû prendre en charge tous les frais liés aux quatre missions conjointes qu'il a effectué avec la DVCI). Cette situation de précarité du contrôle et des OPJ est de nature à compromettre l'objectif de lutte contre l'exploitation illégale. En guise de solution, l'OI-FLEG a proposé des actions correctives, notamment le renforcement de capacités de contrôle et de respect des procédures contentieuses par la formation et le recyclage du personnel concerné, ainsi que l'élaboration et l'application d'un code de déontologie assorti de mesures incitatives en leur faveur.

4.3 UN SYSTEME JUDICIAIRE DEMANDEUR DE CONTENTIEUX

La voie juridictionnelle n'est pas suffisamment mise à profit pour le traitement des contentieux forestiers²⁷ alors même que la voie transactionnelle, à priori privilégiée par les OPJ et les contrevenants en matière forestière, n'est pas respectée²⁸. Pour les quelques cas connus ayant fait l'objet de saisie des juridictions, la solution apportée n'est pas systématiquement communiquée à l'administration forestière qui, dans la plupart des cas, est partie prenante au conflit (voir Graphique 6).

GRAPHIQUE 6 : NIVEAU DE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX ISSUS DES MISSIONS AVEC L'OI



L'OI s'est confronté à plusieurs reprises à l'opacité du système de suivi des contentieux forestiers. Les OPJ doivent pourtant contribuer activement à la transparence du contentieux puisqu'ils ont l'obligation de documenter rigoureusement leur travail (voir Encadré 7).

ENCADRE 7 : LA TRANSPARENCE DU CONTENTIEUX

La transparence du contentieux forestier s'entend de l'ensemble des mécanismes mis en place par l'administration pour traiter les litiges en toute indépendance de manière à produire les résultats fiables, précis et exhaustifs qui doivent être disponibles et accessibles. Un système de suivi basé sur la documentation des infractions est donc nécessaire. Deux types de documents sont pourtant prévus :

Les documents légaux :

- Les rapports de mission de contrôle forestier
- Le PV de constat d'infraction
- Les PV relatifs à l'exercice des mesures conservatoires (arrêt des travaux, saisie, gardiennage...)
- Le PV de transaction et la note technique le cas échéant
- Le registre général du service en charge du contrôle forestier (DCVI)
- Le registre individuel de l'OPJ

Les documents relevant du système de suivi interne :

- La fiche de suivi des infractions forestières
- La fiche de suivi des transactions forestières
- Le sommier des infractions forestières décrivant la situation de traitement des infractions constatées sur une période donnée (à publier sur une grande échelle de temps)

Soi-disant pour éviter le risque d'une perte de suivi du contentieux, des OPJ s'abstiennent très souvent de transmettre les dossiers contentieux devant les juridictions. Ils demandent alors aux contrevenants de leur payer directement des « amendes transactionnelles ». Ces pratiques qui s'assimilent à de la corruption violent complètement le droit existant et empêchent la justice d'opérer normalement.

²⁷ Note de briefing n°3 sur le PVCI, OI-FLEG RDC, juin 2012, www.observation-rdc.info

²⁸ Note de briefing n°6 sur la transaction forestière, OI-FLEG RDC, novembre 2012, www.observation-rdc.info

Cette privation de contentieux au système judiciaire est grave et très préjudiciable car malgré des lacunes importantes, la réglementation présente des aspects positifs (voir Encadré 8) en disposant notamment d'un arsenal de mesures répressives adapté à chaque partie.

ENCADRE 8 : UN REGIME DE SANCTIONS A AMELIORER

Le secteur forestier de la RDC est soumis à un régime de sanctions partiellement déficient. D'un point de vue purement réglementaire on observera :

Comme **points positifs** :

- L'existence d'une réglementation rendant possible l'application de sanctions administratives strictes allant jusqu'au retrait du titre à un exploitant en cas de non-respect des obligations fiscales, environnementales ou sociales ;
- L'existence de sanctions disciplinaires pour les agents de l'administration coupables de fautes dans l'exercice de leurs fonctions.

Comme **point négatif**, le régime de sanctions pécuniaires apparaît largement inapproprié :

- Aucune base au calcul des dommages et intérêts n'est prévue ;
- Le montant des sanctions pécuniaires est encore et systématiquement sous-estimé par une erreur de calcul de conversion en francs-constants ;
- Les amendes prévues sont relativement faibles.

En matière forestière, une même infraction peut prendre des proportions extrêmement différentes. Alors que la sanction est principalement le rôle de l'amende, le coût du préjudice lui doit normalement être réparé par le versement de dommages et intérêts. Or l'absence de grille de calcul des dommages et intérêts dans la réglementation forestière congolaise fait tendre le risque permanent que des parties rendues coupables d'infractions forestières (comme de coupe illégale par exemple) se voient infligées des sanctions pécuniaires très largement inférieures aux profits qu'elles auraient déjà pu réaliser.

Une note de briefing spécifique sur l'évaluation des amendes et des dommages et intérêts est librement consultable en ligne via le site www.observation-rdc.info²⁹

²⁹ www.observation-rdc.info/documents/Note_DI_OIFLEG_RDC_REM_5_2012.pdf

5 PREPARATION AU FLEGT

5.1 GAGNER LA CONFIANCE DU PARTENAIRE GOUVERNEMENTAL

Malgré les efforts entrepris pour assainir le secteur forestier, l'exploitation forestière illégale demeure l'un des principaux problèmes de gouvernance forestière du pays. En réponse à cela, et dans le but de renforcer les mesures de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui y est associé, la RDC s'est engagé dans les négociations en vue de signer avec l'Union Européenne un Accord de Partenariat Volontaire relatif à l'application des législations forestières, la gouvernance et le commerce du bois (APV-FLEGT).

PHOTO 2 : LA DCVI ET L'OI EN MISSION DE TERRAIN³⁰



L'OI-FLEGT est une initiative qui vise des améliorations du cadre institutionnel, en préfiguration de la mise en œuvre de l'APV-FLEGT. Elle se focalise sur la gouvernance tant au niveau du contrôle forestier que de la détection et la répression des illégalités forestières. L'objectif est d'assurer que les informations recueillies par l'OI-FLEGT soient disponibles pour les gouvernements avant que les licences soient attribuées, afin qu'ils puissent prendre des actions correctives, ainsi que pour l'organe auditeur prévu avant ses vérifications ponctuelles. A travers l'OI-FLEGT, le gouvernement de la RDC entend donc clairement rétablir un climat de confiance avec son partenaire avant la signature de l'accord.

³⁰ Mission conjointe DCVI-OI à Nteno, Province de Bandundu

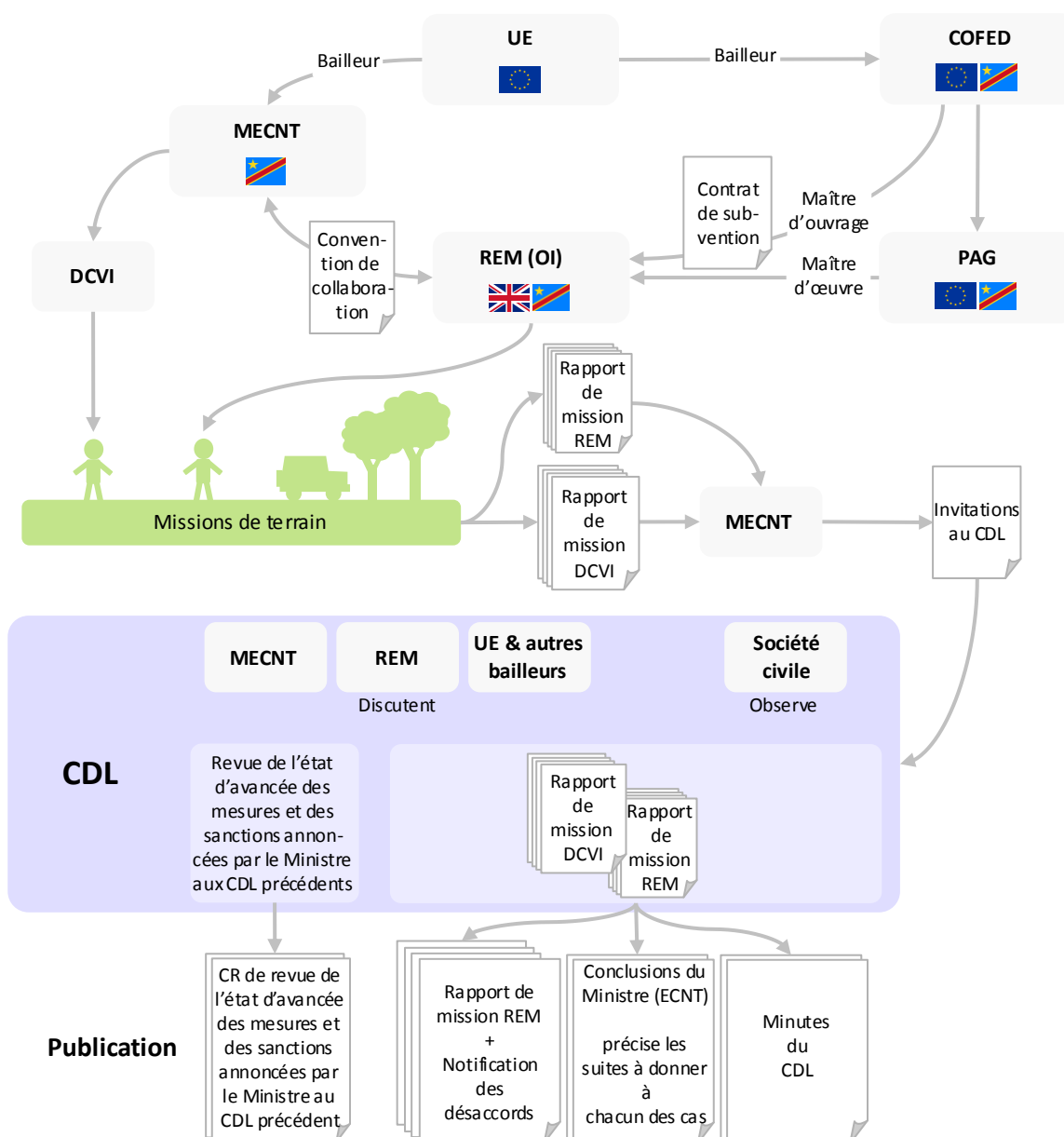
5.2 L'OI INSTALLEE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

L'OI est, selon la réglementation³¹ forestière de la RDC, partie prenante au contrôle forestier en vue d'en garantir la crédibilité : il est donc associé aux missions de contrôle forestier. Néanmoins, le cadre d'examen de ses rapports de mission était restreint. L'OI-FLEG a donc demandé que ce cadre soit révisé par arrêté ministériel en l'ouvrant aux partenaires techniques et financiers, ainsi qu'à la société civile nationale.

OBSERVATION DU PROCESSUS DE MISE EN PLACE D'UN COMITÉ DE LECTURE DE L'OI OUVERT : UN RESULTAT MAJEUR DU PROJET

Les rapports de mission de l'OI-FLEG sont examinés conformément au nouvel arrêté³², avant d'être publiés.

FIGURE 7 : LE PROCESSUS DE RÉDACTION ET DE DISCUSSION DES RAPPORTS DE MISSION



³¹ Article 49 de l'arrêté ministériel n°102/cab/ min/ecn-t/15/jeb/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier

³² N°032/CAB/MIN/ECN-T/10/BNME/012 du 16 octobre 2012 modifiant et complétant l'arrêté ministériel N°102/ CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier

Un retard considérable (12 mois) entre la transmission du premier rapport de mission et la tenue du premier Comité de Lecture a été observé ; pour cause, la réticence affichée par le MECNT au départ pour intégrer la société civile et les partenaires techniques et financiers parmi les membres de la commission pour palier au besoin de transparence tel que formulé par l’OI-FLEG.

ENCADRE 9 : RETARD DANS LA TENUE DE COMITE DE LECTURE

Les termes de référence de l’OI prévoient un Comité de Lecture de ses rapports de mission ouvert à la société civile et à la communauté des bailleurs. L’OI a commencé à solliciter le ministère sur la mise en place d’un CDL dès le retour de sa première mission, début août 2011. Un projet d’arrêté portant mise en place d’un CDL avait été transmis officiellement au ministère mais, en octobre 2011, une réunion tenue sous l’autorité du Directeur de cabinet s’était soldée par un constat de désaccord, le Ministère refusant la présence de la société civile et des bailleurs au CDL, à l’encontre des Termes de Référence adoptés par ce même ministère.

En 2012, les actions en faveur de l’ouverture du CDL se sont intensifiées. L’OI a notamment adressé au Ministère de nouveaux argumentaires. Un travail de sensibilisation a également eu lieu auprès des bailleurs bilatéraux. Notamment, une demande formelle d’adhésion au CDL a été faite par l’Ambassade de Norvège, le 15 mars 2012. En parallèle de nouvelles rencontres avec le Cabinet et le Ministre ont eu lieu. Le 19 avril 2012, le Ministre sortant s’était prononcé en faveur de l’ouverture du CDL et avait expressément demandé à son Cabinet de procéder à la révision de l’arrêté 102 à ce sujet. Le Ministre a quitté ses fonctions deux semaines après et cela n’a pas abouti. Lors de la réunion de l’OI les 17 et 18 juin 2012 « Panorama – Perspectives », l’ensemble des partenaires (UE, Banque Mondiale, Société civile, GIZ, Directeurs de la DGF et de la DIAF, etc.) ont de nouveau été informés et interpellés, ainsi que lors d’une « table verte » réunissant les responsables techniques des programmes forestiers, le 3 juin 2012. La transition, et finalement l’arrivée d’un nouveau Ministre, a été longue. Le 11 mai 2012, le PAG a fait une demande formelle au nouveau Ministre d’ouvrir le CDL. Finalement, le 3 août, une rencontre avec le nouveau Ministre s’est soldée par un nouvel engagement à ouvrir le CDL. Le 17 septembre 2012, l’OI a été contacté par les juristes du Ministère afin de commenter un projet d’arrêté censé ouvrir sa composition. Le 16 octobre 2012, le projet d’arrêté ouvrant le comité de lecture a finalement été adopté et celui-ci a enfin eu lieu en décembre 2012.

Le long désaccord sur ce point, au-delà d’avoir porté préjudice au corps de l’approche d’OI - l’examen des rapports de mission - a remis en question le principe même de transparence de l’approche OI en RDC, tel que mise en œuvre sur ce modèle dans d’autres pays de la région.

Les cinq rapports de mission produits par l’OI-FLEG RDC ont ainsi été examinés par la commission ad hoc, ouverte aux partenaires techniques et financiers et à la société civile nationale en tant qu’observateurs, les 3, 5, 7 et 14 décembre 2012 et peuvent dès lors être publiés, conformément aux termes de références de REM et l’arrêté 032 sus cité.

Par ailleurs, ces séances d’examen des rapports de l’OI ont permis aux membres de la commission de mieux comprendre le travail de l’Observateur Indépendant et son importance dans le cadre de la lutte contre l’illégalité forestière. Ces rapports devront permettre au MECNT, comme l’a souligné la délégation de l’Union Européenne en RDC, représentant le partenaire technique à cette commission, de savoir quel est le regard de l’extérieur sur la manière dont les choses sont menées, et aussi d’avoir des clarifications objectives sur des situations d’illégalités généralisées, tel que l’utilisation abusive des permis de coupe artisanale de bois, ainsi que de stimuler l’amélioration du cadre juridique de l’exploitation forestière.

La commission ad hoc, à l’issue de l’examen des rapports, a formulé des recommandations, des mesures à prendre et des actions à mener relativement aux défaillances de l’administration quant au respect de la législation forestière et à la gouvernance tel qu’observé par l’OI-FLEG REM au cours de ces deux dernières années en RDC. Ses conclusions feront également objet de publication, de même que les mesures effectivement prises pour améliorer la situation de la gouvernance, le cas échéant, sur le site de l’Observateur Indépendant.

Le Comité de Lecture, cadre d’échanges ouverts, est un outil qui permet d’évaluer la transparence dans la communication et la gestion de l’exploitation forestière. C’est un des éléments de base de l’observation indépendante telle que menée par REM.

Tous les rapports de missions de terrain sont consultables en ligne via le site www.observation-rdc.info

5.3 RÔLE FUTUR DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS L'OI

IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le projet OI-FLEG a eu le mandat, dans le cadre de sa mission, de mettre à la disposition de la société civile congolaise l'opportunité et les moyens de réfléchir à sa perception de l'avenir de l'OI en RDC. Ceci répond également au souhait continu des bailleurs d'augmenter l'appropriation de l'OI-FLEG par la société civile.

Un atelier a été organisé par l'OI les 13 et 14 septembre 2012 par REM, avec la facilitation du Réseau des Ressources Naturelles (RRN)³³, autour d'une trentaine de représentants d'OSC congolaises sélectionnées pour la proximité de leurs travaux avec l'observation indépendante, afin de réfléchir à une stratégie³⁴ et à une feuille de route. Sur la base d'une étude préparée par un consultant indépendant, une équipe de suivi avait été mise en place pour valider la stratégie de la société civile.

PHOTO 3 : ATELIER NATIONAL DE CONSULTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SUR LA STRATÉGIE RELATIVE À L'OBSERVATION INDÉPENDANTE



Un comité de finalisation de la stratégie d'observation indépendante de la législation et de la gouvernance forestière des organisations de la société civile en RDC s'est réuni en janvier 2013, et a procédé à la priorisation des activités pour 2013 ainsi qu'à la constitution d'une plateforme de discussion. Ce groupe de travail a exprimé le souhait de s'intégrer au sein de la plateforme de négociation des APV-FLEGT de la société civile.³⁵

Les OSC ont décidé pour 2013 de se concentrer sur les actions suivantes :

- La formation (renforcement des capacités en OI : aspect social et juridique ainsi que les règles d'exploitation forestière) pour ceux qui en ont besoin ;
- L'exécution de premières missions pour les autres ;
- Un ou des accords de partenariat entre les OSC pour la coordination d'activités l'OI ;
- Une réunion de bilan annuel.

Par ce processus, REM a réuni les conditions nécessaires au développement indépendant d'une stratégie par la société civile elle-même. Ce travail doit ainsi permettre une forte appropriation de la stratégie par la société civile congolaise.

Selon l'expérience de REM, le succès de l'Observation Indépendante nécessite de développer une approche fondée sur un véritable engagement du gouvernement. REM remarque que cette dimension n'a pas été clairement traitée dans la stratégie proposée.

³³ www.observation-rdc.info/documents/RRN_atelier_OI_2012.pdf

³⁴ www.observation-rdc.info/Rapports.html#8

³⁵ www.observation-rdc.info/documents/Validation_Strategie_OI_2013.pdf

FUTUR DE L'OI

Parallèlement aux activités décrites ci-dessus, REM a pu contribuer directement à la formation de spécialistes locaux en matière d'observation indépendante. Le personnel issu de la société civile congolaise, qui compte notamment 2 juristes et 2 ingénieurs forestiers, a ainsi largement contribué à la réalisation de l'ensemble des activités du cœur de l'OI. Au-delà des besoins de maîtrise juridique et technique nécessaires, le personnel formé a également été fortement sensibilisé au niveau de responsabilité, et donc de professionnalisme, requis pour l'exercice d'OI « mandaté » par le gouvernement. Soucieux de capitaliser sur cette expérience unique, ces membres ont alors pris spontanément l'initiative de développer leur propre organisation (voir Encadré 10):

ENCADRE 10 : OBSERVATOIRE DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE (OGF)

L'**Observatoire de la Gouvernance Forestière** en RDC (OGF) est une organisation de la société civile de droit congolais créée en septembre 2012 par le personnel local du projet OI-FLEG mise en œuvre par REM (Resource Extraction Monitoring). Sa création s'inscrit dans le cadre de la pérennisation du concept d'Observation Indépendante par l'entremise de la société civile nationale à l'issue de deux ans du projet. OGF espère exercer ses activités sur toute l'étendue de la RDC.

OGF entend contribuer à l'amélioration de la gouvernance forestière par l'application effective de la législation et de la réglementation existantes en vue de la gestion durable des forêts de la RDC. En dehors de son objectif principal qui est celui de développer et de conduire un monitoring des activités de gestion et d'exploitation des ressources forestières, OGF souhaite appuyer et accompagner les activités de mise en œuvre des accords de partenariat volontaire (APV) et du REDD+ d'une part, et de diffuser des informations et formuler des recommandations pertinentes aux autorités compétentes pour redresser les mauvaises pratiques d'exploitation forestière, d'autre part. Ses principales activités visées sont :

- Publication périodique de notes thématiques sur la gouvernance forestière ;
- Monitoring des activités forestières ;
- Evaluation annuelle de la gouvernance forestière.

Il y a un élan considérable vers l'établissement des OI menées par la société civile dans le Bassin du Congo. Cependant, dans l'ensemble des pays du bassin du Congo, l'expérience technique des OSC nationales en OI est encore naissante et doit être augmentée pour veiller à ce que les OI soient efficaces et crédibles. Certains acteurs de la communauté FLEGT s'inquiètent de la capacité des OSC à mener des actions d'OI crédibles et objectives.

La mise en œuvre d'une OI crédible nécessite en effet des expertises pointues et variées, entre autres :

- Des experts expérimentés ayant reçu une formation solide et spécifique (juristes, forestiers) ;
- Plusieurs années de formation sur le tas « en situation » en sus des ateliers multiples organisés par REM dans la région ;
- Une forte capacité d'investigation et d'analyse, ainsi que de gestion et recoupement de données pointue
- Une connaissance solide de logiciels informatiques variés (SIG, Word, Excel) pour le croisement de données complexes
- Une excellente compréhension des enjeux nationaux ainsi que des processus forestiers au niveau de la sous-région ainsi qu'au niveau international.
- Une forte capacité de dialogue avec des acteurs très variés, dont les représentants du gouvernement, secteur privé, la société civile et les bailleurs
- Une forte capacité de gestion et d'administration, étant donné la complexité de la logistique, les risques et les coûts important des activités, dont les missions de terrain

Ces expertises ont par le passées été partagées par des experts nationaux et internationaux, toutefois un processus de passation a été engagé par REM depuis une décennie vers les experts de la sous-région.

C'est donc pour répondre à ce besoin d'appui technique et stratégique complexe en OI, qu'une organisation sous-régionale nommée Field Legality Advisory Group (FLAG) a été constituée. Les

organisations nationales de la société civile dans la région souhaitant effectuer une OI bénéficieront ainsi, par la création de FLAG, du renforcement de capacités technique nécessaire. Le contrôle de qualité des OI mené par les OSC et un lien entre les initiatives augmentera également la fiabilité des informations issues des OI, permettant leur exploitation par les acteurs du FLEGT.

ENCADRE 11 : FIELD LEGALITY ADVISORY GROUP (FLAG)

Field Legality Advisory Group (FLAG) est une ONG à vocation sous régionale, spécialisée dans le domaine de la promotion de la transparence et la bonne gouvernance dans le secteur forestier. FLAG a été créée et mise en place sous l'impulsion de REM dans le contexte de la restructuration de l'intervention des Partenaires Technique Financiers dans les pays du bassin du Congo. La vision de FLAG est de pérenniser l'approche et le concept OI-FLEG développé par des ONG internationales.

L'approche se veut novatrice dans le sens qu'elle allie le renforcement des capacités des différentes parties prenantes à la diffusion pour un large public, des informations fiables et objectives sur les activités de suivi du respect et de l'application des lois forestières en Afrique. FLAG est composé d'expert, forestiers et juristes, pionniers de l'OI en Afrique employés par Forests Monitor et REM, des ONG britanniques qui ont conduit durant plus d'une décennie des projets d'OI-FLEG au Cameroun, en RDC et au Congo .

Le schéma ci-dessous prévoit une participation accrue d'une organisation régionale dans l'OI-FLEG, une interaction plus étroite avec les OSC nationales de monitoring, et une action réduite, plus globale et stratégique de REM. Cette approche représente une passation de la responsabilité de REM, une organisation basée dans le Nord, vers les acteurs régionaux et nationaux.

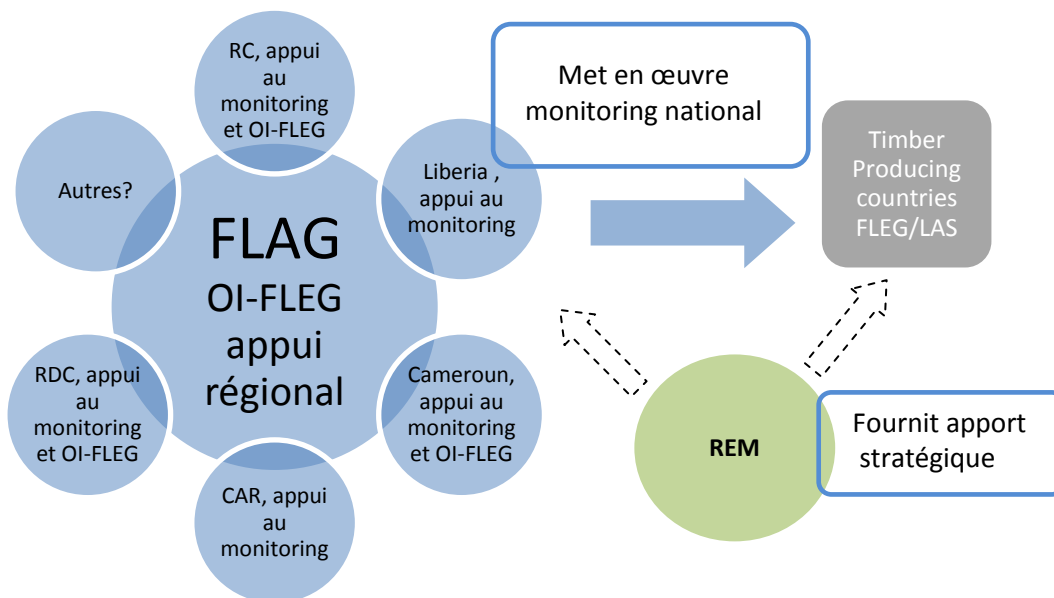


PHOTO 4 : L’OI EN MISSION CONJOINTE AVEC LA DCVI DANS LA PROVINCE DE L’EQUATEUR



5.4 AVIS DE L’OI SUR LES DEFIS A RELEVER PAR LA RDC VERS LES APV

La RDC s’est engagée dans le processus de négociation d’un Accord de Partenariat Volontaire avec l’UE depuis octobre 2010. Pour des raisons inexplicables, ce processus a été interrompu de septembre 2011 à août 2012, occasionnant ainsi un allongement des délais dans la réalisation de certaines activités prévues dans la feuille de route indicative arrêté lors de la première session de négociation en février 2011. Au vu du retard accumulé, il est peu probable qu’en mars 2013, date d’entrée en vigueur sur l’espace européen du règlement sur le bois de l’UE (RBUE) entraînant des restrictions d’importation sur le marché européen, la RDC soit prête ou du moins que la légalité du bois provenant du pays puisse être aisément vérifiée.

FIGURE 8 : CHRONOLOGIE DE L’APV EN RDC



Voir Annexe 4 pour plus de détails

Les obstacles les plus importants à la signature d’un accord ne sont pas tant au niveau du processus de négociation lui-même, mais plutôt au contexte institutionnel et juridique dans lequel se déroule

l'exploitation forestière en RDC. Sur la base de textes transitoires contraires au code forestier de 2002, l'administration entretient une dualité de régime d'exploitation, ce qui rend difficile la conception d'une grille de légalité fiable et d'un système de traçabilité véritable des bois artisanaux notamment (voir Encadré 10 ci-dessous).

ENCADRE 12 : L'ACCES AU MARCHÉ INTERNATIONAL DU BOIS DE L'EXPLOITATION ARTISANALE – UNE QUESTION CLE A TRANCHER POUR L'APV^{36,37}

Le bois issu de l'exploitation artisanale est susceptible d'être exporté. La loi forestière en tout cas ne l'interdit pas et même si elle ne se prononce pas explicitement à ce sujet, elle donne des signaux en faveur de l'exportation des produits obtenus par un permis de coupe artisanale de bois.

La réglementation permet à l'exploitant artisanal qui le sollicite, d'obtenir une autorisation d'exportation du bois d'œuvre au même titre qu'un exploitant industriel ou qu'un simple opérateur économique. Selon la Loi, les artisanaux, qui sont nécessairement des exploitants nationaux dûment autorisés, sont soumis à la même obligation que les détenteurs des unités de transformation opérationnelles. Ceux-ci sont contraints de respecter un ratio maximum d'exportation de bois grume correspondant à 30% de leur production totale annuelle.

Cette question de l'ouverture de l'exploitation artisanale à l'exportation renvoie à plusieurs problématiques et en premier lieu desquelles, celle de l'absence de politique forestière nationale. Le non-respect généralisé de la légalité dans l'exploitation forestière artisanale représente un vrai risque pour les APV, mais paradoxalement, avec cette grande porte ouverte à l'exportation, l'exploitation artisanale légale pourrait elle-même finir par représenter un risque pour les forêts du pays dans l'état actuel de la réglementation en la matière.

La traçabilité des bois est rendue difficile en RDC à cause de la non maîtrise des flux nationaux et transfrontaliers du bois d'œuvre et de ses produits dérivés. La chaîne de contrôle physique étant défaillante, l'origine des bois n'est pas toujours connue. Par ailleurs, les autorisations d'exploitation sont délivrées sans contrôle, dans des conditions d'irrégularités criantes. L'élaboration d'une grille de légalité et d'un système efficace de traçabilité s'avère donc très hypothétique pour la partie congolaise. Des outils élaborés dans un tel contexte présenteraient le risque d'être déconnectés de la réalité, non opérationnelle et inadaptée à la mise en œuvre des accords (voir Encadré 11).

ENCADRE 13 : LES RISQUES D'UNE MAUVAISE MISE EN APPLICATION DES APV

Les Accords de Partenariat Volontaires (APV) sont une grande chance à saisir pour la RDC. Ils doivent permettre de soutenir un ensemble de réformes qui seront très utiles à un secteur forestier encore déficient. A quelques mois de l'entrée en vigueur du Règlement Bois de l'Union Européenne (RBUE) qui interdira l'entrée de bois non prouvé légal sur le marché européen, des réformes semblent indispensables pour garantir que la filière bois d'exportation vers l'UE puisse répondre en tous points aux exigences de la Loi congolaise et de ses textes d'application.

L'OI a constaté que la filière bois est entachée d'illégalités dès les étapes préliminaires à l'exploitation (aménagement et acquisition de titres et de permis par exemple). Au sens strict de la Loi, un permis délivré par l'autorité compétente est pourtant invalide si toutes les conditions préliminaires à son acquisition n'ont pas été dûment respectées. En RDC, en plus des mauvaises pratiques des exploitants, les manquements législatifs et les fautes commises par l'administration apparaissent comme des éléments d'illégalités omniprésents du paysage forestier et ils devraient en cela être pleinement considérés par les APV.

Enfin, se pose ici comme dans d'autres pays exportateurs, la question du poids politique que représenteront les APV au 3 mars 2013, date à laquelle le Règlement Bois de l'Union Européenne (RBUE) doit entrer en vigueur. À compter de cette date, et sans APV ratifiés, ce sont les importateurs européens qui seront responsables juridiquement de prouver eux-mêmes la légalité de leur bois via un système de « diligence raisonnée ». Sans ajustement de la stratégie des APV, cette situation risque de réduire le besoin et donc la volonté du gouvernement à poursuivre les réformes nécessaires au secteur forestier et à l'amélioration de sa gouvernance.

³⁶ Art 11 al 3, arrêté 0011 de 2007 portant réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation de bois d'œuvre.

³⁷ Art 109 du CF

L'engagement de la RDC vers les APV se justifie du fait qu'ils sont une opportunité importante d'échanges commerciaux et une occasion de rectifier ou de corriger les imperfections du système de gestion forestière existant.

Les accords, une fois conclus, engageront légalement la responsabilité des deux parties sur la circulation et le commerce du bois entre la RDC et l'Union Européenne.

Pour la RDC, le dispositif national doit donc être renforcé pour lui permettre d'atteindre ses propres objectifs nationaux en matière de politique forestière, mais aussi de remplir ses futures obligations qui naîtront de l'accord bilatéral. Comme cela est montré dans ce rapport, le renforcement doit se traduire par une amélioration de la gouvernance forestière, par la mise en place d'un système rigoureux de surveillance et de police de l'exploitation forestière, ce en synergie avec les besoins essentiels de développement durable préalablement définis dans le cadre d'une politique forestière à élaborer de manière participative avec tous les acteurs, et surtout avec les communautés locales.

6 CONCLUSION

6.1 DEFIS ET RECOMMANDATIONS

L'ampleur des problèmes d'ordres juridique, technique et politique étant considérable dans la gestion forestière en RDC, un nombre important de recommandations en rapport avec les situations observées ont été faites au cours du projet. Afin de cibler des actions concrètes à mener, l'OI a dégagé 34 recommandations prioritaires à l'intention des autorités (voir Tableau 6).

TABLEAU 6 : RECOMMANDATIONS ET PRIORITES

		Ordre de priorité de la recommandation		
		 Première priorité	 Deuxième priorité	 Troisième priorité
Court terme	1	Prendre une mesure réglementaire pour préciser les modalités d'exploitation artisanale		
	2	Définir le taux de l'acte d'agrément à l'exploitation artisanale		
	3	Cesser de délivrer des ACIBO à des exploitants industriels ayant déjà vu leur titre converti		
	4	Prendre une mesure réglementaire établissant une règle de calcul des dommages et intérêts		
	5	Cesser d'attribuer des PCB à des personnes morales		
	6	Respecter scrupuleusement la procédure d'ouverture du contentieux		
	7	Respecter scrupuleusement la procédure de transaction forestière		
	8	Calculer correctement le montant des sanctions pécuniaires		
	9	Transmettre les PV dans les délais		
	10	Cesser d'attribuer des ACIBO sans preuve de paiement de la redevance de superficie de l'année écoulée		
	11	Calculer correctement la base de taxation de la redevance de superficie		
	12	Calculer correctement la taxe d'abattage		
	13	Mettre en place une mesure réglementaire devant fixer une date limite et ferme au-delà de laquelle tous les titres convertibles qui n'auront pas été convertis retomberont automatiquement dans le domaine privé de l'Etat		
	14	Mettre en place une base de données simplifiée relative aux informations sur le contentieux forestier		
	15	Prendre une mesure mettant fin à l'incohérence réglementaire sur la règle de calcul de la taxe de reboisement		
	16	Valider et imprimer de nouveaux formats de PV correspondants aux obligations du code forestier		
	17	Prendre une mesure mettant fin à l'incohérence réglementaire sur la présence des autorités du MECNT sur les sites d'exportation		
	18	Contrôler systématiquement les normes techniques		
Moyen terme	19	Prendre une mesure réglementaire pour définir les modalités d'attribution des concessions de communautés locales		
	20	Définir les modalités d'exploitation des concessions de communautés locales		
	21	Redéfinir des procédures d'exportation du bois d'œuvre (abrogation de l'arrêté 011)		
	22	Produire les documents d'exploitation et les mettre à disposition gratuitement aux exploitants		
	23	Produire les cartes des allocations forestières		
	24	Communiquer publiquement et régulièrement l'ensemble des informations en possession de l'administration forestière (données d'exploitation, exportation, contrôle, contentieux)		
	25	Faire appliquer la taxe d'abattage au bois issu des concessions industrielles		
	26	Adopter et mettre en pratique le manuel de procédures de contrôle forestier		
	27	Faire appliquer sans délais les mesures disciplinaires requises à l'encontre des agents de l'administration ayant été rendus coupables de faute		
	28	Prendre une mesure réglementaire pour fixer le taux du permis de déboisement		
	29	Respecter la périodicité du contrôle forestier		
Long terme	30	Prendre une mesure réglementaire devant définir et organiser le découpage forestier (zonage)		
	31	Définir le plan forestier national		
	32	Réunir les conditions nécessaires à l'évolution d'APJ en OPJ		
	33	Adopter des mesures logiques et transparentes permettant d'organiser le travail entre les différentes structures impliquées dans la gestion forestière		
	34	Harmoniser le CF avec la constitution de 2006		

Comme le montrent le Tableau 6 et la Figure 9 ci-dessous, la majorité des recommandations peut être mise en œuvre à court-terme. Il s'agit surtout d'actions de changement de pratiques qui sont d'application immédiate et qui relèvent plus de la volonté politique que de moyens.

FIGURE 9 : TEMPS NECESSAIRE A LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

Thème général des recommandations	Temps nécessaire à la mise en œuvre des recommandations		
	Court terme	Moyen terme	Long terme
	Conformer la Loi à la Constitution		
Conformer les textes d'application à la Loi	1 2 6 7 9 12 13 15 17 18	19 28 29	30 31
Conformer les pratiques de l'administration à la Loi et à ses mesures d'application	3 5 8 10 11 14	22 23 27	
Améliorer la réglementation pour permettre un fonctionnement et une gestion normalisée du secteur forestier	4 16	20 21 25	
Améliorer les procédures internes pour permettre un fonctionnement et une gestion normalisée du secteur forestier		24 26	32 33

La prise en compte de ces recommandations dépend également du degré de responsabilisation des différentes parties prenantes à la gestion des ressources forestière. Ici, le Ministre de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme a la plus grande responsabilité (voir Tableau 7). Il doit impulser les réformes et les ajustements bénéfiques à l'amélioration de son secteur. Par ailleurs, une conscientisation vis-à-vis des conséquences des actes que les différentes autorités peuvent poser sur l'exploitation forestière doit être développée.

TABEAU 7 : RESPONSABLES DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

	MECNT				Prés. de la Rép.	Prem. Minis.	Min. des Finan.		MECNT				Prés. de la Rép.	Prem. Minis.	Min. des Finan.
	Minis.	DGF	DIAF	DCVI					Minis.	DGF	DIAF	DCVI			
1															
2															
3															
4															
5															
6															
7															
8															
9															
10															
11															
12															
13															
14															
15															
16															
17															
18															
19															
20															
21															
22															
23															
24															
25															
26															
27															
28															
29															
30															
31															
32															
33															
34															

6.2 PERSPECTIVES

Malgré tous les efforts consentis par l'Etat congolais, de véritables améliorations tardent encore à être perceptibles, comme le démontre le temps que prends le processus de conversion des anciens titres en contrat de concession forestière. Ce *status quo*, favorable aux anciennes pratiques, plonge la gestion forestière en RDC dans une situation d'illégalité généralisée, en l'absence de mesures de transition.

Les aspirations de gestion durable des ressources forestières, de création d'emplois, de lutte contre la pauvreté et de développement en général, véhiculées par la promulgation du code forestier de 2002, semblent vaines. Il est vrai que le MECNT souffre de réels problèmes de financement et de formation, mais une volonté politique forte permettrait de parvenir à la mise en œuvre effective des dispositions du code forestier, et de se tourner résolument vers une gestion durable du secteur forestier (voir Encadré 12).

ENCADRE 14 : LA RDC PEUT SAISIR SA CHANCE

La RDC a vécu plusieurs années de conflit, ce qui a conduit ses forêts, comme les politiques qui leur sont liées, dans une situation chaotique. Des titres forestiers qui avaient été attribués sous un système dictatorial ont été exploités dans des conditions de manque de transparence. Or, les forêts du pays, estimées à 135 millions d'hectares, représentent 50% des forêts pluviales humide africaines et 7% des forêts tropicales du monde. Malgré cette pression subie par les forêts de RDC, le niveau de déforestation reste relativement limité (en comparaison à l'échelle mondiale), et la RDC a aujourd'hui une chance historique inédite pour réussir l'équation que d'autres n'ont pas pu réussir :

- Conserver sa biodiversité sur de très grandes surfaces ;
- Garantir les droits des communautés ;
- Générer de la richesse, de l'emploi et de fortes recettes fiscales moteur du développement.

L'expérience tirée d'autre pays de la sous-région indique que l'ouverture des forêts à l'exploitation industrielle conduit parfois à une déforestation massive, du fait de l'absence d'un cadre strict relatif à leur exploitation et un manque de contrôle sur la durabilité de leur gestion et les retombées économiques et sociales. La RDC a une chance à saisir en évitant les pièges dans lesquels divers pays sont tombés au moment précis où plusieurs bailleurs et mécanismes spécifiques (APV FLEGT et REDD+ par exemple) peuvent soutenir largement ces réformes. Il importe donc d'attirer l'attention des décideurs nationaux et des représentants de la communauté internationale pour trouver des solutions politiques efficaces, car dans le cas contraire, les forêts de la RDC seront alors destinées au même avenir que celle de ces pays jadis forestiers, où les forêts ont été progressivement réduites et converties.

Dans son exposé des motifs, le code forestier, exprime la volonté du législateur de permettre « à l'administration forestière de contribuer substantiellement au développement national ; et aux populations riveraines de participer activement à la gestion des forêts pour tirer un bénéfice légitime ». Pour mettre en œuvre cette vision et permettre que la forêt profite réellement à l'Etat et au peuple congolais, la RDC devra observer scrupuleusement l'esprit du code forestier relatif au développement et à la lutte contre la pauvreté en :

- Garantissant le respect des clauses sociales par les exploitants ;
- Combattant l'exploitation forestière illégale en donnant la priorité aux 3 axes de préparation de l'APV FLEGT ;
- Développant un système de statistique fiable sur la production et le recouvrement de taxes ;
- Garantissant un contrôle et un système de suivi de contentieux dissuasif.

ANNEXES

ANNEXE 1 : ILLEGALITES RECURENTES - DETAILS

	Illégalités récurrentes	Réglementations bafouées	Responsables					Exploitations	
			Min. ECNT	DGF	DI/AF	DCVI	FEN	Coord. Prov	Industrielle
1	PCB attribués à des personnes morales	Art 8 arrêté 035							
2	ACIBO attribués sans preuve de paiement de la redevance de superficie de l'année écoulée	Art 6 arrêté 011							
3	ACIBO attribués sans preuve de paiement des frais de mise à jour de la carte d'allocation forestière	Art 6 arrêté 011							
4	ACIBO délivrés à des exploitants industriels ayant déjà vu leur titre converti	Art 6, 7, Arrêté 035							
5	Cartes des allocations forestières non produites	Art 6 arrêté 011; art 73 CF							
6	Documents d'exploitation non mis à disposition gratuitement aux exploitants	Art 50, 54, 60 arrêté 035							
7	Calcul erroné de la base de taxation de la redevance de superficie	Art 121 CF							
8	Calcul erroné de la taxe d'abatage	Art 1 arrêté intermin. 2010							
9	Périodicité du contrôle forestier non respectée	Art 16 arrêté 102							
10	Normes techniques non contrôlées	Art 3 arrêté 102							
11	Procédure d'ouverture du contentieux bafouée	Art 133 CF; art 41 arrêté 102							
12	Procédure de transaction forestière bafouée	Arrêté 104							
13	Transmission de PV hors délais	Arrêté 102, 104							
14	Calcul du paiement des sanctions pécuniaires erroné	Art 143 CF; art 11 arrêté 104							

Détails

- 1 Sur 2010, 2011 et 2012, 221 PCB ont été délivrés à des personnes morales en violation de la réglementation
- 2 Le ministre signe des ACIBO pour les quelles les frais n'ont pas été dûment recouverts
- 3 La DGF reçoit et traite les demandes sans vérifier l'effectivité des paiements de la redevance de superficie
- 4 Les exploitants industriels ayant déjà vu leur titre converti ne peuvent être autorisés à exploiter que via des ACC et non des ACIBO comme c'est le cas actuellement
- 5 Les cartes d'allocations forestières qui doivent servir au futur décapage du domaine forestier ne sont pas produites et ce malgré les paiements effectués
- 6 La production et la fourniture gratuite des documents d'exploitation (carnets de chantier, permis de circulation, bordereaux de dépôts) n'est pas réalisée et semble avoir été tacitement laissée à la charge de l'exploitant
- 7 Le calcul de la redevance de superficie se fait actuellement sur la base de la superficie exploitable alors que ce calcul doit être assis sur la superficie concédée
- 8 Le taux appliqué actuellement pour le calcul de la taxe d'abatage est de 2,5\$/m³ pour le bois ordinaire et de 5\$/m³ pour le Wenge alors que la réglementation prévoit d'appliquer un taux de 1,25% de la valeur Ex Works/m³ de la valeur de l'essence concédée.
- 9 Peu ou pas de contrôles forestiers sont réalisés alors que la réglementation impose que l'administration centrale en effectue au moins 4 par an
- 10 Les contrôleurs se limitent en général au contrôle de la légalité des titres et établissements d'exploitation alors qu'il est précisé que le respect des normes techniques doit aussi faire l'objet du contrôle
- 11 Toutes sortes de PV irréguliers sont dressées à l'exception du procès verbal de constat d'infraction qui est le seul PV pouvant précéder et motiver les autres actes de l'OPJ face à une situation infractionnelle
- 12 Un « PV de redressement » non conforme à la réglementation est couramment utilisé par les OPJ en lieu et place du procès verbal de transaction
- 13 Des PV ne sont pas transmis dans les délais à l'OMP. Dans la pratique les OPJ enfreignent également la réglementation en ne transmettant pas les dossiers d'infraction au Parquet lorsque les contrevenants leurs payent des amendes transactionnelles
- 14 Le calcul des amendes et DI ne tient pas compte de la valeur constante du franc congolais contrairement à l'obligation légale. Par ailleurs, les amendes sont aussi payées en USD contrairement à l'obligation légale

ANNEXE 2 : LACUNES REGLEMENTAIRES - DETAILS

Lacunes réglementaires		Problème		Exploitations		
		réglementaire	Incohérence réglementaire	Industrielle	Artisanale	Comm. locales
1	Absence de mesures devant définir et organiser le zonage forestier					
2	Incohérence réglementaire sur les surfaces maximales autorisées dans les ACIBO					
3	Absence de mesure réglementaire fixant le taux du permis de déboisement					
4	Absence de fixation des modalités d'attribution des concessions de comm. locales					
5	Besoin de précisions sur les modalités d'exploitation de l'exploitation artisanale					
6	Absence de définition des modalités d'exploitation des concessions de comm. locales					
7	Besoin de préciser les procédures d'exportation du bois d'œuvre					
8	Besoin de faire appliquer la taxe d'abattage au bois issu des concessions industrielles					
9	Incohérence réglementaire sur la règle de calcul de la taxe de reboisement					
10	Absence de définition du taux de l'acte d'agrément à l'exploitation artisanale					
11	Incohérence réglementaire sur la présence du MECNT sur les sites d'exportation					
12	Absence de règle de calcul des dommages et intérêts					
13	Absence de plan forestier national					
14	Absence d'harmonisation du CF (Code Forestier) avec la constitution de 2006					
Détails						
1	La programmation géographique est une obligation à la complétion du processus de conversion des titres or elle doit découler de la politique forestière qui n'est pas encore décidée La réglementation actuelle sur les permis de coupe pour les industriels est dualiste et favorise la réglementation des ayants droits d'ACIBO au détriment des détenteurs de titres convertis, ce qui devrait être corrigé. Il n'existe aucune réglementation limitant le nombre d'ACIBO (de 1 000 ha) pouvant être délivrés chaque année, alors que les ACC, qui devraient concerner les détenteurs de titres convertis, sont limités à une superficie correspondant à 1/25 de la surface de la concession					
2	Le taux du permis de reboisement n'est tout simplement pas fixé. En outre, cette taxe est critiquée et paraît compliquée à recouvrer car elle relève d'autres ministères dont ceux de l'agriculture ou des mines					
3	L'exploitation communautaire dans les concessions communautaires n'est pas possible en raison de l'absence des mesures d'application à la Loi					
4	Plusieurs aspects importants devant réglementer l'exploitation artisanale font défaut. Il est nécessaire de définir plus précisément les modalités de l'exploitation artisanale en définissant notamment les outils autorisés pour le débardage des bois					
5	L'exploitation communautaire dans les concessions communautaires n'est pas possible en raison de l'absence des mesures d'application à la Loi					
6	Il existe à l'heure actuelle un besoin important de préciser les procédures de vérification de la légalité du bois à l'export et les règles de conditionnement du bois pour l'export					
7	Le paiement de la taxe d'abattage devrait être étendu aux coupes effectuées dans les concessions forestières détenues par les industriels afin que soit appliqué à ces bois une taxe qui tienne compte des volumes et des essences prélevées					
8	Il existe une véritable incohérence réglementaire sur la règle de calcul de la taxe de reboisement: Selon le CF le taux correspond à 10% du coût de reboisement à l'hectare or dans la pratique, on emploie l'arrêté de 2010. Celui-ci prévoit un taux de 4% de la valeur EWK sur les grumes (sciages non compris) à l'export, et 2%EWK de l'essence Tola					
9	L'agrément à la profession d'exploitant artisanal est indispensable pour permettre la légalité de cette exploitation. Or, à l'heure actuelle, les actes d'agréments ne pourraient pas être délivrés faute d'une réglementation devant fixer son taux					
10	La taxe d'exportation ne peut pas être correctement calculée car la réglementation empêche l'accès aux sites des agents du MECNT compétents pour procéder au calcul					
11	La valeur, même purement marchande, du bois illégalement coupé ne fait pas partie du montant des sanctions pécuniaires de mandées. Cette absence de proportionnalité entre sanctions et importance de l'infraction pousse à l'aggravation des abus					
12	Le plan forestier national doit définir les orientations générales de la gestion forestière (objectifs et actions)					
13	Le Code Forestier doit être harmonisé avec la constitution de 2006 afin de tenir compte du régime de la libre administration des Provinces en vigueur.					

ANNEXE 3 : ENJEUX DES MESURES D'APPLICATIONS A LA LOI SUR LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE - DETAILS

OBJECTIF		
Associer les communautés locales à la gestion forestière		
AVANTAGES	RISQUES	PERSPECTIVES
<ul style="list-style-type: none"> • Impliquer directement les communautés dans l'exploitation des ressources forestières • La police sera assurée par les communautés dans leur concession • Réduire la pauvreté à travers les bénéfices substantiels tirés de l'exploitation de leur forêt 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexpérience des communautés dans les relations formelles avec les tiers (négociation de contrats) • Accaparement de l'exploitation forestière des concessions de communautés par les tiers • Possibilité de blanchiment de bois avec les documents d'exploitation des concessions de communauté locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un système permanent de collaboration entre les communautés et l'administration sur la base du consentement libre informé et préalable (CLIP) • Responsabiliser les communautés pour toutes les activités pouvant se dérouler dans leur concession ou sur la base des contrats passés avec des tiers

	EFFETS		
	AVANTAGES	RISQUES	PERSPECTIVES
Délimiter et définir les forêts de communautés locales	<ul style="list-style-type: none"> • Plus de précisions dans le découpage des espaces pouvant faire l'objet d'exploitation forestière tant par les communautés que par les exploitants artisanaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des concessions forestières industrielles avec les concessions des communautés locales entraînant des conflits • Inexactitude des limites réclamées par les communautés 	<ul style="list-style-type: none"> • Délimitation exacte et définitive des espaces affectés soit à l'exploitation des communautés locales, des exploitants artisanaux et des exploitants industriels (résultat du plan d'allocation des espaces forestier)
Réglementer l'exploitation forestière menée par les communautés locales	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la pression exercée sur la ressource forestière par les communautés par la modernisation des modes d'exploitation (plan d'aménagement) 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté pour les communautés à se familiariser avec les nouvelles modalités d'exploitation forestière 	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter techniquement, juridiquement et financièrement l'exploitation des concessions des communautés locales
Créer un cadre de concertation au sein des communautés locales	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des communautés en entités juridiques pouvant avoir une personnalité juridique compatible avec la gestion communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Emergence des conflits fonciers, de leadership, d'appartenance au groupe et de représentativité dans la communauté 	<ul style="list-style-type: none"> • Conduire la communauté vers un type d'organisation facile, représentative et responsable devant ses membres, pour gérer la concession communautaire
Améliorer le niveau de vie des communautés locales	<ul style="list-style-type: none"> • Les communautés bénéficient directement de toutes les retombées de l'exploitation de leur forêt et peuvent s'auto prendre en charge ou investir dans les infrastructures locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté de gestion des recettes issues de l'exploitation forestière 	<ul style="list-style-type: none"> • Encadrer juridiquement et techniquement la gestion des fonds issus de l'exploitation des concessions de communautés locales
Promouvoir l'exploitation durable des ressources forestières	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration et mise œuvre d'un plan d'aménagement forestier 	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacité financière et technique des communautés à faire face à leurs obligations liées à l'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une assistance gratuite à long terme pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'aménagement • Simplifier le type d'aménagement applicable aux concessions des communautés locales

ANNEXE 4 : CHRONOLOGIE DE L'APV EN RDC - DETAILS

Année	Mois	Activités Prévuees	Activités Réalisées
2011	2	1 ^{ère} session de négociation	1 ^{ère} réunion Commission technique FLEGT
	3		
	4		
	5	Vidéoconférence grille de légalité (concessions)	Travaux sous-commission sur le projet de grille de légalité pour les exploitants industriels
	6	Grille de légalité (concession) système de traçabilité (Vidéoconférence)	Vidéoconférence avec l'UE sur les observations du 1 ^{er} projet de la grille de légalité
	7	Grille de légalité (concession/artisanal/forêts commun.) ; Système de traçabilité; Vérification de la légalité; Produits soumis à autorisation	
	8		
	9	Grille de légalité (concession/artisanal/forêts commun.) ; Système de traçabilité; critère d'évaluation du système de vérification de la légalité; Vérification de la légalité; Produits soumis à autorisation	Travaux sous-commission sur la 2 ^{ème} version de la grille de légalité pour les exploitants industriels
	10	2 ^{ème} session de négociation ; Grille de légalité (concession/artisanal/forêts commun.) ; Système de traçabilité ; critère d'évaluation du système de vérification de la légalité ; Vérification de la légalité : procédures de contrôle ; Produits soumis à autorisation ; Articulation entre les différentes composantes; Introduction aux autres annexes	Suspension des travaux de la commission
	11	Grille de légalité (concession/artisanal/forêts communautaires) ; Préparation du test de terrain ; Vérification de la légalité : procédures de contrôle	
	12		
	2012	1	Test de terrain de la grille de légalité
2			
3		Résultats test de terrain et adaptation de la grille de légalité (concession/artisanal/forêts communautaires) (vidéo conférence)	
4		Procédures de vérification européennes (importation) et format des autorisations ; Introduction au corps du texte ; Audit indépendant ; Mesures complémentaires y compris communication ; Informations rendues publiques(vidéoconférence)	
5			
6		Corps du texte ; Système de vérification de la légalité (SVL); Autres annexes; Comité conjoint; Calendrier de mise en œuvre	
7		3 ^{ème} session de négociation	
8		Système de vérification de la légalité	Désignation nouveau point focal APV FLEGT RDC et reprise réunions commission technique
9		Autres annexes ; Comité conjoint ; Calendrier de mise en œuvre	Adoption de la grille de légalité pour les exploitants industriels ; Elaboration de la grille de légalité pour les exploitants artisanaux
10		Préparation de l'évaluation papier du SVL	
11			
12		Evaluation papier du SVL	
2013	1	Résultats de l'évaluation papier et adaptations	
	2		
	3		
	4	Finalisation des annexes ; Préparation du paragraphe de l'accord et de la mise en œuvre	
	5	Relecture juridique	
	6	Paragraphe de l'accord	

NOTES :

LISTE DES RAPPORTS DE REM SUR L'OI-FLEG

DISPONIBLES SUR WWW.REM.ORG.UK

République du Congo (Brazzaville) 2005-2013

Suite à la publication de **2 rapports de faisabilité par REM** (2005), un projet OI-FLEG est mis en œuvre par Forests Monitor (www.forestsmonitor.org) et REM (2006-2010). La deuxième phase (2010-2013) est également mise en œuvre avec le Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (CAGDF), OSC créée par les experts recrutés par REM. OGF poursuivra l'OI en partenariat avec l'OSC camerounaise FLAG à envergure régionale, composées d'anciens experts en OI de REM.

Publication de **11 rapports annuels et de synthèse** sur les questions de gouvernance et types d'illégalités forestières ; **43 rapports de missions de terrain** concernant chacun entre 1 et 6 titres forestiers, et jusqu'à 13 sociétés forestières pour les missions thématiques ; **5 rapports d'ateliers régionaux** OI-FLEG/Société civile du Bassin du Congo et **6 rapports d'ateliers nationaux** OI-FLEG/Société civile de la République du Congo ; **1 rapport d'atelier national** de 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) congolais sur la gouvernance forestière ; **1 étude sur les taxes forestières** ; et **1 rapport d'analyses et de propositions pour la participation des communautés locales et autochtones à la gestion des concessions forestières** en République du Congo.

République Démocratique du Congo 2010-2013

Suite à la publication d'un **rapport de faisabilité**, un projet d'OI-FLEG est mis en œuvre par REM (2010-2013). L'OSC congolaise OGF et l'OSC camerounaise FLAG à envergure régionale ont été créées par les experts OI-FLEG REM du Bassin du Congo pour poursuivre l'OI.

2 rapports annuels et de synthèse et 7 notes de synthèse thématiques ont été publiés par REM sur les questions de gouvernance et types d'illégalités forestières, ainsi que le rôle de la société civile dans l'OI-FLEG et son avenir ; **4 rapports de missions de terrain** sur les illégalités forestières dans 21 sites d'exploitations ; **1 analyse de la législation forestière** en RDC et **1 manuel de procédures de contrôle forestier** en RDC ; **3 rapports d'ateliers nationaux** OI-FLEG/Société civile de la République Démocratique du Congo ; **1 proposition de stratégie de la société civile sur l'observation indépendante de la législation et de la gouvernance forestière** ; et **1 rapport de faisabilité sur un Système de Surveillance en Direct** sur la géolocalisation d'engins forestiers.

Des recommandations de REM ont également été publiées pour l'Observateur de la conversion des anciennes licences forestières, en octobre 2004.

Cameroun 2005-2009

Un projet OI-FLEG a été mis en œuvre par REM de 2005 à 2009. **20 rapports semestriels et annuels** ont été publiés par REM sur les questions de gouvernance et les types d'illégalités forestières, **86 rapports de missions de terrain conjointes BNC/OI-FLEG concernant chacun entre 1 et plus de 30 titres forestiers** sur les illégalités forestières ; et **5 rapports de missions de terrain indépendantes OI-FLEG** sur les illégalités forestières.

Sri Lanka 2012

3 rapports de REM ont été publiés en 2012 sur l'application de l'approche OI-FLEG à la pêche, le renforcement de la politique de la pêche et l'implication de la société civile dans le monitoring au Sri Lanka ; et **1 rapport de mission pilote de REM** suite à une investigation concernant des illégalités dans le secteur de la pêche au Sri Lanka.

Tanzanie et Liberia 2006, 2009, 2011

3 rapports de mission de faisabilité de REM ont été publiés en 2006, 2009 et 2011 concernant l'établissement de projets d'OI-FLEG, ainsi que des rapports d'ateliers de formation pratique à l'OI-FLEG ; et **1 rapport de mission pilote de REM** suite à une investigation concernant des illégalités dans le secteur forestier en Tanzanie.