



## **Guide de bonne gouvernance forestière**

APV-FLEGT : exploitation et commerce légaux du bois, une affaire de tous en Province Orientale, RD Congo

Alphonse Maindo, Jean-Luc Tulonde et Fraternel Amuri



# **Guide de bonne gouvernance forestière**

APV-FLEGT : exploitation et commerce légaux du bois,  
une affaire de tous en Province Orientale, RD Congo

Alphonse Maindo, Jean-Luc Tulonde et Fraternel Amuri

Mai 2015



Avec le soutien de l'Union Européenne (UE) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).  
Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne, de la FAO ou de Tropenbos International.

Publié par : Tropenbos International RD Congo  
Droits d'auteurs : © 2015 Tropenbos International RD Congo  
Citation : Maindo A., Tulonde J.L. et Amuri F. (2015).  
*Guide de bonne gouvernance forestière.  
APV-FLEGT: exploitation et commerce légaux  
du bois, une affaire de tous en Province Ori-  
entale, RD Congo.*  
Tropenbos International RD Congo.  
Mise en page : Joseph Bolongo Bekondi, TBI RD Congo  
Disponible sur : [www.tropenbos.org](http://www.tropenbos.org)

Tropenbos International RD Congo  
Avenue des Erables 32  
Commune Makiso, Kisangani, RD Congo  
Tél. : +243 (0) 81 27 28 628 / (0) 85 35 75 318  
Email : [tropenbos.drc@googlegmail.com](mailto:tropenbos.drc@googlegmail.com)  
[www.tropenbos.org](http://www.tropenbos.org)

# Table des matières

Liste des tableaux.....	vi
Sigles et abréviations .....	vii
Introduction.....	1
0.1. Contexte.....	1
0.2. Objectifs du guide .....	5
0.3. Approche méthodologique.....	5
<b>1. Notion et principes de la gouvernance forestière.....</b>	<b>7</b>
1.1. Notion et caractéristiques de la gouvernance.....	7
1.2. Principes de la gouvernance .....	9
1.2. Bonne gouvernance forestière .....	12
1.3. Gouvernance forestière locale .....	13
1.4. Décentralisation et gouvernance forestière .....	14
1.5. Gouvernance communautaire .....	16
<b>2. Etat des lieux de la gouvernance forestière en RDC .....</b>	<b>19</b>
2.1. Règles .....	19
2.2. Acteurs et parties prenantes impliqués.....	27
2.3. Observation de la gouvernance forestière en RDC .....	34
2.4. Principaux enjeux de la bonne gouvernance forestière en RDC .....	43
<b>3. Guide de la bonne gouvernance du secteur forestier.....</b>	<b>49</b>
3.1. Exploitation forestière de bois d'œuvre .....	49
3.2. Application de la législation forestière.....	58
3.4. Légalité et durabilité .....	70
<b>4. Stratégie pour une bonne gouvernance forestière : concept et     principes .....</b>	<b>73</b>
4.1. Promouvoir des partenariats.....	74
4.2. Améliorer le cadre légal et les procédures administrati- ves.....	77
4.3. Renforcer les différentes institutions.....	78
4.4. Corruption.....	81
4.5. Contrôle forestier : pouvoir régalién de l'Etat.....	92
4.6. Octroi des droits de récolte .....	113

4.7. Propositions de l'UE pour les Accords de partenariat volontaire .....	114
<b>Conclusion .....</b>	<b>119</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>121</b>
<b>Crédits photo .....</b>	<b>128</b>

## LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1. Principes de la gouvernance en relation avec ceux de l'ONU
- Tableau 2. Institutions et rôles dans l'activité de gestion forestière
- Tableau 3. Approches de prévention selon la situation et le secteur d'activité
- Tableau 4. Stratégies de détection de la corruption d'après la situation et le secteur d'activité
- Tableau 5. Stratégies de suppression (de réduction) de la corruption
- Tableau 6. Mécanismes de contrôle financier

# SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFLEGT	: Action FLEGT
APV	: Accord de Partenariat Volontaire
CIF	: Cost, Insurance, Freight
CT	: Commission Technique
DGF	: Direction de la Gestion Forestière
DGRAD	: Direction Générales des Recettes Administratives (et judiciaires) et Domaniales (et de participation)
UE	: Union Européenne
FAO	: Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FIB	: Fédération des Industriels du Bois
FLEGT	: Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux)
FMI	: Fonds Monétaire International
FOB	: Free On Board
GPS	: Global Positioning System
MECNT	: Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme ; devenu MEDD (Ministère de l'environnement et du développement durable)
MEDD	: Ministère de l'Environnement et Développement Durable
MDP	: Mécanisme de Développement Propre
PNB	: Produit National Brut
RBUE	: Règlement Bois de l'Union Européenne
RDC	: République Démocratique du Congo
REDD	: Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts
REM	: Resource Extraction Monitoring
RRN	: Réseau Ressources Naturelles
SIG	: Système d'Information Géographique
SVL	: Système de vérification de la légalité
OI-FLEGT	: Observation Indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OPJ	: Office de Police Judiciaire
TBI	: Tropenbos International
UE	: Union Européenne
WWF	: Fonds mondial pour la nature (World Wildlife for Nature)



# INTRODUCTION

## 0.1. Contexte

La gouvernance influe largement sur l'utilisation durable, efficace et équitable des ressources forestières et la réalisation des objectifs de développement. Améliorer la gouvernance forestière requiert une approche globale permettant d'identifier des défaillances, de concevoir et de mettre en œuvre des réponses adéquates, d'effectuer le suivi des résultats, être en mesure de s'adapter et apprendre de façon continue en vue de garantir les progrès (PROPOR & FAO, 2011).

La gestion durable des ressources forestières revêt une importance cruciale aussi bien pour les populations rurales que pour le gouvernement et la communauté internationale. Elle est importante pour la promotion du bien-être socio-économique et la protection de la biodiversité et essentielle pour lutter contre le changement climatique. Elle pourrait également représenter une source potentielle non négligeable de recettes nationales (Trefon, 2011).

L'exploitation des forêts est susceptible d'engendrer des recettes publiques, mais les défis que posent l'abattage illégal et la contrebande empêchent de transformer ce potentiel en croissance économique. L'on sait pourtant que cette dernière est déjà élevée malgré son invisibilité en termes d'impact social. D'après une note de synthèse U4, en RDC, les sociétés d'abattage industriel contribuent à moins d'1 % du PNB et il semblerait que les exportations effectives de bois pourraient être jusqu'à sept fois plus élevées que les chiffres officiels ne l'indiquent (International Crisis Group, 2006). Selon un rapport publié par Rainforest Foundation UK et Forests Monitor (Cousell et al., 2007), les véritables bénéfices économiques engendrés par l'exploitation industrielle apparaissent comme bien maigres. Plus encore, il semble que ce modèle industriel soit basé sur une politique qui ignore totalement la dimension du développement social et aboutit finalement à une accentuation du niveau de pauvreté.

Le prélèvement illégal du bois met sérieusement en péril les ressources forestières et fait courir de graves risques à caractère économique, environnemental et social, notamment un appauvrissement de la biodiversité, ou encore la destruction et la dégradation des écosystèmes et des moyens de subsistance des populations dépendant des forêts (FAO, 2014). Selon Interpol<sup>1</sup>, l'exploitation illégale représenterait 50 à 90 pourcent du volume des activités forestières dans les pays tropicaux.



Par ailleurs, cette exploitation illégale est, d'une façon générale, étroitement liée à une mauvaise gouvernance. Cette dernière doit, en principe, être expliquée plutôt de demeurer comme un épiphénomène. Une gouvernance qui serait basée sur la logique des prescriptions des institutions internationales (en l'occurrence, les institutions financières internationales dont le FMI et la Banque

mondiale), ne saurait garantir de succès inscrit dans la durée.

Une gouvernance taillée sur le modèle de la globalisation (extraversion des économies faibles) porte beaucoup de préjudices aux pays qui l'adoptent sans précaution. La fonctionnalité paradoxale des politiques néolibérales (leur mode opératoire) empêche déjà certains Etats de réussir : le code forestier, le code minier et le code des investissements congolais datant de 2002<sup>2</sup> consacraient déjà la fragilité dans les secteurs respectifs.

- 1 Interpol est une organisation internationale créée le 7 septembre 1923 dans le but de promouvoir la coopération policière internationale. Son nom complet est Organisation internationale de police criminelle (OIPC).
- 2 Peu avant la réunification effective du pays. Ces codes accordent beaucoup d'avantages aux investissements étrangers : la fiscalité, principale source de financement des dépenses publiques s'en trouve ainsi affectée plus d'une décennie.

On exploite plus les situations confuses que celles du licite : il est noté la concentration des capitaux dans les espaces de guerre plus que partout ailleurs, y compris dans les zones où il n'y a pas guerre. Tout cela puisqu'on réalise plus de bénéfices dans un contexte d'anarchie que dans celui de paix. Ainsi, il y eut beaucoup d'investissements à Kisangani sous le RCD (Mamiki et Nkoko cités par Maindo, 2007).

Plus proche de nous, Luzolo Bambi, l'actuel conseiller du chef de l'Etat congolais en charge de la lutte contre la corruption et financement du terrorisme et blanchiment de capitaux, a dénoncé ce paradoxe: des immeubles poussent comme les champignons, d'où vient l'argent ? La fraude qui fait perdre à l'Etat congolais entre 10 et 15 milliards chaque année dans un pays où le budget est d'à peine 8 milliards (Radio Okapi, 2015).

Certains auteurs ont vu dans toutes les formes de crise et de pratiques atypiques marquant le continent africain en général, les manifestations de ce qu'ils désignent par le concept de désordre. Ce dernier, le désordre, est ici perçu comme institutionnel, sinon institutionnalisé car étant l'œuvre des détenteurs du pouvoir d'Etat (Chabal et Daloz, 1999).

A cause des enjeux globaux environnementaux et autres, l'humanité prend de plus en plus conscience que l'exploitation illégale de bois n'est pas le problème de seuls pays tropicaux producteurs des bois. La protection des forêts est perçue comme une responsabilité collective. Différentes initiatives ont été prises à cette fin par les Etats-Unis d'Amérique (EUA), l'Australie, l'Union Européenne (UE), etc. Cette dernière a adopté, en 2003, son Plan d'action FLEGT. Le processus pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) représente une première réponse globale, à l'échelle de l'Europe, au problème mondial de l'exploitation illégale des forêts (Bellemann, 2012 ; FAO, 2014).

Le secteur forestier en RDC souffre de graves problèmes de gouvernance. Selon un briefing issu de l'Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC (OI-FLEGT RDC), les abus ont largement pris le dessus sur le droit, contribuant à ternir l'image de tout le secteur, au grand dam des exploitants légaux (REM, 2012). Aujourd'hui, l'exploitation artisanale est le mode d'exploitation le plus usité sur l'ensemble

du territoire national de la RDC. Selon WWF, le secteur industriel avec les 80 concessions forestières exploiterait environ 300 000 m<sup>3</sup>/an, le secteur artisanal formel - avec ses 45 artisans déclarés - exploiterait environ 40 000 m<sup>3</sup>/an et le secteur informel/illégal s'élèverait à plus de 4 millions de m<sup>3</sup> (90%), dont 1 million de m<sup>3</sup> pour Kinshasa et 600 000 m<sup>3</sup> exportés à l'est de la RDC<sup>3</sup>.

Le problème de l'exploitation illégale des forêts n'avait pas reçu du gouvernement de la RDC toute l'attention nécessaire jusque dans un passé très récent. En témoignent les dégâts faits aux forêts. La prise de conscience de l'ampleur des destructions forestières et de leur impact a notamment conduit à la réforme du secteur depuis 2002 avec la promulgation du code forestier, souvent avec l'appui des partenaires au développement. Cette réforme vise une gestion durable des forêts ainsi que l'amélioration de la contribution de ce secteur stratégique à l'économie du pays. Ainsi, en va-t-il aussi des négociations bilatérales avec l'UE entamées en octobre 2010 en vue d'établir un APV-FLEG. Le gouvernement congolais a institué une Commission Technique pour négocier un APV avec l'UE. Cette commission est composée des délégués de différentes parties prenantes des forêts : administrations, organisations de la société civile, populations locales, parlement, exploitants industriels et artisanaux (FERN, 2013 ; Lawson, 2014).

Le Réseau Ressources Naturelles de la RDC estime que l'APV-FLEG est un processus salubre même si son application risque d'être difficile dans la situation actuelle de la prépondérance inquiétante de l'exploitation artisanale et illégale du bois, notamment à cause de l'émission incontrôlée des permis de coupe artisanale (RRN, 2012). Selon l'OI-FLEG (REM, 2013), les causes de ces illégalités récurrentes sont d'ordre tant sécuritaire et institutionnel que juridique et infrastructurel. Toutes ces situations soumettent la RDC à l'obligation de revoir ses systèmes de gestion dans les secteurs artisanal et industriel de bois d'œuvre.

Ce guide est une contribution à ces efforts d'amélioration de la gouvernance forestière. Il résulte du projet « APV-FLEG : Exploitation et commerce légaux du bois, une affaire de tous en Province Orientale » que Tropenbos International RDC a exécuté grâce à l'appui de la FAO sur le financement de l'UE. Ledit projet

---

3 Présentation à la Table verte du 10 octobre 2012.

visait à impliquer les représentants clés des acteurs locaux en Province Orientale (autorités locales, administrations forestières locales, communautés locales, organisations de la société civile, exploitants artisanaux, etc.) dans le processus APV-FLEGT.

TBI RDC a travaillé en synergie avec d'autres partenaires congolais (GEDI, GASHE et OGF) du programme FAO-UE FLEGT pour nourrir les discussions et produire un guide conjoint sur la bonne gouvernance forestière destiné à l'ensemble des groupes d'acteurs concernés parmi la société civile, le gouvernement et les exploitants forestiers. Ce guide entend surtout répondre au besoin d'avoir un outil pratique, clair et précis pour toutes les parties prenantes de la gouvernance forestière qui requiert une meilleure attention en vue de son amélioration.

## **0.2. Objectifs du guide**

Le présent guide vise ainsi principalement à améliorer la gouvernance des forêts en dotant les parties prenantes d'un outil pratique rappelant les fondamentaux de l'art de la gouvernance. Plus spécifiquement, il entend :

- contribuer à une compréhension commune et claire de la bonne gouvernance forestière ;
- résumer les étapes, exigences et éléments fondamentaux de la bonne gouvernance forestière ;
- faire l'état des lieux de la gouvernance forestière en RDC.

## **0.3. Approche méthodologique**

Tenant compte, d'une part, des contraintes liées au temps et au financement et, d'autre part, de la complexité du sous-secteur bois artisanal au niveau du territoire national, la production de ce guide a dû recourir :

- à la technique documentaire en vue de récolter les informations et les données à travers la documentation officielle, les lois, les règlements, les études, les rapports, les ateliers et les séminaires et autres rencontres ;
- aux entretiens avec des personnes ressources dans les administrations aussi bien publiques que privées, les opérateurs économiques (producteurs industriels, artisanaux

- et agricoles), les communautés locales et la société civile ;
- enfin, aux travaux de TBI RDC, de GEDI, d'OGF et de GASHE dans le cadre du programme FAO-UE APV-FLEGT.



# 1. NOTION ET PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE

## 1.1. Notion et caractéristiques de la gouvernance

### a) Définition

La gouvernance est un concept popularisé depuis le début des années 1990. Elle témoigne du changement des dynamiques de gouvernement et de régulation sociale sous l'effet de la mondialisation, des mutations sociales et d'une perception nouvelle du pouvoir politique. Elle désigne « les formes contemporaines de régulation collective qui se développent sur la base de relations entre acteurs publics et privés, et dans des cadres institutionnels et territoriaux pluriels, plus ouverts et plus instables. » (Nay, 2011).

La gouvernance est l'ensemble des règles d'organisation des sociétés humaines à l'échelle de la planète, fondées sur le principe de la prise en compte par l'administration publique des besoins et de l'implication de tous les acteurs de l'entité concernée (Mukongo et Batuna, 2011).

Comme on le voit, la mise en perspective du contexte historique de production de la « gouvernance » ne peut manquer d'intégrer la vision de la globalisation du monde. C'est ce qui ressort des expressions très prisées comme « à l'échelle de la planète », « l'implication des acteurs privés » aux côtés de l'administration publique puisqu'on ne veut plus de monopole exclusif de l'Etat (étatisme), sans oublier le fait que « la démocratie et ses valeurs sont mises à contribution ».

La gouvernance peut être qualifiée de bonne, démocratique ou mondiale. La bonne gouvernance est une notion de nature prescriptive symboliquement attachée aux politiques d'ajustement structurel inspirées par le consensus de Washington et donc associée aux thèses néolibérales de la Banque mondiale (BM) et

du Fonds monétaire international (FMI). Elle est apparue dans les politiques internationales d'aide au développement. Elle désigne les mécanismes de régulation des intérêts cherchant à concilier des principes d'efficacité de la gestion publique avec des principes éthiques. Elle tend à s'effacer face à la gouvernance démocratique qui s'est imposée ces dernières années et lie les principes d'efficacité de gestion publique au renforcement des règles démocratiques. Il s'agit de lier réformes économiques et réformes politico-institutionnelles pour un développement durable (Nay, 2011).

Fondée sur la participation, la transparence, la responsabilisation et l'équité, la gouvernance est sensée rendre plus efficace la gestion et favoriser le développement dans la mesure où les parties prenantes participent dans la prise des décisions politiques et stratégiques et les activités de développement (Ravaoarimalala, 2002).

### **b) Caractéristiques de la gouvernance**

La gouvernance est un processus à:

- **multiacteurs** : les questions sont traitées par différents acteurs (gouvernants et gouvernés, agents publics et privés) ;
- **multiniveaux** : les problèmes sont traités par des acteurs divers, placés à différents échelons territoriaux (local, régional, et central) ;
- **multisens** : les différents intervenant sont souvent des perceptions différentes des problèmes posées et des solutions possibles, plusieurs visions (voire objectifs) s'affrontent généralement ;
- **multidimensions** : un problème comporte toujours plusieurs aspects qu'il convient de prendre en compte dans son traitement pour une plus grande efficacité

## 1.2. Principes de la gouvernance

Cinq principes fondent la gouvernance selon les Nations Unies (<http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/MS7-F.HTM>) :

Tableau 1. Principes de la gouvernance en relation avec ceux de l'ONU

N°	Principes de la gouvernance	Principes des Nations Unies sur lesquels ils sont basés
1	Légitimité et voix	<ul style="list-style-type: none"><li>• Participation</li><li>• Recherche du consensus</li></ul>
2	Reddition des comptes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Obligation de rendre compte au public et aux intervenants institutionnels</li><li>• Transparence</li></ul>
3	Performance	<ul style="list-style-type: none"><li>• Réactivité des institutions et des processus face aux intervenants</li><li>• Efficacité et efficience</li></ul>
4	Impartialité	<ul style="list-style-type: none"><li>• Equité</li><li>• Primauté du droit</li></ul>
5	Orientation	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vision stratégique, comprenant le développement humain et les complexités historiques, culturelles et sociales</li></ul>

L'équipe de la World Governance a mis en exergue cinq principes de la gouvernance:

### ***Légitimité de l'exercice du pouvoir***

Elle suppose l'assentiment profond des peuples à leurs dirigeants qui doivent être dignes de confiance. Ce qui implique la garantie des libertés privées dont la restriction ne peut être fondée que sur les nécessités du bien commun;

### ***Conformité à l'idéal démocratique et à l'exercice de la citoyenneté***

Veiller à ce que chaque individu participe au destin commun et à protéger la minorité de la tyrannie de la majorité; il s'agit aussi de garantir les droits et libertés individuelles pour qu'un juste équilibre soit trouvé entre droits, pouvoir et responsabilités; qu'aucun pouvoir ne puisse s'exercer sans contrôle;

### **Compétence et efficacité**

La conception des institutions publiques et privées, leur mode de fonctionnement et ceux qui les font fonctionner doivent faire la preuve de leur pertinence, de leur compétence, de leur capacité à répondre effectivement aux besoins de la société dans sa diversité;

### **Coopération et partenariat**

Pour favoriser des synergies permettant à tous de concourir au bien commun, gouvernance tissée de relations et des coopérations entre les différents types d'acteurs, publics et privés, entre les différentes échelles de gouvernance, entre les administrations, selon des procédures établies en commun;

### **Relations entre le local et le global, entre les échelles de gouvernance**

Les sociétés doivent s'organiser de manière à rendre l'autonomie des communautés locales compatible avec la cohésion de la société jusqu'au niveau mondial.

Selon le livre blanc de l'UE, la gouvernance européenne « désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. »

On distingue ainsi cinq conditions sine qua non pour arriver à une bonne gouvernance au sein de l'Union Européenne. Le concept de gouvernance est aussi un but à atteindre qui passe par la réforme de la gestion :

« La réforme de la gouvernance concerne la manière dont l'UE utilise les pouvoirs qui lui sont confiés par ses citoyens. Elle porte sur la façon dont les choses pourraient et devraient se faire. Le but est d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques afin qu'il se caractérise par une participation et une responsabilisation accrues. Une meilleure utilisation des pouvoirs devrait rapprocher l'UE de ses citoyens et renforcer l'efficacité des politiques ».

Les cinq principes de la bonne gouvernance énoncés dans le livre blanc peuvent être déclinés comme suit :

- **ouverture** : Ce principe appelle à une plus grande transparence au sein des institutions. Les citoyens devraient facilement pouvoir comprendre l'action publique et trouver l'information nécessaire à son sujet. De plus, l'Etat (y compris les collectivités territoriales) et les institutions devraient élaborer une politique de communication afin de faire connaître l'action publique et d'accroître la confiance de tous les acteurs dans les institutions ;
- **participation** : Dans le processus de prise de décision politique, le gouvernement et toutes les autres institutions devraient faire participer un maximum d'acteurs concernés par les politiques publiques. Par exemple, renforcer le dialogue social (entre syndicats, associations patronales et institutions publiques) et initier le dialogue civil (entre les organisations de la société civile et les institutions publiques) (Arnaud, 2014) ;
- **responsabilité** : Traduction du terme anglo-saxon « *Accountability* » selon lequel les citoyens devraient savoir « qui fait quoi » au sein de l'Etat. Les institutions publiques devraient clairement afficher et assumer leurs responsabilités au sujet des politiques qu'elles ont mises en œuvre. De leur côté, les collectivités territoriales et les autres acteurs impliqués aux autres niveaux de décision devraient afficher plus de clarté et assumer pleinement leurs responsabilités dans l'ensemble des politiques et projets qu'ils entreprennent en partenariat ou non avec l'Etat ;
- **efficacité** : Ce principe appelle à davantage d'évaluation des politiques et des programmes entrepris. L'efficacité d'une politique dépend également du respect des principes de subsidiarité (les décisions doivent être prises au niveau le plus approprié : national, régional ou local) et de proportionnalité (l'action publique ne doit être entreprise que lorsqu'elle est nécessaire) ;
- **cohérence** : toutes les politiques devraient former un ensemble cohérent. Par exemple, au sein de la politique extérieure, la politique commerciale ne devrait pas entrer en contradiction avec la politique de coopération au développement. Comme le rappelle le livre blanc, « la cohérence passe par la

capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe ».

## **1.2. Bonne gouvernance forestière**

La gouvernance peut s'appliquer à tout secteur d'activités humaines. Dans le domaine forestier, elle peut être entendue comme l'ensemble des règles d'organisation des sociétés humaines dans l'optique du respect de la gestion durable des ressources forestières (Ostrom, 2010).

La gouvernance forestière peut être décrite comme le modus operandi par lequel les fonctionnaires et les institutions avec les autres parties prenantes exercent leur autorité dans la gestion des ressources forestières pour soutenir et améliorer le bien-être et la qualité de vie des personnes dont les moyens de subsistance dépendent de ces ressources (Rotillon, 2010). La bonne gouvernance forestière est caractérisée par un processus d'élaboration des politiques prévisible, ouvert et renseigné. Ce processus doit aussi être fondé sur la transparence, sur une bureaucratie imprégnée d'éthique professionnelle, sur un exécutif responsable de ses actions et sur une société civile forte qui participe aux décisions collectives.

La bonne gouvernance permet d'atteindre des résultats de développement positifs et durables dans le secteur, comme l'efficacité dans la gestion des ressources, une contribution accrue au développement économique et aux services environnementaux ainsi qu'une répartition équitable des bénéfices (Blaser, 2010). De même, des lois mieux respectées, une corruption moindre et une plus grande transparence seront nécessaires pour pouvoir réduire la déforestation et la dégradation des forêts (World Bank, 2009 ; Kishor & Rosenbaum, 2012 ; Bongoungou et Kisho cités par Bongoungou, 2013).

Pour Essiane et Serutti (2012), la bonne gouvernance forestière comporte trois piliers, à savoir:

- **cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires** : il s'agit des politiques et lois forestières (du cadre juridique visant à soutenir et protéger le régime foncier, la propriété

- et les droits d'usage) ; de la concordance des politiques de développement générales avec les politiques forestières ; des cadre institutionnels ; et enfin, des incitations financières, instruments économiques et partage des avantages ;
- **processus de planification et de prise de décision** : il s'agit de la participation des parties prenantes, de la transparence et la responsabilité et de la capacité d'action des parties prenantes ;
  - **mise en œuvre, application et respect des réglementations** : il s'agit de l'administration des ressources forestières, de l'application des lois forestières, de la gestion du régime foncier et des droits de propriété, de la coopération et coordination, des mesures de lutte contre la corruption.

### 1.3. Gouvernance forestière locale



Selon le PNUD (2004), la gouvernance locale consiste en un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus qui permettent aux citoyens et aux groupements de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends et d'exercer leurs droits et obligations à l'échelon local. La participation citoyenne, des partenariats entre des

acteurs clés à l'échelon local, la compétence transdisciplinaire des acteurs locaux, des sources d'information multiples, des institutions de redevabilité et une orientation en priorité en faveur des pauvres constituent les piliers qui fondent la bonne gouvernance locale.

Le concept de gouvernance locale s'articule généralement autour de deux composantes majeures : les autorités locales et la société civile. Dans la première composante, on y voit les autorités locales réceptives et responsables agissant comme des acteurs-clés de développement et comme point nodal pour la fourniture de services à la population pauvre. Dans la seconde, par contre, on y découvre une société civile dynamique incluant le secteur privé, capable d on y découvre jouer un double rôle, en tant que partenaire au

processus de développement et en tant que contrepoids garanti par sa capacité à formuler des exigences en termes de droits, de transparence et de responsabilité.

Ces deux composantes fondamentales contribuent ainsi à ébaucher la définition de la « gouvernance locale ». La gouvernance locale concerne la façon dont le pouvoir et l'autorité sont exercés en substance au niveau local. Les expériences menées de par le monde laissent à penser que la gouvernance locale est, en quelque sorte, le « logiciel » requis pour que les autorités locales puissent opérer correctement (Commission européenne, 2007).

Diverses notions sont associées au concept de « gouvernance locale ». Ces dernières proposent une vision de la gouvernance locale qui n'est pas exclusivement centrée sur les élus et les administrations. L'accent est mis sur les interactions entre les institutions chargées de la gestion des affaires locales et tous les acteurs intéressés aux niveaux local, intermédiaire et national (ECDPM cité par Commission Européenne, 2007). Hans Bjorn Orsen (2007) souligne que travailler avec des principes de gouvernance à l'échelon local s'avère indispensable au renforcement des processus de gouvernance locale.

## **1.4. Décentralisation et gouvernance forestière**

La décentralisation se traduit par le transfert des compétences de l'Etat à des institutions (territoriales ou techniques) juridiquement distinctes, de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion et d'organes (Chicot, 2013 ; Auber et Cervelle, 2012 ; Verpeaux et *al.*, 2015). Il ne s'agit pas de transfert des compétences aux communautés locales.

En matière de forêts, les options de la nouvelle politique forestière nationale vont dans le sens du renforcement des pouvoirs des autorités provinciales et locales et de leurs administrations en matière de gouvernance forestière. Le code lui-même fait une répartition des compétences forestières entre pouvoir central, provinces et entités administratives décentralisées. En effet, la province a un statut particulier selon la Constitution de la RDC: elle n'est pas un Etat fédéré ni une entité décentralisée.

Selon la Constitution en vigueur en RDC, relèvent de la compétence du pouvoir central les matières suivantes : la politique forestière

nationale, l'attribution des titres d'exploitation industrielle des forêts, la réglementation des autorisations forestières (délivrance des permis), le classement et le déclassement des forêts, l'attribution des concessions forestières, l'attribution des forêts aux communautés, l'organisation et le fonctionnement des conseils consultatifs national et provinciaux, le cadastre forestier, etc. Les compétences des provinces concernent les matières ci-après : le plan forestier provincial, l'agrément des exploitants artisanaux et les permis artisanaux de coupe de bois, les enquêtes publiques préalables à l'attribution des forêts, le listing des produits forestiers prélevés au titre de droits d'usages forestiers, le permis de déboisement lorsque la superficie à déboiser est inférieure ou égale à 10 ha, l'autorisation de l'inventaire forestier, toutes autres compétences déléguées par le gouvernement central, etc.

D'après la même Constitution, relèvent de la compétence des entités administratives décentralisées les matières suivantes : la supervision et le contrôle technique de l'exploitation des forêts des Communautés locales ; la proposition d'agrément des exploitants artisanaux au Gouverneur de province ; l'approbation des contrats d'exploitation des forêts des Communautés locales passés avec des tiers ; l'appui à l'administration provinciale dans la réalisation des enquêtes publiques préalable à l'attribution des concessions.

En RDC, la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 répartit aussi certaines matières entre les trois niveaux.

Dans le domaine forestier, la gouvernance est également un processus dévolutif. Outre la participation des parties prenantes à la gestion, il s'agit d'un transfert des pouvoirs, des fonctions et des compétences de l'Etat en matière de gestion des ressources forestières à des instances locales, organisations de la société civile, populations locales. En témoigne le processus de décentralisation en cours. La décentralisation et le cadre législatif qui l'accompagne peuvent entraîner de profondes mutations de la gestion des ressources forestières. Le processus démocratique et la politique de décentralisation bien appliqués favoriseraient une bonne gouvernance.

Il ne faut pas confondre décentralisation et gouvernance locale. Pour Hans Bjorn Orsen (2007), la différence entre la décentralisation et la gouvernance locale se situe principalement au niveau des parties

prenantes au processus et du mode d'interaction entre les autorités, le secteur privé et la fonction publique. La décentralisation a trait au secteur institutionnel public ainsi qu'aux réformes et processus organisationnels et à leur appui, alors que la gouvernance locale consiste davantage à encourager la création d'un environnement propice à l'interaction des processus multipartites – y compris les secteurs public et privé ainsi que la société civile – pour atteindre un développement local efficace.

Les questions de gouvernance locale peuvent être résolues en dehors de la décentralisation qui peut renforcer et légitimer les processus de gouvernance locale si elle est bien réalisée.

## **1.5. Gouvernance communautaire**

La notion de gouvernance fait référence aux processus de coordination entre divers acteurs pour atteindre des buts discutés et décidés collectivement (Froger, 2001). Elle devient communautaire lorsque la coordination se fait dans le cadre d'une communauté donnée. La communauté correspond à un groupe social dont les membres vivent ensemble. Elle est fondée sur des liens affectifs, le sentiment d'appartenance identitaire.

Le sociologue et philosophe allemand Ferdinand Tönnies (Tönnies, 2010) définit la communauté (*Gemeinschaft*) par opposition à la société (*Gesellschaft*) en distinguant deux sortes de volonté : volonté organique (*Wesenwille* ou volonté de l'être, volonté essentielle, spontanéité, authenticité) et volonté réfléchie (*Kürwille*, c'est le choix, la décision, le libre-arbitre). C'est la distinction entre ces deux volontés qui expliquer le passage de l'individu de la communauté vers la société.

La volonté organique est à l'origine de la forme de vie sociale *communautaire*. Elle est typique du comportement des individus vivant en communauté caractérisée par l'attachement et l'affection de l'individu envers sa famille (lien de sang), son village et ceux qui y habitent (lien d'amitié) et les pratiques coutumières et religieuses y existant. La forme de vie sociale *sociétale* est, quant à elle, le produit de la volonté réfléchie, c'est-à-dire qu'elle est issue de la pensée humaine. Contrairement à la morale communautaire, la pensée est diverse. Chaque individu développe sa pensée et peut

donc rentrer en concurrence notamment sociale et économique avec autrui. De ce fait naît l'individualisme. Pour Tönnies, le progrès de l'urbanisme fait évoluer la communauté vers la société et l'entreprise commerciale, caractéristique de l'époque contemporaine et ressort de la recherche de profit individuel, va entraîner la société à sa perte.

Dans le domaine forestier, la gouvernance communautaire fait souvent appel à la participation des individus attachés par des liens affectifs. Cette participation peut prendre différentes formes. Buttoud (2001) distingue la participation passive de la participation active. La première (la plus fréquente) désigne l'ensemble de dispositifs de consultation. Il s'agit d'informer les personnes concernées sur les projets à mettre en place. Une telle consultation ne garantit pas que les avis des acteurs locaux soient pris en compte dans la décision finale. D'ailleurs, de manière générale, « la participation ne porte pas sur le choix des outils, ni sur les objectifs qu'ils servent » (Karsenty cité par Andriananja & Raharinirina, 2004).

Par contre, la participation active se réfère à l'intervention effective des acteurs dans le processus décisionnel. Leurs avis influencent directement le choix final. D'après cette distinction, toute gouvernance communautaire ne relève pas obligatoirement d'une approche participative (active) et le processus de coordination peut se révéler autoritaire. Par exemple, dans de nombreuses communautés traditionnelles africaines, les règles sont décidées et appliquées par une même autorité (le chef de village, les aînés, etc.) sans que certaines catégories sociales (femmes, enfants, etc.) ne soient consultées.

D'une manière générale, la gouvernance participative intègre les deux formes de participation sans impliquer nécessairement une communauté d'individus, ce qui la distingue de la gouvernance communautaire précédemment définie. La participation peut alors être mise en œuvre hors des communautés. Enfin, la notion de gouvernance n'est pas réductible à celle de gestion. Cette dernière signifie l'action d'administrer, d'assurer la rentabilité (pour une entreprise). En revanche, la gouvernance insiste sur les interventions multiples des acteurs répondant à des logiques différentes et mus par des intérêts divergents souvent conflictuels qu'il convient de concilier (Andriananja & Raharinirina, 2004).

C'est dans ce contexte précis qu'Ostrom (1999) parle de self-governance et qu'il énonce en ces termes :

« La gouvernance communautaire des ressources forestières implique les communautés d'usagers de la forêt, dans l'élaboration et l'adaptation de règles au sein de cadres de choix collectifs, en ce qui concerne l'inclusion et l'exclusion de participants, les stratégies d'appropriation, les obligations des participants, le suivi et les sanctions, les modalités de résolution des conflits (...). Dans un tel système, les participants élaborent en partie, mais pas intégralement, des règles qui affectent la durabilité de la ressource et de son usage ». Ainsi, dans une gouvernance communautaire, les membres de la communauté se coordonnent, entre eux et avec d'autres intervenants (nationaux et internationaux), pour définir le cadre et les modalités de gestion d'une ressource donnée.

Après avoir défini les règles (d'accès, d'usage, d'exclusion, d'inclusion, etc.), la communauté peut prendre en charge elle-même l'administration (donc la gestion) de cette ressource (via la mise en œuvre d'un plan d'aménagement, par exemple). Si tel n'est pas le cas, la gestion de la ressource peut être confiée à une équipe de techniciens venant de l'extérieur sans que la communauté ne s'y implique : gouvernance communautaire ne va pas forcément de pair avec gestion communautaire.

La justification de la gouvernance communautaire ne se fonde pas uniquement sur le constat de la faillite de la gestion publique, ni sur la bonne gouvernance préconisée par les institutions internationales. Les théoriciens des communaux tels qu'Ostrom (1990), Burger et al. (2001), Bromley (2002), préconisent de repenser la notion de ressources « communes » (Common-Pool Resources) en remettant en cause la thèse de Hardin (1968) sur la « tragédie des communaux » (Andriananjana & Raharinirina, 2004). Au-delà de ces débats théoriques et conceptuels, il importe d'évaluer les pratiques concrètes de la gouvernance en RDC.

## 2. ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE EN RDC

Sans prétendre à l'exhaustivité, il s'agit ici de faire le point de la situation actuelle de la gouvernance forestière en RDC sur différents plans, notamment les règles du jeu, les acteurs, les observations indépendantes de la gouvernance forestière (leurs enjeux, leurs effets et perspectives) et, enfin, les institutions forestières.

### 2.1. Règles

#### **a) 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 cette base politique, les fondations de la gestion forestière seraient fragiles et la fonctionnalité du système ne serait garantie. L'importance d'une politique forestière est d'autant plus cruciale qu'elle est l'une des causes profondes de la désorganisation du système actuel de gestion forestière en RDC.

#### **b) Base juridique**

La politique forestière conduit à la réglementation du secteur qui en constitue une base juridique. Cette base est constituée de l'ensemble des lois, décrets, arrêtés, traités internationaux qui constituent le cadre juridique de l'exploitation forestière en RDC. Il importe d'en dresser une liste (même indicative) et d'en présenter les forces et faiblesses en vue d'établir les perspectives d'une gestion forestière durable, productive, contribuant ainsi au développement économique des populations.

Hormis la Constitution du 18 février 2006 et le Code forestier du 29 août 2002, les différents textes réglementant le secteur forestier en RDC ont été regroupés par CODELT (2014) comme suit :

- textes transitoires organisant la convention des anciens titres forestiers (L1 et GA) en contrat de concession forestière ;
- textes ayant trait à l'administration du domaine forestier et l'attribution des titres forestiers ;
- textes relatifs aux inventaires et à l'aménagement forestiers ;
- textes sur l'exportation des produits forestiers ;
- textes relatifs à la fiscalité forestière ;
- textes sur la police et la surveillance des forêts ;
- textes non forestiers mais ayant une incidence sur le secteur forestier ;
- textes internationaux ayant trait aux forêts.

La loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier constitue le texte législatif de base qui réglemente la gestion forestière en RDC. Cette loi fait table rase des textes existants – hérités de la période coloniale, pour répondre aux nouveaux objectifs socio-économiques que l'État assigne alors à la gestion du domaine forestier. Autrement dit, ce texte est une des réponses de l'État face à la montée des pratiques illégales dans l'industrie du bois. En rupture avec les textes antérieurs, cette loi innove sur les points suivants : la participation des communautés à la gestion des ressources forestières, l'aménagement obligatoire des concessions forestières, la révision des modes d'attribution des concessions forestières, ainsi que l'amélioration des procédures de contrôle de l'exploitation forestière et la création de cadres de concertation (conseils).

En effet, le Code forestier de 2002 n'a énoncé que les grandes lignes de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo. Il renvoie au pouvoir réglementaire, selon le cas, du Président de la République (aujourd'hui du Premier Ministre) et du Ministère en charge des forêts, pour l'élaboration des textes d'application, appelés à clarifier certaines matières précises. Un processus participatif en vue de l'élaboration de ces textes a été mis en place et a produit à ce jour la quasi-totalité des mesures d'application qui étaient attendues.

Ce processus a conduit à la production de 46 textes d'application, tandis que d'autres environ 10, restent encore à prendre, à savoir (CODELT, 2014) :

- le décret portant approbation de la politique forestière nationale ;
- l'arrêté portant modalités de gestion et d'exploitation des concessions forestières des communautés locales ;
- l'arrêté relatif à l'exportation des produits forestiers ;
- l'arrêté relatif à la délégation de la gestion des forêts classées ;
- l'arrêté interministériel relatif aux modalités de mise en culture des terres forestières ;
- l'arrêté relatif aux restrictions particulières de l'exportation de certaines essences ;
- enfin, l'arrêté sur les quotas d'exportation des bois.

Au regard de ces différents textes (législatifs et réglementaires), quatre thématiques principales se dégagent. Il y a, entre autres, la protection des forêts ; la gestion forestière explicitant la répartition des forêts, l'accès à l'espace et à la ressource forestière, les usages alternatifs de la forêt, l'aménagement forestier et l'obligation d'inventaire, la gouvernance forestière ; le contrôle et le contentieux forestier (REM, 2011a).

### **c) Organes institutionnels**

Le Président de la République, le ministre chargé des forêts, le parlement et le gouverneur de province ont chacun, en ce qui le concerne, des compétences que le code leur attribue notamment et successivement en matière de création de parcs nationaux et réserves naturelles intégrales, d'élaboration de la politique forestière nationale, d'approbation d'une concession dont la superficie dépasse 400.000 hectares et la politique d'allumage des feux hâtifs de forêts (Sakata, 2007).

De manière générale, la lettre et l'esprit du code et de ses mesures d'application, notamment le Décret du 24 octobre 2005, s'inscrivent dans l'optique de reconnaître au gouvernement un pouvoir de régulation. Le rôle de recommandation de décision est théoriquement dévolu aux instances administratives mises en place à cet effet. Il s'agit de la Commission interministérielle, de

la Direction de la gestion forestière, du Cadastre forestier et des Directions spécialisées dépendant du ministère, notamment le Service permanent d'inventaire et aménagement des forêts (Toirambe, Kapa & Malele, 2006 cités par Sakata, 2007). Ainsi, par exemple, en matière d'octroi des contrats de concession à la suite de la conversion des titres forestiers, le ministre chargé des forêts a une compétence liée, c'est-à-dire qu'il ne pourra entériner la recommandation prise par consensus ou aux deux tiers par les membres de la Commission interministérielle (articles 12 et 15 du Décret du 24 octobre 2005).

Il est toutefois peu probable que les membres de l'Administration publique résistent aux injonctions des autorités politiques (Sakata, 2007). En revanche, il arrive aussi souvent que ces fonctionnaires ou agents administratifs fassent obstruction à la prompt exécution des décisions émanant de ces dernières, avançant multiples raisons et astuces pour occulter leur insubordination.

Le tableau ci-dessous présente les différentes institutions et leurs rôles dans l'activité de gestion forestière (REM, 2011a).



Tableau 2: Institutions et rôles dans l'activité de gestion forestière

Rôle	Niveau provincial	Niveau national
Aménagement et inventaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le gouvernorat de province</li> <li>Coordination provinciale de l'environnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Direction des inventaires et l'aménagement forestier (DIAF)</li> <li>Comité d'approbation des plans d'aménagement</li> </ul>
Classement des forêts	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le gouvernorat de province</li> <li>Coordination provinciale de l'environnement</li> <li>Conseil consultatif provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MECNT</li> <li>Conseil consultatif national</li> </ul>
Attribution des titres forestiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le gouvernorat de province</li> <li>Administrateur du territoire/Administration forestière urbaine (permis de coupe de bois de feu et de carbonisation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MECNT</li> <li>Comité interministériel d'adjudication des concessions forestières</li> </ul>
Conservation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brigades forestières</li> <li>Cadastre forestier provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Service national de reboisement (1 Direction + 3 divisions centrales)</li> <li>Cadastre forestier national</li> </ul>
Suivi de l'exploitation	Coordination provinciale de l'environnement	Direction de la gestion forestière (DGF)
Contrôle forestier / contentieux	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bridage provinciale de contrôle forestier</li> <li>Commission de règlement des différends forestiers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brigade centrale de contrôle forestier</li> <li>Cellule juridique</li> <li>Comité de coordination des travaux des contrôles forestiers</li> <li>OCC, Parquet, Police nationale</li> </ul>
Fiscalité forestière		<ul style="list-style-type: none"> <li>DGRAD,</li> <li>OFIDA,</li> <li>Fonds Forestier National,</li> </ul>
Commentaire	Il existe un Ministre provincial des forêts conformément aux dispositions constitutionnelles mais non prévu par le code	Environ 40% de ces institutions ne sont pas encore mises en place, ou souffrent encore de l'attente de la venue d'une annexe au texte qui les crée

Vu l'importance du problème accablant le secteur forestier, il sied de rappeler ce que prévoit la loi à propos de l'organe de contrôle et de sanctions (Katasa, 2007).

#### **d) Organes de contrôle**



Selon le Code forestier, les inspecteurs forestiers, les fonctionnaires assermentés et les autres officiers de police judiciaire sont investis de pouvoirs de recherche et de constat des infractions en matière forestière. Ils doivent préalablement avoir prêté serment devant le procureur de la République. Ils transmettent les procès-verbaux (PV) au parquet qui conserve, en concurrence avec eux, des droits

de poursuite. Ces PV indiquent la nature, le lieu et les circonstances des infractions constatées.

Selon le taux de l'amende prévue par la loi, les inspecteurs forestiers, le directeur de la gestion forestière ou le ministre chargé des forêts peuvent mettre fin à la poursuite en proposant une transaction (Arrêté ministériel n° 260/2002 du 3 octobre 2002). Une procédure de transaction ne sera définitivement close que si le parquet l'avalise après avoir reçu le PV confirmant le paiement des montants requis.

Le parquet conserve son pouvoir traditionnel en matière de poursuite d'infractions en concurrence avec les inspecteurs et agents forestiers précités.

Les ONG environnementales et les associations représentatives des communautés locales disposent de prérogatives particulières qui ne sont pas reconnues aux ONG d'autres domaines. Le code forestier leur accorde la possibilité de se constituer partie civile au côté de l'action menée par le parquet pour solliciter la réparation des dégâts causés à la forêt ou à l'environnement. Pour les mêmes motifs, il est logique qu'elles soient autorisées à saisir le tribunal par citation directe lorsque le parquet s'abstient de déclencher les poursuites.

Ce droit est assorti de certaines conditions : d'abord, l'ONG doit être nationale et agréée; ensuite, elle doit être reconnue comme contribuant à la protection de l'environnement. Cette condition semble subjective dans la mesure où son appréciation dépend de l'autorité judiciaire qui statue et doit tenir compte des activités effectives de ladite ONG. On ne manquera pas de mentionner qu'une ONG est considérée comme ayant rempli les deux premières conditions si elle figure dans la liste publiée chaque année par le ministre de l'environnement, conformément à l'article 32 du Code forestier; enfin, le préjudice doit être direct ou indirect par rapport aux intérêts collectifs que l'ONG défend.

On peut considérer comme préjudice direct le fait pour une ONG, qui a pour objet la protection des forêts, de se constituer partie civile dans une affaire concernant les défrichements illicites des territoires forestiers. Le préjudice est indirect, par exemple lorsqu'une ONG qui défend une espèce rare de singes estime que l'exploitation en cours perturbe les habitats des espèces qu'elle protège. De même, les actions en justice émanant de riverains protégeant un cours d'eau seront recevables si celles-ci concernent la destruction de forêts adjacentes à ce cours d'eau.

Il convient de préciser que cette disposition légale ne concerne pas seulement le secteur forestier, mais l'ensemble du domaine environnemental.

### **e) Sanctions**

Les défrichements illicites, la contrefaçon du marteau forestier<sup>4</sup>, l'entrave à l'accomplissement des devoirs des inspecteurs et agents forestiers sont parmi les faits répréhensibles et dont les sanctions varient entre deux mois et cinq ans de prison et au paiement de 5 mille à 1 million de francs congolais d'amende.

La personne reconnue coupable peut être astreinte à la remise en état des forêts illégalement défrichées. Cette sanction compensatoire se fait par le reboisement équivalent en qualité et en superficie, au

4 Le marteau forestier est l'outil dont se servent les forestiers habilités pour marquer les arbres à couper et les grumes. Cet outil est un instrument légal dont l'empreinte est déposée au ministère de la justice. Il permet également de connaître le lieu d'origine du bois. En tant qu'outil protégé par la loi, il ne peut être contrefait. Il faut standardiser les caractères comme dans le texte.

couvert forestier initial (article 52 du Code forestier de la RDC). Reconnaissons néanmoins que les populations et les ONG n'ont pas encore intériorisé l'habitude de déférer des cas de violations de l'environnement et des lois forestières devant les cours et tribunaux. Les cas de sanctions sont, à ce jour, inexistant.

Il convient de remarquer à ce stade que la non-intériorisation de l'habitude de déférer les violations devant les cours et tribunaux est un argument qui paraît encore discutable dans une certaine mesure. En effet, la population et les autres acteurs relevant de la société civile n'auraient-ils pas pris conscience de l'inaction du pouvoir public, notamment le phénomène d'impunité consacré par le silence qu'entretient la corruption (Bayart, 2006) devenue endémique en RDC?<sup>5</sup> L'ignorance de la procédure elle-même n'en serait pas une cause à prendre en compte dans cette appréciation? L'indépendance de la magistrature est en cause. Le secteur forestier et du bois semble avoir fonctionné depuis de longues années comme un domaine marginal : peu de contrôle, peu d'engouement, et surtout dominé par les exploitants industriels, tardivement rejoints par les exploitants artisanaux dans un contexte nouveau. L'accélération de l'exploitation est particulièrement remarquable pendant les années de guerre où l'affairisme militaro-mafieux ou le commercialisme militaire est mis en exergue (Cuvelier et Marysse, 2004). La promulgation du code forestier néolibéral favorisant les investisseurs étrangers et sans qu'eux-mêmes se sentent concernés par la plupart des obligations légales, est un facteur significatif. De plus en plus, le code et toutes les lois qui s'y rapportent ont tendance à s'appliquer aux opérateurs individuels ou petits comme PME fonctionnant dans les espaces périphériques où règne la logique de l'anarchie. Pourquoi porter plainte et à charge de qui quand on sait clairement qu'on a beaucoup à gagner dans le silence du crime environnemental favorisé par toutes les parties?

5 Critiquant la politique néopatrimoniale qui caractériserait les Etats africains, Jean-François Bayart utilise l'expression de « la politique du ventre » : la bouche qui mange ne parle pas. Ainsi, tous ceux qui trouvent leur compte dans le système miné par la corruption et le clientélisme, donnent l'impression de vivre sur une autre planète. Par résignation, même les victimes de cette pratique avilissante, finissent par adopter le silence pour échapper aux ennuis. Le système de corruption s'auto-entretient par des astuces de toutes sortes : complicité, ruse, intimidation, violence, conditionnement psychologique limitant les alternatives de sortie ou les vellétés de résistance.

En conclusion, le code forestier est méconnu tant de la part des agents forestiers chargés de le mettre en œuvre que de la population qui vit essentiellement de la forêt. Comme il a été souligné lors de la Conférence internationale de Bruxelles, le problème des ressources humaines qualifiées est toujours d'actualité. Un travail d'information, d'éducation, de formation et de vulgarisation s'impose. En effet, treize ans après sa publication, ce code demeure une réalité plutôt juridique que sociologique.

## **2.2. Acteurs et parties prenantes impliqués**

### **a) Acteurs**

Selon la sociologie de l'action (Touraine, 1965), l'acteur est un individu rationnel et calculateur qui décide et opère en fonction de ses intérêts. Est entendue ici comme acteur toute personne jouant un rôle direct dans la gestion, l'exploitation et la conservation des forêts ou ayant un impact non négligeable dans ce domaine. Ainsi compris, voici les principales catégories d'acteurs forestiers (Nyimi, sans date ; OAB/OIBT/WWF-CARPO & MECN-T, 2005 ; Sakata, 2007) :

#### **✓ L'État**

C'est un acteur majeur. Il produit toute la législation et la réglementation régissant le secteur en conformité avec les politiques globale et sectorielle qu'il élabore. En tant que propriétaire de la ressource, il décide de son sort à travers son administration forestière. Il détermine le mode d'attribution et les modalités d'exploitation pour garantir une exploitation durable et soutenue de la ressource et s'assure de l'application stricte des règles de gestion établies, généralement consignées dans un plan d'aménagement.

#### **✓ L'Exploitant forestier**

L'exploitant forestier est un opérateur économique qui investit dans le secteur du bois. Comme pour tout autre investisseur, il vise la rentabilité. Aussi, le plus souvent, cette recherche de gain parfois effréné entre en contradiction avec les principes de gestion durable des forêts, compromettant ainsi leur pérennité.

D'où la nécessité d'établir une confiance mutuelle entre ce dernier et le gestionnaire qu'est l'État, afin que tous ensemble, de façon consciente, délibérée et sans contrainte, mettent en œuvre le programme d'aménagement élaboré.

C'est là le rôle de la participation des acteurs dans tout le processus, allant de la conception jusqu'à la mise en œuvre des stratégies d'aménagement, pour bâtir des partenariats solides, constructifs et mutuellement bénéfiques.

Signalons qu'une soixantaine de sociétés forestières fut recensée en RDC dans les années 80. Cependant, en raison des conflits à l'intérieur du pays et du fait que la plupart de ces sociétés ont dû fermer leurs portes à la suite des pillages des années 90, il n'en reste finalement qu'une trentaine. Outre les industriels, il existe de nombreux opérateurs artisanaux dont aucune administration n'est en mesure de fournir des effectifs fiables.

✓ **Les communautés locales**

Celles-ci ont toujours considéré les forêts qui les entourent comme faisant partie de leur patrimoine naturel. Elles y tirent nombreux services et produits nécessaires à leur subsistance et survie tels que: produits médicinaux, aliments, meubles, matériaux de construction, énergie, etc.



Le fait de concéder ces forêts aux sociétés industrielles d'exploitation de bois est souvent source de beaucoup de conflits. Aussi, la nouvelle loi reconnaît-elle le principe de « cahier des charges » comme dédommagement et garantit les droits d'usage de ces populations dans les concessions forestières, mais qui doivent cependant s'exercer dans la mesure de ce qui est compatible avec l'exploitation forestière. Dans tous les cas, l'agriculture est exclue des droits d'usage sur les forêts concédées.

## **b) Parties prenantes**

Si le nombre d'acteurs est limité, celui de parties prenantes reste ouvert. En effet, généralement par « partie prenante », il faut entendre toute personne ou institution (organisme) intéressé dans une affaire, un programme ou une entreprise. En ce qui nous concerne, l'affaire, le programme ou l'entreprise concerne la gestion durable des forêts et de leurs ressources.

De par la multiplicité des enjeux, tant au niveau national qu'international, sur les rôles, les fonctions et l'importance des forêts, les parties prenantes se comptent parmi les principaux groupes ci-après et dont les rôles et responsabilités sont prévus dans le Code forestier.

Il s'agit (Nyimi, sans date) :

### **✓ Les Pouvoirs publics**

Les rôles et responsabilités des pouvoirs publics sont prévus par les dispositions des articles 4 à 6, 15 à 19, 22, 23 à 32, 33 à 35, 37, 42 et 43, 49 et 51, 54, 55 à 56 et 62 à 64, 66 à 69, 73 à 76, 77 à 81, 84 à 86, 89 et 91 à 95, 98, 102, 104, 108 à 110, 111 à 113, 115 à 117, 121 à 123 ainsi que le titre IX du Code forestier.

Aux termes de ces dispositions, en effet les rôles et responsabilités des pouvoirs publics se résument ainsi :

- élaborer une politique forestière nationale définissant des orientations générales, lesquelles sont traduites dans un plan forestier national. Déjà à ce niveau, les pouvoirs publics sont tenus d'impliquer toutes les autres parties prenantes (articles 4 à 6 du Code forestier).
- établir des mesures d'exécution du Code forestier. Ces mesures sont initiées et prises pratiquement à tous les échelons de l'État :
  - Président de la République : articles 15, 22, 29, 81, 82;
  - Gouvernement (Ministres) : articles 28 in fine, 29, 33, 42, 43, 49, 54, 66, 68, 78, 79, 80, 84, 89, 91, 98, 102, 104, 108, 109, 121, 137, 140, 142 ;
  - Gouverneur de Province : articles 37, 42, 55 ;
- élaborer, approuver et évaluer les plans d'aménagement, de gestion et d'opérations : (articles 71 et 76 du Code forestier) ;

- élaborer et appliquer les programmes de régénération naturelle et de reboisement dans le cadre de la reconstruction des forêts : (article 77 à 79 du Code forestier) ;
- assurer le financement des opérations de gestion: reboisement, aménagement, contrôle et suivi des opérations : (article 81 du Code forestier) ;
- disposer d'un encadrement suffisant et compétent permettant une gestion et une utilisation durable des forêts : organisation et fonctionnement des institutions de gestion et d'administration des forêts : (articles 24, 32 du Code forestier) organisation et développement de la recherche forestière : (article 33 à 35 du Code forestier) ;
- aider les communautés locales et les exploitants forestiers artisanaux à la mise en place de l'aménagement durable et à la conduite de l'exploitation forestière : articles (111, 112 et 113 du Code forestier) ;
- réaliser un ensemble d'opérations préalables à toute exploitation forestière : zonage des terres forestières (article 42 du Code forestier), enquête publique visant à délimiter les forêts de production permanentes et à les rendre quittes et libres de tout droit en vue de leur aliénation au profit des concessionnaires (articles 23 et 84 du Code forestier), procédure d'attribution des forêts par adjudication ou par gré à gré ;
- encourager la promotion de l'industrie de transformation locale en vue de garantir la valeur ajoutée du bois et d'autres produits forestiers. A cette fin, il est fait application des mesures appropriées telle que la fixation et l'attribution des quotas d'exportation des bois sous forme des grumes au regard du volume du bois transformé dans le pays : (article 109 du Code forestier) ;
- veiller à la distribution équitable et optimale entre les entités décentralisées des revenus des taxes forestières, particulièrement par la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire : articles 89 et 92 d'une part et 122 d'autre part du Code forestier ;
- sanctionner les violations des dispositions du Code forestier et de la réglementation à travers la procédure pénale (article 126 à 154) et lutter contre les coupes illicites et le commerce frauduleux des produits forestiers.

✓ **Du secteur privé : entreprises forestières (industrielles et artisanales)**

Les rôles et les responsabilités des entreprises forestières découlent des obligations qui leur sont prescrites par le Code forestier. Il s'agit principalement de ce qui suit:

- au préalable des formalités et conditions visant à l'acquisition du droit d'exploiter les forêts : signature d'un contrat de concession forestière en ce compris un cahier de charges (articles 82 à 88), inventaire approprié (article 65 à 70) ;
- élaborer un plan d'aménagement de la concession et le faire approuver par l'autorité compétente (article 71 à 76) ;
- exploiter la concession conformément aux directives du plan d'aménagement et aux clauses du cahier de charges (articles 99, 100 et 107), tout en veillant à la réduction des impacts de cette exploitation sur l'environnement ;
- optimiser la récolte des produits forestiers et diminuer en conséquence la pression sur la forêt et la superficie annuelle de coupe par l'augmentation du nombre des essences exploitables, ainsi que des coefficients d'utilisation des bois à l'exploitation et à la transformation ;
- s'acquitter convenablement et à temps des taxes forestières dues à l'État et exécuter leurs obligations financières en rapport avec l'exploitation (articles 82, 85, 86, 102 et 120 à 125) ;
- faciliter le travail de l'Administration forestière dans la réalisation de ses missions de suivi et de contrôle sur le terrain et surtout éviter d'entraver le contrôle de leurs opérations forestières (articles 31, 105 et 147) ;
- se soumettre aux dispositions légales relatives à la protection de la nature, à la chasse et à la pêche (article 100) et veiller à la protection de la forêt contre toute forme de dégradation ou de destruction ainsi que contre les feux (articles 45 à 51 et 55 à 64) ;
- assurer ou faciliter la formation continue du personnel aux techniques de l'exploitation durable des forêts ;
- se soumettre aux mesures de sécurité du travail.

## ✓ **Des Communautés locales**

Les communautés locales ayant les forêts sur les terres qu'elles occupent ont :

- la faculté de solliciter auprès des pouvoirs publics l'acquisition d'une portion particulière de forêts, lorsque celles-ci sont disponibles afin d'ouvrir à leurs membres la possibilité de tirer des bénéfices d'une exploitation forestière durable. Il s'agit, en effet, d'une perspective sûre de promotion sociale et de développement intégré de la communauté ;
- l'obligation de participer activement à la sensibilisation et à l'éducation de ses membres, surtout les jeunes, à la gestion durable des ressources naturelles ;
- l'obligation d'assurer une exploitation durable de la forêt, en particulier, en ce qui concerne les produits forestiers non ligneux. Pour ce faire, la communauté est tenue de se soumettre à la supervision et au contrôle technique de l'Administration forestière et même recourir à son assistance (article 111 et 113 du Code forestier) ;
- l'obligation d'appuyer les pouvoirs publics dans l'encadrement des exploitants artisanaux, lesquels sont, pour la plupart, accusés de pratiquer la « piraterie forestière » ;
- l'obligation de respecter la législation et la réglementation relatives à la protection de la nature, à la chasse et à la pêche (article 100 du Code forestier) ;
- l'obligation de répartir équitablement les ressources forestières et les bénéfices résultant de leur exploitation (article 113 du Code forestier) ;
- l'obligation de proscrire dans la mesure du possible, les méthodes de culture et d'exploitation forestière ayant pour conséquence de provoquer la dégradation ou la destruction du domaine forestier : exploitation illicite, surexploitation, surpâturage, incendies, cultures sur brûlis, défrichements et déboisements abusifs (articles 45 du Code forestier) ;
- s'organiser et prendre des mesures d'ordre local pour assurer le contrôle de feux de forêts et de brousse, en s'appuyant sur les dispositions des articles 55 à 64 du Code forestier.

Pour remplir correctement ses rôles ainsi que ses responsabilités, la communauté locale a besoin d'une organisation juridique (statuts).

C'est à ce niveau qu'il convient de souligner la responsabilité des pouvoirs publics dans la conception et la mise en œuvre d'une organisation qui soit à même de répondre à la fois aux attentes et besoins de la communauté et aux impératifs d'une gestion durable des ressources forestières.

### ✓ **Des organisations non gouvernementales**

Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio, Juin 1992), on assiste à la naissance et au développement des ONG du secteur forestier. Cette évolution est rattachable à deux facteurs à savoir : d'une part, la société civile congolaise a pris conscience de l'importance de son rôle dans le développement économique, social et environnemental ; d'autre part, il y a la volonté de l'État qui, en considération de la limite de ses moyens d'action, a compris que la mise en œuvre de la plupart des programmes environnementaux nécessite de recourir à des ONG, dont le premier rôle est de servir d'interface entre lui (État) et les populations concernées.

Le Code forestier reconnaît la nécessité des interventions des ONG dans la gestion des forêts dans la mesure où il dispose dans son article 32 que les ONG doivent compléter le cadre institutionnel de cette gestion et qu'elles peuvent se constituer partie civile dans les procès concernant les infractions forestières ou des atteintes causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles sont censées défendre.



Les autres responsabilités incombant aux ONG peuvent être circonscrites comme suit :

- sensibiliser, former et aider à la formation de différents intervenants et des communautés locales à la gestion durable des ressources forestières et à la mise en œuvre du Code forestier ;
- aider les communautés à la préparation et à la mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion des forêts communautaires ;

- financer et réaliser des opérations pilotes ou des recherches de terrain sur l'amélioration des techniques d'exploitation compatibles avec la gestion durable des forêts.
- ✓ **Des partenaires financiers**

Le rôle de ces derniers est surtout d'appuyer financièrement le Gouvernement en vue de la mise en œuvre de la politique forestière et des stratégies de développement du secteur forestier.

### **2.3. Observation de la gouvernance forestière en RDC**

L'étude de faisabilité menée par Global Witness (2007) a révélé de graves problèmes qui rongent le secteur forestier, il s'agit notamment : de la confusion de texte juridique, de l'absence de contrôle de la part du gouvernement, des titres attribués ou modifiés en violation du moratoire, du non-respect des engagements en matière de responsabilité sociale et de la défaillance au niveau des entreprises d'exploitation forestière.

Au regard de ce qui précède, il est pertinent de noter que l'Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC (OI-FLEGT), lors de sa mission, a identifié plusieurs problèmes dans différents domaines du secteur forestier (REM, 2011a ; REM, 2012 & REM, 2013). L'essentiel de ses conclusions est repris dans les lignes qui suivent.

#### **a) Gestion forestière**

✓ **Le régime de protection des forêts**

Le régime forestier semble assez ambitieux. En effet, dans la pratique, la faiblesse de l'Administration, en particulier au niveau local, n'a pas permis jusqu'ici une application visible des dispositions forestières. Ainsi, l'agriculture sur brûlis et bien d'autres pratiques responsables d'une forte dégradation des écosystèmes forestiers et interdites par la loi, ont toujours libre cours : le fossé entre les textes et la réalité demeure, dans ce domaine, flagrant.

## ✓ **L'accès aux ressources forestières en bois d'œuvre**

Pour accéder aux ressources forestières en bois d'œuvre, la loi établit deux types d'exploitation forestière, notamment l'exploitation forestière industrielle et l'exploitation forestière artisanale. Entre ces deux types d'exploitation forestière, la loi privilégie l'exploitation industrielle qui fait l'objet d'une codification presque complète, contrairement à l'exploitation forestière artisanale. L'observation est qu'à ce titre, les communautés locales s'estiment en droit d'acquérir tout ou partie de leurs forêts coutumières en tant que concession forestière. La faible attention portée sur les activités d'exploitation forestière artisanale est interprétée comme une reconnaissance tacite de la légitimité des communautés locales sur les forêts dites coutumières, ce qui explique dans certaine une mesure leur méfiance à l'égard de la législation en la matière.

### ***b) L'aménagement forestier et l'obligation d'inventaire***

Dans ce domaine, il est à déplorer la lenteur d'appropriation et de mise en œuvre de nouvelles orientations tant par l'Administration forestière que par les opérateurs du secteur.

### ***c) Le contrôle et le contentieux forestier***

La stricte application de la réglementation sur le contrôle forestier reste aujourd'hui plus un objectif qu'une réalité.

En effet, l'OI-FLEGT RDC a constaté qu'en matière de fonctionnement du cadre institutionnel, le niveau de coordination entre les différentes institutions en charge des forêts est encore très faible, sinon inexistant. L'illustration la plus frappante à l'heure actuelle demeure l'absence de circulation de l'information statistique de la production ligneuse entre la Direction de la Gestion Forestière (DGF) et la Direction Générale des Recettes administratives judiciaires et domaniales et de Participation (DGRAD), aux fins de recouvrement des taxes et redevances forestières. En guise de recommandation, il serait judicieux que le Secrétariat Général à l'environnement (SG/E) mette en place des procédures de circulation de l'information entre les différents services du Ministère et entre le Ministère et ses principaux partenaires, tout en veillant à leur animation. Le SG/E devrait également veiller à ce que les différentes directions du Ministère se tiennent régulièrement informées des initiatives respectives qu'elles prennent.

De même, les organes déconcentrés du MECNT, au premier rang desquels les Coordinations provinciales, devraient régulièrement recevoir des directives précises de la part du SG/E, et en retour lui faire parvenir régulièrement des rapports d'activités.

**d) La décentralisation**

Il s'agit ici des textes légaux statuant sur les compétences du pouvoir central et celles du pouvoir provincial. Ces différents textes sont à la base de bien des conflits de compétence entre les différentes institutions de l'Etat. Ces derniers paralysent l'action de l'Administration et constituent un sérieux obstacle à l'amélioration de la gouvernance du secteur forestier. Pour marquer la réserve, l'on se demande même s'il faut penser que le vrai problème du secteur forestier repose sur la nature et la multiplicité de textes légaux organisant les compétences des institutions. Est-ce qu'on ne risquerait pas de passer à côté du problème en laissant non défriché le terrain fertile de vrais problèmes? Il semble pertinent de toujours revenir au contexte de production de ces textes pour en repérer les enjeux ainsi que les logiques des acteurs en présence.

**e) Les textes en vigueur sur l'exploitation forestière**

La plupart des textes régissant l'exploitation forestière sont issus des arrêtés ministériels dont l'entrée en vigueur est le plus souvent calée à la date de signature du texte ou à la date de publication au journal officiel. La conséquence de cet état de choses est que les textes ainsi pris, bien qu'en vigueur, ne seraient pas opposables à tous immédiatement car, dans la pratique, la publication au journal officiel et/ou leur affichage marchent au ralenti. Les usagers peuvent alors valablement arguer de l'ignorance de l'existence de telles dispositions et s'opposer à leur application. D'ailleurs, dans ce contexte d'ineffectivité légale, il serait déloyal pour les pouvoirs publics de renvoyer les opérateurs forestiers aux principes généraux de droit et ainsi prétendre se donner bonne conscience. En l'espèce, l'article 62 de la Constitution stipule que nul n'est censé ignorer la loi, selon la loi du 27 février 2010 modifiant et complétant l'Ordonnance-Loi n° 68-400 du 23 octobre 1968 relative à la publication et à la notification des actes officiels.

**f) La délimitation et la matérialisation des limites de l'assiette annuelle de coupe**

Avant sa mise en exploitation, chaque assiette annuelle de coupe dans une concession forestière est délimitée au moyen des repères suffisamment durables dans les conditions prévues.

L'observation faite est qu'à ce jour les conditions précises de matérialisation des limites ne sont pas encore réglementées. Néanmoins, il est heureux de constater que la loi sanctionne l'enlèvement, le déplacement ou la dégradation des bornes, marques ou clôture destinée à la délimitation d'une concession ou d'une forêt.

**g) La transformation du bois**

Bien que consacrée par le Code forestier en vigueur en RDC, la transformation du bois ne fait l'objet d'aucune réglementation à ce jour. Ceci constitue un frein au développement légal de l'industrie de transformation du bois favorisant ainsi la prolifération anarchique des sites de transformation du bois, et brouille le suivi (traçabilité) de l'exploitation forestière. Il importe que ce secteur fasse l'objet de réglementation précise, même par simple arrêté ou directive afin de soutenir l'évolution de ce secteur pourvoyeur d'emplois locaux.

**h) L'exportation**

L'observation faite en cette matière est la non disponibilité des statistiques à l'exportation au niveau de l'Administration forestière, vu sa non-représentation dans les opérations de contrôle conduite aux différents points de sortie du pays.

**i) Les infractions et sanctions relatives à l'exploitation forestière illégale**

Concernant les infractions et sanctions relatives à l'exploitation forestière illégale, l'OI-FLEGT RDC a fait des observations ci-après :

**La qualification des infractions reste à faire** : La loi forestière (loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier) ne précise que quelques infractions très spécifiques en ses articles 144 à

153. En absence d'un texte réglementaire relatif aux infractions forestières, les autres infractions au Code forestier – c'est-à-dire la grande majorité d'entre elles – ne peuvent être sanctionnées qu'au travers de l'article 143 du Code forestier, définissant une sanction générique pour toute infraction non spécifiée par ailleurs. Ainsi en est-il de la plupart des actes d'exploitation illégale.

**La non-proportionnalité des peines à la gravité des infractions :** Une première conséquence, c'est que les mêmes dispositions s'appliquent, quelle que soit la gravité de l'infraction : couper hors de sa concession est sanctionné de la même façon que laisser s'effacer le marquage d'une grume.

**La faiblesse des sanctions :** L'amende prévue à l'article 143 du Code forestier est de 100 000 francs congolais constants soit 108,70usd<sup>6</sup>. En comparaison, pour une violation des prescriptions du plan d'aménagement, le régime forestier de la République du Congo prévoit des amendes de 5 000 000 à 20 000 000 FCFA, équivalant de 10 300 à 41 000 usd. Les montants des amendes prévues par le Code forestier en RDC n'ont aujourd'hui plus aucun caractère dissuasif, et se trouvent en complet décalage avec le régime de sanctions des pays de la région.

### ***j) La procédure de recouvrement des taxes et redevances forestières***

La procédure de recouvrement va de la taxation au paiement. Ainsi la DGF est l'organe qui constate la taxe due et établit une note de taxation, aussi appelée note de débit, qu'elle remet à l'assujéti. Selon l'Arrêté ministériel n° 076/CAB/MIN/ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 portant mesures d'application du Décret n° 007/2002 du 02 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat, la Direction Générale des Recettes Administratives judiciaires Domaniales et de Participation (DGRAD) établit une note de perception qui est adressée à l'assujéti, et que ce dernier payera suivant des modalités sécurisées, auprès d'une banque comme indiqué par l'Arrêté. En revanche, les autres frais liés à la délivrance des permis et autorisation d'exploitation sont perçus directement par les directions compétentes du MECNT. Il se pose, cependant, un problème de coordination entre les structures impliquées dans la collecte des taxes dues.

---

<sup>6</sup> Estimé par rapport au taux du jour de 920 francs congolais

En effet, les informations statistiques (corroborées par celles des provinces) que devrait détenir le Ministère... (MECNT) ne parviennent pas [toujours] à la DGRAD, réduisant ainsi les possibilités d'effectuer des rapprochements afin d'éviter les minorations de chiffres. La liaison entre la structure en charge de déterminer la fiscalité (le MECNT) et celle en charge du recouvrement (la DGRAD), est quasi inexistante, notamment au niveau des provinces. Cette configuration peut poser un problème majeur pour la maîtrise de l'assiette fiscale et, surtout, pour les demandes de vérification de la légalité des bois exportés qui, plus tard, seront formulées par l'UE dans le cadre du processus FLEGT.

L'approche de la fiscalité au travers du « système déclaratif » permet pourtant de capturer une information fiscale plus large dans un système où l'administration peut faire une double vérification des déclarations. Dans l'état actuel des choses en RDC, cette approche n'est pas fonctionnelle du fait que le MECNT et la DGRAD traitent séparément la question, la première structure étant l'émettrice et détentrice de l'information et la seconde compétente en matière de recouvrement mais dépourvue de détails nécessaires pour l'efficacité de son action. Il y a pourtant lieu d'envisager une réforme structurelle dans ce domaine stratégique de l'Etat : les deux aspects doivent être simultanément traités et recoupés pour limiter les risques d'évasion. A cela s'ajoutent des conflits de lois sur la procédure de répartition des fruits de l'exploitation forestière.

### ***k) L'exploitation forestière artisanale de bois d'œuvre***

En vue d'attirer l'attention particulière des pouvoirs publics, des partenaires et des opérateurs forestiers sur la nécessité d'organiser le sous-secteur de l'exploitation forestière artisanale de bois d'œuvre, l'OI-FLEGT RDC a fait les constats ci-après :

- ***Violations persistantes des textes existants***
  - la plupart des exploitants ne sont pas agréés à la profession d'exploitant artisanal : ceux qui le sont doivent faire face à la validité de leur agrément du fait que l'arrêté interministériel devant fixer le taux du dit agrément est toujours attendu ;
  - certains exploitants n'ont pas de permis : ou bien les permis sont délivrés par l'une ou l'autre des deux autorités (soit le Gouverneur de province, soit le Ministre central/

MECNT) du fait de l'existence de textes contradictoires. Cette situation illustre justement l'hypothèse de conflits de lois puisque chacune de ces deux autorités ne manque pas de rappeler les références légales fondant son arrêté, donnant ainsi lieu au scénario de « tout le monde a raison » ou « personne n'a tort »;

- soit l'exploitation s'exerce en dehors des forêts de communautés locales ; soit elle s'exerce sans contrat d'exploitation avec la communauté ;
  - certains exploitants ont plus de deux permis par an des outils et des engins (de type industriel) autres que les scies de long ou les tronçonneuses mécaniques sont utilisés par les détenteurs de permis de coupe artisanale ;
  - certains détenteurs de permis de coupe artisanale sont de nationalité étrangère et sont des personnes morales.
- ***Une contradiction sur la personne habilitée à délivrer le permis de coupe.***

L'exploitation artisanale est largement pratiquée de manière illégale puisqu'elle est souvent perpétrée par des personnes physiques qui, ayant obtenu régulièrement le permis de coupe et l'agrément, vont au-delà des autorisations. Cette illégalité peut consister en des arrangements frauduleux pour avoir plus de deux permis, à prélever plus de bois que la quantité autorisée, à utiliser du matériel non permis, ou encore à dépasser la zone de coupe sollicitée. Ce dernier constat résulte du fait que les lieux de coupe ne sont pas précisément délimités dans les permis (REM, 2012).

Deux autres formes d'exploitation forestière artisanale de bois d'œuvre inconnues dans la législation congolaise, en fait, illégales, ont vu le jour ces dernières années (notamment dans l'Est de la RDC): l'exploitation dite semi-industrielle et le partenariat industriel-artisanal.

L'exploitation semi-industrielle est réalisée par des sociétés, le plus souvent, à capitaux souvent étrangers, mais qui opèrent sous mode artisanal en utilisant l'acte d'agrément de personnes physiques, en obtenant parfois plusieurs permis de coupe (3 à 12) l'an, et en passant parfois des accords avec les populations locales. Il s'agit des cas les plus nombreux. L'OI-FLEGT RDC a recensé 90 permis illégaux délivrés par le MECNT sur le simple fondement qu'ils l'ont été au profit de personnes morales, soit 90 sur 93 en

2010, 76 sur 77 en 2011 et 55 sur 65 en 2012 (REM, 2012). Il est soutenu que, face aux contraintes de gestion des contrats de concession forestière, bien des opérateurs se lancent vers le mode d'exploitation artisanal sans être inquiétés par l'administration en charge des forêts.

Certaines de ces sociétés forestières possèdent suffisamment de moyens financiers et un équipement industriel approprié résiduels des anciens titres (Garantie d'Approvisionnement et Lettre d'Intention) qui n'ont pas été jugés convertibles par le service compétent. Cette forme d'exploitation prolifère en provinces de Bandundu et de l'Equateur. Ces sociétés contournent ainsi les exigences des marchés internationaux et de gestion durable des forêts en RDC, reprises dans l'exposé des motifs liminaires au Code forestier de 2002. Ceci contrairement aux exploitants industriels qui doivent produire un plan d'aménagement, payer annuellement une redevance de superficie, souscrire à des obligations sociales, environnementales, etc. (REM, 2012)

Quant au partenariat industriel-artisanal, il consiste, pour une société forestière industrielle, à intervenir directement dans les activités d'un exploitant artisanal en lui prêtant ses équipements mécaniques, en évacuant et transportant les bois abattus, en facilitant les transactions possibles ainsi que l'archivage des documents administratifs et d'exploitation. En définitive, l'exploitant artisanal sert de paravent pour les discussions avec les populations et l'administration locale. Cette situation est fréquente dans la province de l'Equateur (REM, 2012).

La réglementation existante en matière de l'exploitation forestière artisanale de bois d'œuvre ne répond pas au type d'exploitation observée sur le terrain, et laisse un vide juridique que les autorités décentralisées tentent de combler de manière isolée (REM, 2012).

Plusieurs problèmes affectent la gouvernance du secteur. Bien que le Code forestier de 2002 comprenne de nombreux éléments de bonnes pratiques, plusieurs règles cruciales d'application font défaut. Cela crée des failles et affaiblit fondamentalement l'intention de la loi. Le niveau de transparence des informations liées à la forêt est, lui aussi, très faible. Les structures d'application du règlement forestier en RDC sont fondamentalement déficientes à tous les égards importants ; parce que l'application de la législation manque de ressources et de coordination, les infractions sont rarement détectées.

Pour plus de clarté, faudrait-il peut-être noter ici le phénomène d'anomie sociale qui créerait l'impression d'inexistence d'infractions plutôt que de faire un simple constat qui légitimerait une prétendue incapacité de services spécialisés à détecter les infractions à la législation et à la réglementation en la matière ? Dans la situation d'anomie, les règles existent et sont toujours en vigueur, mais personne ne les respecte ou les applique. Par ailleurs, les sanctions imposées ne sont pas suffisamment dissuasives. Le non-recouvrement effectif des taxes forestières vient exacerber un manque grave de ressources pour le suivi des forêts et l'application de la législation.

Sur une note plus positive, la participation de divers acteurs au processus décisionnel concernant la forêt en RDC est meilleure que dans un grand nombre de pays. Quelques améliorations, bien que légères, ont également été constatées récemment dans la réponse du Gouvernement, par exemple, en ce qui concerne l'exploitation illégale des forêts par l'abus de permis d'exploitation artisanale. En revanche, on ne peut s'empêcher de souligner que la RDC a enregistré moins de progrès dans ce domaine que d'autres pays et que peu d'autres améliorations sont à prévoir prochainement (Lawson, 2014).



## 2.4. Principaux enjeux de la bonne gouvernance forestière en RDC

### a) Atouts et opportunités du secteur forestier

Avec ses énormes potentialités en ressources forestières, le secteur forestier présente d'innombrables atouts et opportunités tant pour le développement socio-économique que pour l'environnement. Parmi ces atouts et opportunités, on peut mentionner :

**Foresterie communautaire comme mode de gestion durable** : la promotion de la foresterie communautaire constitue un levier fort intéressant pour la réduction de la pauvreté des communautés locales et/ou des peuples autochtones. Ce processus, bien mené et encadré, constitue une garantie pour une gestion durable des espaces forestiers concernés.

**Un potentiel de production en bois d'œuvre élevé** : sur ses 98 millions d'hectares de forêts denses humides, la RDC ne produit industriellement à présent qu'environ 500. 000 m<sup>3</sup> par an, alors que le Cameroun avec 21 millions d'hectares produit plus de 3 millions de m<sup>3</sup>. Au regard du potentiel susmentionné, la production de la RDC peut être portée à 10 millions de m<sup>3</sup> par an. Outre la fiscalité, une telle production aura des effets induits importants sur l'économie nationale en termes d'emplois, d'infrastructures routières dans les zones de production, mais également sur la réduction de la pauvreté.

**Une filière artisanale de production de bois d'œuvre de plus en plus active** : la formalisation de cette filière constitue une réelle opportunité pour la réduction de la pauvreté des populations riveraines des zones forestières et pour l'approvisionnement du marché local.

**Bois-énergie comme source de revenus** : une meilleure organisation de cette filière pourrait rapporter au secteur des retombées financières non négligeables, lesquelles peuvent profiter aussi bien aux producteurs qu'au Trésor public.

**Un immense potentiel des produits forestiers non ligneux :** la RDC dispose de gigantesques potentialités en produits forestiers non ligneux. Leur exploitation et leur gestion durable restent, à ce jour, quasi-totalement artisanales. La valorisation formelle de ces ressources constituerait pour la RDC une opportunité de taille pour la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté.



**Viande de chasse :** source potentielle de revenus : la viande de chasse constitue une des sources de protéines de base en RDC. L'organisation de cette filière dans et autour des grands centres urbains du pays peut contribuer au relèvement de la situation économique des populations concernées et constituer une source de revenus pour l'Etat.



**Vastes étendues des forêts offrant d'énormes services environnementaux :** les forêts de la RDC rendent d'importants services en ce qui concerne notamment la lutte contre les changements climatiques globaux et la régulation des cycles hydriques. La valorisation des forêts au travers des mécanismes innovants de financement tels que la REDD/REDD+, le MDP, le fonds fiduciaire, la réduction de la dette pourra générer des retombées financières et contribuer au transfert de nouvelles technologies bénéfiques pour le pays.

**Un fort potentiel de développement de l'écotourisme :** la RDC est classée parmi les 10 pays de la méga-biodiversité du monde, rassemblant à eux seuls environ 60 % des espèces animales et végétales actuellement recensées au monde. Une telle position

permet au pays non seulement de développer l'éco-tourisme, mais aussi de renforcer et d'aménager les aires protégées en vue d'une meilleure valorisation de cette importante ressource.

**Un vaste réseau d'aires protégées pour la conservation de la biodiversité** : la RDC dispose d'un réseau d'aires protégées couvrant actuellement 26 millions d'hectares, soit 11 % du territoire national. La valorisation de ce sous-secteur peut avoir des retombées financières et constitue une source de revenus pour les populations riveraines de ces aires, à travers le développement des activités alternatives.

### **b) Contraintes majeures**

Parmi les contraintes majeures que les autorités du secteur forestier devraient lever, on peut mentionner les suivantes :

**Un cadre institutionnel non adapté** : le secteur forestier ne dispose pas d'un cadre institutionnel adéquat et de capacités humaines suffisantes compatibles avec les grands enjeux socio-économiques et environnementaux dévolus à ce secteur.

**Une insuffisance de concertation intersectorielle** : l'espace forestier est sollicité par plusieurs intervenants qui non seulement tous ne disposent pas de connaissances en matière de gestion et d'aménagement des ressources forestières, mais aussi travaillent sans harmonie et sans concertation avec le ministère en charge des forêts. Les dommages dont souffrent les forêts proviennent généralement des autres secteurs de développement. C'est le cas notamment de l'agriculture, du développement rural, des affaires foncières, des mines, des hydrocarbures, de l'administration du territoire, de l'énergie, de l'urbanisme, des travaux publics et de l'aménagement du territoire.

**Une faible connaissance de la ressource** : les derniers inventaires forestiers réalisés dans la Cuvette centrale et dans le Mayombe (dans le Bandundu) par la Coopération canadienne, datent des années 1980. Il y a plus de 30 ans, les inventaires étaient exclusivement liés au bois d'œuvre alors qu'aujourd'hui, on parle d'inventaires multi-ressources qui exigent plus de moyens et de temps. Des données statistiques sur le niveau d'exploitation et de consommation des produits forestiers tels que le bois énergie, la

viande de chasse, divers produits forestiers non ligneux, font défaut. Cet état de choses ne permet pas de bien planifier la gestion et l'aménagement de ressources disponibles.

***Une faible gouvernance dans la gestion des ressources forestières*** : la gestion des ressources forestières souffre encore :

- du caractère informel de l'exploitation et de la vente de beaucoup de produits tels que : le bois énergie, les produits forestiers non ligneux ;
- de l'exploitation et de l'exportation illégale des produits forestiers ;
- du non-respect de la réglementation établie en matière de fiscalité ;
- de la faible implication des autres parties prenantes dans la prise des décisions en matière de gestion des ressources forestières, comme il en est actuellement le cas pour les communautés locales et/ou peuples autochtones ;
- d'un déficit de communication entre parties prenantes et enfin ;
- de l'insuffisance de transfert de certaines prérogatives en matière de gestion des ressources forestières reconnues aux provinces par la Constitution ;
- de l'absence d'un plan et d'une stratégie intégrée d'aménagement du territoire et de planification de l'utilisation des terres forestières.

***Une dualité entre droits fonciers moderne et coutumier*** : les forêts et toutes les ressources qu'elles renferment sont la propriété de l'Etat. Cette disposition ne permet pas le respect total des droits coutumiers des populations et fait un obstacle à la bonne gestion des ressources. En effet, l'Etat seul ne pourra jamais garantir la conservation et la gestion durable de toutes les forêts si les autres acteurs, notamment les populations locales dont la vie repose sur les ressources forestières, n'y participent pas.

***Une multiplicité des taxes et redevances forestières*** : les multiples actes fiscaux en vigueur dans le secteur forestier constituent un véritable goulot d'étranglement pour le secteur. Le Comité professionnel du bois de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC) a recensé 155 taxes et divers prélèvements dans le seul domaine de l'exploitation forestière (CIFOR, 2006) et ceci serait même supérieur selon la FIB.

La charge fiscale sur le bois à l'exportation dépasserait les 20% de la valeur FOB<sup>7</sup>. Cela fait craindre une restriction du nombre d'entreprises dans ce domaine et une diminution de l'assiette d'essences exploitables dont seules les plus rémunératrices sur les marchés seraient recherchées.

**Une faible capacité de transformation locale de bois d'œuvre** : les capacités de transformation locale sont limitées, notamment à l'intérieur du pays, par manque d'investissement, de compétences locales et surtout de l'absence d'approvisionnement en énergie électrique des unités de transformation. Aussi, en 2007/2008, les deux tiers des exportations étaient-elles constituées des grumes d'essences telles que le Wenge et l'Afrormosia avec peu ou pas de transformation.

**Une exploitation sélective des essences de bois d'œuvre** : sur 753 essences forestières répertoriées dans les forêts congolaises, l'exploitation forestière industrielle ne touche principalement qu'une dizaine du fait de leur valeur commerciale concurrentielle sur le marché international.

**Une exploitation artisanale insuffisamment encadrée sur le plan technique** : ce type d'exploitation occasionne souvent le gaspillage des bois d'œuvre et le caractère lacunaire de sa réglementation relative incite souvent ses acteurs à recourir à des pratiques illicites dont la fraude. En matière de développement de la foresterie



7 FOB : « Free on Board ». FOB est une abréviation anglaise qui signifie « Free on board », soit en français « sans frais à bord ». On dit qu'une marchandise est achetée ou vendue « FOB » quand celle-ci est achetée sans les frais de transport et autres frais et taxes y afférents et sans les assurances. Par conséquent, quand on achète une marchandise à un prix « FOB », il faut ensuite payer son transport et les taxes ainsi que les frais d'assurances. Le prix « FOB » est ainsi toujours inférieur au prix « CIF » (Cost, Insurance and Freight).

communautaire, ceci va exiger un encadrement technique de proximité des communautés locales et/ou des peuples autochtones. Un laisser aller dans ce domaine peut inéluctablement conduire à un dérapage et compromettre ainsi la pérennité des ressources mises en exploitation.

Faire l'état des lieux de la gouvernance forestière est un premier pas dans la bonne direction, mais ne suffit pas. Il importe d'aller plus loin en donnant des orientations qui balisent la voie et indiquant le chemin à suivre. Tel est l'objet de la section suivante.



## 3. GUIDE DE LA BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR FORESTIER

### 3.1. Exploitation forestière de bois d'œuvre

Telle que définie dans le Code forestier de la RDC, l'exploitation forestière est l'ensemble des activités consistant notamment dans l'abattage, le façonnage et le transport du bois ou de tout autre produit ligneux, ainsi que le prélèvement dans un but économique des autres produits forestiers.

D'après sa typologie, l'exploitation forestière peut être industrielle ou artisanale. Dans le premier cas, l'adjudication qui est le mode d'obtention de concession par concurrence, constitue la règle et la procédure de gré à gré, l'exception. C'est le ministre chargé des forêts qui est compétent pour signer les contrats d'exploitation industrielle. Sa signature peut être conditionnée par l'approbation du président de la République si la superficie de la concession dépasse 300.000 ha ou du parlement si elle dépasse 400.000 hectares (article 92 du Code forestier). En revanche, l'exploitation artisanale n'est admissible que dans les forêts des communautés locales et sur autorisation du gouverneur de Province dont relève la forêt. C'est le type de matériel, notamment une scie de long ou une tronçonneuse mécanique, qui détermine la qualité de l'exploitant artisanal (Karsenty, 2006 ; Sakata, 2007).

Il existe divers types de permis d'exploitation forestière : le permis ordinaire de coupe, le permis de coupe artisanale, le permis de coupe de feu et de carbonisation, le permis de récolte et les permis spéciaux (articles 5 et 6 de l'arrêté n° 035/2006 du 05 octobre 2006).

#### **a) Cadre logique**

Le cadre logique (Cadlog) de l'exploitation forestière est fourni par quatre principes de la bonne gouvernance à savoir : la transparence, la participation, la responsabilisation et l'équité.

## ✓ **Transparence**

Dans sa plus récente évaluation détaillée de la transparence en matière de forêts, l'ONG Global Witness a classé la performance de la RDC au dernier rang des sept pays producteurs à l'étude (Lawson, 2014).

La constitution de 2006 de la RDC prévoit un droit général du public à l'information, mais ce que cela signifie dans la pratique reste flou étant donné que le gouvernement n'a pas encore voté de lois et règlements plus détaillés à ce sujet. Le Code forestier de 2002 ne comporte pas non plus de dispositions claires concernant la transparence ; il n'exige de publication que pour les soumissions d'offres relatives à l'octroi de concessions forestières. Un Décret voté en 2011 exige la publication de tous les contrats portant sur les ressources naturelles signés par le gouvernement et les compagnies. Cette condition n'a toutefois été que partiellement observée en ce qui concerne les contrats de concessions forestières : tous les contrats n'ont pas été publiés et ceux qui ont été publiés ne l'ont été que bien plus tard que l'échéance prévue (Lawson, 2014).

En l'absence d'exigence légale de transparence des autres informations relatives à la forêt, et de rapports annuels de l'autorité forestière, d'autres données sont publiées. Des cartes nationales officielles indiquant les aires générales d'exploitation forestière sont à la disposition du public. Les contrats de concession de 24 concessions converties ont été publiés en ligne en 2012, ainsi que les plans de gestion forestière de 12 d'entre elles. Certains contrats récemment signés n'ont cependant pas encore été diffusés. Tandis que la législation adoptée en 2011 exige des évaluations de l'impact environnemental des projets de développement, aucun règlement d'application n'est en place et les exigences de transparence restent floues (Lawson, 2014).

Si la transparence de l'information concernant les concessions industrielles s'est légèrement améliorée, la plupart des nouvelles coupes, au cours des dernières années, ont été effectuées illégalement à l'échelle industrielle, par des entreprises commerciales, sous des permis d'exploitation « artisanale ». La transparence de l'information concernant ces permis est quasiment nulle ; il n'existe pas de plans, pas de copies des contrats et pas de plans de gestion ni autres données. Étant donné que ces permis sont délivrés tout aussi

bien par les autorités provinciales que par les autorités centrales, même le gouvernement central ne semble pas posséder une vue d'ensemble de la situation (Lawson, 2014).

Aucune information liée à l'application de la législation n'est publiée et il est généralement difficile, voire impossible, de l'obtenir sur demande. Les chercheurs de Chatham House n'ont réussi à se procurer qu'une petite partie des données demandées pour cette étude (voir les pages 19-20). Autant la Société Générale de Surveillance (qui développe le système de traçabilité du bois) que l'OI-FLEG ont trouvé impossible d'établir la suite donnée aux cas d'illégalité qu'ils avaient porté à l'attention des autorités.

Certaines données sur les recettes forestières ont été publiées en 2011 sous la pression des donateurs. Ces données sont cependant incomplètes et le Gouvernement congolais semble avoir cessé leur publication en 2012, faisant ainsi un pas en arrière en termes de transparence. Chatham House n'a pas pu obtenir les données nécessaires pour son analyse du recouvrement des recettes fiscales forestières. Selon l'OI-FLEG, le manque général de transparence dans le secteur forestier en RDC « favorise et entretient les situations de corruption » (Lawson, 2014).

D'autres problèmes observés démontrant l'absence de transparence dans le secteur forestier sont :

- la non-intégration des situations réelles dans les prises de décision. Ce premier problème est dû au manque de transparence dans les prises de décisions faute d'implication des parties et/ou acteurs concernés et de participation dans la commission d'études. Il y a aussi les dérogations spéciales dépourvues de fondement légal et auxquelles certains dirigeants ont recours pour occulter les faveurs qu'ils distribuent à des individus ou à des groupes relevant de leurs réseaux clientélares ( allant de l'obédience politique à la solidarité clanique en passant par des liens d'amitié ou de type matrimonial) et de corruption selon une logique néopatrimoniale.
- le manque de connaissance des procédures d'instruction de dossiers de permis d'exploitation au niveau de la base. La plupart des parties prenantes (les exploitants forestiers, les diverses autorités et la communauté de base)

ne maîtrisent pas ou ignorent tout simplement les circuits administratifs et techniques de divers dossiers (demandes de permis d'exploitation, d'autorisations d'exportation...). Les procédures paraissent ainsi longues et coûteuses puisqu'incompréhensibles dans une large mesure et du fait de leur forte centralisation. Cette situation favorise les interventions intempestives de certains agents de l'Administration et réduit leur participation à la simple signature sans qu'ils soient en mesure d'en saisir le sens réel ni d'évaluer les coûts techniques et sociaux découlant de leur engagement.

- les contrôles forestiers non transparents. Les contrôles forestiers, stipulés dans les textes, sont souvent interprétés comme étant un système pour soutirer des bénéfices directs, aux exploitants, sous forme de produits forestiers ou de sommes d'argent. Le service ne dispose pas de moyens pour effectuer les contrôles requis et ce sont souvent les exploitants eux-mêmes qui prennent en charge les agents forestiers. Ces derniers ne peuvent pas ainsi effectuer leur travail en toute objectivité ou se limitent à de simples activités sur terrain. Le fait que les agents forestiers effectuent seuls les contrôles sans la participation d'autres entités semble aussi soulever des problèmes de transparence.
- la confusion au niveau des organes de suivi. Les organes de suivi à mettre en place sont des institutions reconnues légalement qui disposent d'un texte de création et de termes de référence. Il faut signaler qu'il s'agit d'un organe de suivi, et non pas d'organe de suivi et d'arbitrage, le terme « arbitrage » étant trop embarrassant et trop relatif. L'arbitrage doit être confié à une autre entité attestant de plus de neutralité et d'efficacité.

En vue de promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur forestier, Ravaoarimala (2002) donne des orientations sur la transparence.

La transparence concerne deux domaines. Il s'agit, entre autres, de la transparence interne au niveau de chaque entité, et de la transparence dans les relations entre les différents acteurs ou les parties prenantes dans le cadre de la collaboration et du partenariat, permettant à chacun de se consacrer à ses rôles et responsabilités respectifs et de tenir compte de ceux des autres

dans l'atteinte d'un objectif commun qu' est la gestion à long terme des ressources naturelles. De ces deux domaines, il est compris que la transparence est donc liée à la diffusion des informations durant les étapes suivantes :

- **Conduite des activités**

Il s'agit de faire connaître les processus et les informations officiels au sein du secteur : la situation, les différentes procédures, l'évolution, les acteurs et leur action ou leur mode de participation respective.

Les règles informelles sont aussi à considérer.

- **Activités proprement dites**

Ce mode de transparence stipule de faire circuler les informations sur le déroulement de différentes activités menées au sein du secteur pour permettre une analyse par rapport aux procédures légales. Leur conformité sera constatée et des recoupements peuvent être réalisés par et entre les principaux acteurs. Les résultats permettront d'apprécier le sens du partenariat et la gouvernance dans son ensemble.

- **Résultats des activités et/ou leurs impacts**

Cette étape consiste à diffuser les résultats de l'analyse ainsi que la situation à l'issue des activités de telle sorte que tous les acteurs puissent apprécier leur contribution et constater les conséquences de leurs actes. Actuellement, c'est l'étape la plus difficile car, par manque d'expérience en matière de bonne gouvernance et compte tenu de la sensibilité de chaque acteur, le processus de diffusion des résultats nécessite une procédure reconnue et acceptée par tous les acteurs pour éviter que les échecs ne soient interprétés comme des diffamations ou des dénigrements.

✓ **Participation**

Sur le terrain, le faible niveau de participation publique est un obstacle majeur pour l'avènement d'une bonne gouvernance forestière. Non seulement que les femmes, les jeunes, les pygmées sont exclus, mais les adultes sont choisis en fonction des appartenances tribales, religieuses ou des affinités sociales. La raison principale demeure, à notre sens, la primauté de l'intérêt financier immédiat sur la motivation de contribuer comme acteur – clé. Les effets post – projet humanitaire n'ont malheureusement pas pu changer le comportement à la base (Kiyulu et Mpoyi, 2010) :

- les binômes **ONG = financement et formation = per diem** sont incrustés dans l'inconscient collectif ;
- « la gestion communautaire se heurte à de sérieux problèmes socio –culturels » (Etat des forêts, 2006).

La transparence signifie une disponibilité des informations mais elle n'est pas suffisante pour une bonne gouvernance car il faut que les différents acteurs aient une capacité d'interprétation, d'analyse et d'exploitation et puissent utiliser ces informations pour une participation effective et une compréhension de leurs responsabilités dans les processus de prise de décision et de gestion des ressources naturelles. En vue d'assurer une appropriation des activités et des résultats qui en découlent, la participation est primordiale dès la formulation d'un projet, l'identification des objectifs, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Les objectifs seront ainsi conformes aux besoins et aux demandes de tout un chacun et les modalités de mise en œuvre appropriées aux conditions. Ainsi, les acteurs doivent, non seulement connaître, mais aussi comprendre les informations qui sont mises à leur disposition.

La publication des permis d'exploitation, par exemple, n'a de sens que si on peut l'interpréter par rapport aux procédures d'octroi des permis d'exploitation et aux situations sur le terrain. A ce sujet, il y a lieu d'évoquer les limites ou les caractéristiques de la forêt, la conduite de l'exploitation, la valorisation des ressources, la vente et l'utilisation des produits. Il en est de même pour l'application de la législation forestière et pour le recouvrement des recettes forestières et leur gestion (Ravaoarimalala, 2002).

### ✓ **Responsabilisation**

La responsabilisation en vue de la bonne gouvernance concerne toutes les parties prenantes, tant du secteur public que de la société civile, les individus en tant que citoyens, les scientifiques, les décideurs et les différents responsables. Il ne s'agit plus de subir les décisions prises par d'autres instances et de rester indifférent, mais d'avoir les capacités d'orienter ces décisions vers un avenir réfléchi et d'agir en connaissance de cause.

Cependant, toute responsabilité exige une information et des formations pour pouvoir prendre part aux réflexions qui sont les préludes au dialogue ou aux échanges avant d'aboutir aux décisions.

En effet, un partenariat dans le sens des objectifs et des intérêts communs nécessite les conditions et les préalables suivants :

- le dialogue entre les acteurs (communautés locales, techniciens, décideurs, opérateurs...) ;
- la considération des réalités sur le terrain en ce qui concerne leurs conditions de travail ou de vie (pour les communautés locales), leurs fonctions, leurs missions et leurs activités ;
- la notion de valeur qui peut différer selon les acteurs (individus, communautés, scientifiques, opérateurs...).

### ✓ **Équité**

La notion d'équité peut être précisée dans une acception large comme étant inhérente à l'idée du juste. C'est un principe qui fait référence à la notion de justice légitime plutôt qu'à celle de justice légale. A l'instar de la coutume ou de l'usage, l'équité n'est pas intégrée au droit positif, c'est-à-dire au droit tel qu'il est « posé », écrit, codifié. Elle se définit plutôt comme une composante essentielle d'un droit non écrit appelé droit « naturel » qui est à la fois supérieur et extérieur au droit positif et qui s'impose donc à lui.

Dans une acception plus étroite, l'équité est un correctif du droit écrit quand l'application de celui-ci entraîne des conséquences manifestement disproportionnées. C'est également un complément permettant de combler les lacunes de la loi et de la réglementation quand un cas précis n'a pas été envisagé par celles-ci. Application d'une norme de justice naturelle à une situation particulière, l'équité permet d'adapter les conséquences de la loi, nécessairement générale, à la complexité des circonstances et à la singularité des situations concrètes.

Elle assouplit les conséquences négatives liées à l'application rigide de la loi et permet de trouver des solutions amiables. Le respect de l'Etat de droit, le respect aux droits des tiers et l'égalité des chances au bénéfice d'individus ou groupes défavorisés constituent les quelques conditions requises pour évoquer l'équité (Ravaoarimalala, 2002).

### ***b) Exploitation forestière industrielle de bois d'œuvre***

Depuis la promulgation du Code forestier en 2002, le secteur industriel en RDC peine à être compétitif faute d'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, et génère un fort manque à gagner pour l'Etat congolais (REM, 2014).

Le retard dans le processus de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière, cumulé en l'absence de dispositions transitoires, a eu 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, il est urgent pour le Gouvernement congolais 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 (REM, 2011a).

### ***c) Exploitation forestière artisanale de bois d'œuvre***

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'Observation Internationale (OI) n'a rencontré aucune exploitation artisanale légale au sens strict (REM, 2013). A ce sujet, l'OI relève les constats ci-après :

- 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'Ol 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. A l'heure actuelle, faute de mesures d'application du Décret d'août 2014 relatif à l'attribution et à la création des 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'Ol note 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 national a été levé dans le domaine de l'attribution des permis d'exploitation (REM, 2013).*

#### **d) Axes stratégiques**

Pour rappel, il convient de noter le premier tableau a permis de dégager les axes stratégiques de bonne gouvernance du secteur forêt en matière d'exploitation forestière. Ils consistent essentiellement à :

- définir et actualiser les textes ;
- sensibiliser (Sensibilisation, Information, Vulgarisation et Communication) ;
- créer et rendre opérationnelles les brigades mixtes de sensibilisation et de contrôle ;
- multiplier les formes de motivations reconnues (décorations, formations...) et de reconnaissance ;
- utiliser le Fonds Forestier National (FFN) pour le fonctionnement des brigades mixtes et des autres structures de sensibilisation et de contrôle ;
- réaliser les contrôles forestiers par les brigades mixtes ;
- créer et opérationnaliser des centres de formations professionnalisantes ;
- bâtir un curriculum de formation pour les institutions ;

- mettre en place des organes de suivi ;
- établir et appliquer un code de professionnalisation ;
- instituer un cadre formel de concertation (espace d'échanges plateforme...) ;
- développer le partenariat avec le Ministère de la Justice.

### **3.2. Application de la législation forestière**

Dans l'application de la législation forestière, il s'avère indispensable de soulever quelques faiblesses dans les contextes.

- La disposition des textes légaux. Certains textes sont rédigés sans considération des réalités sur le terrain, mais pour satisfaire les conditions de certains partenaires ou pour faire face à une situation ponctuelle. Ces dernières considérations entravent quelquefois la transparence dans le secteur forestier.
- La méconnaissance des procédures. Comment reconnaître un délit ? Pourquoi le délinquant n'est-il pas poursuivi ? Plusieurs questions sont posées par le public, les responsables administratifs sont considérés comme preuves de l'inefficacité du service et des agents forestiers.
- La faiblesse en matière d'interprétation des textes légaux. Certaines sanctions sont considérées comme étant une dynamique institutionnelle: par exemple, dans le cas d'un détournement ou d'une infraction d'un responsable d'une institution étatique donnée, au lieu de voir le délinquant être traduit en justice pour qu'il réponde de ses exactions, l'on est plutôt surpris de le voir transféré dans une autre institution. Au lieu d'enrayer le mal, les conditions de son expansion ne font que se renforcer (impunité).

Une application rigoureuse et sévère de la législation forestière demeure primordiale en vue d'une bonne gouvernance du secteur forestier.

L'application de la législation forestière souffre d'un énorme manque de ressources en RDC. Une étude menée récemment par Global Witness conclut que « l'application de la législation est presque non existante » en raison du manque de ressources financières et humaines. Aucune amélioration significative n'a été constatée en 2012 par rapport aux années précédentes.

Le règlement forestier en RDC prévoit des sanctions administratives potentiellement importantes et dissuasives, y compris, pour certains délits, le retrait des licences d'exploitation. Ces sanctions n'ont jamais été appliquées dans la pratique. À la place, tous les délits sont pénalisés par des sanctions financières (une combinaison d'amendes et de dommages et intérêts). Les amendes maximales pour la plupart des sanctions définies dans la législation sont relativement faibles ; elles ne sont pas ajustées en fonction de l'inflation et les montants d'amendes et de dommages et intérêts réclamés dans la réalité sont énormément sous-estimés par mauvaise administration et apparente corruption (REM cité par Lawson, 2014).

L'OI-FLEG décrit la procédure de calcul des dommages et intérêts pour délits d'exploitation forestière illégale en RDC comme « ridicule ». En effet, la méthode actuelle aboutit à des sanctions de l'ordre de 8 \$ par mètre cube de bois illégalement récolté, alors que la valeur du bois concerné est probablement 12 à 129 fois ce montant (l'important écart entre les deux estimations est dû aux incertitudes quant aux espèces en question). En République du Congo, pays voisin, les dommages et intérêts sont évalués à 200 \$ par mètre cube.

Les amendes, quant à elles, sont « réglées » pour beaucoup moins que les montants prévus dans le règlement forestier, qui stipule que le montant minimum réclamé ne devrait pas être inférieur à la moitié de l'amende maximum prévue pour un délit particulier (REM cité par Lawson, 2014). La plupart de ces règlements ne sont pas correctement traités. L'OI-FLEG constate que les paiements réclamés par les agents forestiers « s'assimilent à de la corruption et violent complètement le droit existant ».

L'OI-FLEG conclut que ces problèmes entraînent un risque que « des parties rendues coupables d'infractions forestières (comme de coupe illégale par exemple) se voient infliger des sanctions pécuniaires très largement inférieures aux profits qu'elles auraient pu déjà réaliser ».

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 approprié 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.

Les orientations sur l'application de la législation forestière sont évoquées sur les aspects ci-après (Kiyulu et Mpoyi, 2007) :

#### **a) Conformité et application**

L'Etat de droit, c'est celui dont l'organisation et le fonctionnement répondent au principe de la prééminence de la loi ; laquelle doit garantir les libertés publiques, les droits fondamentaux de l'Homme et des Citoyens, l'égalité de tous devant la loi ; la protection des sujets de droit contre l'arbitraire (Akele, 2006).

##### **✓ Statut juridique des autorités**

En République Démocratique du Congo, les normes sont hiérarchisées entre elles, et il existe une hiérarchie d'autorités qui correspond plus ou moins à la hiérarchie des normes juridiques (ordonnancement juridique). L'autorité d'une norme juridique dépend donc de la place de son auteur dans la hiérarchie administrative. En vertu du principe de la légalité, les normes inférieures doivent se conformer aux normes supérieures<sup>8</sup>.

---

8 La constitution du 18 février 2006 adoptée par référendum définit de la manière suivante la hiérarchie des normes : Constitution, Traités et Accords internationaux, Lois organiques, Lois ordinaire, Ordonnance-loi, Edit ou loi provinciale, Ordonnance, Décret, Arrêté, Règlement d'administration, Circulaire, Instructions, Directives, Décisions, Coutume.

Un contrôle de la constitutionnalité des lois et de la légalité des actes administratifs est exercé respectivement par la Cour Constitutionnelle, le Conseil d'Etat et les Cours d'Appel, dans leurs sections administratives<sup>9</sup>.

### ✓ **Définition des activités illégales**

La RDC ne dispose pas d'un texte spécifique sur les activités illégales. Elle ne dispose pas non plus d'une définition officielle de ce qu'il faut entendre par activités illégales. A ce défaut, on pourrait, au sens strict, définir une activité illégale comme tout acte ou toute omission, qui constitue une infraction à une loi nationale ou à une loi provinciale (édit).

Au sens plus large, une activité illégale est celle qui, sans constituer une infraction selon le droit pénal, viole une disposition claire de la constitution, d'une convention internationale (accord ou traité), d'une loi nationale ou provinciale ou d'un règlement national ou provincial. Conséquemment, tout produit d'une activité illégale doit être considéré comme illicite.

En République Démocratique du Congo, l'exploitation illégale des bois s'est inscrite dans une perspective du « bois de conflit » et de « la criminalisation de l'économie du bois ». L'ONG Global Witness, définit le bois de conflit comme celui qui, « à un moment donné de la chaîne d'exploitation, a fait l'objet de transactions commerciales impliquant des groupes armés, qu'il s'agisse de factions rebelles, de soldats réguliers ou d'une administration civile impliquée dans un conflit armé ; qu'il s'agisse, en outre, de perpétuer le conflit ou de l'utiliser pour réaliser des gains personnels » (Global Witness, 2002).

Par contre, d'autres formes d'utilisation criminelle du bois vont de l'exploitation en violation des législations nationales et des conventions internationales, telles celles qui régissent les espèces et les forêts protégées au financement des opérations de corruption. Ainsi, l'exploitation illégale est-elle perçue comme un défi économique et social dans la mesure où elle contrevient aux normes

<sup>9</sup> Il y a lieu de relever cependant que jusqu'à ce jour, de trois cours issues de l'éclatement de la Cour Suprême de Justice seule la Cour Constitutionnelle vient d'être instituée. Dans l'entre-temps, c'est la Cour Suprême de Justice qui continue transitoirement à exercer les attributions dévolues à la cour de cassation et au conseil d'Etat à naître.

de suivi, de contrôle et de sanctions. Dans le contexte l'impunité qui est courante à travers tout le territoire national, l'exploitation illégale est la face visible d'un « iceberg » dont les contours sont complexes et le contenu est manipulé par les forces centrifuges et centripètes tant nationales qu'internationales. En cela, elle institue un chaînon de solidarité dont les maillons se trouvent à la fois en ville et dans les villages<sup>10</sup>.

Les perceptions sociales de l'illégalité ont été identifiées à travers les différentes formes que les enquêtes sur le terrain ont révélées. Il s'agit de :

**1° la détention irrégulière des titres** : l'usage des faux titres issus de l'imitation de la signature et du sceau officiel et par la détention des autorisations expirées ou des titres de l'exploitation artisanale délivrés à une même personne sous plusieurs noms pour augmenter le nombre d'hectares à exploiter.

**2° la production du bois en dehors des concessions** : Le bois illégal provient souvent de l'abattage du bois d'œuvre en dehors des concessions attribuées, sans permis de coupe et où le nombre d'arbres abattus excède ce qui est autorisé. Elle est aussi liée à l'exploitation d'espèces d'arbres protégées et au non-paiement des taxes ;

**3° le non-paiement des taxes** : Pour éviter de payer les prix imposés par l'Etat, on recourt à des déclarants qui proposent à un prix forfaitaire. Ainsi le dossier ne suit pas le circuit normal. Mais le papier officiel est obtenu ;

4° l'abattage des grumes avec ou sans permis d'exploitation artisanale ;

5° le non-respect du volume et de la qualité prescrits par la loi ;

6° le fait de ne pas présenter des déclarations trimestrielles biaisées dans la mesure où on ne présente pas le cubage exploité. Ces activités d'exploitation qui se font en utilisant le trafic d'influence (népotisme, clientélisme) ou la corruption sont favorisées par plusieurs facteurs d'inégale valeur :

---

10 <http://radiookapi.net/environnement/2014/01/20/province-orientale-90-des-exploitants-forestiers-artisanaux-travaillent-illegalement/>

- la déliquescence de l'Etat avec comme corollaire la non-application des lois ;
- la non-rétrocession des redevances forestières aux provinces et aux territoires ;
- la persistance des antivaleurs (corruption, népotisme) favorisées par la culture de l'impunité, le décalage entre les politiques et les pratiques sur le terrain ;
- la recherche du profit facile ;
- l'explosion de l'exploitation artisanale souvent favorisée par l'élite économique urbaine ;
- l'analphabétisme de la population riveraine.

Les conséquences de l'exploitation illégale du bois d'œuvre ne sont pas à démontrer :

- perte énorme pour le trésor public ;
- aggravation de la dégradation de la forêt ;
- prolifération des voies d'évacuation.

Bref, l'exploitation illégale des bois correspond effectivement à la face visible d'un iceberg. Il existe beaucoup de mains invisibles qui manipulent le levier de cette gangrène.

L'intensification de l'exploitation illégale du bois en Ituri, dans la partie orientale du pays longtemps affectée par la guerre, est un cas d'illustration qui peut accroître avec la réhabilitation prévue de la route nationale 4, sans étude d'impact environnemental.

#### ✓ **Sanctions contre des activités illégales et leur application par les autorités**

Toute activité illégale est passible de sanctions. La nature de la sanction varie selon la nature de l'activité illégale. Si l'activité illégale est constitutive d'une infraction, elle est passible d'une sanction pénale. Le droit pénal congolais est régi par le principe de la légalité des délits et des peines<sup>11</sup>. Les sanctions pénales (ou peines) retenues par le Code pénal congolais sont la mort, les travaux forcés, la servitude pénale, l'amende et la confiscation, la saisie ou la restitution des produits de l'infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent être prises que par les cours et tribunaux. La police ainsi que le parquet ne peuvent les appliquer

---

11 Ce principe veut simplement dire qu'aucun fait ne sera poursuivi, aucune peine ne sera appliquée, s'ils n'ont pas été préalablement prévus par la loi pénale.

sur les justiciables. En matière forestière, il existe un certain nombre d'infractions prévues par le Code forestier. Au sein du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts, il existe une Direction des contrôles et inspections qui dispose des inspecteurs forestiers, dont la mission est de rechercher, de constater et de poursuivre des infractions en matière forestière, de faune, de pêche et de l'eau. Les infractions, une fois constatées, sont déférées devant le parquet et, le cas échéant, devant les tribunaux en vue de l'application des sanctions.

Le constat que l'on fait aujourd'hui, c'est que cette direction ne dispose ni de ressources humaines suffisamment qualifiées, ni de ressources financières et matérielles à même de lui permettre de répondre aux nombreux défis liés aux activités illégales dans les forêts congolaises. De sorte qu'à ce jour, l'impact de tout cet arsenal normatif et institutionnel sur les activités forestières illégales est quasi nul. Les tribunaux, même ceux qui sont établis dans les zones forestières, ne connaissent que très rarement des cas des infractions à la loi forestière<sup>12</sup>.

Par ailleurs, si l'activité illégale contrevient simplement à la loi ou à un règlement, sans constituer une infraction à la loi pénale, elle peut donner lieu à des sanctions administratives, disciplinaires ou civiles, selon que l'illégalité de l'activité procède de la violation d'une règle de droit administratif, du droit disciplinaire ou du droit civil.

Dans un cas comme dans l'autre, il sera fait application des sanctions prévues, correspondantes à l'activité illégale commise. En matière forestière, certaines sanctions administratives peuvent être prises par le Ministre en charge des forêts et donner lieu, notamment, au retrait du titre, en cas de non-respect des obligations fiscales, environnementales ou sociales faisant l'objet des clauses de la convention d'attribution du titre d'exploitation (Kiyulu et Mpoyi, 2007).

Les sanctions disciplinaires sont de la compétence de la corporation

<sup>12</sup> On ne saurait avancer des statistiques fiables, faute d'une étude spéciale. Mais il est apparu que les questions techniques liées aux lois et règlements forestiers ne sont pas connues de magistrats congolais. Le droit forestier n'est pas inséré comme une discipline à part entière faisant l'objet de la formation des juristes congolais. C'est là une réalité. Simplement vrai.

des exploitants forestiers, et tendent à sanctionner des manquements aux règlements intérieurs ou aux règles d'éthique convenues de commun accord. Il existe un syndicat des exploitants industriels du bois, la FIB (Fédération des Industriels du Bois), dont on n'a pas encore appris qu'elle a sanctionné un de ses membres du fait des manquements aux règles internes de la structure. Enfin, les civiles, qui se traduisent généralement par la réparation des dommages causés aux intérêts civils, sont de la compétence des tribunaux<sup>13</sup>.

### ✓ **A qui les autorités rendent-elles compte ?**

Les administrations centrales (les différentes directions et services techniques) du MECNEF, actuellement MEDD, rendent compte de leurs actes au Secrétaire Général ; ce dernier rend compte de sa gestion au Ministre qui a le pouvoir de le suspendre. Le Ministre rend compte de ses actes devant le Parlement (assemblée nationale ou sénat), qui peut voter une motion de défiance à son encontre.

Au niveau provincial, on enregistre plutôt une difficulté qui tient au fait que l'Administration provinciale (les coordinations provinciales) disent rendre compte de leur gestion à l'Administration centrale en charge des forêts (le secrétaire général), et tendent à se soustraire à l'autorité du ministre. Ce dernier se trouve parfois en difficulté de faire appliquer la politique du gouvernement provincial.<sup>14</sup>

### ✓ **A qui profite l'exploitation forestière ?**

Il est important de mentionner que la majeure partie des activités actuelles d'exploitation et de gestion des forêts de la DRC se font entièrement dans le secteur non structuré. Compte tenu du cadre juridique actuel, il y a peu de chances que l'industrie du bois apporte autre chose qu'une très mince contribution au processus de développement dans la plus grande partie du milieu rural de la RDC. Par contre, il est probable que les exploitants forestiers et les élites politiques qui sont liés à eux en tirent d'énormes profits. La plus grande « valeur » de la forêt réside dans les produits et les

---

13 L'étude n'a pas enregistré des cas de sanctions civiles administrées aux auteurs des dommages causés en matière forestière.

14 Un débat a été organisé en par radio Okapi dans son émission « Dialogue entre Congolais » (DEC) concernant la complexité de gestion de ce secteur stratégique dans la Province Orientale, en général, et la ville de Kisangani, en particulier. <http://radiookapi.net/economie/2015/02/12/province-orientale-polemique-sur-la-perception-de-la-taxe-de-reboisement/>

avantages qu'en tire la population en général ; à l'heure actuelle, ceux-ci ne sont généralement pas quantifiés et pourraient être compromis, du moins en partie, par l'expansion de l'exploitation forestière industrielle (Counsel, 2006).

✓ ***Propositions de solutions administratives et judiciaires et mécanismes alternatifs de résolution des disputes***

Le constat que l'on fait aujourd'hui par rapport au fonctionnement de la justice, c'est qu'elle est trop lente, parce qu'elle-même est submergée. Ce qui ne lui permet pas de remplir sa mission de régulation et de préservation de la paix sociale. Des cas de corruption plusieurs fois dénoncés, eux-mêmes liés aux salaires très bas qui sont payés aux magistrats, expliquent l'absence de confiance des citoyens dans la justice congolaise d'aujourd'hui.

En dépit des affirmations de textes, la justice congolaise connaît un grand nombre de cas qui énervent l'indépendance des magistrats. Des injonctions et des influences émanant de l'Exécutif, et parfois à un niveau très haut de l'Etat congolais, empêchent le magistrat de travailler pour une justice juste et équitable.

En matière civile et commerciale, et en raison des lacunes relevées au niveau du fonctionnement de la justice, se développent des mécanismes alternatifs de règlement de différends, se traduisant par le recours à la conciliation et à la médiation ou encore à l'arbitrage. La législation congolaise (le Code de procédure civile) autorise le recours au règlement amiable des différends. Dès lors, on retrouve de nombreux contrats d'affaires comportant des clauses attribuant la juridiction, en cas de différends, à un médiateur ou arbitre international ou à une institution ou centre d'arbitrage.

Le monde congolais des affaires est ainsi de plus en plus porté à recourir à des solutions négociées plutôt qu'au juge, en raison notamment d'une insécurité juridique et judiciaire décriée depuis près de trois décennies.

C'est, d'ailleurs, ce qui explique le glissement quasi-certain de la RDC au droit Ohada<sup>15</sup>, qui est essentiellement fondé sur l'idée de règlement des litiges d'affaires par une juridiction supranationale ainsi que par la promotion du droit de l'arbitrage. Cela pose le problème de l'efficacité des procédures judiciaires existantes.

✓ **Standing de ces solutions**

En son article 134, le Code forestier reconnaît aux associations représentatives des communautés locales et aux organisations non gouvernementales nationales agréées et contribuant à la réalisation de la politique gouvernementale en matière environnementale, le droit d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la loi forestière et de ses mesures d'exécution, ou une atteinte, selon les accords et conventions internationaux ratifiés par la République Démocratique du Congo et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.

Cette disposition introduit un mécanisme novateur, qui permet désormais aux communautés locales de surmonter un des principaux obstacles auxquels elles sont restées longtemps confrontées pour faire valoir leurs droits et intérêts devant les tribunaux, à savoir: l'absence de personnalité juridique dans leur chef. Désormais, par le moyen notamment des ONG régulièrement constituées, les communautés peuvent porter leur cause devant les tribunaux et défendre valablement leurs intérêts sur les questions liées aux forêts.

Les solutions proposées par plusieurs personnes sont relatives à la problématique de la perception de la gouvernance forestière et à la vulgarisation du processus FLEG.

---

15 L'OHADA. Créée en 1993, l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) compte actuellement 16 Etats membres (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Conakry, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo), organise l'unification du droit des affaires et le règlement des litiges par une juridiction supranationale ainsi que la promotion de l'arbitrage. Les matières ci-après font l'objet d'actes uniformes : droit commercial général, sociétés et GIE, sûretés, procédures simplifiées de recouvrement et voies d'exécution, procédures collectives (faillite), arbitrage, comptabilité, transport de marchandises par route.

## **Perception de la gouvernance forestière**

En gouvernance forestière, il est perçu par plusieurs que les acteurs du secteur forestier ne sont pas équitablement impliqués dans la prise des décisions concertée. Les communautés locales sont souvent surprises de constater que l'Administration a, de façon autoritaire et parfois partisane, attribué tel bloc forestier à des fins de conservation et d'exploitation. En dépit des efforts déployés au niveau de l'Administration centrale de faire participer plusieurs délégués des groupes défavorisés et autres à différentes négociations des parties prenantes, il reste vrai que ces derniers n'arrivent pas, d'une part, à consulter la base qu'ils représentent et, d'autre part, à vulgariser les instructions officielles jusqu'aux retranchements du pays faute de moyens logistiques et par crainte du syndrome du « per diem »<sup>16</sup>. Cette faiblesse des maillons intermédiaires casse ainsi la dynamique de l'approche remontante et crée certaines résistances latentes ou avouées au niveau des communautés de base.

Concernant la transparence, sa valeur n'est pas accrue à cause de manque d'accès des communautés à l'information publique (informations administratives, géographiques, scientifiques (inventaires, levées de terrain) et à cause de manque des systèmes de suivi écologique et des performances et d'évaluation à tous les niveaux (Anderson, 2002). Comme cause, il y a chevauchement entre les considérations politiques et techniques sur les mesures réglementaires, la corruption et le trafic d'influence. Par conséquent, les rapports entre parties prenantes sont marqués du sceau manque de confiance et des suspicions mutuelles.

A la faible gouvernance est liée la perception de la faible responsabilité au niveau de la plupart des parties prenantes. Le désengagement de certaines parties prenantes est dû :

- à l'ignorance du code par de nombreux acteurs à la base;
- l'absence de mesures d'application de base pour appliquer le nouveau code forestier ;
- à l'insuffisance communicationnelle entre les autorités centrales et les représentants des parties prenantes au niveau provincial et local. Plusieurs exploitants industriels des

---

<sup>16</sup> Depuis la conférence souveraine et l'afflux des ONGI, même dans les villages, la tenue des réunions est subordonnée au versement de « per diem ». Cette situation fait que certaines gens sont plus favorisées par rapport à d'autres.

- entreprises installées à l'Est de la République se plaignent de ne pas avoir d'interlocuteur devant certaines situations spécifiques à cette partie de la République ;
- et enfin, à l'absence de contrôles due à l'insuffisance de moyens opérationnels et de l'outil de travail au niveau des administrations chargées des forêts qui ne favorisent pas la mise en œuvre de l'autorité de l'État dans la lutte contre le commerce et l'exploitation illégale des bois. Il est reconnu que l'exercice des droits est limité et les réformes tant attendues dans le domaine de l'environnement tardent à venir.

### ***b) Exploitation forestière industrielle***

Il est vrai que ce guide est consacré à l'exploitation artisanale. Néanmoins, un petit filet sur l'exploitation industrielle n'est pas sans intérêt.

## **3.3. Gestion administrative**

Les grands problèmes auxquels le Gouvernement congolais devrait faire face se situent au niveau des aspects ci-après :

### ***a) La gestion des carrières des agents publics***

La gestion du personnel est très aléatoire. Les avancements ou promotions ou autres avantages ne sont pas accessibles aux agents en brousse qui exécutent le maximum de travail sur terrain dans des conditions précaires et difficiles. La promotion dépend souvent de considérations politiques (clientélisme et parrainage) et ethniques (ethnicité).

### ***b) Esprit de corps et d'équipe***

Les avantages liés à certains postes de hautes responsabilités ainsi que les difficultés de conditions de travail pour les emplois plus modestes ont entraîné une lutte interne pour avoir les meilleures places. Cette situation est aggravée par le fait que beaucoup de postes ont été confiés à des techniciens d'autres spécialités. Il en résulte que l'esprit de corps et d'équipe est mis à mal.

### **c) Recul de l'autorité de l'Administration**

Certains responsables sont otages de leur parti politique ou de leurs réseaux d'amitié et de partenaires divers qui leur ont permis d'occuper un poste au sein de l'Administration publique. Ils se sentent redevables à l'égard de ces derniers presque toute la durée de leurs fonctions en raison de l'instabilité professionnelle qui caractérise le pays, surtout lorsqu'il s'agit des postes de commandement. Ces obligations d'une autre nature, donc illégales car incompatibles avec le caractère public de services publics, sont justement source de beaucoup d'abus au sein de l'Administration forestière.

### **d) Délivrance d'autorisation**

Diverses entités peuvent délivrer des autorisations qui ne relèvent pas de leur compétence mais le plus courant est l'ordre établi par une instance supérieure, sur sa carte de visite, intimant à l'agent sur terrain de délivrer une autorisation sans suivre les procédures normales.

## **3.4. Légalité et durabilité**

Du point de vue de la légalité, la mise en œuvre des APV en RDC aura force de loi. Cependant, plusieurs hypothèses sont avancées à propos de la mise en œuvre concrète de cet APV. Le Réseau Ressources Naturelles estime que l'application de l'APV en RDC risque d'être difficile dans la situation actuelle de la prépondérance inquiétante de l'exploitation artisanale et illégale du bois. Les engagements de l'UE et la RDC par rapport au programme FLEGT conduiront forcément à des améliorations de gouvernance forestière.

Le contexte de mise en œuvre des dispositions légales relatives à la lutte contre l'illégalité initiées par le système FLEGT entraîne de fait une recomposition du marché des bois. Cela pose notamment la question de l'articulation avec les systèmes de certification privés de gestion forestière. Ces derniers pointent parfois le risque de désengagement des opérateurs de la filière des initiatives de certification privées au profit du seul respect de la légalité.

Cet argument a été renforcé par l'absence de reconnaissance formelle des programmes de certification par le plan d'action

FLEGT. Pourtant, bien que non spécifiquement conçus pour lutter contre l'exploitation illégale des bois, les systèmes de certification y contribuent à travers les normes qu'ils imposent, puisqu'ils comportent des exigences sur le respect des lois. C'est la raison pour laquelle les systèmes de certification adaptent leurs normes au nouveau dispositif légal de l'UE (GNFT, 2012).

Pour les promoteurs des systèmes de certification, le respect de la légalité est un préalable à la mise en place d'un système de certification crédible, condition que la certification peut parfois difficilement atteindre seule, en particulier dans les contextes de faible gouvernance qui caractérisent la RDC. Dans le troisième Rapport du Groupe National sur les Forêts Tropicales, il est stipulé que les APV peuvent être considérés comme un dispositif qui concourt au renforcement de la certification, puisqu'ils permettent d'améliorer la gouvernance du secteur forestier, condition sine qua non pour développer plus largement la certification.

Ainsi, le plan d'action FLEGT et les initiatives de certification privées ne doivent pas être considérés comme des systèmes concurrents, mais au contraire comme des systèmes complémentaires qui se renforcent mutuellement. Il faut ajouter que pour certains types de concessions, la certification représente un coût difficilement supportable par les exploitants, ce qui limitera forcément son développement. Pour ce type de situation, la légalité garantie par l'APV représentera un niveau d'exigence minimale (GNFT, 2012).

Le système de garantie de la légalité mis en œuvre dans le cadre des APV permettra de distinguer les produits forestiers d'origine licite et de délivrer une autorisation FLEGT aux exportateurs. L'accent sur la légalité est d'autant plus pertinent à cause des faiblesses constatées au niveau de la capacité d'application des lois (GNFT, 2012).



## 4. STRATEGIE POUR UNE BONNE GOUVERNANCE FORESTIERE : CONCEPT ET PRINCIPES

Parmi les nouvelles stratégies développées pour soutenir la gouvernance locale, on peut relever les points suivants :

- **Tenir entièrement compte du contexte culturel et institutionnel local** : toutes les interventions ont lieu dans un contexte spécifique qui influence fortement leur impact. Il s'agit de tenir compte de nombreux aspects et acteurs institutionnels impliqués. L'expérience réalisée dans le cadre du programme suisse en faveur de trois villes de moyenne importance au Burkina Faso ressemble à celle de la plupart des interventions locales. Elle suggère (a) de déployer suffisamment de ressources pour acquérir une bonne connaissance du contexte, et par conséquent, (b) de tenir compte des aspects clés du contexte local lors de l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre.
- **Augmenter le degré de participation** : le degré de partage de l'information augmente la participation locale qui, à son tour, élève le degré de participation aux débats et les possibilités de contestation lors des prises de position.
- **Adapter l'appui de la gouvernance locale à la stratégie nationale** : le développement local est indissociable de son contexte régional et national. Il importe dès lors de s'associer aux autorités nationales et de tenir entièrement compte de la stratégie nationale lorsqu'il s'agit d'élaborer des mesures d'appui à la gouvernance locale. Ce type d'approche enraciné dans le contexte présente notamment trois avantages :
  - les organisations d'Etat déconcentrées peuvent plus facilement fournir une assistance technique aux collectivités locales ;
  - il encourage les synergies entre la politique de l'autorité

locale en matière de développement et la politique sectorielle édictée et mise en œuvre par le gouvernement central, et

- il encourage les autorités locales et nationales à capitaliser et à partager leurs expériences majeures.
- **Améliorer les négociations et le dialogue entre les acteurs:** la réussite de l'appui à la gouvernance locale dépend largement de l'existence de négociations et de dialogues réguliers qui permettent aux acteurs de se mettre d'accord sur les objectifs ainsi que sur la manière de les atteindre. Ils peuvent également servir à améliorer les capacités organisationnelles et institutionnelles des acteurs et, partant, leur capacité à suivre et évaluer l'appui à la gouvernance locale.
- **Encourager la transparence et la redevabilité :** de nombreux acteurs sont impliqués dans la gouvernance locale sans nécessairement poursuivre le même objectif. Dans l'intérêt de toutes les parties prenantes, il importe de leur donner à tous un sens de la responsabilité. Il est en effet plus facile de suivre les activités des acteurs locaux lorsque des mécanismes ont été mis en place pour rendre les responsables redevables de leurs actes et permettre à la population d'obtenir des informations claires de leur part.

Cette stratégie repose sur les deux concepts, notamment l'intégration de l'interaction avec les autres secteurs et l'implication des médias, des ONG, du secteur privé, des communautés et de la population locale dans la mise en œuvre.

Elle comprend trois principes :

- Promouvoir des partenariats ;
- Améliorer le cadre légal et les procédures administratives;
- Renforcer les différentes institutions.

#### **4.1. Promouvoir des partenariats**

Un partenariat est un partage des responsabilités entre les agences du secteur public, les ONG et les utilisateurs locaux.

Les rôles et les responsabilités distinctes peuvent assurer des effets synergiques quand les interactions sectorielles vont vers des objectifs convergents.

Au sein du secteur forestier, la complexité du problème vient de fait de la multiplicité et l'interdépendance des acteurs, de la différence de pouvoir et de fonctionnement ainsi que de l'évolution des rôles et des responsabilités.

### **a) Multiplicité et interdépendance des acteurs**

Les intérêts immédiats semblent être diversifiés même si une analyse approfondie peut démontrer que l'intérêt général est la gestion à long terme des ressources naturelles.

Chaque acteur a ses propres caractéristiques et peut différer des autres par son domaine d'activités ou d'intervention, sa forme



juridique ou administrative, ses procédures internes, son mode de collaboration ou de partenariat, interaction, son système et ses procédures de communication (accès et partage des informations, prise de décision, rapport et évaluation), ses rôles et ses responsabilités.

Le secteur forestier, proprement dit, ne travaille pas d'une manière indépendante mais en collaboration avec d'autres entités comme la justice, les services et organisations de développement rural ou de l'animation rurale. Les autres secteurs associés pourraient être affectés par leur propre corruption ou se trouver dans l'incapacité de fournir les services et œuvrer suivant les règles de la bonne gouvernance. Les résultats positifs ne seront atteints qu'à la suite d'une bonne gouvernance dans tout le dispositif qui comprend les secteurs associés et interdépendants.

### **b) Pouvoir et fonctionnement**

Les acteurs impliqués dans le secteur forestier ont actuellement leurs rôles, attributions et activités respectives.

Les relations qui existent entre ces acteurs peuvent être régies par des règles officielles ou informelles, suivant des documents de travail, des accords de collaboration ou le hasard des rencontres et des connaissances.

Le pouvoir et le fonctionnement ne sont donc pas équilibrés. Une différence notoire existe à différents niveaux :

- appartenance et disponibilité des ressources ;
- capacité opérationnelle en matière de gestion ou de processus de prise de décision ;
- influences politiques.

La tendance générale était l'accumulation et la concentration des moyens et des pouvoirs au niveau d'une représentation de certaines entités. Les structures sur terrain, déjà dépourvues en moyen, sont aussi tributaires des décisions des responsables centraux qui ignorent les conditions réelles locales. Ainsi, la disposition des ressources financières influe souvent sur les décisions techniques, sans considération objective des réalités.

Ces liens entre ressources et pouvoir sont marqués par l'appartenance et le contrôle et déterminent le développement des relations et des procédures.

### ***c) L'évolution des rôles et des responsabilités***

On assiste actuellement à une évolution des rôles et responsabilités de chaque acteur. Ainsi, les ONG prestataires de service sont devenues des parties prenantes dans l'élaboration des politiques et les prises de décisions ou la répartition des ressources. L'administration forestière joue un nouveau rôle à la suite des orientations politiques, procède au transfert des responsabilités aux communautés de base et s'oriente plus particulièrement vers les appuis et les assistances techniques. Les communautés locales sont devenues les gestionnaires directs des ressources naturelles. Cet ensemble nécessite un appui à tous les niveaux (technique, organisationnel et même juridique et administratif) auprès de tous les acteurs pour qu'il n'y ait pas de dérapage ou de mauvaise interprétation des rôles respectifs, pour que le partenariat vers le même objectif soit effectif et efficace, et pour que l'équité soit réelle.

En effet, la réussite du partenariat repose sur, notamment, la considération des partenaires clés, la création des opportunités pour la participation et le renforcement du partenariat, ainsi que l'appui à la transition vers les nouvelles structures et rôles ainsi que vers les nouveaux modes d'intervention.

## **4.2. Améliorer le cadre légal et les procédures administratives**

La souplesse du cadre légal ou des procédures peut signifier manque de précision et non-adaptation aux réalités pratiques de différentes parties prenantes. Elle peut ainsi constituer une entrave à la prise de mesures ou aux réalisations d'actions concrètes.

Ce principe peut comprendre plusieurs actions qui consistent essentiellement :

- à l'amélioration de la politique et des procédures légales par la promotion d'une législation forestière qui encourage les initiatives au lieu de renforcer les sanctions ;
- à l'identification des principales fonctions du gouvernement et le partage des autres fonctions avec le secteur privé et la société civile ;
- au renforcement des politiques et des fonctions régaliennes de l'État permettant au système économique et financier de se développer ;
- à la mise en place de structures administratives, de procédures et de mécanismes qui vont faciliter l'établissement et la réalisation des opérations de partenariats en facilitant l'accessibilité de la société civile et des organisations locales aux services de l'État, les possibilités de dialogue ou de réflexion entre les groupes ;
- à l'implication des médias, des ONG, des communautés et du public dans le combat contre les délits forestiers par leur identification, par la connaissance des premières mesures à prendre ou des responsables à contacter en cas d'urgence ;
- à l'établissement de droits de propriété ou de statuts clairs et la délimitation des forêts ;
- au maintien de l'équilibre entre les demandes des consommateurs, des industries ou des échanges commerciaux

- (nationaux et internationaux) et la capacité de production de la forêt pour une exploitation rationnelle ;
- à la prise en compte des possibilités de violation des nouvelles lois, d'interprétation ou de compréhension des différentes mesures comme les principes, les procédures et les sanctions.

### **4.3. Renforcer les différentes institutions**

Le renforcement concerne la capacité de différentes parties prenantes de tenir leurs rôles et responsabilités respectives, tout aussi bien pour l'Etat, la société civile que le citoyen, à travers les communautés locales.

#### **a) Rationaliser le rôle de l'Etat**

L'appui auprès de l'administration forestière concerne l'efficacité de la bonne gouvernance à travers ses différentes actions et les nouveaux rôles de l'agent forestier. En effet, la bonne gouvernance au niveau de l'Etat consiste, entre autres, au respect des droits de l'homme, à la responsabilité pour le développement harmonieux de la population, à la transparence dans les règles, procédures et sanctions, ainsi qu'à la gestion saine des affaires publiques.

Le renforcement de la capacité institutionnelle des services publics et de leur personnel leur permettra de travailler effectivement avec la société civile, par la :

- disponibilité des ressources et des systèmes de motivation ;
- mise en place de programme de suivi pour une supervision adéquate et une réduction des dynamiques de clientélisme ;
- formation en gestion stratégique, en élaboration de politique, en relations avec les communautés, consultation des parties prenantes ;
- garantie de la qualité de service et du suivi.

Une redéfinition de responsabilités fait suite aux processus actuels de désengagement vis-à-vis des activités techniques, de réduction de la fourniture directe de biens et de services, de transfert des fonctions au secteur privé.

Des réformes institutionnelles et légales, comme la décentralisation, nécessitent diverses actions, comme :

- la mise en place d'un système juridique cohérent et prédictible ;
- un mécanisme de responsabilisation appuyée par la supervision des services et l'ouverture, la réduction et l'élimination de comportements indésirables. Les prescriptions politiques qui invitent à l'abus et à la corruption, surtout quand la capacité administrative est faible, sont à éviter ;
- la création et le renforcement des comportements favorables: collaboration, participation, engagement à la qualité, orientation vers la performance, prise de responsabilité face aux citoyens, participation des bénéficiaires dans les décisions et les programmes de suivi, promotion de la transparence dans les prises de décisions et les transactions financières.

Les rôles de l'Etat seront principalement :

- la formulation et la mise en place de la politique ;
- la facilitation de l'engagement de la société civile et du secteur privé dans les domaines sociaux et économiques et
- l'élaboration des textes et la promotion des systèmes d'incitation.

### ***b) Renforcer la société civile***

L'établissement d'un cadre de partenariat entre la société civile et le secteur public nécessite la reconnaissance légale des entités non-étatiques comme les ONG, les associations et les groupes d'intérêts et la mise en place de mécanisme de contrats et de financement.

Le renforcement consiste à améliorer la capacité de la société civile à s'insérer dans le processus de décision et à accroître ses rôles, notamment dans la capacité de défense des droits, la compétition et le dialogue entre les groupes, la participation à tous les niveaux, et ensuite la gestion des activités en dehors du cadre direct de l'administration dont l'éducation informelle.

Les actions seront menées à travers les ONG, les associations et le secteur privé.

La Société civile pourra être active dans :

- Surtout la fourniture de services ;
- La gestion de projets ;
- La mise en œuvre et les réalisations sur le terrain ;
- Les rôles d'intermédiaire, de porte-parole et de garant ;
- La diffusion des informations ;
- La promotion des dialogues ;
- La plaidoirie et l'incitation ;
- Le partenariat avec les communautés locales pour les activités de protection et de conservation ;
- Le renforcement de la capacité des communautés à gérer les ressources par des assistances techniques.

### ***c) Accroître l'accès du citoyen à ses droits et obligations***

L'appui à la population locale passe à travers les ONG. Il consiste à faire comprendre au citoyen ses rôles et ses responsabilités dans la gestion forestière et à lui permettre une participation et une prise de responsabilité.

Les relations entre l'institution publique et les citoyens reposent sur:

- L'établissement des procédures et règles de fonctionnement ;
- La définition des droits et responsabilités de chacun, leur diffusion suivie d'explication ;
- L'établissement des relations de partenariat qui tiennent compte de l'évolution des conditions sociales, économiques et culturelles de la société ;
- Une même interprétation de la loi et une même pratique.

Le développement de la communication et des stratégies de relations publiques permet d'assurer le partenariat et la participation du citoyen dans les différents processus et d'informer les acteurs sur le fonctionnement du secteur.

### ***d) Nuance entre partenaire et institution***

Les précisions suivantes s'avèrent nécessaires en ce qui concerne les partenaires et les institutions :

- Le partenaire est un associé avec qui on joue ou on pratique certaines activités. Les partenaires sociaux sont les agents

économiques impliqués dans les négociations d'ordre social.

- L'institution est une règle, un usage, un établissement ou un organisme mis en place légalement. Les institutions sont les lois fondamentales qui régissent la vie politique et sociale d'un pays.

## 4.4. Corruption

### a) Définition

Le concept corruption peut être et a été défini de plusieurs façons. Toutefois la définition qui a été adoptée par la Banque mondiale est *l'abus d'une charge publique à des fins privées* (Banque mondiale, 1997). Il peut se produire dans les deux secteurs, public et privé, et peut également impliquer des actions qui sont conçus pour fournir des avantages pour d'autres proches de l'auteur, tels que la famille, des alliés politiques et ainsi de suite. L'élément clé est que l'action est intentionnelle, implique une action inadéquate ou non conforme et vise à en tirer un avantage pour soi-même ou d'autres personnes qui leur sont proches (Chêne, 2010).

La corruption - que l'on pourrait aussi définir comme étant « l'utilisation et l'abus du pouvoir public à des fins privées » - diffère selon l'ampleur d'une échelle sociale à une autre. Elle a pour source la culture de l'impunité et le règne de l'extrême inégalité (Kiyulu et Mpoyi, 2007).

### b) Etendue de la corruption

La corruption continue à saper l'économie et l'administration pendant la période après-conflit. L'ensemble des données et des rapports nationaux disponibles indiquent des formes de corruption persistantes, généralisées et endémiques en RDC, affectant toutes les couches de la société. Alors que le pays se relève d'une longue période de violence et d'instabilité, peu d'éléments permettent d'attester que des progrès ont été accomplis dans la lutte anti-corruption. Les crises politiques à répétition, l'insuffisance des infrastructures, un cadre réglementaire sous-développé, le manque de capacités institutionnelles et l'absence d'un Etat de droit continuent d'entraver les perspectives de développement économique et créent un terrain propice à la corruption.

Cette situation transparaît dans les grands indicateurs internationaux de gouvernance. La RDC occupe la 154<sup>e</sup> place sur 174 pays sur le classement de Transparency International sur la corruption publié mercredi 3 décembre 2014. Le pays occupait la même position en 2013.

Le rapport de Transparency International (Chêne, 2010) constate l'existence d'une mauvaise gestion et d'une corruption endémique qui constituent autant d'obstacles majeurs à l'activité économique au sein du pays et conduisent à l'accroissement du secteur informel.

Notons que le secteur forestier est compté comme étant un secteur le plus affecté par la corruption. Cette dernière est le résultat d'une mauvaise gouvernance accablant le secteur.

### **c) Formes de corruption**

En RDC sévissent à la fois la corruption à petite échelle et la grande corruption, impliquant un large éventail d'agents publics, allant des fonctionnaires subalternes aux membres les plus hauts placés du gouvernement.

L'inefficacité des structures gouvernementales, la faiblesse des capacités administratives ainsi que les bas salaires, associés à l'absence de surveillance, fournissent aux fonctionnaires tant d'opportunités que d'incitations à extorquer des fonds à la population (Global Integrity cité par Chêne, 2010). Reflétant cette réalité, les formes de corruption bureaucratiques et administratives sont largement répandues dans l'ensemble des services et des départements publics. Par exemple, selon le rapport de l'Enquête sur les entreprises, de la Banque mondiale de 2006, plus de 80 % des sociétés interrogées s'attendaient à devoir effectuer des paiements informels pour faire avancer les choses ou obtenir un marché public. Près de 70 % doivent faire des dons afin de se voir octroyer une licence d'exploitation.

L'absence de transparence et de surveillance est tout particulièrement manifeste dans la gestion financière publique. L'audit et le suivi des dépenses sont rares et la RDC est le pays le moins bien classé selon l'Indice d'ouverture budgétaire de 2008, avec un score de 0%. Le gouvernement ne fournit aucune information au public concernant le budget du gouvernement central et l'activité financière au

cours de l'exercice budgétaire, ne permettant pas aux citoyens de demander des comptes au gouvernement sur la gestion des deniers publics. Par conséquent, les ressources publiques peuvent aisément être détournées à des fins privées ou politiques. Un des rares audits publiés en 2008 indiquait que différentes agences publiques et parapubliques avaient détourné 1,8 milliards de dollars (Bertelsmann Foundation cité par Chêne, 2010).

Sur un autre plan, l'héritage politique des régimes précédents – au sein desquels les deniers publics ont été détournés pour maintenir divers réseaux népotiques – continue d'assombrir le paysage politique actuel. Diverses formes de népotisme politique et de clientélisme perdurent dans l'ensemble du système politique, comme en témoigne la surreprésentation des membres du Cabinet proches du Président. L'attribution des postes clés de l'administration est, en outre, fondée sur le copinage et le favoritisme plus que sur le mérite. Il est probable que cela sape les processus démocratiques et l'établissement d'institutions transparentes, sachant que la recherche de rentes et l'accès au pouvoir constituent les principaux facteurs qui incitent à entamer une carrière politique.

#### ***d) Ressources forestières face à la corruption***

La République démocratique du Congo abrite le deuxième massif forestier tropical du monde après le bassin amazonien : le bassin du Congo. L'exploitation industrielle des forêts est largement susceptible d'engendrer des recettes publiques, mais les défis que posent l'abattage illégal et la contrebande empêchent de transformer ce potentiel en croissance économique.

D'après une note de synthèse U4, les sociétés d'abattage industriel contribuent à moins d'1 % du PNB et il semblerait que les exportations effectives de bois pourraient être jusqu'à sept fois plus élevées que les chiffres officiels ne l'indiquent (International CrisisGroup cité par Chêne, 2010). La note U4 souligne, de surcroît, que l'impact limité des réformes de gouvernance forestière est principalement imputable à un manque de mesures incitant les divers acteurs à réformer un système dont ils bénéficient sous sa forme actuelle. En outre, la faiblesse générale des structures institutionnelles et de gouvernance crée un environnement propice à la corruption, la prédation et l'exploitation illégale des ressources (Chêne, 2010).

### **e) Efforts de lutte anti-corruption en RDC**

Selon plusieurs avis, la lutte contre la corruption doit commencer par les hautes sphères du pouvoir politique, économique et financier étant donné l'évidence de l'adage populaire qui dit que « le poisson commence à pourrir par la tête ».

La lutte contre la corruption comporte deux faces (Kiyulu et Mpoiyi, 2007) : la répression et la prévention.

#### **- la répression**

La première condition d'une lutte efficace réside dans la volonté politique elle-même et dans le respect de la légalité. La volonté politique n'est pas à confondre avec la volonté des personnes au sens d'individus travaillant dans les institutions (Gouvernement, Président de la République...). La notion est d'abord liée au peuple (volonté générale de J.-J. Rousseau). Vue sous cet angle, la volonté politique implique le dynamisme du peuple à faire agir la classe dirigeante dans le sens de ses propres attentes en tant que détenteur de la souveraineté. On ne peut pas attendre que les dirigeants « acceptent » de prendre des décisions comme s'ils agissaient par leur volonté propre.

#### **- la prévention**

Il manque un fil rouge à la lutte contre la corruption ; la connaissance des mécanismes de corruption qui mette en pleine lumière le corrompu et le corrupteur pourrait être ce fil rouge.

### **f) Cadre juridique**

Les interventions de lutte contre la corruption ont débuté pendant la période de transition post-conflit, principalement grâce aux pressions exercées par la communauté internationale, même si le Gouvernement congolais ne se les est guère appropriées. Une loi anti-corruption adoptée en 2005 a transposé les dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption dans le contexte national.

Dans une large mesure, il est établi que cette loi fournit un cadre réglementaire approprié pour combattre la corruption. Ainsi, Global Integrity a noté dans sa grille d'évaluation de la RDC de

2006, que la loi anti-corruption est « très solide ». La plupart des rapports, toutefois, s'accordent à dire qu'il existe peu d'indications d'une volonté politique forte de remédier à la corruption et de faire appliquer les dispositions juridiques de lutte contre la corruption efficacement. Jusqu'à présent, ce cadre réglementaire solide n'a pas permis de poursuivre les faits de corruption avec efficacité, y compris dans les cas où des preuves solides d'abus sont fournies (Kodi, 2007 ; Freedom House citée par Chêne, 2010).

D'autres dispositions juridiques de lutte anti-corruption connexes sont prévues par la Constitution et le Code d'éthique des agents publics de 2006, qui exigent que le chef d'État, les représentants du gouvernement et les fonctionnaires soumettent des déclarations de patrimoine à la Cour constitutionnelle. Ces dispositions sont, néanmoins, mal mises en œuvre. Le manque d'accès du public à ces déclarations entrave le suivi efficace du patrimoine des agents de l'État et limite l'impact de ces mesures.

Il n'existe ni de loi sur la liberté de l'information, ni de législation exhaustive en vue de réglementer l'accès aux données publiques. En outre, dans la mesure où la diffusion des informations est peu répandue, de nombreux citoyens ne connaissent ni les lois et réglementations qui affectent leur vie, ni leurs droits et obligations (Freedom House citée par Chêne, 2010).

### **g) Cadre institutionnel**

#### **- Cellule des renseignements financiers**

En vue de garantir l'application de la législation anti-corruption par les fonctionnaires et les membres du gouvernement, le Président de la République a lancé une campagne de « tolérance zéro » en septembre 2009. Dans ce cadre, il a instauré la Cellule des renseignements financiers en octobre 2009 pour combattre le blanchiment d'argent et le détournement des deniers publics (US Department of State cité par Chêne, 2010). Cependant, l'efficacité de cette institution n'a pas encore été établie à ce jour.

**- Vérificateur de l'Etat**

Le vérificateur de l'État est chargé d'évaluer les dépenses publiques et d'auditer les entreprises publiques. Freedom House estime que l'organisme d'audit de la RDC s'avère largement inefficace (Freedom House citée par Chêne, 2010).

**- Pouvoir judiciaire**

Le pouvoir judiciaire doit surmonter de nombreuses difficultés qui sapent sa capacité à poursuivre la corruption de manière efficace ; il est subordonné au pouvoir exécutif depuis l'ère Mobutu. On estime que le nouveau gouvernement n'a pas vraiment fait évoluer les choses, et peu d'avancées sont signalées en matière de réforme judiciaire. Le pouvoir judiciaire souffre d'un manque d'indépendance ainsi que d'une ingérence politique généralisée et d'une corruption endémique. Un audit du système judiciaire, réalisé en 2004, a révélé que seuls 20 % de la population avaient accès aux services de justice, notamment en dehors de Kinshasa (Bertelsmann Foundation, 2010 ; Matti cité par Chêne, 2010).

La Constitution de 2006 a transféré le pouvoir de nommer les juges et les magistrats, de l'exécutif au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), institutionnalisant de cette façon le principe d'indépendance judiciaire. Cependant, le CSM n'a été instauré qu'en 2008 et n'était toujours pas opérationnel à la mi-2009 (Chêne, 2010).

Outre l'interventionnisme généralisé de l'État dans l'administration de la justice, le pouvoir judiciaire manque de ressources matérielles et financières. Son personnel est sous-payé, les infrastructures sont de piètre qualité et les moyens et capacités élémentaires font cruellement défaut, notamment les textes juridiques. Par conséquent, en dépit d'un cadre réglementaire anti-corruption solide, peu de titulaires de charges ont été poursuivis et condamnés pour des délits liés à la corruption, ce qui alimente une culture d'impunité, mais aussi de cynisme au sein de la population (Kodi cité par Chêne, 2010).

**- Autres institutions**

La RDC ne dispose pas d'un médiateur national ou d'un mécanisme de plainte efficace pour permettre aux citoyens de signaler les cas de corruption (Freedom House citée par Chêne, 2010).

Signalons que dans le cadre du protocole d'accord de coopération sur la lutte contre la corruption avec l'Afrique du Sud et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), signé en 2008, la RDC a organisé un Forum National sur la lutte contre la corruption en décembre 2009. Le Forum a recommandé la création d'un certain nombre de structures de lutte anti-corruption, dont un organe consultatif, le Conseil national d'éthique, une Commission indépendante d'éthique et de lutte contre la corruption, un organisme gouvernemental anti-corruption et un médiateur (FONALC cité par Chêne, 2010).

C'est ainsi que la République Démocratique du Congo, avec l'appui des institutions internationales comme la Banque mondiale et le PNUD, s'est engagée dans la lutte anti – corruption. Parmi les institutions de la lutte contre la corruption mises en place actuellement, on peut mentionner la Commission de l'éthique et de lutte contre la corruption et la ligue Congolaise contre la corruption (Kiyulu et Mpoyi, 2007).

#### ***h) Autres acteurs***

##### ***- Médias***

La liberté d'expression et la liberté de la presse sont garanties par la Constitution de 2006. Dans la pratique, toutefois, l'efficacité des médias en tant qu'observateurs critiques est entravée par le contrôle et les restrictions non négligeables émanant du gouvernement. Ce dernier utilise un large éventail d'exigences en matière de licences, ainsi que des lois répressives relatives à la sécurité et à la diffamation afin de restreindre la liberté de la presse. Fort de ces constats, l'organisme Reporters Sans Frontières a classé la RDC au 146<sup>e</sup> rang sur 175 pays évalués dans son Indice de liberté de la presse de 2009 (Freedom House, 2009 ; Reporters Sans Frontières cité par Chêne, 2010).

Les journalistes et diffuseurs critiques sont régulièrement harcelés, intimidés, arrêtés ou incarcérés. Les services de radiodiffusion peuvent également être frappés d'interdiction d'antenne ou voir le contenu de leurs programmes censuré. En dépit de ces contraintes et restrictions, les médias offrent un espace de vif débat sur des questions sociales et politiques (Bertelsmann Foundation cité Chêne, 2010).

**- Société civile**

Les défis en matière de gouvernance, associés au quasi-effondrement des institutions publiques, ont servi de catalyseur pour la société civile ; une multitude d'ONG apparaissent pour proposer des services élémentaires visant à combler les lacunes laissées par le gouvernement. Cependant, la liberté de réunion et d'association est limitée par des dispositions liées au maintien de l'ordre public. Ainsi, les groupes qui organisent des événements publics sont tenus d'en informer les autorités locales au préalable (Freedom House citée par Chêne, 2010).

Lorsqu'elles jouent sur le terrain politique, les organisations de la société civile courent un risque élevé d'intimidation, d'arrestation et de harcèlement. Selon la Fondation Bertelsmann, le gouvernement a intensifié les mesures répressives vis-à-vis des groupes de l'opposition depuis les élections de 2006. Celles-ci ont contribué aux restrictions limitant l'espace politique du pays. Plus particulièrement, un rapport de Human Rights Watch fait état de l'utilisation accrue de la violence et de l'intimidation en vue d'éradiquer l'opposition politique (Human Rights Watch, 2008 ; Bertelsmann Foundation citée par Chêne, 2010).

Lorsqu'elle s'attache à lutter contre les problèmes de corruption, la société civile est confrontée à de fortes pressions exercées par le gouvernement et des groupes d'intérêts puissants. Un rapport de Freedom House fournit de nombreux exemples d'arrestation, de harcèlement et d'incarcération de défenseurs des droits de l'homme lorsqu'ils s'attaquent à la corruption. Malgré toutes ces difficultés, la Fondation Bertelsmann signale qu'un nombre croissant d'organisations de la société civile s'efforcent de réaliser un suivi du budget public et de sensibiliser la population au taux élevé de corruption (Bertelsmann Foundation, 2010 ; Freedom House citée par Chêne, 2010).

**- Communauté internationale**

Par conséquent, et au vu de la faible capacité de collecte de revenus de la RDC, le pays est largement tributaire de l'aide qui alimente la moitié du budget. La pression internationale a joué un rôle moteur dans les réformes, passées et présentes, menées en matière de gouvernance. Cependant, les analystes estiment également que les partenaires internationaux ont une part

importante de responsabilité dans l'échec du gouvernement à apporter des changements significatifs. L'absence d'appropriation constitue un obstacle majeur au succès des réformes de lutte contre la corruption (U4, 2010 cité par Chêne, 2010).



**j) Prévention de la corruption**

Tableau 3. Approches de prévention selon la situation et le secteur d'activité

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communauté locale
Politisation de l'administration forestière	Dépolitisation et mise en œuvre politique sectorielle suivant les techniques de bases.  Gestion du personnel suivant un plan de carrière.  Relation avec les clients	Détection et éventuellement publication des pressions politiques et agir en conséquence.  Promotion de l'éducation et la sensibilisation du public	Connaissance des principes de base de la politique sectorielle.  Participation à son élaboration
Pouvoir discrétionnaire	Limitation du pouvoir discrétionnaire.  Privatisation de certaines responsabilités.  Transparence dans les prises de décisions.  Contrôle et équilibre administratif	Familiarisation avec les procédures et les règles, particulièrement sur les responsabilités privatisées.  Participation aux activités relatives à ces responsabilités.  Diffusion des informations sur les règles et procédures officielles.	Compréhension des procédures de bases relatives à leurs conditions.
Motivation des agents	Amélioration de la rémunération,  Formation,  Disponibilité des matériels et moyens de travail.	Participation selon ses disponibilités techniques, matérielles ou financières.	Demande de service conformes aux  Attributions techniques ou administratives de l'agent.

**j). Détection de la corruption**

Tableau 4. Stratégies de détection de la corruption

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communauté locale
Pratique de la corruption	Multiplication des contrôles inopinés  Certification et vérification des informations.	Engagement dans la connaissance et l'application des règles et procédures.  Diffusion des informations sur les types de corruption.	Connaissance et identification de la corruption
Démission du citoyen et des autres parties prenantes	Responsabilisation des autres acteurs.  Ouverture au rapport des tiers	Prise de responsabilités	Fournitures des renseignements de base
	Etablissement d'un système de surveillance		

**k) Suppression de la corruption**

Tableau 5. Stratégies de suppression (réduction) de la corruption

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communauté locale
Application de la loi à l'encontre de celui qui pratique la corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrestation ;</li> <li>• Emprisonnement ;</li> <li>• Amendes.</li> </ul>	Dénonciation (auprès de la hiérarchie/jurisdiction)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation aux opérations sur le terrain ;</li> <li>• Dénonciation (auprès de la hiérarchie/jurisdiction)</li> </ul>

## **4.5. Contrôle forestier : pouvoir régalien de l'Etat**

Le Code forestier établit les procédures notamment de constat, d'instruction des infractions forestières et de conduites des audiences. Ces procédures établissent ainsi un droit pénal spécifique au secteur forestier. Signalons toutefois que certaines infractions (telles que la corruption) ne sont pas mentionnées dans ces textes ; le Code forestier renvoie alors aux textes généraux.

Le contrôle forestier fait l'objet d'une réglementation détaillée, à travers 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. Ce texte dote l'Administration du cadre légal nécessaire pour réduire ou faire disparaître l'exploitation illégale forestière en RDC. Toutefois, son application est subordonnée à la réalisation de certaines actions. L'article 2 laisse comprendre que l'effectivité du contrôle forestier reste tributaire d'actions comme la formation, l'équipement et l'encadrement d'agents forestiers.

L'essentiel de la conduite d'un contrôle forestier se caractérise par une bonne préparation, une orientation objective des axes de contrôle, la maîtrise des règles et normes en matière de l'exploitation forestière, et finalement par le respect des codes éthiques ou de déontologies relatives à l'exercice du contrôle (REM, 2011b).

Dans une publication de REM (2011b), les éléments ci-après ont été proposés pour un manuel de procédures du contrôle forestier en RDC :

### ***a) Organisation du contrôle de l'exploitation forestière***

Le contrôle forestier est une activité régaliennne, relevant du MECNT (actuellement MEDD), le ministère ayant les forêts dans ses attributions. Il porte principalement sur la légalité de l'exploitation forestière, le respect des normes techniques et des clauses des cahiers des charges. Il vise aussi la conformité des opérations de contrôle effectuées par les services forestiers compétents. Il existe plusieurs types de contrôle auxquels correspondent des procédures et techniques particulières.

#### **✓ *Types de contrôle forestier***

Selon les procédures et la méthodologie, on distingue plusieurs types

de contrôles. Le tableau ci-dessous présente le type de contrôle avec sa (ses) structure(s) impliquée(s), sa fréquence, son objectif global, ses objectifs spécifiques et quelques observations.

Tableau 6. Mécanismes de contrôle forestier

<b>Types de contrôle</b>	<b>Structure impliquée</b>	<b>Fréquence</b>	<b>Objectif global</b>	<b>Objectifs spécifiques</b>	<b>Observations</b>
Contrôle de routine	Brigade Provinciale de Contrôle	Quotidienne	Vérification quotidienne des activités de l'exploitation forestière	Détecter à temps les irrégularités dans les activités d'exploitation forestière	Doit rentrer dans la planification des activités de la Brigade Provinciale de Contrôle
Contrôle planifié	- Brigade Centrale de Contrôle - Brigade Provinciale de Contrôle	Une mission par trimestre	Inspections des services de contrôle et des chantiers d'exploitation forestière	Evaluer le niveau et les résultats de contrôle des services provinciaux de contrôle et apprécier le degré de mise en application des lois par les exploitants forestiers	La Brigade Provinciale de Contrôle effectue autant de mission par trimestre qu'il y a de territoire abritant une exploitation forestière

Types de contrôle	Structure impliquée	Fréquence	Objectif global	Objectifs spécifiques	Observations
Contrôle spécial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brigade Centrale de Contrôle</li> <li>• Brigade Provinciale de Contrôle</li> </ul>	Dépend de la fréquence et du nombre des dénonciations et plaintes	Vérification d'une plainte, d'une dénonciation ou d'une information	Enquêter sur un problème précis à un endroit précis	La Brigade Centrale de Contrôle ne devrait entreprendre de tels contrôles que lorsque des agents forestiers et/ou une Brigade Provinciale sont impliqués dans des faits infractionnels

✓ **Principaux sites d'exécution des contrôles**

La mission de contrôle s'exécute dans les chantiers d'exploitation, dans les sites de transformation, et sur les parcours d'évacuation des produits forestiers.

La mission de contrôle s'exécute dans les chantiers d'exploitation, dans les sites de transformation, et sur les parcours d'évacuation des produits forestiers.

✓ **Agents forestiers et qualité d'OPJ**

Dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur forestier, Officier de Police Judiciaire est astreint au port de l'uniforme et de ses accessoires tel que fixé par l'article 26 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. De plus, l'inspecteur forestier doit être muni en permanence de sa carte professionnelle.

L'agent forestier, lorsqu'il est assermenté, revêt la qualité d'OPJ. Le serment est un engagement par lequel l'agent habilité à faire le

contrôle forestier affirme solennellement, devant une juridiction, de remplir au mieux sa mission au nom de l'Etat par une application stricte de la loi forestière et dans les limites prescrites. Le serment est strictement individuel et n'est valable que dans les limites du ressort territorial de la juridiction considérée. Les termes de ce serment sont indiqués à l'alinéa 2 de l'article 128 du Code forestier de 2002.

### ***b) Préparation de la mission de contrôle***

La préparation consiste à déterminer les besoins possibles pour la réalisation de la mission et les moyens de sa conduite. En effet, il y a des points liés à la documentation de l'équipe, à la logistique et à la sécurité qu'il faut régler avant le début de la mission, sans oublier le matériel de mission, et les documents à posséder pendant la mission.

Notons qu'une équipe de contrôle doit être composée d'au moins deux membres, idéalement trois avec au moins un membre en qualité d'OPJ. Cette composition permet ainsi d'éviter les appréciations arbitraires et les risques de tentative de corruption.

#### **✓ A faire avant la mission**

##### ***1) Equipe et documents***

Le travail à fournir par l'équipe retenue pour la mission consistera à :

- *tenir une séance de travail de l'équipe* : Dès que la mission est programmée, l'équipe doit tenir une séance de travail avec le responsable technique concerné, en vue de circonscrire davantage ses objectifs, de préciser et distribuer les tâches pour chaque équipier et d'arrêter les modalités pratiques de l'exécution de la mission ;
- *se coordonner avec l'agent du poste forestier ou de la structure territoriale concernée* : Cette coordination devra se faire avec chaque responsable territorial sur l'itinéraire de la mission déjà pour les mobiliser et avoir des informations précises sur les exploitations forestières en activité ;
- *faire signer l'ordre de mission par les responsables hiérarchiques compétents* : L'ordre de mission étant le texte qui donne toute sa légalité et sa régularité à la mission, il doit être préparé

par le responsable technique du contrôle, et déposé pour signature auprès du responsable hiérarchique. Très souvent il s'agit du Ministre en charge des forêts ;

- *réaliser une fiche technique reprenant l'objectif de la mission;*
- *faire approuver la fiche détaillant les moyens nécessaires à la mission :* L'approbation de cette fiche permet à l'autorité hiérarchique en charge de la logistique de juger de la pertinence des moyens requis et de pourvoir dans les temps à l'acquisition des dits moyens ;
- *confirmer les préparatifs et dispositions prises avec les partenaires centraux et/ou locaux :* Les préparatifs et dispositions ici sont relatifs à l'hébergement, à la fourniture de carburant, à la programmation du déroulement de la mission, à l'accompagnement par les services locaux sur les lieux de contrôle, à la disponibilité des moyens de transport et de communication ;
- *regrouper tous les documents de contrôle :* Les documents de contrôle comprennent : les rapports de mission de contrôle précédents, la liste actualisée des concessions forestières, les plans d'aménagement des concession à visiter, les plans de gestion, les références des titres d'exploitation ( permis de coupe), la liste des essences interdites à l'exploitation, la liste des diamètres d'exploitabilité par essence, les cartes routières, les cartes des titres d'exploitation et les cartes des zones d'exploitation.

## **2) Logistique**

Il s'agira pour l'équipe de :

- ***s'informer sur la présence d'une couverture téléphonique :*** Selon la couverture, cela permettra de savoir de quel type d'appareil téléphonique l'équipe devra disposer, et quel opérateur de téléphonie est disponible dans la zone afin d'acheter les crédits de communication en conséquence ;
- ***contrôler la validité des assurances des véhicules :*** Ce contrôle s'effectuera avec le service administratif et financier, qui prendra les dispositions nécessaires pour assurer la validité de l'assurance pendant la mission ;
- ***vérifier l'état des routes :*** Cette vérification peut se faire à travers les contacts sur le terrain, qui ont généralement de

meilleures informations, actualisées, sur la praticabilité ou non d'une route, la navigabilité ou non d'un fleuve, et le fonctionnement d'un chemin fer ;

- **vérifier la disponibilité et l'état du matériel** : C'est-à-dire recharger les batteries, et remplir les bidons de carburant et d'eau ;
- **emballer tous les équipements** (avec des sacs étanches, en plastique, pour maintenir papiers et équipement au sec).

### 3) Sécurité

L'équipe doit s'assurer de sa sécurité sur le terrain. Pour ce faire, elle doit :

- **s'informer sur les aspects sécuritaires du terrain** : Y-a-t-il des groupes armés dans la zone de la mission ? Quels sont les hôpitaux les plus proches ? Les postes de gendarmerie et de police sont-ils présents ? Prendre un rendez-vous avec l'autorité administrative de la localité ;
- **établir les procédures de sécurité** : En général ces procédures sont établies par l'organisation ou la structure employeuse. Pour les missions, des protocoles spéciaux doivent être instaurés selon les types et les zones de mission ;
- **laisser les contacts en cas d'urgence pour chacun des membres de l'équipe aux responsables** : Sous forme de tableau de préférence, cette liste facilitera la circulation de l'information vers les proches de membres de l'équipe si besoin se fait sentir ;
- **laisser une copie de l'itinéraire aux personnes responsables hiérarchiques.**

### Matériel de mission

Le matériel de mission est l'ensemble des outils, appareils, pièces, équipements essentiels et indispensables pour les inspecteurs contrôleurs et pour l'équipe en mission de manière générale. De façon pratique, il faut :

- **Par contrôleur**
  - *carte de service* : L'agent contrôleur doit obligatoirement se munir de cette carte qui est fournie par les services compétents de l'administration. Le défaut de présentation de cette carte est une raison valable pour l'opérateur à

contrôler de refouler la mission et même d'invalider un contrôle effectué.

- *uniforme complet* : L'uniforme réglementaire pour les contrôleurs est décrit par les textes en vigueur et doit également être fourni par l'administration forestière. Signalons qu'actuellement dans la plupart des Etats de la Sous-région, le défaut de port d'uniforme n'a aucun effet sur la légalité du contrôle si le contrôleur a au moins une carte de service. Le port de l'uniforme serait à titre indicatif.
- *imperméable* : S'il n'est pas fourni par l'administration, le contrôleur se doit de s'en procurer, cela faisant partie des affaires personnelles qu'il doit avoir pour parer aux intempéries qui pourraient surgir durant la mission de contrôle.
- bottes, bloc-notes, crayons, gourde, torche, moustiquaire, sac de couchage...
- **Par équipe**
  - *outils* : Marteau forestier<sup>17</sup>, Ruban double décimètre, Machettes, Barème de cubage, Calculatrice, Chaîne et décimètre ;
  - *sécurité* :Boîte à pharmacie, Liste des numéros de la police compétente, Liste des services de santé compétents, Liste des contacts en cas d'urgence de chacun des membres de l'équipe ;
  - *appareils électroniques* :Appareil GPS antenne, batteries et chargeurs ;Appareil photo, carte mémoire, câble de téléchargement, batteries et chargeurs ;Ordinateur portable avec logiciel SIG + les données vectorielles de titres transférées et son chargeur ;Téléphone portable et/satellite (chargeur et crédit de communication y compris);
  - *véhicule* :Plaques de désensablage, Pelles, Bâches, Sun glass, crique, Matériel de réparation en cas de crevaison, Bidons d'eau, Bidons de gasoil, Tube de siphonage.

---

17 Notons que le marteau forestier est régi par un texte réglementaire qui fixe sa constitution et les modalités de son utilisation. Il sert à marquer les bois saisis pendant les missions de contrôle.

### ✓ **Documents à posséder pendant la mission**

C'est l'ensemble des documents préparés par les soins de l'équipe ou par les responsables hiérarchiques qui comprennent :

- note de service instituant la mission : Cette note justifie les contrôles à effectuer, décrit la programmation des passages des équipes, et la répartition géographique des missions. C'est sur la base de cette note de service que l'ordre de mission sera signé.
- ordre de mission signé par les responsables hiérarchiques compétents ;
- fiche technique reprenant l'objectif de la mission ;
- fiche détaillant les moyens nécessaires approuvés par le chef hiérarchique ;
- pièces d'identification (Carte Nationale d'Identité, Passeport...) ;
- code forestier, ses Décrets et Arrêtés d'application ;
- rapports des missions de contrôle précédents, dans la zone de contrôle ;
- liste des concessions forestières ;
- plans d'aménagement des concessions à contrôler ;
- plans de gestion des concessions à contrôler ;
- références des titres d'exploitation en activité ;
- liste des essences interdites d'exploitation ;
- liste des diamètres d'exploitabilité par essence ;
- carte des routes ;
- cartes des titres des zones d'exploitation.

### **c) Contrôle**

Comme relevé plus haut, le contrôle se fait à différents niveaux : dans les chantiers d'exploitation y compris les parcs à bois, sur le long du circuit d'évacuation y compris les points de sortie pour exportation et dans les usines de transformation du bois.

N.B : Avant de se rendre dans le site ciblé, il faut signaler sa présence auprès de l'autorité administrative compétente de la zone du contrôle (gouverneur, administrateur du territoire...).

## **Chantiers d'exploitation**

Dans les chantiers d'exploitation le contrôle se fera en deux étapes : sur le terrain et dans le site administratif de l'exploitant forestier qui peut être son siège ou son démembrement dans la localité.

### **1) Contrôle terrain**

De manière générale, il s'agira de vérifier l'application des pratiques de gestion durable des forêts, et le respect de la réglementation relative à l'exploitation forestière en vigueur. De manière spécifique, il faut vérifier :

- *plan quinquennal des opérations/plan de gestion* : Il doit être contrôlé dès la cinquième année après la signature du contrat de concession, dans l'optique de s'assurer qu'il est conformément élaboré et approuvé par l'administration forestière et qu'il est suivi par l'exploitant ;
- *plan annuel des opérations* : Pour chaque assiette de coupe, le plan annuel doit être contrôlé. La conformité du plan avec le canevas repris dans le guide opérationnel doit être contrôlée, de même, l'agent contrôleur doit s'assurer que le plan mentionne les superficies à exploiter, le nombre d'arbres et leur volume par essence, conformément à l'inventaire d'exploitation. A ce niveau c'est surtout le respect des indications de ce plan qui est audité ;
- *carte d'exploitation* : La carte d'exploitation doit refléter l'évolution des abattages dans les différents blocs de l'assiette de coupe en cours d'exploitation ;
- *la carte de l'assiette de coupe* : Le contrôleur doit vérifier la conformité du positionnement de l'assiette de coupe de la carte par rapport aux positions prédéfinies dans le plan de gestion, et avec les limites telles que matérialisées sur le terrain ;
- *carte de la concession* : On vérifiera que cette carte est conforme à celle de la concession figurant dans le contrat de concession ou le dossier d'attribution ;
- *carnet de chantier* : Le contrôleur vérifie que le carnet est rempli d'une manière journalière (dans les 24 heures maximum après abattage), qu'il est conforme au modèle réglementaire, et qu'il contient toutes les informations suivantes : Numéros des arbres ; Noms commerciaux, scientifiques ou vernaculaires

- des essences ; Dates d'abattage ; Diamètres et longueurs des arbres ; Numéros et dimensions des billes (longueur, diamètre, volume) ; Dates d'évacuation et destinations probables ; Mentions des raisons d'abandon des bois le cas échéant ;
- *limites du titre matérialisées sur le terrain selon carte officielle* : Pour réaliser cette vérification, il suffit de partir de la description du permis de coupe, de repérer le point de départ du layon d'accès à la coupe sur le terrain et de contrôler en remontant ledit layon que toutes les limites décrites sur la carte ont été matérialisées ;
  - *exploitation à l'intérieure des limites officielles* : Le contrôleur doit, pour vérifier que l'exploitation se fait uniquement à l'intérieur des limites, relever des points GPS au niveau des souches d'arbres abattues, des pistes de débardage se trouvant à la limite de l'assiette de coupe en cours d'exploitation telle que matérialisée sur le terrain. Ces points seront positionnés sur la carte officielle du permis de coupe. L'inventaire des souches découvertes hors limites permettra d'évaluer le nombre d'arbres et le volume de bois coupé tel que détaillé par les articles 143 et 148 de la loi forestière réprimant l'exploitation forestière au-delà des limites des assiettes de coupes attribuées ;
  - *non exploitation des espèces interdites respectée* : A l'aide de la liste des espèces interdites d'exploitation, vérifier les types d'essences déclarés dans le carnet, et les essences des billes et souches sur le chantier. Toute essence figurant dans la liste et se retrouvant dans le carnet de chantier sera déclarée comme étant exploitée illégalement ;
  - *diamètre minimum d'exploitabilité respecté* : Cette opération peut se faire à l'œil nu c'est-à-dire au jugé et ce n'est que dans les cas de billes douteuses (billes dont le diamètre paraît voisin au diamètre d'exploitabilité) que l'on doit recourir au mesurage avec le mètre ou le double décimètre pour être édifié. Le contrôleur vérifiera que les diamètres, sont conformes à ceux de la liste de diamètres d'exploitabilité par essence ;
  - *marquage des billes conforme* : La conformité du marquage est vérifiée par l'observation des caractéristiques des marques (embossage, peinture selon le type d'exploitation)

et des mentions portées sur les billes selon les prescriptions légales. On doit vérifier que les mentions suivantes sont bien marquées sur toutes les billes: Référence de la concession, Numéro du titre, Référence du chantier, Sigle de l'exploitant, Numéros des billes, Numéros des arbres ;

- *marquage des souches conforme* :il faut retrouver sur un échantillon de souches les numéros des arbres, et voir s'ils sont inscrits conformément aux règles de marquage (embossage ou peinture selon le type d'exploitation) ;
- *volume des grumes et des billes enregistré conforme à la réalité* :Des échantillons de grumes trouvés dans le chantier doivent être mesurés et leur volume calculés selon la formule arrêtée par l'administration. Le résultat doit ensuite être confronté avec les déclarations du carnet de chantier ;
- *bois abandonné répertorié* : Le contrôleur vérifie que les bois abandonnés découverts sur le terrain sont mentionnés dans le carnet de chantier, et la raison de l'abandon spécifiée ;
- *normes environnementales (Exploitation à Faible Impact Réduit) respectées* : Le contrôleur forestier dans un chantier d'exploitation prend le temps de vérifier que les pratiques mises en œuvre par l'exploitant permettent de maintenir la capacité productive de la forêt ainsi que ses fonctions écologiques et socio-économiques. Pour se faire, il doit vérifier :
  - inventaire d'exploitation conforme avec les normes telles qu'indiquées dans le guide opérationnel<sup>18</sup> pourvu par l'administration forestière. Les résultats relatifs à l'estimation quantitative et qualitative des effectifs et volume disponibles par essence à exploiter, à la localisation des arbres à exploiter et ceux à protéger (carte de prospection), à la planification et à l'optimisation de la gestion de l'exploitation et à la planification de l'implantation du réseau routier principal, doivent être pris en compte dans le contrôle ;
  - Description préservation des zones hors exploitation conforme ;
  - Classification des arbres à protéger conforme (tige d'avenir, arbres patrimoniaux, semenciers) ;

---

<sup>18</sup> Ensemble des normes d'exploitation(12), établis par l'administration forestière depuis 2007, ayant une valeur contraignante vis-à-vis des exploitants forestiers.

- Efficacité et viabilité du tracé du réseau routier (principal et secondaire) et de l'implantation des parcs à grumes en termes de réduction d'impact sur l'environnement ;
- Pratique de la technique de l'abattage contrôlé (pas de coupe rase, pas d'abattage simultané...) ;
- Techniques d'étêtage et d'écoulage conformes ;
- Techniques de débusquage et de débardage conformes ;
- Tronçonnage, marquage, et traitement des bois conformes ;
- Chargement et transport du bois conformes ;
- Dispositions de préservation de la faune (respect des zones de protection et de conservation, élaboration du règlement intérieur, politique de fourniture des protéines animales autre que provenant de la viande de brousse aux travailleurs...)
- Opérations post-exploitation (dégagement des voies, réhabilitation des pistes de débardage...).

## **2) Contrôle site administratif**

A ce stade du contrôle, c'est-à-dire au siège de la société contrôlée, ou à l'une de ses représentations, l'agent demandera qu'on lui présente pour analyse les documents suivants :

- *Agrément à la profession* : Qu'il s'agisse d'un exploitant industriel ou d'un exploitant artisanal, ses documents d'agrément doivent être scrutés. Le contrôleur procédera à la vérification de l'authenticité du document en observant les signatures, les noms des signataires, et le modèle ;
- *Référence de l'agrément* : L'agent en contrôle relèvera la référence de l'agrément à la profession d'exploitant forestier pour le confronter avec les données de l'administration forestière locale ou centrale, et vérifier sa conformité avec la nomenclature en vigueur ;
- *Titre du droit d'accès à la ressource* : Le contrôleur doit identifier le type de titre utilisé par l'exploitant (permis de coupe ordinaire, permis de coupe spécial, autorisation de coupe de bois d'œuvre) et déterminer s'il correspond ou non au type et à l'envergure d'exploitation rencontrée sur le terrain. De même, il doit vérifier son authenticité par la signature, le signataire, et le numéro du titre ;

- *Numéro du droit d'accès* : Le contrôleur doit vérifier la conformité du numéro du titre qu'il va relever avec la nomenclature en vigueur ;
- *Plan d'aménagement* : Le contrôleur vérifie que le plan est élaboré conformément au modèle prévu par le guide opérationnel, qu'il est approuvé par l'administration en charge des plans d'aménagement (DIAF) ;
- *Plan quinquennal des opérations* : Le contrôleur vérifie qu'il est élaboré selon le canevas réglementaire et approuvé par l'administration forestière ;
- *Plan annuel des opérations* : La conformité du plan avec le canevas repris dans le guide opérationnel doit être contrôlée, de même, l'agent contrôleur doit s'assurer que le plan mentionne les superficies à exploiter, le nombre d'arbres et leur volume par essence, conformément à l'inventaire d'exploitation ;
- *Registre d'exploitation* : Le contrôleur demande que ce document lui soit présenté ; et fait un rapprochement des déclarations qui y sont contenues avec celles du carnet de chantier et des déclarations trimestrielles. Le contrôleur regarde les références du registre et s'assure qu'il correspond au titre d'exploitation contrôlé. Il contrôle que sont inscrites convenablement et sans erreur les mentions suivantes : Numéros des arbres, Noms commerciaux, scientifiques ou vernaculaires des essences, Dates d'abattage, Diamètres et longueurs des arbres, Numéros et dimensions des billes (longueur, diamètre, volume), Dates d'évacuation et destinations probables, Mentions des raisons d'abandon des bois le cas échéant ;
- *Autre document d'exploitation obligatoire conforme* : Cela dépendra du type d'exploitation trouvée sur le terrain. (Autorisation de déboisement, autorisation d'exploitation dans une forêt de communauté locale, autorisation de récolte de produits forestiers spéciaux...) ;
- *Redevance de superficie totalement payée* : Le contrôleur doit vérifier, l'existence des preuves de paiements de la redevance, doit regarder si les paiements sont effectués dans les délais, et conformément aux échéances réglementaires, et si l'assiette de calcul de la redevance est réelle ;
- *Taxe d'abattage (hors des concessions forestières)* : La preuve

- de paiement est examinée, de même que les délais de paiement, taux et assiette de calcul, et les montants ;
- *Taxe sur le permis de coupe artisanale (concerne l'exploitation artisanale) ;*
  - *Taxe de déboisement (concerne les autorisations de déboisement).*

### **Site de transformation**

Dans les différents sites de transformation (scierie, usine de déroulage, de placage...), les agents chargés du contrôle procèdent à la vérification de points précis, selon qu'ils se trouvent au lieu même de la transformation ou au siège de l'entreprise de l'exploitant.

#### **1) Contrôle de terrain**

Le terrain ici est l'enceinte et les emprises du site de transformation. Le contrôleur de manière générale doit vérifier les stocks de grumes en parc pour en connaître leur provenance, identifier les produits finis/semi finis après transformation, et observer tous les mouvements d'emportage ou toute autre manipulation, et les statistiques de production. De façon pratique, il doit vérifier les éléments suivants :

- *Permis d'exploitation de l'unité de transformation conforme* : Le contrôleur doit vérifier la validité, et l'authenticité dudit permis. Il doit contrôler que les conditions d'exploitation sont conformes à celles décrites dans le permis ;
- *Carnet entrée usine/registre entrée usine* : Le contrôleur doit vérifier que les mentions suivantes sont reprises et complétées dans le carnet : Provenance/origine des bois, Nom de la société de provenance, Titre d'exploitation de provenance, Noms des essences des bois, Volume des bois, Numéros et dimensions des bois ainsi que Tonnage. Ces informations seront confrontées avec celles déclarées dans le permis de circulation ayant accompagné le transport des bois, et dans les déclarations trimestrielles ;
- *Carnet sortie usine* : Les mentions suivantes seront vérifiées : Nom de l'usine, Type des produits, Essence, Volume, Dimensions, Numéro de colis, Destination ;
- *Autorisation d'achat de bois d'œuvre conforme* : Dans le cas où la source du bois est autre que propre à l'exploitant,

et qu'il a recours à l'achat du bois sur le marché local, le contrôleur vérifie que l'autorisation d'achat est valide et conforme. Son authenticité est aussi vérifiée ;

- *Autorisation de vente de bois d'œuvre conforme* : Dans le cas où l'opérateur vend son bois sur le marché local, cette autorisation doit être requise par le contrôleur puis son authenticité et sa validité seront analysées ;
- *Permis de circulation conforme* : Le contrôleur dans le site de transformation doit vérifier que chaque lot de bois est arrivé avec un permis de circulation en bonne et due forme. Les mentions suivantes doivent y figurer : Identité du chauffeur, Identité de l'entreprise de transport, Identification du véhicule de transport, Identité de l'exploitant, Itinéraire et destination des produits, Spécification des produits ;
- *Marquage des billes conformes* : Le contrôleur doit vérifier que les marques restent lisibles et visibles, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de surcharge ou des tentatives d'effacement de certaines informations. Donc les informations suivantes doivent toujours être retrouvées sur les billes : Numéro des billes (bille + arbre), Sigle de l'exploitant, Numéro du titre d'exploitation, Référence du chantier d'origine ;
- *Réglementation sur les déchets respectée* : cette réglementation découle des normes de l'exploitation à impact réduit. Le contrôleur pourra donc observer : récupération, stockage, destruction ou évacuation conforme des déchets issus des opérations d'exploitation/usinage et particulièrement, la récupération de l'huile de vidange ou gasoil impropre à la consommation ; utilisation des substances ou produits toxiques et des produits biodégradables ; précautions prises lors du remplissage des citernes engins et tronçonneuses ; éloignement des lieux de stockage des hydrocarbures avec les ateliers et autres installations ;
- *Liste du matériel utilisé actualisée* : s'assurer que la liste comporte des indications sur l'état des machines en cours d'utilisation, leur référence et leur capacité ;
- *Normes de sécurité des personnes et des biens respectées* : En l'absence de normes officielles, le contrôleur peut se baser sur les précautions évidentes à prendre lors de l'accomplissement d'un travail en milieu dangereux ; c'est-à-dire vérifier les aspects comme : équipement de

protection (protecteurs contre le bruit, lunettes contre les projections, casques, bottes adaptées...) ; périmètre de sécurité (signalisation...) ; organisation des interventions de secours.

## **2) Contrôle site administratif**

Il s'agit ici de vérifier la disponibilité et la régularité des documents administratifs liés à la transformation en particulier tels que :

- **Permis d'exploitation de l'unité de transformation conforme** : Le contrôleur doit vérifier la validité et l'authenticité dudit permis ;
- **Déclarations trimestrielles conformes** : Le contrôleur a l'obligation de vérifier que le modèle est conforme à celui prévu par la réglementation, que les déclarations sont conformes à celles transmises à l'administration forestière, et que les mentions suivantes sont convenablement remplies : Identification de l'entreprise, Source d'approvisionnement (propre et extérieur), Essences, Volume transformé, Produit fini, Synthèse de la production industrielle, Destination ;
- **Taxe d'implantation/du permis d'exploitation** : Le contrôleur vérifie la preuve du paiement et que la date limite de paiement (première année de l'exploitation) a été respectée;
- **Taxe sur duplicata du permis d'exploitation le cas échéant (avenant au permis d'exploitation)** : Le contrôleur vérifie la preuve du paiement et la date de paiement pour s'assurer qu'elle ne va pas au-delà du délai légal ;
- **Taxe rémunératoire annuelle** : Le contrôleur vérifie la preuve du paiement et la date de paiement qui ne doit pas aller au-delà du 30 juin de chaque année.

## **Parcours d'évacuation des bois**

Le contrôle sur le parcours d'évacuation des bois nécessite l'existence des check points ou postes de contrôle fixes/mobiles le long des voies de circulation. Il doit être complété par un contrôleur au siège de la société exploitante ou réceptrice des produits transportés. Ainsi, on fera :

## 1) Contrôle de terrain/postes fixes/postes mobiles



Le contrôleur examinera la cargaison de bois et les documents à l'arrêt du véhicule ou du bateau (barge). Il insistera sur :

• *Autorisation d'exportation des bois d'œuvre conforme* : Le vérificateur analysera le document en vue de certifier son authenticité et sa validité, si la cargaison est à un point de sortie du pays ;

- *Certificat phytosanitaire conforme* : Ici aussi, il s'agit pour le contrôleur d'analyser le document en vue de certifier son authenticité et sa validité, et ce, si la cargaison est à un point de sortie du pays ;
- *Bordereau de dépôt* : Dans le cas où les bois sont stockés à un endroit sur le parcours d'évacuation, le contrôleur regardera si le bordereau a été établi par l'autorité compétente, qu'il est encore valide, et qu'il est conforme au modèle réglementaire. Il vérifiera aussi que les spécifications sont conformes à la réalité en inspectant les marques sur les billes si ce sont des grumes, et en mesurant leurs dimensions (au moins sur un échantillon) ;
- *Permis de circulation conforme* : Le contrôleur doit vérifier que le transporteur a un permis de circulation en bonne et due forme. Les mentions suivantes doivent y figurer : Identité du chauffeur, Identité de l'entreprise de transport, Identification du véhicule de transport, Identité de l'exploitant, Itinéraire et destination des produits, Spécification des produits ;
- *Empotage conforme* : Si le véhicule transporte un conteneur déjà empoté, le contrôleur doit vérifier : Etat du scellé (a-t-il été forcé ?), Spécification des produits, Visa de l'administration forestière compétente, Destination des produits ;
- *Règles de classement conformes* : Le contrôleur doit vérifier : Charge conforme à la capacité du véhicule / embarcation, Ancrage de la charge à l'aide des chaînes ;

- Absence d'espèces animales ou parties protégées à bord ;
- Absence de passagers à bord ;
- Absence d'armes à feu ;
- Normes dimensionnelles conformes ;
- Dans le cas des bois débités ;
- Normes qualitatives conformes ;
- Conformité des produits avec les documents ;
- Ce contrôle se fait en examinant : Types des produits, Essence, Nombre, Volume, Tonnage, Origine du bois.

## **2) Contrôle site administratif**

Comme pour les autres principaux axes de contrôle, il faut mettre l'accent sur la fiscalité, et les autorisations. En ce qui concerne les activités de transport de bois et d'exportation, le contrôleur vérifiera :

- *Taxe d'évacuation* : Le contrôleur vérifie le paiement de cette taxe en examinant la preuve de paiement, et ce si le point de départ des bois est une province où cette taxe est exigible (Orientale, Equateur...).
- *Taxe de reboisement* : Le contrôleur vérifie le paiement de cette taxe en examinant la preuve de paiement, et ce si les bois transportés sont destinés à l'exportation.
- *Autorisation d'exportation*.
- *Autorisation d'achat* : Le contrôleur doit exiger la présentation de cette autorisation si le bois transporté est acheté sur le marché local.
- *Autorisation de vente* : Le contrôleur doit exiger la présentation de cette autorisation si le bois transporté est destiné au marché local.

## **d) Stratégies**

### **Contrôle et performance de l'administration forestière**

Le contrôle que doit faire l'administration forestière consiste à s'assurer si les exploitants forestiers se conforment à leurs obligations contractuelles.

Dans le contexte de l'application des réglementations forestières, le contrôle est une fonction déléguée par la loi à une autorité légale qui lui concède le droit d'investigation, de rapport, et au sein de

sa compétence, assurer la conformité (de saisir les preuves et de sanctionner). Un système de contrôle forestier est donc imbriqué, tout au moins partiellement, dans l'administration forestière ; il comprend des dispositions nationales pour le contrôle de la gestion, de la protection, de la récolte et de l'utilisation des ressources forestières imposées par la Loi.

Tout processus administratif qui inclue la « restriction et (ou) le rationnement » d'une ressource nécessitera une certaine forme de contrôle. Une administration forestière qui dispose de toute une diversité de fonctions dans les domaines de la recherche, de la formation et de l'extension, notamment, lesquelles assurent l'existence d'un système de contrôle efficace est vraisemblablement un élément important et sensible de ses responsabilités. Cela n'épargne pas l'implication des autres acteurs dans le contrôle forestier : ce seront dans la plupart des cas la police et les autorités douanières. Le besoin de contrôler la légalité implique généralement (mais pas toujours) une classe d'acteurs bien plus étendue que celle qui intervient dans le contrôle forestier.

Comme l'illustrent les études, les formes prises par une administration des forêts peuvent varier tout comme les formes et l'efficacité des fonctions de contrôle et de vérification. Le public se montre assez souvent méfiant vis-à-vis du système de contrôle forestier ordinaire, qui n'est d'ailleurs pas davantage pris au sérieux par la politique. Aux niveaux supérieurs, les autorités ne voient pas l'intérêt d'exposer l'industrie forestière à l'examen rigoureux du public ; de leur côté, les bureaucrates aux niveaux inférieurs n'auront pas vraiment envie de mettre en danger leur propre carrière en défiant les autorités supérieures.

L'absence d'un contrôle rigoureux peut inquiéter le public et, dès lors, attirer son regard sur la performance de l'administration forestière. Cette dernière est souvent accusée de privilégier l'industrie et de traiter le système de contrôle en conséquence.

Le manque de fonds est quelquefois invoqué pour expliquer la mauvaise performance des autorités de contrôle gouvernementales, bien qu'il s'agisse sans doute là davantage d'une excuse que d'une véritable motivation, car l'exploitation forestière peut en effet s'avérer très lucrative et la taxation devrait être à même de générer des revenus importants pour l'Etat. On soupçonne que les

organismes de contrôle forestier sont souvent privés de fonds pour les rendre inopérants. Quels que soient les problèmes sous-jacents, le contrôle des opérations forestières est souvent un maillon faible de la chaîne de l'autorité forestière ; il contribue considérablement à la faible confiance des observateurs extérieurs (à l'intérieur, tout comme à l'extérieur de la société productrice), dans le sens qu'il s'agit d'un secteur qui n'est pas suffisamment contrôlé par le public.

L'OI-FLEG révèle que bien que le règlement exige que chaque concession soit contrôlée au moins quatre fois par an, très peu de missions sont entreprises et la plupart des concessions ne sont pas contrôlées. Le nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ) adéquatement habilités est, selon l'OI-FLEG, « insignifiant par rapport au territoire national ». Les officiers de police judiciaire représentent tout juste 1 % des effectifs du MECNT. La plupart d'entre eux se trouvent dans les villes, loin des concessions forestières qu'ils sont censés surveiller.

Dans la Province Orientale, un seul OPJ couvre 170 000 km<sup>2</sup> de forêt, l'équivalent d'un tiers de la superficie de la France. Les officiers en place ne sont pas adéquatement formés. Lorsque le nouveau système d'application du règlement forestier a été institué, en 2009, les autorités étaient censées zoner le territoire et créer des brigades répressives et des points de contrôle. Rien n'a été fait à ce jour. Ce manque de ressources est exacerbé par un manque de communication et de coordination entre les autorités centrales et provinciales (Lawson, 2014).

### ***Contrôle et dénonciation***

Dans certaines situations, il existe d'autres moyens, en dehors de la gestion du secteur de la forêt, pour surveiller la performance des opérateurs industriels qui se sont vu accorder un accès privilégié aux ressources publiques. Ainsi, les médias ont tendance à se montrer très actifs dans des pays comme les Philippines et ils dénoncent souvent dans la presse la malhonnêteté des maires et des fonctionnaires. Soulignons toutefois qu'en RDC, la société civile n'a pas vraiment acquis ses « formes modernes » (en termes de presse, de radiodiffusion, d'ONG urbaines qui se font entendre), et les libertés démocratiques ne sont pas généralisées. Le pays a

des populations habitant les forêts souvent limitées et sans pouvoir et qui de ce fait et pour d'autres raisons, peuvent bien ne pas avoir les capacités de la société civile pour s'engager auprès d'acteurs et d'agences nationaux.

Une autre manière de garantir la participation de tous au contrôle est les « systèmes de contrôle des forêts » de routine, qui visent bien sûr (tout comme d'autres éléments de l'administration forestière) à servir les objectifs de vérification, même s'ils n'y répondent pas toujours. L'intérêt actuel de la vérification de la légalité découle de la fréquence de cet échec. Cela implique un niveau de formalisation différent du contrôle routinier en tant que domaine fonctionnel de la gestion de la forêt et l'on peut, généralement le considérer comme complémentaire en termes institutionnels.

Ce que de telles mesures supplémentaires impliquent dépendra en grande partie du contexte spécifique. Elles peuvent entraîner des activités par les organismes de surveillance agissant au nom de l'Etat ou encore, des tentatives plus systématiques d'établir une légitimité et une confiance dans les travaux de l'administration forestière qui fait participer diverses instances au sein du secteur forestier tout comme à l'extérieur, ou un hybride des deux. Elles peuvent impliquer des missions routinières de surveillance par des catégories spécifiques de personnel, des audits périodiques visant à vérifier le bon fonctionnement des systèmes ou des interventions ponctuelles dont l'objectif sera une évaluation de l'efficacité des contrôles de routine par des observateurs extérieurs, des équipes de spécialistes, ou des groupes de pairs.

Dans chaque cas, la caractéristique essentielle est le fait qu'il existe un élément de doute important quant au fonctionnement des structures et systèmes normaux, et la reconnaissance, par des acteurs importants, de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires et exceptionnelles pour appréhender ce doute.

## **4.6. Octroi des droits de récolte**

Les procédures d'octroi des droits de récolte sont un élément essentiel d'une bonne gouvernance forestière. Elles doivent minimiser les possibilités de corruption et veiller à la prise en compte des droits des populations locales dans l'esprit des bonnes pratiques en la matière. Le Code forestier de 2002 de la RDC exige qu'on procède à un appel d'offres compétitif et ouvert pour les nouvelles concessions forestières, qui exclue les candidats inappropriés (par exemple, ceux qui n'ont pas correctement observé la législation par le passé).

Le degré d'application de ces conditions doit encore être testé formellement mais un moratoire sur l'octroi de nouvelles concessions forestières est en place depuis la promulgation du Code forestier. L'octroi de certaines nouvelles concessions forestières après la signature du moratoire, en mai 2002, a suscité la controverse, mais le gouvernement a justifié son action en invoquant le motif (largement contesté) que le décret en question n'avait été publié qu'en juillet 2004.

La plupart de ces nouvelles concessions ont par la suite été annulées dans le cadre du processus de réexamen des concessions, même si certaines ont été autorisées à poursuivre leur activité. La violation des règles d'octroi des concessions est l'un des principaux motifs d'annulation. Les appels d'offres publics compétitifs, par ailleurs, ne sont pas obligatoires pour les licences d'exploitation artisanale à petite échelle, faille exploitée par de grandes compagnies forestières pour contourner à la fois le moratoire et l'obligation d'appel d'offres compétitif.

Bien qu'il ne compte pas comme une nouvelle attribution de droits d'exploitation, le processus exceptionnel de conversion des anciennes concessions en nouvelles concessions en vertu du Code forestier de 2002 (qui exige que les compagnies soient évaluées selon certains critères) n'a pas été mis en œuvre de manière efficace.

Le Code forestier de 2002 et ses décrets d'application (notamment le Décret présidentiel n° 05-116 de 2005) prévoient la consultation des populations locales préalablement à la classification des forêts (y compris le zonage de certaines aires pour l'exploitation sélective), ainsi que la préparation de plans de gestion forestière

pour les concessions. L'octroi de concessions forestières individuelles, à proprement parler, n'exige pas de consultations et encore moins de consentement préalable éclairé.

Les contrats de concession, cependant, une fois octroyés, ne peuvent pas être finalisés tant que le cahier des charges n'a pas été convenu avec les communautés locales. Le cahier des charges établit ce que la compagnie forestière s'engage à faire pour la population locale, par exemple la construction d'une route, d'une clinique ou d'une école. La réalité est toute autre puisque le gouvernement ne procède pas aux contrôles nécessaires pour veiller à ce que les accords soumis par les compagnies forestières soient correctement négociés et conclus avec les communautés locales.

La plupart des concessions existantes sont autorisées à poursuivre leur activité même si elles n'ont pas encore achevé le processus de conversion, qui inclut le cahier des charges. Plusieurs conflits sérieux ont éclaté en RDC au cours des quelques dernières années, entre les populations locales et les compagnies forestières, parce que ces dernières avaient manqué de fournir aux populations locales les services convenus.

Par ailleurs, les exigences de consultation des populations locales et de fourniture de services ne s'appliquent qu'aux concessions industrielles et non pas aux permis d'exploitation artisanale. Même les procédures de consultation qui sont prévues dans le cas des concessions forestières ne répondent pas aux critères CLIP, en dépit des engagements pris par la RDC dans les conventions internationales.

#### **4.7. Propositions de l'UE pour les Accords de partenariat volontaire**

Tels que développés par Brown et *al.* (2009), l'Accord de partenariat volontaire (APV) constitue une importante stimulation en faveur d'une pratique de vérification, chose qu'ils promeuvent aussi avec force. Ils font l'objet de négociations entre l'UE et un certain nombre de pays producteurs. Cette nouvelle évolution sera vraisemblablement une importante innovation dans le cadre des partenariats internationaux. Bien qu'aucun APV n'ait encore été conclu, un élément de « CIF » sera sans doute revendiqué par

l'UE. Dans sa Note d'information n° 7 sur la FLEGT (Commission Européenne, 2007), l'Union Européenne préconise un « système d'assurance de légalité du bois » comportant les cinq éléments suivants :

- Une définition du bois d'œuvre produit légalement décrivant les lois à respecter pour qu'un permis soit accordé et que les vérifications requises pour déterminer la conformité soient effectuées ;
- Un système de traçage du bois d'œuvre, depuis les opérations en forêt jusqu'à l'exportation, système qui exclue de la chaîne d'approvisionnement le bois d'origine inconnue ou illégale ;
- Un système de vérification de la conformité comportant tous les éléments de la définition de la légalité et le contrôle de la chaîne d'approvisionnement ;
- L'autorisation d'exporter des produits de bois d'œuvre, sur un marché approuvé ou sur la base d'une expédition individuelle ; et,
- Une surveillance indépendante pour garantir, à toutes les parties intéressées, que le système fonctionne comme prévu et qu'il garde sa crédibilité.

Ce cinquième élément qu'est la « surveillance indépendante » pourrait s'avérer différent du CIF entrepris récemment par les contrôleurs environnementaux (décrit ci-dessus en tant que « observation indépendante »). Bien qu'il faille déterminer la nature exacte de cette surveillance indépendante au cas par cas, elle sera sans doute beaucoup plus routinière que ne l'est le type de travail d'investigation observé ci-dessus.

Le genre de « CIF d'investigation » entrepris par les contrôleurs des droits de l'environnement dans des pays tels que le Cambodge, le Cameroun, Honduras et l'Indonésie revêtait un caractère fondamentalement sceptique, à tel point que les organisations ont répondu en s'attendant à y trouver des problèmes, insistant dans leurs rapports sur de possibles solutions. Les types de CIF commandés dans le cadre des APV auront sans doute un style moins ambitieux et mettront l'accent sur le côté positif. Cela ne signifie pas nécessairement que s'émousse l'aspect critique de la surveillance, mais que l'accent sera davantage mis, sans doute, sur la maîtrise et la gestion des mauvaises nouvelles et sur la mise

en place rapide de mesures de redressement pour conserver la confiance dans le secteur, plutôt que sur la dénonciation de systèmes qui fonctionnent mal et de divulguer leurs bases politiques (ce qui est peut-être la méthode privilégiée de certaines ONG de droits environnementaux).

Il est possible, aussi, que les gouvernements producteurs imposent certaines conditions pour limiter l'utilisation des données que les agents de surveillance ont découvertes et dont ils pourraient se servir. Dans ce sens, la « surveillance indépendante » se révélera être une bonne méthode pour décrire le type d'activités dans le cadre des APV, et le distinguer du travail de détective international (l'« observation indépendante ») effectuée par des ONG de droits environnementaux.

Un autre aspect des systèmes de vérification de l'UE liés à l'APV, et dont on ne peut pas encore parler avec autorité, concerne la question des systèmes de vérification de l'opérateur, ou des systèmes de vérification basés sur l'expédition. Les systèmes de vérification mis en place à ce jour se concentrent largement sur l'évaluation directe de l'expédition, soit de l'autre côté de la frontière, soit dans des régions sujettes aux problèmes. Pour être sûr de la réussite des systèmes d'assurance de la légalité du type APV, il devra y avoir un effort important dans le sens de l'accréditation de l'opérateur, soutenue par un CIF périodique.

Cela s'explique par la forte vocation commerciale des accords en question en contraste avec la tendance plus environnementale de diverses dispositions d'observation existantes. L'accréditation de l'opérateur est plus favorable aux besoins quotidiens du commerce qu'une approche qui repose davantage sur l'expédition. Le paradoxe étant que les gouvernements producteurs se verront probablement obligés de passer par la vérification en raison de l'importance du commerce international pour leurs industries forestières ; mais cette vérification risquerait également de compromettre ce commerce du fait qu'elle augmente considérablement les risques d'examen rigoureux de la performance de l'industrie.

La licence accordée à l'opérateur est sans doute l'option privilégiée des gouvernements producteurs : en effet, elle sera moins encline à mettre en danger les transactions, et aussi, moins coûteuse en termes de finances et de gestion. Les opérateurs seraient autorisés

à exporter le bois d'œuvre puis soumis à des vérifications régulières de leurs systèmes de contrôle et ce, afin de préserver leur statut d'opérateur agréé.

Les contrôles en question pourraient impliquer une chaîne complète de contrôles de la conservation « de la forêt à l'exportation » (comme le font actuellement les entreprises finlandaises qui opèrent en Russie) ou, autrement, des contrôles de la production en amont dans le cadre d'un système national de traçage et des contrôles d'exportation distincts au niveau de l'opérateur individuel.

De quelque façon que ce soit, l'arrangement perturbera moins les modèles ordinaires de commerce que les contrôles systématiques des expéditions et fonctionnera de telle sorte qu'il ressemblera aux systèmes de certification tels qu'ils fonctionnent actuellement. Les sceptiques, toutefois, répliqueront que l'autorisation de l'opérateur est plus sensible à l'influence politique et particulièrement suspecte dans les conditions de gouvernance faible, là où la vérification s'avère des plus urgentes.





## CONCLUSION

Les forêts du Congo font partie du patrimoine de l'humanité. De leur bonne gouvernance dépend en partie le devenir de la planète. Mieux, les moyens d'existence d'une large majorité des Congolais sont fortement fonction des forêts et de la manière dont elles sont gérées. Il est du devoir de l'Etat congolais en premier lieu de veiller à la bonne gouvernance des forêts par une série de mesures pour consolider les efforts entrepris et consentis jusqu'ici. Les autres parties prenantes et les partenaires du pays devront l'accompagner et participer activement dans cette œuvre de bonne gouvernance à leurs échelles respectives, selon leurs niveaux de pouvoirs et de compétences, en fonction de leurs ressources.

Le plus grand défi à cette entreprise demeure la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national, sur le moindre centimètre carré national pour décourager tous ceux qui détruisent les forêts par l'exploitation illégale et sauvage des ressources naturelles (mines, faune, flore, hydrocarbures, etc.). Dans cette lignée s'inscrit l'éradication des groupes armés qui pillent en toute impunité les forêts qu'ils dévastent. Les conflits armés ont empiré le désordre, la confusion et la désorganisation dans le secteur forestier. L'exploitation illégale des ressources en bois d'œuvre a pris et continue à prendre une ampleur inquiétante.

En effet, le secteur forestier est un secteur prometteur du développement durable de la RDC du fait que 70 % de la population congolaise en dépendent. Mais aujourd'hui on constate un paradoxe : l'extrême pauvreté qui frappe près de 2/3 des Congolais malgré l'important potentiel des ressources forestières. Il faudrait donc une prise de conscience individuelle et collective pour y remédier en améliorant les pratiques des acteurs et la gouvernance dans le secteur forestier. C'est le but de ce guide de bonne gouvernance forestière qui, plus est, entend aussi contribuer à la réflexion pour faire évoluer les règles et les représentations (hélas fort répandues et ancrées dans les mentalités, y compris de certaines élites) relatives aux forêts congolaises inépuisables.

Il faut battre le fer quand il est encore chaud. Le changement, c'est maintenant. Il est impératif d'agir aujourd'hui pendant qu'il est encore temps. Demain, il sera trop tard. Nous n'aurons alors que nos yeux pour pleurer. La bonne gouvernance forestière est une voie pour atteindre les objectifs du développement durable en offrant à l'Etat congolais des ressources nécessaires à l'action publique et aux communautés locales les moyens d'existence.



## BIBLIOGRAPHIE

- Amougou A., 2011. *Processus multi-acteurs pour la promotion de la gouvernance forestière dans les forêts communautaires du département de l'océan (Région du Sud Cameroun)*.
- Andriananja H. & Raharinirina V., 2004. Quels enjeux pour la durabilité et la gouvernance des ressources à Madagascar, in *Mondes en Développement*, Vol.32-2004/3-n°127. 15 p.
- Arnaud A.-J., 2014. *La gouvernance. Un outil de participation*, Paris, LGDJ.
- Auber E. & Cervelle D., 2012. *Les collectivités territoriales. Une approche juridique et pratique de la décentralisation*, 2ème éd., Paris, Armand Colin.
- Bayart J.-F., 2006. *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayart, Collection « L'espace du politique ».
- Bayart J.-F., Ellis S. & Hibou B., 1997. *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexe, collection « L'espace international ».
- Blaser P., 2010. *L'application des lois forestières et la gouvernance dans les pays tropicaux. Évaluation, région par région, de l'état de l'application des lois forestières et de la gouvernance dans le secteur forestier dans les pays tropicaux et recommandations utiles à leur amélioration*.
- Bongoungou G., 2013. *Analyse du cadre de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo dans le contexte de la REDD+ : Diagnostic de base et propositions d'intervention*.
- Brodeur M. et Delorme P., 2011. *Pour une gouvernance locale responsable*. AIMF.
- Brown D., Schreckenber K., Bird N., Cerutti P., Del Gatto F., Diaw

- C., Fomete T., Luttrell C., Navarro G., Oberndorf R., Thiel H. et Wells A. (eds) 2009. *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*. CIFOR et ODI, Bogor, Indonésie.
- Buttoud G., 2001. *Gérer les forêts du Sud. L'essentiel sur la politique et l'économie forestière dans les pays en développement*, Paris, L'Harmattan.
- Chabal P., et Daloz J.-P., 1999. *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, Collection « Analyse politique ».
- Chêne M., 2010. *Panorama de la corruption et de la lutte anti-corruption en République démocratique du Congo (RDC)*. U4 Expert Answer. Transparency International.
- Chicot P.-Y., 2013. *Décentralisation et proximité. Territorialisation et efficacité de l'action publique*, Paris, Dalloz.
- Commission européenne, 2007. *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers-monde*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Counsell S., 2006. *Gouvernance forestière en République démocratique du Congo. Le point de vue d'une ONG*, FERN.
- Counsell S., Long C. et Wilson, S. (eds) 2007. *Concessions à la pauvreté. Les impacts environnementaux, sociaux et économiques des concessions d'exploitation forestière industrielles sur les forêts tropicales africaines*, Rapport publié par Rainforest Foundation UK et Forests Monitor.
- Cuvelier J. et Marysse S., 2004. « Les enjeux économiques de la guerre en Ituri », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2003-2004*, pp. 168-199.
- Debroux L., Hart T., Kaimowitz D., Karsenty A. et Topa G. (eds.) 2007. *La forêt en République Démocratique du Congo Post-conflit: Analyse d'un Agenda Prioritaire*. Rapport collectif par des équipes de la Banque mondiale, du Center for International Forestry Research (CIFOR), du Centre International de Recherche

Agronomique pour le Développement (CIRAD), d'African Wildlife Foundation (AWF), du Conseil National des ONG de Développement du Congo (CNONGD), de Conservation International (CI), du Groupe de Travail Forêts (GTF), de la Ligue Nationale des Pygmées du Congo (LINAPYCO), de l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV), du Réseau des Partenaires pour l'Environnement au Congo (REPEC), du Wildlife Conservation Society (WCS), du Woods Hole Research Center (WHRC), du World Agroforestry Centre (ICRAF) et du World Wide Fund for Nature (WWF). xxii, 82p.

Doueiry C., sans date. *Ethique et transparence : les deux piliers d'une bonne gouvernance*.

Durand H., 2015. *La gouvernance des associations*, Paris, Dalloz.

Essiane E. & Cerutti P.O., 2012. *Suivi de la gouvernance forestière. Session 2. Gouvernance, Règlement et légalité*. Présentation. Douala.

FAO & OIBT, 2009. *Gouvernance forestière et atténuation des effets du changement climatique. Note d'orientation préparée par la FAO et l'OIBT*.

FAO, 2014. *Le processus Accord de partenariat volontaire (APV) dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest: de la théorie à la pratique*, UE-FAO, Rome.

FERN, mai 2013. *Le Point sur le FLEGT*, EU Forest Watch Spécial.

Froger G., 2001. « Gouvernance et nouvelles techniques de gestion des affaires communes : de quels outils dispose-t-on ? », dans Froger G. (Ed.), *Gouvernance I - gouvernance et développement durable*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/Munich/Genève, pp. 27-52.

Global Witness, 2007. *Forêts de RDC : Vers des normes satisfaisantes de gestion et de gouvernance? Résultats de mission et recommandations découlant d'une étude de faisabilité consacrée à l'Observation indépendante forestière en République démocratique*

du Congo.

GNFT, 2012. « Forêts tropicales : point d'étape et nouveaux défis. Quelles orientations pour les acteurs français ? » *3e Rapport du Groupe national sur les forêts tropicales.*

Hans Bjorn Olsen, 2007. *Décentralisation et gouvernance locale. Module 1 : définitions et concepts.* DDC, ressources thématiques, section gouvernance.

International Crisis Group, 2006. *Sortir du piège du conflit: Promouvoir la bonne gouvernance au Congo*, <http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/rd-congo/114-escaping-the-conflict-trappromoting-good-governance-in-the-congo.aspx>.

Joumard R., 2009. *Le concept de Gouvernance.* Rapport n° LTE 0910. INRTS.

Karsenty A., 2006. « L'impact des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale », in *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale*, L'Harmattan, Paris, pp. 25-60.

Kiyulu J. & Mpoyi A., 2007. *Mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo. Rapport national d'études juridiques et socio-économiques.* UE-IUCN.

Koumba Z., 2010. « Gouvernance forestière durable au Gabon : Etat des lieux et reformes », *Atelier International de formation. Projet d'appui à la formation en gestion des ressources naturelles dans le Bassin du Congo (FOGRN-BC).* Hôtel LAICO Palace, Libreville (Gabon).

Lawson S., 2014. « L'exploitation illégale des forêts en République démocratique du Congo », *Energie, Environnement et Ressources*, EER PP 2014/03. Chatham House.

Lescuyer G., Cerutti P.O., Tshimpanga P., Biloko F., Adebu-Abdala B., Tsanga R., Yembe-Yembe R.I. et Essiane-Mendoula E., 2014. « Le marché domestique du sciage artisanal en République Démocratique du Congo: Etat des lieux, opportunités, défis ».

- Document occasionnel 110*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Loi N° 011/2002 du 29 Août 2002 portant Code Forestier*.
- Mamiki M. et Nkoko J., « La guerre et l'émergence de nouveaux businessmen à Kisangani », dans Maindo A. (Coord.). 2007. *Des conflits locaux à la guerre régionale. Le Congo-Kinshasa oriental 1996-2007*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 195-209.
- Mukongo et Batuna, 2011. « Economie verte et gouvernance forestière dans les Etats membres de la CEEAC ». *16<sup>ème</sup> Colloque International en Evaluation Environnementale Yaoundé*, 12-15/09/2011. CEEAC. Présentation.
- Nay O. (dir.), 2011. *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> éd.
- Nellemann C. (dir), 2012. *Programme Interpol sur les atteintes à l'environnement. Carbone vert, marché noir : exploitation illégale, fraude fiscale et blanchiment dans les forêts tropicales du monde. Une évaluation rapide des réponses à apporter*. Programme des Nations Unies pour l'environnement, GRID-Arendal. [www.grida.no](http://www.grida.no)
- Nyimi M., sans date. *Document d'étude préparatoire d'identification des acteurs du secteur forestier de la RDC. Projet conjoint OAB – OIBT sur le l'aménagement durable des forêts africaines (Composante République Démocratique du Congo)*.
- Ostrom E., 2010. *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Paris, Ed. Commission Université Palais.
- PROGOL, 2006. *Guide de la bonne gouvernance locale*.
- PROPOR & FAO, 2011. *Cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière*. FAO, Rome.
- Ravaoarimalala F., 2002. *Contribution à la stratégie de bonne gouvernance forestière*. EPIQ IQC, PCE-I-00-96-00002-00, Task Order No.839, USAID/Madagascar.
- Ressource Extraction Monitoring (REM), 2011a. *Mise en application*

*de la loi forestière et de la gouvernance. Analyse de la législation forestière en République Démocratique du Congo(OI-FLEGT).*

Ressource Extraction Monitoring (REM), 2011b. *Eléments proposés pour un manuel de procédures du contrôle forestier. Analyse de la législation forestière en République Démocratique du Congo (OI-FLEGT).*

Ressource Extraction Monitoring (REM), 2012. *Dérivés de l'exploitation forestière artisanale en RDC. Note de briefing. Observation Indépendante de la mise en Application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC (OI-FLEG).*

Ressource Extraction Monitoring (REM), 2013. *Observation Indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance en République Démocratique du Congo (OI-FLEGT). Rapport final. Décembre 2010 – Avril 2013.*

République Démocratique du Congo, 2005. *Fonds Fiduciaire pour le Renforcement de la Gouvernance dans le Secteur Forestier dans la Situation Post-conflit de la République Démocratique du Congo: Rapport Final.*

Rotillon G., 2010, *Economie des ressources naturelles*, Paris, La Découverte.

Sakata G., 2007. *Code forestier : analyse du statut juridique de la forêt et des acteurs de gestion. Les instruments institutionnels et mesures transitoires pour une bonne gouvernance forestière. Quel avenir pour les forêts de la République démocratique du Congo ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts.*

Tönnies F., 2010, *Communauté et société*, Paris, PUF.

Trefon T., 2011. *Gouvernance forestière au Congo : le règne de la corruption ? Notes de synthèse*, no 17: traduction de U4Brief 2010, N° 5.

Verpeaux M., Rimbault C., Wasserman F., 2015. *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 8<sup>e</sup> édition Poche, La

Documentation française.

Wellesley L., 2014. *Commerce de Bois Illégal. L'Action en France. Une Évaluation de Chatham House.*

Wilde A., Narang A., Laberge M., et Moretto L., sans date. *Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale.* UNDP Oslo Governance Centre.

World Bank. 2009. *Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms. Agriculture and Rural Development Department. Sustainable Development Network.* Report No. 49572-GLB, World Bank. Washington, DC.

World Resources Institute et le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme de la République Démocratique du Congo. 2010. *Atlas forestier interactif de la République Démocratique du Congo - version 1.0 : Document de synthèse.* Washington, D.C. : World Resources Institute.

## WEBOGRAPHIE

<http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/MS7-F.HTM>

<http://radiokapi.net/economie/2015/02/12/province-orientale-polemique-sur-la-perception-de-la-taxe-de-reboisement/>

<http://radiokapi.net/environnement/2013/12/23/faradje-les-autorites-locales-accusees-dentretenir-lexploitation-illegale-de-bois/>

<http://www.greenpeace.org/africa/global/africa/publications/forests/coupez.pdf>

<http://radiokapi.net/emissions-2/dialogue-entre-congolais/2014/01/22/ce-soir-problematique-de-lexploitation-forestiere-illegale-en-province-orientale/>

## Contributeurs



**Alphonse Maindo Monga Ngonga**, docteur en science politique de la Sorbonne, est Directeur national du Programme Tropenbos International RDC. Professeur de science politique, il enseigne dans plusieurs universités et autres établissements de formation. A œuvré comme coordonnateur national de la structure ministérielle de LMD pour accompagner la réforme de l'enseignement supérieur en RDC. A été coordonnateur du programme « Démocratie et Développement » au Gorée Institute (Dakar). A été co-fondateur et directeur du Centre de recherches politiques et sociales d'Afrique noire /CEREPSAN à l'Université de Kisangani. Auteur ou co-auteur de plusieurs publications dont Voter en temps de guerre (L'Harmattan 2001); Des conflits locaux à la guerre régionale en Afrique centrale (L'Harmattan 2007), Le bois à l'ordre du jour (TBI 2012) et L'Université en chantier en RD Congo (Karthala 2012)



**Fraternel Amuri Misako**, politologue, il est professeur à l'Université de Kisangani (RDC). Il se spécialise actuellement en politiques publiques et développement communautaire pour en saisir les enjeux locaux et globaux, il s'intéresse de plus en plus à la gouvernance environnementale. Il est auteur de nombreuses publications scientifiques dont un ouvrage dans le domaine des mouvements sociaux : La symbolique de la légitimation de la violence milicienne en Afrique : continuités et réinventions du messianisme nationaliste chez les maï-maï du Maniema au Congo-Kinshasa (2012)..



**Jean-Luc Tulonde Alimasi**, Ingénieur Agronome/ Eaux et Forêts. Consultant à l'ONG Tropenbos International RD Congo au poste du Superviseur Technique du Projet APV-FLEGT : Exploitation et Commerce légaux du bois, une affaire de tous en Province Orientale (2014-2015). Il fait ses recherches sur la gouvernance forestière (exploitation artisanale de bois).

## Crédits photo

- Couverture: (1) Transport des produits forestier sur le fleuve congo. Joseph Bolongo i (2) Collecte des données dans le territoire d'Isangi. G. Kalenda.
- P. viii : sur le chemin de l'école, Yahesili/Opala. J. Bolongo.
- P. 2 : saisie des bois illégaux à Kayete. J. Bolongo
- P. 6 : vente de charbon de bois à Lisaliko/Isangi. J. Bolongo.
- P. 13 : Allocution du ministre provincial des ressources naturelles. J. Bolongo.
- P. 22 : Radeau au Beach C1MESTA/Kisangani. J. Bolongo.
- P. 24 : Saisie des bois illégaux à Kayete. J. Bolongo.
- P. 28 : Agriculteur dans le territoire d'Ubundu. J. Bolongo.
- P. 33 : Sensibilisation des exploitants artisanaux, scierie Kikongo/Kisangani. J. Bolongo.
- P. 42 : Bois de chauffe, marché Litoi/Kisangani. J. Bolongo.
- P. 44 : Vente de liane, Marché C1MESTA/Kisangani. J. Bolongo.  
Viande de brousse à Baego. B. Bilonda.
- P. 47 : Scieurs de long à Kikongo/Kisangani. J. Bolongo.
- P. 48 : Menuisiers à Mangobo/Kisangani. J. Bolongo.
- P. 72 : Tissage de panier à Mambasa. P. Bambu.
- P. 75 : suivi du projet APV-FLEGT à Ubundu. F. Bieka.
- P. 89 : Sur la rivière Ekeli/Isangi. J. Bolongo.
- P.108 : Chargement de bois sur la route Ituri. J. Bolongo.
- P.117 : visite dans la concession de CFT à Ubundu. J. Bolongo.
- P.118 : coucher du soleil sur le fleuve congo/Kisangani. J. Bolongo.
- P.120 : vente des escabeaux au marché Jaloux-Jaloux/Kisangani. J. Bolongo.

Ce document est produit dans le cadre du projet « APV-FLEGT : exploitation et commerce légaux du bois, une affaire de tous en Province Orientale » réalisé par Tropenbos International RD Congo avec le soutien de l'Union Européenne (UE) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).

Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne, de la FAO ou de Tropenbos International.

