

Etude de Cas 13

République Démocratique du Congo: Situation des activités du contrôle et vérification forestière (RDC)

Samuel Assembe Mvondo

Informations			
Données de base		Années	Source
Population	61.2 millions	2007	FNUAP 2007
Superficie des terres	226 705 000 ha		Karsenty
Couvert forestier	58,9	2005	FAO 2007
Propriété publique	100%	2000	FAO 2005
Production industrielle du bois	300 000	2005	Debroux et al. 2007
Emploi dans le secteur formel du bois	15 000	2006	Karsenty 2007
Contribution au secteur bois au PIB	0,7 %	2004	CBFP 2006
Valeur des exportations des bois	45 millions Dollars	2006	Ambassade de France 2006
Principaux marchés extérieurs des bois		2006	CBFP 2006
Indice de perception de corruption de TI	2.0	2006	Transparency International 2007
Indice de développement Humain	0,411	2005	UNDP 2007

1. Le secteur forestier en RDC : Contexte et enjeux

La République Démocratique du Congo est un Etat où le pouvoir légitime est en voie de restauration progressive, après son effondrement voire à sa faillite quasi- totale pendant la période des années 1990 (Weiss 1995). En effet, aux lendemains de son accession à la souveraineté internationale, ce pays a vécu pendant près de trente ans, sous un régime autoritaire, qui s'est soldé concomitamment par une guerre civile au niveau

domestique et des fronts armés aux frontières avec deux des pays voisins. À cet effet, il a été prouvé que sous couvert de la guerre, diverses forces armées internes comme externes, se livraient en réalité à la surexploitation illégale des nombreuses ressources naturelles dont regorgent la RDC, et notamment sa biodiversité forestière¹. Suite à un cycle de discussions dénommé 'Dialogue Inter-Congolais', les élections au sein des sphères des différentes institutions politiques ont pue se tenir courant 2006, grâce à l'aide de la communauté internationale. De fait,



le pays connaît une relative accalmie, en dépit de quelques troubles localisés au Kiwu, vers la frontière avec le Rwanda.

Relativement aux ressources forestières, la RDC abrite la deuxième forêt tropicale du monde, après l'Amazonie, soit un potentiel estimé à 133 610 00 ha, équivalent à une superficie totale de 87 000 000 ha, est destinée à la production et 18,5 millions ha sont alloués aux aires protégées (FAO 2007). Ce couvert forestier représente aussi 50 % des forêts denses humides de la sous-région d'Afrique Centrale. Au plan historique, l'exploitation des massifs forestiers dudit territoire remonte avant son accession à l'indépendance. Après 1960, le pays produisait déjà près de 575 000 m³ de bois par an (Debroux et al. 2007). Les volumes de production des bois ont connu un recul net entre 1973 – 1982, du aux choix politiques du régime en place. La situation de décrue s'est poursuivie pendant la fin des années 1980, si bien qu'on dénombrait à peine une cinquantaine d'entreprises dans tout le pays, ne produisant plus que près de 500 000 m³ de bois (Debroux et al. 2007). En 1995, la production des grumes était estimée à un volume global de 300 000 m³ (Wolfire et al. 1998), et aux environs de 44 000 m³ en 2002 au moment de l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle loi forestière par les autorités publiques de la période de transition (Eba'a Atyi & Vundu Dia 2005).

Depuis le mois d'août 2002, les autorités publiques congolaises, sous la bienveillance de la communauté des bailleurs de fonds internationaux, ont remis le secteur forestier sur la scène, avec l'adoption du Code forestier. Ceci en vue de redresser la filière, d'instaurer la bonne gouvernance et d'augmenter l'apport des bénéfices forestiers à l'économie et au bien être des populations rurales. Le Code forestier pose donc les fondements d'un mode de gestion équilibré entre les objectifs de durabilité, ceux économiques et du bien être- social. Il ressort de la lecture de la nouvelle législation forestière de 2002, que le patrimoine forestier est divisé en domaine public et en domaine privé de l'Etat. Dans cette perspective, le premier domaine est composé des forêts classées, alors que le second est structuré autour des forêts protégées et des concessions communautaires d'une part; et d'autre part, des forêts de production permanente avec des concessions encore appelées Unités Forestières d'Aménagement (UFA). De fait, les titres d'exploitation en vigueur sont les concessions forestières et les concessions communautaires. Subséquemment, l'accès aux forêts devrait se faire soit dans un but domestique, sur la base des droits d'usage; soit dans un but économique, dans ce cas l'agrément, et le permis de coupe sont nécessaires pour l'exploitation artisanale; alors que pour l'exploitation industrielle, la concession forestière et le permis ordinaire sont exigibles. Un texte réglementaire du 5 octobre 2006 a rajouté deux autres catégories de titres, le permis de coupe de bois de feu et de carbonisation pour les ruraux, et le permis spécial de coupe, pour l'accès aux essences protégées. Selon les dispositions de l'article 83 du Code forestier, le principe d'acquisition des concessions se fait par adjudication publique, le gré à

gré étant conçu comme une exception.

Le secteur de l'exploitation de la RDC compte aujourd'hui 156 concessions attribuées, sous la forme de Garantie d'Approvisionnement (GA) et de Lettre d'Intention (LI), couvrant une superficie supérieure à 22 000 000 ha. La production annuelle du bois demeure difficilement quantifiable, notamment à cause de la non-maîtrise des différentes portes de sorties des exportations par les autorités. Mais, selon Debroux et al (2007), la production officielle en 2005: avoisinait un volume de 500 000 m³, pour une capacité de transformation industrielle estimée à 400 000 m³ (CBFP 2006). Par rapport à la situation de la gouvernance dans ledit secteur d'activité, l'étude de la mise en place d'un observateur indépendant en appui au contrôle forestier, conduite par l'Ong Global Witness (2007), a mis en exergue la photo suivante: «la mission a révélé une situation anarchique dans le secteur forestier qui est caractérisée par l'ignorance de la loi forestière, une confusion par rapport aux textes légaux – et au niveau des exploitants, et au niveau des agents de l'administration forestière – et une incertitude concernant l'applicabilité de la loi et des réglementations légales en vigueur». Cet état apparaît assez négatif alors que le pays doit faire face au respect des engagements pris respectivement avec les bailleurs de fonds internationaux, afin d'assainir le secteur bois et d'améliorer sa contribution au PIB du pays; avec l'Union Européenne, il s'agit de s'engager dans le processus FLEGT enfin de bénéficier des éventuelles retombées financières et d'ouverture des marchés issues des APV; la COMIFAC, pour l'atteinte à l'horizon 2015 des objectifs de durabilité et de conservation forestière. De ce fait, le système de vérification des activités forestière devrait jouer un rôle central pour que ce pays puisse affronter en douceur ces différents enjeux.

2. Structure légale et mandat du contrôle forestier en RDC

Selon les dispositions de l'article 75 du Code forestier du 29 août 2002 : « le contrôle, le suivi et l'évaluation de l'exécution du plan d'aménagement de l'unité sont assurés par l'administration chargés des forêts ». Cet article qui donne compétence à l'administration forestière en matière de suivi et de contrôle est complété par les termes des articles 76, 78 et 111 de la même loi. Ce dernier article met particulièrement l'emphase sur le pouvoir de contrôle de l'administration forestière locale dans le domaine des forêts des communautés. En matière de procédure, le texte de 2002, octroie les pouvoirs aux termes de l'article 127, de rechercher des infractions concomitamment aux officiers de police judiciaire dépendant du Ministère de la justice et aux personnels assermentés de l'administration forestière. Dans cette perspective, l'article 129 précise que: « les inspecteurs forestiers, fonctionnaires, agents assermentés et officiers de police judiciaire peuvent procéder à la saisie et la mise sous séquestre» des objets qui ont servis pour commettre l'infraction.

Les dispositions du Code forestier donnant pouvoir à l'administration forestière, et ses personnels, sont complétés par celles de deux textes réglementaires (arrêtés de 2006), qui viennent définir les modalités des pratiques de l'aménagement et de l'exploitation forestière. En matière d'attribution des titres d'exploitation, la compétence de l'administration forestière est copartagée avec une Commission interministérielle qui devrait délibérer sur la conversion des anciens titres en concessions (UFA) conformément aux nouvelles dispositions légales en vigueur.

Au plan organisationnel, le Ministère de l'environnement, conservation de la nature, eaux et forêts (MECNEF) dispose au niveau de l'administration centrale, d'une Direction du Contrôle et des Inspections (DCI). À l'intérieur de la DCI, il existe un pool de contrôleurs forestiers. Cette direction est appuyée dans ses missions de contrôle par la Direction de la gestion forestière et le Service permanent d'inventaire et d'aménagement, qui lui fournissent des informations et outils nécessaires pour mettre en œuvre les inspections des activités forestières. Au niveau de l'administration déconcentrée, il existe dans chacune des provinces du pays, un Bureau du contrôle et des inspections (BCI), celui-ci a sous son commandement des bureaux de contrôles de districts. Enfin, dans les territoires, il existe des antennes chargées du contrôle.

Les autres administrations qui interviennent dans la chaîne du contrôle forestier en RDC, avec un mandat précis sont : le Ministère de la justice pour les aspects du contentieux judiciaire; le Ministère de l'intérieur pour les questions liées à la sécurité; le Ministère des finances, à travers ses organismes l'Office des Douanes et Assises (OFIDA), la Direction générale des recettes administratives et domaniales (DGRAD), et l'Office Congolais de Contrôle (OCC) pour les inspections des quantités et de la qualité des exportations. À cette liste, il faut adjoindre les structures étatiques qui commettent 'les missions de contrôle informel' des produits forestiers, il s'agit notamment de la Direction de migration, de la Direction des renseignements généraux et de l'Agence des renseignements militaires.

Cependant, de nouveaux acteurs ont fait leur apparition sur la scène du contrôle des activités forestières en RDC, suite à des contrats d'assistance signés avec l'administration forestière:

i. Suivi de l'exploitation forestière par télédétection et SIG : Il existe une convention de collaboration entre le Ministère de l'environnement, conservation de la nature, eaux et forêts (MECNEF) et le Programme Global Forest Watch (GFW), du WRI, depuis le mois d'octobre 2006. Ledit accord porte sur l'appui au suivi de l'exploitation forestière, par l'utilisation de la télédétection et le SIG, afin de développer une base des données cartographiques et statistiques, avec un volet de formation du personnel du MECNEF. Ce dernier aspect est déjà effectif. Dans ce sens, les agents du Service des inventaires et des aménagements affirment être outillés pour produire une cartographie actualisée.

ii. Observation Indépendante des activités de suivi et de contrôle forestier: L'observation indépendante de suivi et de contrôle forestier n'existe pas pour l'instant en RDC. Mais, l'Ong britannique Global Witness a conduit une étude pilote de faisabilité d'un OI, aux mois d'août et de septembre 2007, dans le cadre de l'appui au renforcement du contrôle forestier en RDC. Il ressort du travail fait par Global Witness (2007), par rapport à l'OI, qu'il y a nécessité d'approfondir les observations faites par son équipe sur le terrain, à travers le financement d'une seconde phase pilote de 4 mois.

3. Mise en oeuvre du contrôle et de la vérification des activités forestières

L'opérationnalisation du contrôle et de la vérification des activités forestières incombe au niveau de l'administration centrale à la Direction des contrôles et des inspections. Celle-ci devrait s'appuyer sur les informations préalables que lui fournissent la Direction de la gestion forestière et du Service permanent des inventaires et de l'aménagement. Au niveau des excroissances, les Bureaux de contrôle et inspection (BCI) et ses démembrements dans les districts et territoires. Ces structures de l'administration du MECNEF, sont autorisées à procéder à des contrôles de la vérification de la légalité de l'ensemble du secteur forestier. Ceci consiste précisément analyser les documents techniques et administratives de coupe des bois; de vérifier les permis de coupe, les titres forestiers, les déclarations trimestrielles, la preuve des paiements des différentes taxes, le respect des limites et de la cartographie forestière; de vérifier les opérations d'abattage, tronçonnage, débardage, du transport, numéros et sceaux de l'Etat. En outre, il est opéré des contrôles pour le respect des normes environnementales, les aspects sociaux liés au développement local et l'ouverture des routes.

De manière concrète, il ressort du travail conduit sur la même thématique du contrôle forestier en RDC par Eba'a Atyi et Vundu Dia (2005), que les équipes de la DCI ont effectué entre 2004 à 2005, 4 missions d'inspection dont 3 à Kinshasa et une seule en province (Bandundu). Ensuite en 2006, suite à un séminaire de formation sur le contrôle forestier piloté par le WWF- CARPO, une mission d'inspection test a eu lieu. Enfin, les descentes d'inspection des sites d'exploitation forestière se sont encore déroulées lors de l'étude de faisabilité d'un OI par l'Ong Global Witness aux mois d'août et septembre 2007, dans la province Orientale et dans celle du Bas- Congo. Lors de ces dernières missions de contrôle, 12 entreprises ont ainsi été couvertes. Les contrôles menés par les excroissances provinciales ne sont pas documentés, par conséquent les statistiques y relatives ne semblent pas être connues de l'administration centrale et du grand public. L'on sait néanmoins que, les BCI exercent les pouvoirs d'inspection forestière, concomitamment avec les services des gouvernorats et des services de sécurité.

Par rapport à la méthodologie de contrôle, les inspecteurs de la DCI mettent en œuvre les inspections forestières suivant un canevas qui consiste à faire l'analyse documentaire, les visites de terrain, l'audition et procès- verbaux en cas de constat d'infractions. Cette approche ne semble pas cadrer avec les réalités de l'exploitation forestière actuelle, qui doit prendre en compte les évolutions technologiques (Global Witness 2007). En réalité, l'équipe d'inspecteurs en dehors de quelques insuffisances liées à la nécessité de réactualisation de leurs capacités techniques, doit faire face à l'absence d'une ligne budgétaire propre; les insuffisances matérielles, les deux GPS dont elle dispose sont en panne; l'inexistence de l'outil informatique; l'absence des tenues pour les descentes de terrain; l'absence de véhicules; les difficultés d'interprétation et d'assimilation des textes légaux qui sont actuellement en vigueur; l'insuffisance des ressources humaines, l'équipe est composée de 6 ingénieurs forestiers et agronomes, 1 juriste et 2 agents. Au niveau de toutes les provinces, les effectifs sont estimés aux environs de 443 (Eba'a Atyi et Vundu Dia 2005). On relève en outre l'inexistence d'un système central de gestion des informations forestières. Dans un tel contexte caractérisé par de nombreux déficits, la réalité de la criminalité forestière sur le terrain est confirmée aussi bien par les déclarations des inspecteurs interrogés, que par les divers constats posés par l'équipe de Global Witness (2007).

Enfin, si la situation de l'aménagement durable des massifs forestiers fait encore partir d'un objectif à moyen voire à long terme en RDC, on relève néanmoins que certaines entreprises ont commencé à procéder à des audits de légalité de leurs produits. Dans ce sens, une société a déjà obtenu un certificat de légalité (SIFORCO), et une autre s'est engagée sur le processus des pré- audits récemment (SODEFOR).

4. Evaluation préliminaire du système de vérification des activités forestières en RDC

Le système de vérification de l'exploitation forestière en vigueur en RDC, repose théoriquement d'une part, sur les dispositions du Code forestier de 2002 et certains textes d'application. Dans ce sens, il apparaît que l'arsenal juridique légal et réglementaire qui régit l'exploitation forestière est peu connu par l'administration forestière et les autres acteurs opérant dans la filière (Global Witness 2007). D'autre part, ledit système de vérification s'articule autour de la Direction des contrôles et des inspections (DCI), et ses différents démembrements disséminés à travers le territoire Congolais. On note aussi l'existence d'une pléthore d'autres structures administratives ayant des mandats officiels, comme la justice, l'OFIDA, la DGRAD et l'OCC. En revanche, il y a lieu de relever, l'immixtion constante des organes administratifs à vocation militaro- policière, sans un mandat réglementairement établi. Ce dernier élément participe de la non- clarté des rôles de certains acteurs qui prévaut actuellement dans la filière bois. Néanmoins, le système de la RDC bénéficie désormais de l'appui technique du Programme Global Forest Watch (GFW), pour le

suiti de l'exploitation forestière à partir des outils cartographiques et de télédétection.

En l'absence de l'existence des documents révélant les statistiques réelles, il est objectivement difficile d'apporter une appréciation sur un tel modèle de contrôle forestier. Néanmoins, les performances du système de vérification des activités forestière peuvent être partiellement évaluées à travers les descentes sporadiques effectuées sur le terrain. Dans cette perspective, il est loisible de constater l'inexistence d'un contrôle régulier et systématique des opérations de l'exploitation forestière en RDC. Les quelques sorties d'inspection qui y ont lieu dans un passé récent, l'ont été sous l'instigation soit du WWF, soit dans les cas opportunistes tel que l'étude de Global Witness. Ensuite, le schéma organisationnel théorique dudit système, caractérisé par l'intervention de nombreuses structures administratives cloisonnées, apparaît flou. De fait, la duplication et le chevauchement des rôles issus d'un tel système ne peut engendrer que les conflits institutionnels, sources de l'inefficacité. La circonstance aggravante de ce désordre institutionnel est imputable en partie, à l'intervention dans le champ de vérification de l'exploitation forestière, des agences militaro- policières, contrairement à la législation forestière de 2002.

Les facteurs explicatifs de l'état actuel du système de vérification des activités forestières en RDC, sont à rechercher, tout d'abord au niveau de l'histoire trouble du pays. En sus, les nombreux déficits relevés en matière de ressources humaines, financières, matérielles, textes réglementaires, de stratégie nationale, et de centralisation de la gestion des informations, plombent davantage ledit contrôle. Par conséquent, les objectifs que le pays a assigné au secteur forestier sont loin d'être atteints, car il existe trop de dysfonctionnements dans la chaîne de contrôle. En réalité, le système de vérification des activités forestières en RDC, est le reflet des contours de la macrostructure de l'Etat en RDC. En d'autres termes, après la situation de quasi- faillite des organes étatiques qu'a connu ce pays (Weiss 1995), il y a depuis le début de la décade 2000, un processus de restauration de l'autorité de l'Etat et de ses organes. Le système de vérification de l'exploitation n'échappe donc pas à une telle réalité. Il est quasi - inexistant sur le terrain, son processus de reconstruction ne vient que de commencer. Il n'est pas possible d'établir la traçabilité des produits bois venus du Congo, du moins à court voire à moyen terme. De fait, l'appui des organismes et programmes tels que le WWF, Global Forest Watch (GFW) et d'autres organismes, pourrait induire sa remise sur les rails dans des délais raisonnables .

Conclusion

En définitive, le système de vérification des activités forestières est quasi - inexistant en RDC sur le plan de son effectivité fonctionnelle. Ceci se manifeste notamment par la présence sporadique des inspecteurs de la DCI sur le terrain. Au plan juridique, si le code

forestier de 2002 apporte la légitimité légale nécessaire à ce système, mais il est nécessaire de compléter ledit dispositif par des textes réglementaires et une stratégie nationale de contrôle forestier appropriés. En outre, le contrôle forestier en RDC a besoin des moyens en ressources humaines, financières et matérielles à la dimension du potentiel en biodiversité forestière dont recèle le pays. Sur le plan organisationnel, il est nécessaire de clarifier urgemment, les rôles de chaque structure administrative disposant d'un mandat légal ou réglementaire en liant avec la chaîne de l'exploitation forestière, afin d'éviter des collusions institutionnelles. *A contrario*, il faudrait limiter ou éliminer toutes les immixtions des organes militaro- policiers dans l'exploitation forestière.

La réfection du système de vérification des activités d'exploitation forestière en RDC devrait développer et institutionnaliser une chaîne d'inspection bâtie sur des méthodes, procédures et outils qui permettent d'établir

la légalité du bois depuis la forêt jusqu'à son exportation vers les marchés extérieurs. La grande leçon à extraire après la revue du système de vérification de l'exploitation forestière, est que le modèle de contrôle ne peut rester en marge des autres organes de l'administration d'un Etat. De ce fait, le système est la copie conforme des autres institutions publiques. Dans le cadre du secteur forestier de la RDC, la situation de la vérification est à l'image des autres structures administratives de ce pays qui sont en pleine reconstruction, après leur décadence durant la période conflictuelle.

Assembe Mvondo Samuel est chercheur au CIFOR et membre de l'équipe VERIFOR.

Pour correspondance contacter Paolo Cerutti, point focal VERIFOR en Afrique pcerutti@cgiar.org

Notes de bas de page

1 CF, les Arrêts de la Cour Internationale de Justice (CIJ) relatifs aux activités armées sur le territoire de la RDC, respectivement RDC c Rwanda (2005), et RDC c Ouganda (2005). Dans ce dernier cas, le juge international prouve et condamne l'exploitation illégale des ressources naturelles du Congo par les forces occupantes venues de l'Ouganda.

Bibliographie

- CBFP (2006). Les forêts du Bassin du Congo – Etat des forêts 2006. Kinshasa, Democratic Republic of Congo, Congo Basin Forests Partnership.
- Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A., et Topa, G. (2007). La forêt en République Démocratique du Congo post-conflit: Analyse d'un agenda prioritaire. Rapport collectif par des équipes de la BM/CIFOR/CIRAD/AWF/CNONGD/CI/GTF/LINAPYCO/SNV/WWF.
- Eba'a Atyi, R & Vundu Dia, M. V. (2005). Consultation sur la proposition d'un cadre général d'une stratégie de contrôle forestier en République Démocratique du Congo. Rapport Final de Consultation (WWF/NEDA).
- FAO (2007). Situation des forêts du Monde 2007.
- Global Witness (2007). Rapport final de missions de contrôle dans le cadre de l'étude d'un Observateur Indépendant en appui au contrôle forestier en RDC.
- Weiss, H. (1995). Le Zaïre : Une société détruite, un Etat en survie, une entité politique à créer. In, I. William Zartman (ed) L'effondrement de l'Etat : désintégration et restauration du pouvoir légitime. (Collection Nouveaux Horizons).
- Wolfire, D.M., Brunner, J & Sizer, N (1998). Forests and the Democratic Republic of Congo: Opportunity in a Time of Crisis (With Catherine J. Karr and Daniel Nielsen). Washington D.C. (World Resource Institute).



This paper is an output from a research project funded by the European Union, under its Tropical Forestry Budget Line, and the Governments of the Netherlands and Germany. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the ODI, the Government of the Netherlands, Wageningen International, the European Union or other donors.



Buitenlandse
Zaken



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit