



global witness

PO Box 6042
London N19 5WP
Telephone +44 (0)20 7272 6731
+44 (0)20 7272 9478
Fax +44 (0) 7272 9425
email: mail@globalwitness.org
http://www.globalwitness.org

Forêts de RDC : « Vers des normes satisfaisantes de gestion et de gouvernance » ?¹

Résultats de mission et recommandations découlant d'une étude de faisabilité consacrée à l'Observation indépendante forestière en République démocratique du Congo

Décembre 2007

I. Étude de faisabilité menée par Global Witness

Au cours du second semestre 2007, Global Witness a été chargé d'une étude de faisabilité de trois mois consacrée à l'Observation indépendante forestière (OIF)² en République démocratique du Congo (RDC), avec un financement de l'Union européenne. L'objectif de l'étude était d'évaluer, d'une part, la nature et l'ampleur du phénomène que constitue l'exploitation forestière illégale dans certaines zones forestières de la RDC et, d'autre part, l'efficacité et la performance du système de contrôle géré par l'administration forestière congolaise.

L'étude a été effectuée par une équipe composée de trois personnes : un expert en observation forestière de Global Witness et deux membres d'organisations non gouvernementales (ONG) congolaises, l'un étant spécialiste des relations avec la société civile, et l'autre étant expert en droit forestier. Ce processus a donné lieu à des actions typiques pour un processus d'observation indépendante forestière³, à savoir :

- familiarisation avec les problèmes et acteurs clés (représentants du gouvernement ; représentants du secteur privé, de la société civile et des bailleurs de fonds) ;
- sensibilisation à la mission et à la contribution que peut apporter une OIF ;
- collecte d'éléments de preuve par l'intermédiaire de missions sur le terrain organisées conjointement avec les autorités forestières et/ou d'autres acteurs ; et
- incitation à une prise de responsabilité à l'égard des résultats et des actions de suivi par l'intermédiaire d'un processus de validation des rapports.

L'équipe a mené deux missions sur le terrain en accompagnant des inspecteurs de l'administration forestière centrale : la première de ces missions s'est déroulée en août 2007, dans les territoires d'Ubundu, de Banalia, d'Isangi et de Basoko, dans la Province Orientale (nord-est de la RDC, où six permis forestiers et opérations d'exploitation forestière artisanale ont été inspectées) ; la seconde a eu lieu en septembre 2007, consacrée d'une part aux ports de Matadi et de Boma et, d'autre part, aux opérations forestières du Territoire

de Tshela, dans la Province du Bas-Congo (sud-ouest de la RDC).

Le rapport complet de l'étude de faisabilité a été validé par un comité de coordination mis en place par le gouvernement congolais. Il peut être consulté en français à l'adresse www.globalwitness.org/ifm/drc. Les principaux résultats et les recommandations prioritaires sont résumés dans la présente note de synthèse.

Messages clés

- L'absence de contrôles significatifs, l'ambiguïté juridique et le manque de pratiques standardisées entraînent une situation anarchique dans le secteur forestier et offrent un terrain favorable aux pratiques abusives et frauduleuses.
- Les avantages que retirent les communautés dépendantes des forêts du partage des recettes et des bénéfices et ceux que retirent l'État et la communauté internationale de la conservation des écosystèmes ne sont pas à la mesure de la valeur du bois qui est actuellement extrait des forêts congolaises.
- Il convient d'imposer un moratoire total sur toute l'exploitation forestière industrielle, au titre de mesure intérimaire, en attendant l'achèvement d'un plan de zonage dédié à l'utilisation des terres forestières, d'un cadre juridique exhaustif, le développement de capacités réglementaires significatives, et l'adoption de mesures visant à consolider les droits des communautés et leur participation.

II. Résultats de l'étude : observations préliminaires sur l'état du secteur forestier en RDC

1. Confusion juridique

L'étude a révélé une situation anarchique et l'absence de contrôles dans le secteur forestier, se manifestant par une ignorance du Code forestier et des réglementations – tant de la part des exploitants que de l'administration forestière – et par une grande confusion quant à leur applicabilité. Cette situation a non seulement entraîné l'absence de pratiques

standardisées, mais elle a également ouvert la porte aux abus et aux pratiques frauduleuses.

Des efforts ont été concédés par le gouvernement de la RDC, avec l'assistance de bailleurs de fonds et d'ONG, en vue de réformer le secteur forestier. Un nouveau Code forestier a été adopté en août 2002 et des actions de sensibilisation ont été lancées auprès des communautés forestières portant sur les droits fonciers au titre du nouveau Code.

Cependant, cinq années après son adoption, le Code forestier n'a toujours pas été mis en œuvre. Seuls quatre des 42 textes d'application (décrets) pertinents pour la mise en œuvre des réformes ont été adoptés ; et même ces quatre textes restent dépourvus de formats standardisés pour la planification d'aménagement, les opérations d'exploitation et de transport des produits forestiers. Un important contraste existe entre, d'une part, les dispositions du Code forestier et ces quatre textes d'application et, d'autre part, la réalité des pratiques administratives et des opérations d'exploitation sur le terrain. Le Code forestier reste inconnu dans les zones rurales et ses dispositions, tout comme celles des quatre décrets, ne sont pas assimilées.

On constate des défaillances et des incertitudes dans les réglementations en vigueur en matière d'exploitation. Par exemple, aucune limite n'est imposée au nombre de permis de coupe annuelle pour l'exploitation forestière pouvant être attribués chaque année ; et une grande confusion règne quant à la définition des concepts clés que sont notamment les « permis de coupe annuelle », les « zones de coupe annuelles », les « plans opérationnels annuels », et l'« origine du bois ».

Conjuguées à l'absence de contrôle des opérations de production du bois sur le terrain, ces faiblesses dont souffre le cadre juridique et réglementaire conduisent inmanquablement à l'impunité des activités illégales.



Prendre des coordonnées avec le GPS

2. Absence de contrôle de la part du gouvernemental

Le Ministère de l'Environnement ne dispose pas d'un budget spécifique pour les opérations de contrôle ou pour doter ses fonctionnaires d'équipements techniques et d'une logistique appropriés. En outre, les salaires étant bas, ces fonctionnaires sont exposés à un risque de corruption.

Chaos juridique

Malgré l'adoption du Code forestier en 2002, l'administration forestière continue de suivre les anciennes réglementations forestières – en particulier, le *Guide de l'Exploitant Forestier* de 1984. Or le Code forestier de 2002 abrogeait de manière explicite l'ancienne loi forestière, datant de 1949, qui n'était plus appliquée depuis longtemps, et les normes et procédures énumérées dans le *Guide de l'Exploitant Forestier*.

Sur les 42 décrets d'application qui étaient censés accompagner le Code forestier, deux mois après sa promulgation, seules sept dispositions pertinentes pour la mise en œuvre étaient publiées dans le Journal officiel. Celles-ci ne contenaient pas d'annexes (formats standardisés des permis et autres documents nécessaires à l'exploitation forestière). Par la suite, le Ministère de l'Environnement a décidé de suspendre leur mise en œuvre afin de les soumettre à la consultation des parties pertinentes. Cependant, le ministère n'a pas pris note de manière officielle de la suspension de la mise en œuvre de ces textes, sous quelque forme que ce soit. D'un point de vue juridique, ces textes restent donc en vigueur.

En octobre 2006, le Ministère de l'Environnement a signé quatre textes remplaçant quatre des sept textes signés en 2002. Ces textes sont considérés par les juristes du ministère, et des gouvernements des bailleurs de fonds, comme les textes les plus importants en matière de réglementation des plans d'aménagement forestier, de l'abattage et des permis d'achat, de vente et d'exportation. L'industrie forestière les conteste car ils n'ont pas été publiés dans le Journal officiel ; malgré tout, ils sont entrés en vigueur à la date de leur signature.

Il n'existe aucune inspection systématique, régulière ou ciblée des opérations de production de bois tout au long de la chaîne de contrôle allant de la préparation des blocs de coupe jusqu'à la transformation et l'exportation, en passant par l'abattage, l'entreposage et le transport.

Une analyse des processus de vérification de l'origine du bois a indiqué que le marquage du bois et le système d'inspection actuellement appliqué dans les ports d'exportation ne se conforment à aucune norme spécifique. Il est par conséquent extrêmement difficile, dans de telles circonstances, de garantir la traçabilité du bois congolais.

Le personnel en charge du contrôle des forêts affirme manquer de connaissances suffisantes en matière d'investigation et d'élaboration de rapports, ce qui explique que les infractions aux lois et réglementations ne soient sanctionnées par aucune poursuite.

L'équipe de Global Witness a documenté plusieurs pratiques de gestion de l'administration forestière constituant une violation des lois forestières en vigueur.

3. Titres attribués ou modifiés en violation du moratoire

Une étude des titres forestiers existants a indiqué qu'environ 70 % d'entre eux – 108 titres couvrant une superficie totale de plus de 15,5 millions d'hectares (soit plus de une fois et demie la superficie totale du Liberia) – ont été attribués ou modifiés à l'issue d'un moratoire sur les nouveaux titres d'exploitation industrielle imposé en mai 2002. L'attribution de ces titres constituait également une violation aux réglementations énoncées dans le nouveau Code forestier et portant sur l'octroi de titres d'exploitation industrielle. Qui plus est, ces titres ont été attribués sans que les autorités provinciales et locales ou les communautés directement affectées aient été consultées. Toute Garantie d'approvisionnement (GA) et/ou Lettre d'intention (LI) concédée après le moratoire devrait par conséquent être considérée comme invalide aux yeux de la loi.⁴

4. Non-respect des engagements en matière de responsabilité sociale

Le Code forestier de 2002 stipule que la gestion des ressources forestières doit contribuer au développement économique, social et culturel. Or l'équipe de Global Witness n'a constaté l'existence d'aucun projet mené à bien à l'aide de fonds gouvernementaux issus des recettes forestières.

Les entreprises dans lesquelles l'équipe de Global Witness s'est rendue continuent d'entretenir des relations tendues avec les communautés locales, notamment pour ce qui concerne des cahiers des charges et en raison de la lenteur avec laquelle ces engagements sont tenus, comparé à la forte valeur dégagée de la forêt sous la forme de grumes et de bois d'œuvre.

Dans les accords qu'elles ont passés avec les communautés locales, la plupart des entreprises d'exploitation forestière continuent de donner des biens (tels que sel, sucre, savon et huile) au lieu de prendre des engagements propices à la « réalisation d'infrastructures socioéconomiques » comme le prévoit la loi. Même dans les cas où des entreprises prennent de tels engagements, de nombreuses communautés ne disposent pas du pouvoir nécessaire pour veiller à ce que ces entreprises tiennent leurs promesses.

Les salaires des employés de la plupart des entreprises inspectées sont conformes au salaire minimum mais ne couvrent pas la totalité des heures travaillées. Dans certains cas, les salaires sont payés avec un retard pouvant aller jusqu'à quatre mois. Dans l'ensemble des camps de chantiers visités par l'équipe, les logements des ouvriers sont d'une qualité inacceptable. Il arrive que certaines entreprises ne fournissent pas d'eau potable aux ouvriers et à leurs familles.

5. Défaillances au niveau des entreprises d'exploitation forestière

Le droit des individus et des communautés à abattre et vendre des arbres qui se trouvent dans leur environnement immédiat fait l'objet de vastes abus de la part des entreprises d'exploitation forestière et des commerçants en bois, de connivence avec

l'administration forestière qui autorise la coupe à vaste échelle dans les villages.

Aucune des entreprises inspectées sur le terrain n'a été en mesure de présenter un plan annuel d'opération exhaustif, document qu'elles sont pourtant tenues par la loi de produire pour pouvoir obtenir un permis de coupe annuelle.

Aucune des entreprises inspectées ne se conforme aux exigences juridiques en matière de marquage des grumes. La terminologie employée dans la loi est tellement vague qu'il est possible d'apporter des modifications une fois que les grumes ont été évacuées de la forêt.



Logging in close proximity to a village

III. Recommandations prioritaires

1. À l'attention du gouvernement congolais

Mesure interimaire immédiate

Déclarer un moratoire sur toutes les opérations d'exploitation forestière industrielle tant que l'administration forestière ne pourra démontrer qu'elle exerce un contrôle intégral sur le secteur et que les mesures énumérées ci-dessous n'auront pas été mises en œuvre.

Autres mesures prioritaires

- Adopter un plan de zonage national inclusif mis au point en consultation avec les populations concernées, comme l'exige le Code forestier de 2002.
- Compléter le Code forestier en ajoutant tous les textes d'application et annexes nécessaires aux textes qui ont déjà été signés.
- Supprimer toute incohérence et contradiction existant entre les différentes lois et réglementations et veiller à ce que l'administration forestière, ainsi que les autorités provinciales et locales, appliquent le Code forestier de 2002 et autres lois en vigueur, et cessent de suivre le Guide de l'Exploitant Forestier.

- Respecter le moratoire sur l'attribution de nouveaux titres d'exploitation industrielle jusqu'à ce que les conditions exigées par le Décret n° 05-116 du 24 octobre 2005 soient remplies, à savoir la publication des résultats finaux du processus de conversion, la résiliation effective des titres non convertis, et l'adoption d'une programmation des futures allocations reposant sur un processus équitable, transparent et consultatif.
- Faire preuve de son engagement à l'égard du développement social et de la réduction de la pauvreté des populations dépendantes des forêts en élaborant et en mettant en œuvre un programme pour aider les communautés locales à négocier et à vérifier que les entreprises d'exploitation forestière respectent leurs obligations sociales et autres engagements.

2. À l'attention des bailleurs de fonds et des organismes financiers internationaux

Rechercher des fonds afin de dédommager l'État congolais de la perte de revenus imputable à l'application du moratoire. Cependant, ces fonds ne devront pas être mis à disposition tant que le gouvernement congolais n'aura pas mis en place un système efficace de responsabilité, de transparence et de reddition des comptes, y compris de puissants garde-fous pour empêcher la corruption et la mauvaise gestion des fonds.

IV. Étapes suivantes : étendre l'étude de faisabilité consacrée à l'Observation indépendante des forêts

Cette étude de trois mois a donné lieu à un exercice pilote de l'OIF dans deux provinces seulement. Elle a par ailleurs été limitée par des contraintes d'ordre logistique et autre. Une seconde phase, de quatre mois, permettrait à l'équipe de procéder à une évaluation plus détaillée, notamment en observant les pratiques dans d'autres régions (telles que la province de l'Équateur et le territoire d'Ituri dans la Province Orientale, où une exploitation forestière artisanale non réglementée de grande ampleur a été signalée). Cette seconde phase permettrait également un examen plus approfondi des réglementations ayant trait à la collecte des recettes et à leur application, y compris l'exemption de la taxe d'abattage dont bénéficient les exploitants forestiers industriels depuis début 2007.

Une seconde phase permettrait de comprendre de manière plus complète et plus détaillée l'ampleur des problèmes auxquels le secteur forestier est confronté et faciliterait la formulation de recommandations plus précises, en particulier en matière de systèmes de contrôle, de vérification et d'observation de longue durée.

V. Perspectives d'une Observation indépendante forestière en RDC à long terme

Une Observation indépendante forestière permanente ne peut fonctionner qu'en présence, au minimum, d'un système à surveiller qui soit opérationnel, même s'il présente certaines faiblesses. Comme le montre cette

note de synthèse, ce n'est pas encore le cas en RDC. Au cours de cette étude de faisabilité, les opérations de contrôle effectuées par les autorités forestières n'ont pu se dérouler que dans des circonstances artificielles – à savoir lorsque l'équipe de Global Witness avait besoin de les observer. Par conséquent, l'observateur et l'observé ont fusionné en une équipe de contrôle unique.



OIF et l'équipe de l'autorité forestière sur le terrain

Il convient de reconnaître qu'étant donné la situation actuelle de la RDC, un observateur indépendant ne peut qu'observer des opérations forestières, et non pas la performance des agents de contrôle forestier. Cela continuera d'être le cas tant que des dispositifs élémentaires de contrôle n'auront pas été mis en place et dotés des ressources nécessaires. Il importe qu'un système de contrôles efficace, régulier et transparent soit élaboré, et qu'un budget dédié soit alloué à l'exécution d'opérations de contrôle approfondies. Ce n'est qu'à ces conditions qu'une observation pourra adopter une approche plus durable, et plus efficace.

- ¹ « Le moratoire doit être maintenu en vigueur jusqu'à la mise en œuvre de normes satisfaisantes de gouvernance et de gestion dans les concessions existantes. » Banque mondiale *et al*, La forêt en RDC post-conflit, Analyse d'un agenda prioritaire, février 2007.
- ² Le mécanisme d'OIF rassemble des éléments de preuve ayant trait aux infractions, évalue le niveau d'illégalité, et observe le système de contrôle. Il sert à mettre en relief les cas où l'on ne joint pas les actes à la parole, et à promouvoir les actions correctives. En coopérant avec les autorités concernées, cette démarche peut entraîner directement des améliorations au niveau des lois forestières, de la réglementation, du respect des lois et de la gestion des forêts. L'OIF est une initiative pionnière mise en place par Global Witness depuis 1999, et qui a notamment été intégrée aux systèmes d'application des réglementations forestières FLEGT de l'UE.
- ³ Les termes de référence de l'étude peuvent être consultés à l'adresse www.globalwitness.org/ifm/drc
- ⁴ L'équipe de Global Witness n'a pas ouvert d'enquêtes supplémentaires sur la légalité de ces titres étant donné qu'un autre observateur indépendant a été chargé de faciliter le processus de conversion des anciens titres en concessions.

Pour tout renseignement complémentaire, consulter:
Reiner Tegtmeyer
Global Witness Observation Indépendante Forestière
Tel: + 44 20 7561 6371
Email: rtegtmeyer@globalwitness.org