

## Etude de Cas 14

### République du Congo: Situation des activités du contrôle et vérification forestière

Assembe Mvondo Samuel

Informations			
Données de base		Années	Source
Population	4.2 million	2007	FNUAP 2007
Superficie des terres	34, 2 millions ha		
Couvert forestier	65, 8 %	2005	FAO 2007
Propriété publique	100%	2000	FAO 2005
Production industrielle du bois	1,350 000	2003	ITTO 2006
Emploi dans le secteur formel du bois	6 200	2006	Karsenty 2007
Contribution au secteur bois au PIB	2%	2005	CBFP 2006
Valeur des exportations des bois	109,5 milliards FCFA	2005	BEAC 2007
Principaux marchés extérieurs des bois	Chine, France et Espagne	2006	CBFP 2006
Indice de perception de corruption de TI	2.2	2006	Transparency International 2007
Indice de développement Humain	0,548	2005	UNDP 2007

#### 1. Secteur forestier au Congo: contexte et défis

Considéré pendant longtemps comme le moteur de l'économie avant la découverte des hydrocarbures, le secteur forestier congolais recèle d'un potentiel estimé à une superficie de 22 471 000 ha, soit 65,8 % du territoire de ce pays (FAO 2007). En effet, l'exploitation forestière a constitué la principale source de devises entre 1955 et 1974, soit une contribution de 85% aux recettes du pays et à 10% du PIB (CBFP 2006 ; GFW 2007). À la fin des années 1990, le secteur bois ne représentait plus que 9% des recettes d'exportation totale, et 2% du PIB. Ce recul

étant imputable à la fois à l'instabilité politique due à la guerre civile qu'a connue le pays dans les années 1990, et à des nombreux dysfonctionnements internes au secteur forestier.

Les autorités publiques congolaises, conscientes doublement du rôle que peut jouer la forêt dans la relance de l'économie du pays, d'une part, et d'autre part, de la disponibilité d'un potentiel de production évalué à 18 472 000 ha, et de 2 860 000 ha pour la protection, ont donc adoptées une nouvelle législation forestière au mois de novembre 2000 (ITTO 2006), ceci en vue de relancer



la filière bois. Le régime domanial et de propriété qui ressort du code forestier de 2000, met en avant la distinction entre le domaine forestier de l'Etat et celui des personnes privées. Par rapport au domaine de l'Etat, le nouveau texte fixe le domaine forestier permanent, subdivisé entre les domaines privés de l'Etat, celui des collectivités locales et des personnes publiques. Le domaine forestier non permanent est assimilé au domaine public. Selon l'article 65 du code forestier de 2000, l'exploitation des forêts naturelles du domaine de l'Etat se fait soit par la signature d'une Convention de transformation industrielle (CTI), soit à travers une Convention d'aménagement et de transformation (CAT) ou enfin par la délivrance des Permis spéciaux et des Permis de coupe des bois pour le cas des plantations.

Depuis l'entrée en vigueur du code forestier de 2000, l'évolution du secteur a été marquée par l'afflux des nouveaux opérateurs économiques. Cette situation a eu pour effet direct de stimuler les capacités de production du pays. Ainsi, on note que la production des grumes est passée de 630. 878 m<sup>3</sup> à 1. 448.033 m<sup>3</sup>, entre 2000 et 2004 (MEFE 2006). De même, la situation des exportations a connu une amélioration considérable. Dans ce sens, les expéditions des grumes vers l'extérieur étaient estimées à un volume de 1.259.761 m<sup>3</sup> en 2005, alors que la production des débités a presque triplé passant de 54. 302 m<sup>3</sup> à 163. 075 m<sup>3</sup>, au cours de la période 2000 – 2005 (MEFE 2006). La fiscalité forestière a connu une embellie significative pendant la période 2001- 2005, passant de 5.046 milliards à 15.384 milliards de FCFA. Au niveau des superficies attribuées en vue de l'exploitation forestière, elles étaient estimées à près de 10. 403. 334 ha en 2006, soit 49 concessions forestières (MEFE 2006). En revanche, l'état de l'aménagement forestier ne semble pas reluisant, car au mois de juin 2006, une seule concession forestière avait un plan approuvé (CIB), deux autres ont vu leurs plans signés en 2007. En d'autres termes, seules trois concessions sont sous aménagement durable. Certes, on note que 16 autres plans sont en cours d'examen au sein de la commission nationale. Enfin, la revue du secteur forestier conduit en 2006, a conclu à l'existence des pratiques illégales dans les secteurs formel et informel de la coupe du bois de ce pays (MEFE 2006). Dans ce sens, les sanctions de la criminalité forestière ont généré 387. 7 millions de FCFA au trésor public en 2005.

De la vue partielle du secteur forestier au Congo, il est possible de déduire quelques défis qu'il est appelé affronter à moyen terme. Tout d'abord, le Congo s'est engagé à commencer les négociations des APV avec l'Union Européenne au mois de juin 2008. Dans cette perspective, le secteur forestier devrait subir une cure d'assainissement, avec à court terme le début d'élaboration de la grille des C&I de légalité des bois congolais conformément au FLEGT. Ensuite, les autorités publiques congolaises et les bailleurs de fonds internationaux se sont engagés conjointement à améliorer la contribution du secteur forestier à la relance de l'économie. Ceci suppose le renforcement du système de fiscalité forestière en vigueur. Enfin, dans

le cadre de la COMIFAC, le pays a opté de manière contraignante d'emprunter la route de la durabilité et de la conservation forestière. La réalisation de tous ces objectifs exige entre autre chose, de disposer d'un système de vérification des activités forestières performant.

## 2. Structure légale et mandat du contrôle forestier au Congo

Selon les dispositions de l'article 105 du Code forestier de novembre 2000, l'administration des eaux et forêts est compétente en matière de mise en œuvre de la politique forestière du pays. Dans cette perspective, elle «assure les inspections et les contrôles de la gestion et de l'utilisation durable des forêts, de la faune et des eaux et forêts, et les évaluations des actions menées, à travers une structure spécifique de l'administration des eaux et forêts». Les termes de cet article sont complétés par ceux de l'article 106, qui institue un corps des agents des eaux et forêts à caractère paramilitaire. En matière de répression des infractions, les dispositions de l'article 111 donnent pouvoir aux agents du corps des eaux et forêts, aux officiers de la police judiciaires et aux agents des autres services compétents, de rechercher les faits constitutifs d'un crime au sens de la loi forestière. En sus, les agents des eaux et forêts assermentés et les officiers judiciaires sont compétents à dresser les procès – verbaux (PV). Il faut préciser que les personnels des eaux et forêts en service dans l'administration centrale et dans le cabinet du ministre ont une compétence nationale, contrairement à ceux des départements qui ont une compétence territoriale. Enfin, il est permis aux termes de l'article 114, aux agents du corps des eaux et forêts de recourir aux forces de l'ordre en cas de besoin, dans l'exercice de leurs fonctions

Au plan organisationnel du Ministère de l'économie forestière et de l'environnement (MEFE), les activités de suivi et de contrôle forestier sont exercées au niveau de l'administration centrale, tout d'abord, par la Direction Générale de l'Economie Forestière (DGEF). Celle-ci a sous ses ordres, la Direction des forêts (DF), qui est chargée d'inspecter les chantiers d'exploitation forestière et de veiller au recouvrement des taxes. Un autre service central est aussi compétent dans ce système, c'est l'Inspection Générale de l'Economie Forestière et de l'Environnement (IGEFE). Elle est chargée d'évaluer et de contrôler l'application des politiques et de la réglementation. À cet effet, elle l'exerce à travers l'Inspection des forêts (IF) qui a le pouvoir de dresser les PV constatant les infractions forestières. Enfin, il existe un Service de Contrôle des Produits Forestiers à l'Exportation (SCPFE). Mais ce dernier n'existe que sur du papier, ses missions ont été octroyées contractuellement à la multinationale SGS.

Au niveau de l'administration forestière déconcentrée, il existe des Directions Départementales (DD) déployées dans les 10 unités administratives du pays. Elles sont placées sous le contrôle hiérarchique de la Direction générale de l'économie forestière (DGEF), à qui elles rendent compte directement. Elles sont chargées d'effectuer les inspections des sites forestiers, et de

dresser les PV. En ce qui concerne, les administrations de support dans des aspects spécifiques, il y a lieu de mentionner, la direction des impôts dans la collecte des taxes; les douanes pour les exportations des produits et le ministère de la Justice en cas de contentieux judiciaire.

En dehors de ces organes administratifs commis au suivi et au contrôle des activités forestières, il y a lieu de mentionner la présence dans la chaîne, des acteurs d'accompagnement constitués par les organismes privés:

- i. Suivi de l'exploitation forestière par télédétection et SIG : Au mois de juin 2003, une première convention de collaboration dans le cadre du suivi de l'exploitation forestière et du contrôle de l'application de la législation forestière a été signée entre le ministre de l'économie forestière et le programme Global Forest Watch (GFW) du WRI. Ledit accord a ensuite été reconduit au mois de mars 2006. Pour l'essentiel, il s'agit d'un appui pour le suivi de l'exploitation forestière, à travers l'utilisation de la télédétection et le SIG, afin de développer une base des données cartographique et statistiques (GFW 2007). Le produit de cette collaboration est la publication de l'Atlas forestier interactif du Congo en version 1.0.
- ii. Vérification des exportations des produits: La multinationale SGS exerce contractuellement la mission de vérifier des produits destinés à l'exportation, en délivrant des attestations qui servent de base de calcul des droits de sortie et d'élaboration des statistiques. Mais il faut préciser que cette mission de service public aurait du revenir au Service de Contrôle des Produits Forestiers à l'Exportation, mais ce dernier n'a pas pris corps.
- iii. Observation Indépendante des activités de suivi et de contrôle forestier: Le mandat d'observateur indépendant est exercé au Congo par l'Ong Resources Extraction Monitoring (REM) et son partenaire Forests Monitor, suite à un Protocole d'accord signé entre cette Ong et le gouvernement congolais en date du 26 avril 2007. Ce premier contrat a été suivi par la signature d'un Ordre permanent de mission d'exercer le 12 novembre 2007. Pour l'essentiel, les objectifs recherchés dans le cadre de ce mandat sont: améliorer les activités de contrôle en appuyant les services de l'Etat légalement compétents; Renforcer les capacités de la société civile à mener un suivi indépendant du secteur forestier dans le bassin du Congo; apporter un soutien aux réformes législatives, institutionnelles et politiques en liant avec le secteur forestier au Congo ; augmenter la transparence dans les activités du secteur privé et dans les processus administratifs liées à la gestion forestière. Il y a lieu de préciser que le volet renforcement des capacités, est dévolu au partenaire de REM qui est Forests Monitor. Depuis la signature de l'accord de collaboration, l'équipe de l'Ong REM accompagnée des contrôleurs du MEFE n'a pu effectuer qu'une seule mission de simulation de terrain au mois de novembre 2007. Le rapport de mission commis à cet effet, a fait l'objet de discussion au sein du 'Comité de lecture' au mois de février

2008. En tout état de cause, les activités de terrain de l'observateur indépendant sont sur le point de démarrer.

### 3. Mise en œuvre du contrôle et de vérification des activités forestières

Le Code forestier de 2000 et ses textes d'application ont prévu diverses modalités de contrôle et de vérification des activités d'exploitation forestière. Premièrement, au niveau de l'administration centrale, l'Inspection générale de l'économie forestière et de l'environnement (IGEFE) et la Direction des forêts (DF), sont habilitées de vérifier lors de leurs inspections les aspects suivants: la légalité des coupes; la vérification des inventaires et des volumes; le respect des normes d'intervention en milieu forestier; le respect des obligations relatives aux plans d'aménagement, tenue des documents, transformation, des cahiers des charges et des quotas d'exportation; le contrôle des produits forestiers destinés à l'exportation; le contrôle de la transformation. Au niveau des excroissances départementales, chacune des dix directions que compte le pays, est autorisées à mener le contrôle sur les domaines suivants: les autorisations de coupe; les activités de production et de transformation; visites des chantiers et de la tenue des documents; la collecte et le traitement des données de production et de transformation; le respect des cahiers des charges; les autorisations des permis spéciaux, le sciage artisanal; la situation des taxes forestières.

L'opérationnalisation du contrôle sur le terrain se fait de manière dichotomique. En effet, au niveau de l'administration centrale, l'IGEFE conduit ses missions de vérification de façon séparée des autres organes du ministère des forêts. Dans ce sens, ses équipes ont fait deux (2) sorties au cours de l'année budgétaire 2007. La direction générale de l'économie forestière (DGEF), à travers la direction des forêts (DF), envoie souvent ses équipes de vérificateurs sur les sites. En outre, il apparaît aussi que le cabinet du Ministre et de manière curieuse la Présidence de la République autorise ses personnels de procéder à des contrôles ponctuels, notamment sur des questions liées au respect des cahiers des charges par les exploitants forestiers. Quant aux directions départementales (DD), leur présence sur les sites d'exploitation forestière semble plus régulière que celle des organes centraux. Les rapports et les PV établis lors de leurs descentes de terrain sont en principe envoyés à la direction générale de l'économie forestière (DGEF), via la direction des forêts (DF). De fait, il n'existe aucun lien entre l'inspection générale de l'économie forestière et de l'environnement (IGEFE), organe supérieur de vérification des activités forestières et les directions départementales, structures du contrôle de proximité. De même, les activités d'exportation des bois, placées sous le contrôle de la SGS, ne sont pas connues au niveau de l'IGEFE.

Les méthodes de travail théorique des équipes de contrôle portent sur la vérification de la régularité des documents administratifs et la légalité des pratiques d'exploitation et d'aménagement des opérateurs

économiques, conformément aux dispositions de la législation forestière de 2000. Quant aux outils de travail, il apparaît que les contrôleurs usent seulement des instruments juridiques légaux et des originaux des documents administratifs lors de leurs inspections. De ce fait, la cartographie forestière actualisée, en dépit de son existence effective dans le pays, n'est pas encore utilisée de façon systématique. De même, les technologies comme le GPS et l'informatique ne sont pas encore à la portée du personnel. Enfin, il y a lieu de noter l'inexistence d'une banque des données centrale du type système d'information de gestion forestière dans le pays, qui aurait dû fournir des arguments à travers des données précises aux inspecteurs en mission et aux autres acteurs de la filière. Pour palier à cette absence d'une banque de données centrale, les autorités publiques ont opté pour le modèle SIGEF, qui serait en voie de construction depuis deux ans, il fait l'objet d'expérimentation à l'heure actuelle.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les activités d'appui au suivi de l'exploitation forestière au Congo, par la télédétection et la cartographie actualisée, suite au MoU entre le Ministère de l'économie forestière et Global Forest Watch (GFW), sont effectives. À cet effet, le premier Atlas forestier interactif du Congo en version 1.0 est disponible sur le site web. Il rassemble les éléments essentiels de la filière bois de ce pays. En revanche, l'opérationnalisation du mandat d'observation indépendante par l'Ong REM, a connu un retard assez considérable dû à des lenteurs administratives d'origine procédurale, notamment entre la signature du protocole d'accord au mois d'avril 2007, la validation des termes de référence et la délivrance d'un ordre permanent de mission survenus le 12 novembre 2007, il s'est écoulé près de 7 mois. Au plan du mandat contractuel, les activités de l'OI apparaissent assez larges (REM 2007): observation indépendante lors des missions de terrain; suivi des mécanismes de contrôle de la mise en œuvre de la loi forestière et de la gouvernance au Congo; formulation de recommandations en vue d'apporter des correctifs et améliorer l'application de la loi forestière; mise en œuvre du processus d'observation indépendante. Relativement aux procédures, il est permis à l'OI d'organiser des descentes conjointes et indépendantes, de procéder à la publication des rapports validés par le 'Comité de lecture' et d'informer par voie de concertation les différentes parties prenantes. Il faut relever que le 'Comité de lecture' est composé du directeur des forêts, de l'inspecteur général, du représentant de l'OI, du directeur de la planification, du directeur départemental territorialement compétent, d'un représentant de la société civile nationale et d'un représentant du bailleur de fonds (U.E). Pour atteindre les objectifs recherchés par son mandat, l'OI dispose de tous les pouvoirs pour accéder à toutes les sources d'informations des administrations forestières et fiscales. En revanche, le volet relatif à la formation conduit par Forests Monitor partenaire de REM, a commencé avec l'accueil deux représentants des Ong nationales comme personnels temporaires de l'OI et l'organisation des séminaires thématiques.

Quant au système de vérification privée, constitué entre autre des audits de certification et de légalité, la situation au début d'année 2008 fait apparaître que: une concession a obtenu depuis le mois de mai 2006, le certificat FSC; 4 entreprises ont des certificats de légalité de leurs produits; deux opérateurs ont des certificats ISO.

#### 4. Evaluation préliminaire du système de vérification des activités forestières

Le système de vérification des activités d'exploitation forestière au Congo est assis sur deux éléments essentiels. Premièrement, il trouve sa légitimité légale dans le code forestier de novembre 2000, et ses textes d'application subséquents. Ces différents instruments juridiques donnent des pouvoirs généraux aux personnels assermentés de l'administration forestière, subséquemment compétents pour commettre les inspections de vérification matérielle et théorique dans tous les maillons de la chaîne forestière. Deuxièmement, le modèle congolais de vérification s'appuie sur les organes internes du Ministère de l'économie forestière et de l'environnement, notamment la direction générale de l'économie forestière, la direction des forêts, l'inspection générale de l'économie forestière et de l'environnement, la SGS exerçant le service public du contrôle des exportations. Au niveau déconcentré, les directions départementales sont aussi dotées du pouvoir de contrôle. Lesdits organes publics sont appuyés par les administrations fiscales, des douanes, voire de la Présidence de la République et du cabinet du Ministre. Enfin, on relève la présence contractuelle, du Global Forest Watch (GFW) pour l'appui au suivi des concessions à l'aide de la cartographie et de la télédétection, et l'Ong REM – Forests Monitor pour exercer le mandat d'observation indépendante.

Les résultats dudit système de vérification se font attendre ou ne sont pas assez public. Cependant, on peut les apprécier de façon partielle, à travers le nombre de visites effectives de terrain réalisés par l'IGEFE, 2 en 2007, le même nombre que l'année d'avant (2006). Il est aussi possible de mettre en exergue les chiffres et les commentaires tirés du Rapport de la revue du secteur (MEFE 2006): « Malgré des capacités moins importantes, l'Inspection Générale est plus efficace puisqu'elle est à l'origine de 61 procès-verbaux s'étant traduits par des transactions pour un montant de 258, 2 millions de FCFA, soit 66, 6 contre 40 procès-verbaux pour la DGEF, soit 33, 4% s'étant traduits par des transactions pour un montant de 129, 5 millions ». Le même document relevait déjà que les directions départementales sont absentes en matière de sanctions. D'un tel constat, il est possible de dire que la réalité du contrôle forestier est effectivement exercée par l'Inspection Générale (IGEFE). Malheureusement, cet organe fait face à trois contraintes majeures qui limitent ses performances. Tout d'abord, la fréquence des missions qui est réduite au chiffre deux (2). Ensuite, selon l'un des responsables dudit service, sur un budget annuel de 25 499 500 FCFA alloué en 2007, seul 3/10 auraient été consommés. Enfin, l'IGEFE fait face à un effectif en personnel réduit (5 ingénieurs) et qui

ne dispose pas de GPS, de matériels informatiques et de véhicules. Les autres organes habilités à commettre des inspections semblent être caractérisés par l'inefficacité voire l'inertie au vu desdits résultats, particulièrement les excroissances situées dans les départements. De même, il a été conclu que la direction des forêts (DF) et la SGS ne réalisent pas en réalité des vérifications de légalité des bois, mais se contentent de faire un suivi administratif des produits (MEFE 2006).

Le système congolais de vérification se caractérise donc par une pléthore d'organes administratifs qui interviennent dans le champ du contrôle des activités forestières. Il y a ainsi une duplication des rôles à travers les différentes structures étatiques. Cette situation est contreproductive et ne peut entraîner que des conflits, surtout dans un modèle cloisonné, donc sans une plateforme multipartite institutionnalisée de concertation permanente pour définir les objectifs, les méthodes, les procédures et les moyens du contrôle forestier. On peut aussi relever comme autre faiblesse notoire, l'absence ou le retard qu'accuse la mise en fonction d'un SIGEEF, susceptible d'optimiser la centralisation des informations de gestion forestière. Dans cette perspective, il y a lieu de mentionner aussi l'absence d'une stratégie nationale du contrôle forestier, surtout dans la perspective d'accompagner l'élaboration et l'adoption de la grille des C&I de légalité des bois dans le cadre du FLEGT.

L'instauration d'un OI dans un tel paysage où foisonnent plusieurs organes dans le même domaine peut apparaître comme un couteau à double tranchant. Dans un premier temps, il y a un risque que l'OI apparaisse comme un organe de plus, qui n'apporte pas une valeur ajoutée réelle par rapport aux autres acteurs déjà présents au système. Dans ce sens, le retard qu'accuse le démarrage effectif du travail de l'Ong REM sur le terrain pourrait corroborer une telle assertion. En revanche, le travail de l'OI peut être entrevue comme une opportunité, en venant assainir ledit paysage organisationnel par la clarification des rôles dévolus aux structures étatiques, et faciliter leur opérationnalisation. Il faut d'ailleurs relever le fait que le mandat concéder à l'OI apparaît assez être

## Bibliographie

CBFP (2006). Les forêts du Bassin du Congo – Etat des forêts 2006. Kinshasa, Democratic Republic of Congo, Congo Basin Forests Partnership.

FAO (2007). Situation des forêts dans le monde 2007. Rome (FAO).

GFW (2007). Atlas Forestier Interactif du Congo (version 1.0) : Document de Synthèse. Washington D.C. (MEFE/Global Forest Watch).

Karsenty, A. (2007). Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives. Paper prepared for Rights and Resources Group.

large, surtout qu'il met un accent sur la formation de la société civile nationale et son implication dans le Comité de lecture. Quant au système de vérification privée, il est encore au stade de son développement, mais il peut apparaître comme prématuré dans un environnement qui accuse un retard en matière d'approbation des plans d'aménagement : 'on place la charrue avant les vaches?'

## Conclusion

Au Congo, il existe un système de vérification des activités d'exploitation forestière. Ledit modèle repose essentiellement sur la législation forestière de 2000 et une multiplicité des organes administratifs commis aux tâches de contrôle forestier. De fait, il apparaît au stade actuel, peut être efficace par rapport à l'atteinte de ses différentes missions. L'entrée en scène effective de l'OI constitue donc un réel espoir pour enclencher une nouvelle dynamique nécessaire pour assainir le secteur forestier au Congo, surtout que l'un des objectifs consiste à former une société civile nationale susceptible de le suppléer à moyen terme. En sus, il y a lieu de suggérer la mise en disponibilité des moyens nécessaires à l'accomplissement de la mission de vérification et le montage définitif d'un système d'information forestière centrale.

Les deux leçons majeures qu'on peut tirer d'un tel système sont que ce n'est pas la multiplicité des organes qui fait l'efficacité d'un système de vérification, d'une part; et d'autre part, la présence d'un accompagnateur privé ne garantit pas automatiquement des meilleurs résultats, tel peut apparaître prématurément la mission de vérification des exportations des bois confiée à une multinationale.

Assemble 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](mailto:pcerutti@cgiar.org)

MEFE (2006). Revue du secteur forestier : Les aspects d'aménagement, de fiscalité, d'industrialisation et de gouvernance forestière. Rapport de mi-parcours.

REM (2007). Termes de référence : Observateur indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo.

ITTO (2006). Situation de l'aménagement des forêts tropicales en 2005 : Résumé analytique. Yokohama (OIBT)



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