



CHATHAM HOUSE

Chatham House, 10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T: +44 (0)20 7957 5700 E: [contact@chathamhouse.org](mailto:contact@chathamhouse.org)

F: +44 (0)20 7957 5710 [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org)

Charity Registration Number: 208223

**Energie, Environnement et Ressources EER PP 2014/03**

# L'exploitation illégale des forêts en République démocratique du Congo

Sam Lawson

Avril 2014 - version révisée (juillet 2014)

Les opinions exprimées dans ce document sont de la seule responsabilité de leur(s) auteur(s), et ne reflètent pas nécessairement les opinions de Chatham House, de son personnel, de ses associés ou de son Conseil. Chatham House est un organisme indépendant et n'est rattaché à aucun gouvernement ni parti politique. Chatham House ne prend aucune position institutionnelle sur les questions de politiques discutées. La reproduction ou l'adaptation d'un quelconque élément de ce contenu doit mentionner le nom de l'auteur(s) du document et de Chatham House, et de préférence avec la date de publication ou la description de la conférence en question. Où ce document fait référence à des citations ou des propos tenus par des intervenants, Chatham House s'efforce à veiller à leur exactitude. Cependant, l'ultime référence en termes d'exactitude reste le propre document de l'auteur. La publication des discours et présentations peut comprendre des différences avec les propos tenus lors des interventions.

## RESUME

La présente étude se propose d'évaluer les niveaux d'exploitation illégale des forêts et de commerce connexe en République démocratique du Congo (RDC), l'état de la gouvernance forestière, ainsi que la réponse apportée à ce problème par les pouvoirs publics et le secteur privé. À partir de recherches primaires et de sources secondaires, elle fait le point de la situation selon un ensemble d'indicateurs harmonisés élaborés par Chatham House, dont une évaluation du cadre de politique générale du pays et de l'application des politiques ; une enquête de perception auprès d'experts ; un bilan de la matière bois ; une analyse des données commerciales ; une évaluation de la couverture médiatique ; et une évaluation des niveaux de certification et de vérification de la légalité.

La RDC possède l'une des plus grandes étendues de forêt tropicale. Bien que relativement faible comparé à celui de nombreux autres pays tropicaux, son taux de déforestation figure parmi les plus élevés du Bassin du Congo et continue d'augmenter. La proportion de forêts affectées à l'exploitation en RDC est de l'ordre de 10 % seulement et la production officielle de grumes reste faible par rapport à la superficie forestière.

Bien que l'exploitation industrielle et les exportations se fassent presque exclusivement sous une forme de licence ou une autre, les preuves abondent en ce qui concerne les infractions graves et répandues aux règlements qui régissent la production du bois. À l'heure actuelle, il est peu probable qu'une proportion quelconque de la production de bois de la RDC répondrait aux exigences de diligence raisonnable de l'Union européenne.

Moins de 10 % de la superficie d'exploitation forestière active de la RDC est indépendamment vérifiée légale et/ou durable, soit beaucoup moins que dans la plupart des autres pays de forêts tropicales. Un environnement réglementaire confus et l'absence de primauté du droit rendent la vérification indépendante quasiment impossible.

La proportion des exportations de bois de la RDC destinée aux marchés sensibles diminue très rapidement tout en restant élevée par rapport à quelques autres grands producteurs de bois tropicaux.

Près de 90 % de l'exploitation forestière en RDC est à petite échelle, illégale ou informelle, destinée à approvisionner le marché domestique et les marchés régionaux. On estime que le volume de récolte a doublé au cours des six dernières années, en réaction à l'augmentation de la population et des revenus. La récolte de bois réelle en RDC est actuellement environ huit fois la récolte officielle.

Le gouvernement n'a apporté qu'une piètre réponse au problème de l'exploitation illégale des forêts, traduisant le faible niveau général de gouvernance du pays. Le manque de volonté politique et la corruption sont les deux facteurs considérés par la majorité des experts sondés comme les plus grands obstacles à une meilleure réponse.

Plusieurs problèmes affectent la gouvernance du secteur. Bien que le Code forestier de 2002 comprenne de nombreux éléments de bonne pratique, plusieurs règles cruciales d'application continuent d'en être absentes. 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. Par ailleurs, les sanctions imposées ne sont pas suffisamment dissuasives. Le non-recouvrement 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 des divers acteurs au processus décisionnel concernant la forêt est meilleure que dans un grand nombre d'autres pays. Quelques légères améliorations 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. La RDC a toutefois réalisé moins de progrès dans ce domaine que d'autres pays et peu d'autres améliorations sont à prévoir prochainement.

Les priorités devraient être l'amélioration de la transparence, l'achèvement du cadre réglementaire et l'amélioration de l'application des règlements qui régissent l'exploitation forestière industrielle. Un nouveau système de chaîne de traçabilité doit être élargi sur l'ensemble du pays. Un recouvrement plus efficace des taxes et amendes forestières pourrait considérablement accroître

les ressources disponibles pour l'administration forestière, même si l'assistance de donateurs continue d'être nécessaire pour le moment.

Le moratoire sur les nouvelles licences d'exploitation forestière industrielle en RDC doit être retenu jusqu'à ce que le cadre juridique soit en place et la gouvernance considérablement améliorée. Une nouvelle échéance doit être fixée pour l'achèvement du processus de « conversion », par le restant des concessions industrielles originales, sous peine d'annulation. Toutes les licences d'exploitation forestière artisanale illégalement délivrées qui restent valides doivent être révoquées.

Un suivi indépendant, de haute qualité et continu, de l'application de la législation et de la gouvernance forestière est également essentiel et doit être appuyé par les donateurs et le gouvernement.

La RDC et l'UE doivent continuer d'œuvrer vers la conclusion d'un accord de partenariat volontaire (APV) sur l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), tout en reconnaissant qu'un travail énorme devra être réalisé avant les premières licences de légalité.

La majorité de la récolte en RDC est actuellement issue d'une exploitation artisanale illégale et destinée aux marchés domestiques et régionaux. Des mesures doivent être prises pour assurer un contrôle formel de cette importante industrie. Le projet de décret sur les forêts communautaires est une mesure clé qui pourrait servir à formaliser l'approvisionnement domestique en bois. Il doit être adopté en tant que loi et un effort énorme doit être consenti par le gouvernement et les donateurs pour accélérer l'envergure et l'efficacité de son application.

## REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été préparé et rédigé par Sam Lawson, membre associé de Chatham House, avec le concours de Laura Wellesley (assistante de recherches) et d'Alison Hoare (chef de recherches).

Chatham House tient à remercier Théo Gata et son équipe du Centre d'Appui à la Gestion Durable des Forêts Tropicales (CAGDFT) pour leur contribution à la collecte de données en RDC.

James Hewitt (consultant) a eu la gentillesse d'apporter son assistance concernant les données commerciales, notamment au niveau de la mesure des disparités et de la part des marchés sensibles.

Chatham House souhaite remercier Guillaume Lescuyer, Theodore Trefon, Raoul Monsembula et Filip Verbelen pour leur travail de révision et de commentaire d'une première version du présent rapport.

Le « UK Department for International Development » (DFID) est lui aussi remercié pour son concours financier à la réalisation de cette étude.

Les conclusions du présent rapport sont les opinions des auteurs et non pas celles des consultants, des réviseurs ou des bailleurs de fonds.

## GLOSSAIRE

APV	Accord de partenariat volontaire (accord bilatéral avec l'UE)
CAGDFT	Centre d'Appui à la Gestion Durable des Forêts Tropicales
DGF	Direction de la Gestion Forestière (subdivision du MECNT)
MECNT	Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme
OFAC	Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale
OI-FLEG	Observation/Observateur indépendant(e) de l'application de la loi forestière et de la gouvernance
RDC	République démocratique du Congo
REDD+	Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (le + fait référence au rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier)
REM	Resource Extraction Monitoring
SVL	Système de vérification de la légalité (requis dans le cadre de l'APV de l'UE FLEGT)
UE FLEGT	Applications de la législation forestière, gouvernance et échanges commerciaux (Programme FLEGT de l'Union européenne)

## CADRAGE DE L'ETUDE

Chatham House a élaboré une méthodologie et une série d'indicateurs harmonisés pour évaluer l'exploitation illégale des forêts, le commerce connexe et la gouvernance forestière, dans les pays qui produisent, vendent et consomment du bois de sources illégales. Les indicateurs s'intéressent à la nature et à l'étendue du problème, à l'attention qu'il reçoit, ainsi qu'à la réponse des pouvoirs publics et du secteur privé.

Douze pays ont été évalués en 2008-2009, dont cinq pays producteurs (Brésil, Cameroun, Ghana, Indonésie et Malaisie). Les résultats indiquent que l'exploitation illégale des forêts est en déclin dans trois de ces pays (Brésil, Cameroun et Indonésie), mais qu'elle reste très préoccupante dans chacun d'entre eux. Publiés en 2010, les résultats ont permis d'orienter de nouveaux efforts de lutte contre le problème.

En 2012-2013, Chatham House a étendu l'évaluation à trois nouveaux pays producteurs: la République du Congo, la République démocratique du Congo (RDC) et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Les indicateurs utilisés pour mesurer la situation dans ces pays comprennent : une enquête auprès d'experts ; un examen de la couverture médiatique ; un bilan de la matière bois pour estimer le volume de récolte illégale ; une analyse des disparités des données commerciales entre les États exportateurs et les États importateurs ; la collecte et l'analyse de données sur l'application de la législation et les taxes forestières ; la collecte et l'analyse de données sur la vérification et la certification volontaires par les compagnies forestières ; et une évaluation détaillée et structurée de la réponse du gouvernement, en termes à la fois de politique générale et d'application. Le présent rapport s'intéresse aux conclusions relatives à la RDC. La recherche associée à ce rapport a été effectuée en 2013 et, à ce titre, reflète la situation qui prévalait à l'époque.

## FORETS ET FILIERE BOIS AU CONGO

La RDC possède l'une des plus grandes étendues de forêt tropicale du monde. Elle compte plus de forêts denses que tous les pays du Bassin du Congo réunis. Plus de la moitié de l'immense superficie terrestre de la RDC est couverte de forêt dense, soit 115 millions d'hectares ou deux fois la superficie de la France<sup>1</sup>. Cela représente 7 % de la superficie totale de forêt tropicale de la planète. La RDC est classée au cinquième rang mondial pour la diversité de ses espèces animales et végétales ; ses forêts abritent plusieurs espèces de grands mammifères que l'on ne retrouve dans aucun autre pays, dont l'okapi, le gorille de plaine de l'Est et le bonobo<sup>2</sup>. La majorité des 68 millions d'habitants de la RDC dépend de la forêt pour assurer sa subsistance.

La RDC enregistre un taux relativement faible de déforestation récente comparé aux pays d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine. Or ce taux augmente rapidement et dépasse ceux des autres pays du Bassin du Congo (le double du Cameroun et quatre fois le taux du Gabon). Le taux annuel de déforestation en 2000-2005 était le double du taux enregistré pour la décennie précédente<sup>3</sup>. Il a de nouveau augmenté en 2005-10, notamment dans les forêts primaires. Près d'un demi-million d'hectares de forêts est actuellement perdu en RDC chaque année<sup>4</sup>. La RDC a également enregistré le plus fort taux de dégradation des forêts de tous les pays du Bassin du Congo entre 2000 et 2005. Ce taux lui aussi augmente rapidement<sup>5</sup>. De récentes études suggèrent que l'agriculture sur brûlis et l'exploitation forestière artisanale sont les principales causes directes de déforestation. Elles citent la croissance démographique et la mauvaise gouvernance comme importants facteurs sous-jacents<sup>6</sup>.

Environ un dixième seulement des forêts de la RDC est actuellement affecté à l'exploitation, soit une proportion nettement inférieure à celle d'autres pays du Bassin du Congo<sup>7</sup>. La production de grumes officiellement enregistrée en RDC a considérablement baissé pendant les années de guerre, de 1999 à 2003, et n'a que récemment retrouvé ses niveaux d'avant-guerre, de l'ordre de 300 000 m<sup>3</sup> par an. Encore très faible par rapport à d'autres pays du Bassin du Congo et à l'échelle des forêts de la RDC<sup>8</sup>, ce chiffre ne représente que la moitié de ce que le pays produisait au début des années 1990<sup>9</sup>. Pendant la guerre, le « bois de conflit » a financé plusieurs des groupes armés impliqués. L'argent des ventes de bois continue d'alimenter l'activité rebelle en RDC de l'Est depuis la fin officielle de la guerre<sup>10</sup>. Dans son plus récent rapport, le Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC relève que les Forces armées démocratiques (ADF), un groupe de rebelles islamistes actif dans la province du Nord-Kivu, réalisaient des bénéfices sur les exportations de bois vers l'Ouganda. Le même rapport note que l'ADF entretient des liens avec l'organisation islamiste militante somalienne Al-Shabaab<sup>11</sup>.

Depuis la signature des accords de paix en 2003, d'importantes révisions ont été apportées aux lois et règlements qui régissent l'exploitation forestière en RDC, sous la pression et avec l'aide des donateurs internationaux. Suite à un processus de réexamen, la plupart des concessions qui existaient lorsque la guerre a cessé (dont presque toutes étaient alors inactives) ont été annulées. La superficie totale des concessions d'exploitation forestière a chuté de plus de 40 millions d'hectares en 2000 à moins de 12 millions dix ans plus tard<sup>12</sup>.

---

1 Les forêts du Bassin du Congo: État des forêts 2010, de Wasseige C., et al (éd.), Tableau 1.1

2 Debroux, L., et al (éd.), 2007, Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda (CIFOR, Banque Mondiale, CIRAD).

3 État des forêts 2010, op. cit., tableau 1.2.

4 État des forêts 2010, op. cit., tableau 1.4.

5 État des forêts 2010, op. cit., tableau 1.2.

6 MECNT, DRC/UN-REDD, Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République démocratique du Congo, Version finale, août 2013.

7 Cela ne suggère en rien que 100 % des forêts de la RDC pourraient ou devraient être affectées à l'exploitation. D'importantes superficies sont protégées tandis que d'autres sont inadaptées.

8 Données de la DGF pour 1993–2012, obtenues et analysées par Chatham House.

9 Debroux et al, 2007, op. cit. ; État des forêts 2010, op. cit.

10 Rapports du Groupe d'experts de l'ONU au Conseil de sécurité, 2003-13, <http://www.securitycouncilreport.org>.

11 Rapport de mi-parcours du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, Conseil de sécurité de l'ONU, 19 juillet 2013, S/2013/433, pp. 21-22.

12 WRI/MECNT, 2010. Atlas forestier interactif de la République démocratique du Congo – version 1.0: Document de synthèse, p. 22.

Au total, dix grandes compagnies forestières sont responsables d'environ 90 % de toutes les récoltes sous licence du pays<sup>13</sup>. Plus des trois quarts de la production de bois de la RDC sont exportés sous forme de grumes, et la plus grande partie du reste est exportée sous forme de sciages<sup>14</sup>. Deux grandes compagnies forestières seulement, à savoir SIFORCO et SODEFOR, sont responsables de plus de la moitié de toutes les récoltes et exportations officiellement enregistrées<sup>15</sup>. Très peu de transformation secondaire a lieu dans le pays. Deux tiers des grumes récoltées sont de quatre espèces seulement : sapele (*Entandrophragma cylindricum*), wenge (*Millettia laurentii*), iroko (*Milicia excelsa*) et afrormosia (*Pericopsis elata*)<sup>16</sup>, dont la dernière figure sur la liste en Annexe II de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Jusqu'à 2007, plus de 90 % des exportations de bois de la RDC étaient destinées à l'UE. Cette proportion a néanmoins décliné rapidement et, en 2012, 40 % seulement des exportations étaient destinées à l'UE et 40 % à la Chine. À l'instar d'autres pays du Bassin du Congo, le marché domestique de la RDC est principalement approvisionné par du bois artisanal, c'est-à-dire récolté par un moyen simple. D'importants volumes de ce bois sont également exportés de la RDC de l'Est vers les pays voisins, mais ne sont pas enregistrés dans les statistiques officielles<sup>17</sup>. Souhaitant veiller à un contrôle formel de l'exploitation forestière artisanale, le gouvernement a délivré un nombre accru de permis. Or, ces permis ont été délivrés illégalement à des entreprises et utilisés pour des activités d'exploitation forestière à l'échelle industrielle (voir les pages 30-31)<sup>18</sup>.

La Proposition officielle de la RDC pour la préparation (R-PP) à la Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) de 2010 accepte que l'exploitation illégale soit une cause directe de déforestation et de dégradation<sup>19</sup>. La RDC avait un observateur indépendant, financé par les donateurs, de l'application de la législation forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en place entre décembre 2010 et avril 2013. Le pays est également en train de négocier un accord de partenariat volontaire (APV) sur les applications de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) avec l'UE.

---

13 Données de la DGF pour 2010, obtenues et analysées par Chatham House.

14 Données de la DGF pour 2010, publiées par l'ATIBT ; chiffres convertis en EBR.

15 Données de la DGF pour 2010, obtenues et analysées par Chatham House.

16 Données de la DGF pour 2011, publiées par l'OFAC, analysées par Chatham House.

17 Voir Forests Monitor (2007), Commerce du bois et réduction de la pauvreté, Région des Grands Lacs et WWF-Uganda (2012), Timber Movement and Trade in Eastern Democratic Republic of Congo, and Destination Markets in the Region.

18 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, décembre 2010 - avril 2013 - [http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport\\_annuel\\_OIFLEG\\_RDC\\_REM\\_2013.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_annuel_OIFLEG_RDC_REM_2013.pdf).

19 MECNT, RDC, Plan de préparation à la REDD, 2010-2012, version finale, 15 juillet 2010.

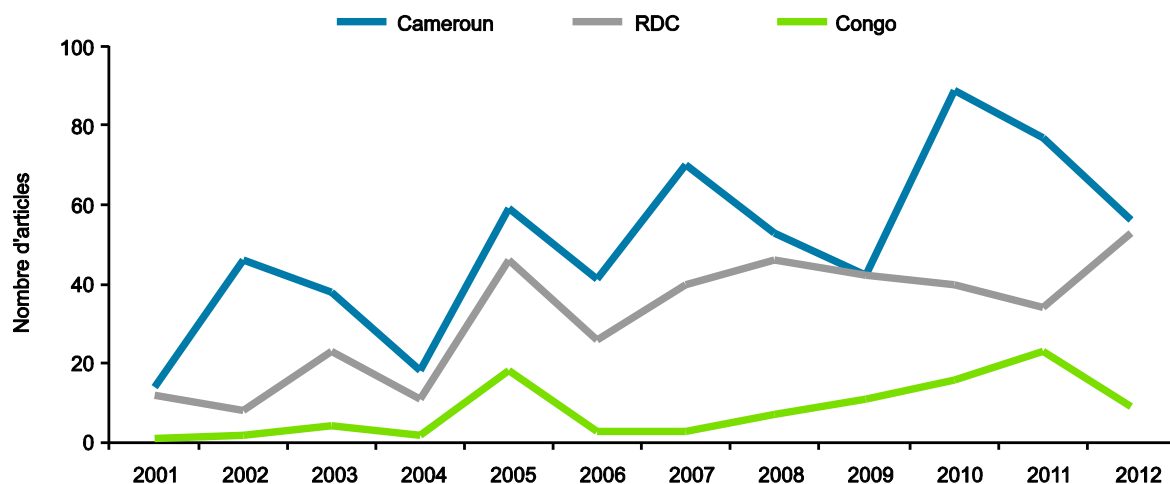


## ATTENTION MEDIATIQUE

Tous les pays du Bassin du Congo, y compris la RDC, reçoivent une fraction de l'attention accordée au problème de l'exploitation illégale des forêts dans d'autres grands pays de forêts tropicales, tels que l'Indonésie et le Brésil. Parmi les pays du Bassin du Congo, la couverture médiatique internationale de l'exploitation illégale des forêts en RDC est plus importante qu'en République du Congo mais inférieure à celle constatée pour le Cameroun (voir la figure 1). Les résultats obtenus de la République du Congo par Chatham House suggèrent que le contraste pourrait être en partie dû à l'étendue du problème dans chaque pays. Or les données disponibles prêtent à penser que l'exploitation illégale des forêts en RDC est bien pire qu'au Cameroun. La différence est donc plus probablement liée au fait qu'une plus grande attention et davantage d'efforts sont accordés au problème au Cameroun.

L'intérêt international pour l'exploitation illégale des forêts en RDC s'est intensifié en 2012, sous l'effet de la multiplication des recherches et des campagnes menées par des ONG internationales, dont le WWF, Greenpeace et Global Witness. Une cause indirecte de ce renouveau d'attention réside également dans les travaux effectués par l'OI-FLEG pour exposer l'exploitation artisanale illégale à échelle industrielle dans le pays (qui a ensuite été détectée et dénoncée par les ONG).

Figure 1: Couverture de l'exploitation illégale des forêts dans les pays du Bassin du Congo par les médias internationaux anglophones en 2001-12



Source: Factiva.

À l'intérieur de la RDC, pendant la période d'avril 2010 à mars 2012, la couverture était également très limitée par rapport au niveau d'attention médiatique accordé au problème dans quelques autres pays producteurs étudiés par Chatham House. En examinant la couverture du problème par deux quotidiens en ligne (*okapi.net* et *digitalcongo.net*), un hebdomadaire (*Le Potentiel*), un bihebdomadaire (*Les Dépêches de Brazzaville*, édition de Kinshasa), et un bimensuel (*Journal Mongongo*), Chatham House a trouvé un total de tout juste 13 articles pertinents sur les deux ans (voir le tableau 1). Presque tous les articles découlent des travaux des ONG qui surveillent la situation et luttent contre le problème. Un seul article concerne une mesure répressive, à savoir l'arrestation, en décembre 2011, d'un fonctionnaire dans le district d'Ituri dans la province Orientale, pour exploitation forestière illégale. Les chercheurs ont toutefois constaté que la couverture médiatique a augmenté effectivement après mars 2012, tout juste en dehors de la période d'évaluation, suite à la publication de rapports de l'OI-FLEG, de Greenpeace et de Global Witness.

Tableau 1 : Couverture de l'exploitation illégale des forêts dans un quotidien et un hebdomadaire en RDC (nombre d'articles pertinents)

<b>Catégorie</b>	<b>Avr 2010 – Mars 2011</b>	<b>Avr 2011 – Mars 2012</b>
Étendue, nature et impacts de l'exploitation illégale des forêts	4	5
Réponse du gouvernement dans le pays concerné (politiques)	2	1
Application	0	1
Réponse du secteur privé dans le pays concerné	0	0
Autres/aucune des catégories ci-dessus	0	0
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

Source: examen par un partenaire de Chatham House de la couverture sur les sites d'actualités Okapi.net et Digitalcongo.net, ainsi que de la couverture dans *Le Potentiel*, *Les Dépêches de Brazzaville* (édition de Kinshasa) et *Journal Mongongo*.

## REPONSE DU GOUVERNEMENT

### Évaluation des politiques

Chatham House utilise un système structuré pour évaluer l'existence, la conception et l'application des lois, politiques et règlements généralement estimés nécessaires pour minimiser l'exploitation illégale des forêts et assurer une bonne gouvernance forestière dans les pays à haut risque. Environ 50 domaines d'action sont évalués et notés, réunis sous 12 rubriques principales. L'évaluation fournit une base de référence par rapport à laquelle mesurer les progrès futurs. Les résultats, pour chaque grande rubrique, sont résumés ci-après.

#### *Arrangements de haut niveau*

Le gouvernement n'a jamais procédé à un examen officiel de la nature, de l'étendue et des moteurs de l'illégalité dans la filière bois en RDC. Il n'existe pas non plus de plan d'action officiel pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et améliorer la gouvernance forestière. Divers aspects ont cependant été étudiés par des tierces parties. La R-PP officielle du pays (qui fait le bilan de la situation actuelle et expose les moyens proposés par le pays pour l'améliorer dans le cadre de ses efforts d'atténuation des effets du climat sous la REDD+) comporte quelques propositions de mesures relatives à l'illégalité et à la mauvaise gouvernance, mais ne traite pas des causes dans le détail. Le Programme de contrôle de la production et de la commercialisation des bois (PCPCB), qui pourrait être décrit comme une forme de plan d'action, est également en place mais Chatham House n'a pas pu en obtenir un exemplaire. Il n'existe aucun système de coordination des organismes et des ministères concernés. L'OI-FLEG a remarqué que l'action du gouvernement dans ce domaine souffre d'un manque de coordination et de collaboration entre les divers ministères concernés<sup>20</sup>. La concertation avec les diverses parties prenantes concernant les décisions à prendre dans le secteur forestier est meilleure en RDC que dans d'autres pays<sup>21</sup> et il y a bien eu concertation dans le cadre de l'élaboration de la R-PP. Cependant, on ne connaît pas le niveau de concertation dont a fait l'objet la préparation du PCPCB.

#### *Cadre législatif*

Au lendemain du conflit qui a sévi dans le pays à la fin des années 1990 et au début des années 2000, le cadre législatif de la RDC en matière de forêts a été entièrement remanié. Le cadre juridique fondamental est largement fondé sur les meilleures pratiques en matière de bonne gouvernance forestière (y compris, par exemple, les exigences relatives aux appels d'offres pour les licences d'exploitation, et le respect des droits des communautés locales) et a été salué par les experts<sup>22</sup>. Le processus n'est toutefois pas achevé : bien qu'il existe une législation centrale en matière de foresterie (le Code forestier de 2002), 37 seulement des 45 règles d'application ont été promulguées<sup>23</sup> et il n'existe pas de politique forestière globale. L'OI-FLEG a déclaré que le manque de politique forestière est « l'une des principales causes de la désorganisation dont souffre le système de gestion forestière de la RDC »<sup>24</sup>. L'observateur indépendant a récemment effectué un examen détaillé des lois et règlements forestiers de la RDC et repéré 14 « déficits et incohérences significatifs » dans le cadre réglementaire (voir le Tableau 1 ci-dessous).

---

20 REM, OI-FLEG RDC, Rapport annuel, 2012.

21 Global Witness, Bulletin d'évaluation de la transparence en RDC, 2012.

22 CIFOR/CODELT, For DR Congo's forests, legislation is only part of the solution, 23 May 2013.

23 Ibid.

24 REM, OI-FLEG RDC, Rapport annuel, 2012.

Tableau 2 : Déficiences et incohérences dans le cadre réglementaire qui régit la foresterie en RDC, repérés par l'OI-FLEG

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

Source: REM, OI-FLEG RDC, Rapport annuel, 2012.

\* Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

Les lois et les règlements forestiers qui existent ne sont pas non plus correctement appliqués<sup>25</sup>. Le Code forestier de 2002 et les décrets ultérieurs exigent que toutes les concessions forestières soient réexaminées selon certains critères, que celles qui ne remplissent pas ces critères soient annulées et que celles qui les remplissent soient « converties » en contrats d'exploitation forestière modernes. Ceux-ci obligent les compagnies forestières à produire des plans de gestion en bonne et due forme, à conclure des accords avec les habitants locaux et à remplir certains autres critères financiers et techniques. Ce processus était censé être achevé il y a plus de 10 ans<sup>26</sup> mais, à ce

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup>Le Code forestier de 2002 fixe le 29 août 2003 comme date limite, tandis qu'un décret ultérieur prolonge l'échéance au 24 octobre 2006. Ni l'une ni l'autre échéance n'a été respectée et un nouveau délai n'a pas été fixé.

jour, un tiers seulement de la superficie de concessions qui a évité l'annulation a été converti<sup>27</sup>. Les concessions d'exploitation forestière non converties continuent d'être autorisées à poursuivre leur activité, tandis que celles qui ont été converties sont soumises aux mêmes arrangements « transitionnels »<sup>28</sup>. Par conséquent, les dispositions du nouveau règlement forestier ne sont actuellement appliquées à aucune des concessions d'exploitation forestière de la RDC. La manière dont le processus de conversion a été suivi est également mise en doute. Par exemple, l'OI-FLEG a relevé que plusieurs concessions ont été approuvées pour la conversion par le ministre des Forêts alors que le comité chargé de cette décision avait établi qu'elles ne remplissaient pas les critères requis<sup>29</sup>.

Plusieurs contradictions se dégagent entre les règlements forestiers et d'autres lois pertinentes, y compris les lois qui régissent le pétrole et le gaz, l'eau, l'exploitation minière et l'agriculture. Des incohérences ont également été relevées entre le Code forestier de 2002 et la constitution de 2006 concernant le niveau de décentralisation. Le manque de clarté quant aux rôles des pouvoirs publics centraux et provinciaux figure au nombre des facteurs qui ont permis les nombreux abus récents de permis d'exploitation artisanale (voir les pages 30-31).

#### *Freins et contrepoids*

Le droit du public (plus particulièrement des communautés locales et des ONG) d'engager des actions civiles lorsque les pouvoirs publics ne respectent pas eux-mêmes la législation forestière est explicitement noté dans le Code forestier de 2002 (article 134). On ignore toutefois dans quelle mesure ce droit a été mis à l'épreuve.

Les sanctions prévues pour les fonctionnaires des forêts en cas d'infraction à la législation sont clairement définies dans les règlements et vont de la mesure disciplinaire à la condamnation pénale. Des dispositions pertinentes sont incluses dans des lois génériques relatives à la fonction publique dans son ensemble, ainsi que dans des décrets spécifiques à la foresterie. Or, aucun cas d'application de ces dispositions n'est documenté à ce jour. La Direction de contrôle et vérification interne (DCVI), au sein du MECNT, est chargée de la surveillance et des enquêtes sur la corruption interne. Ses inspecteurs jouissent cependant d'une autorité limitée et doivent confier le suivi de chaque affaire à leurs supérieurs ou au ministère de la Justice. Même si les affaires étaient traduites en justice, les sanctions définies dans les règlements forestiers ne sont pas suffisamment dissuasives. Le règlement forestier de la RDC limite le pouvoir discrétionnaire du ministre des Forêts, notamment en ce qui concerne la délivrance de licences de récolte. Cependant, dans le cas récent de la délivrance illégale de licences d'exploitation artisanale (voir les pages 30-31), le ministre a apparemment ignoré ces limites et approuvé des licences qu'il n'était pas habilité à délivrer. Le ministre semble également avoir outrepassé ses pouvoirs lorsqu'il a approuvé la conversion de plusieurs concessions forestières (voir les pages 11-13) qui avaient été rejetées par le comité chargé de leur évaluation<sup>30</sup>.

En ce qui concerne la performance interne, son suivi semble être confié à la DCVI. On ne sait toutefois pas précisément dans quelle mesure cet organisme effectue des contrôles internes significatifs. Quant au contrôle externe des pouvoirs publics, divers organes pertinents pourraient, théoriquement, contrôler le service forestier et intervenir en cas de non-application ou de non-respect des lois. Ils sont cependant tous considérés comme étant sans influence<sup>31</sup>. La Cour des Comptes relève du chef d'État et de l'Assemblée nationale, mais elle manque de ressources et n'est pas suffisamment indépendante du pouvoir exécutif<sup>32</sup>. L'Inspection générale des finances, qui relève également du bureau du président, est chargée de contrôler les organes publics. Son utilité est toutefois lourdement affaiblie par le manque de ressources, d'accès à l'information et d'appui

---

27 Calcul de Chatham House, d'après les chiffres sur la superficie couverte par les 24 contrats de concession forestière « convertis » publiés par le MECNT en février 2012.

28 REM, OI-FLEG RDC, Rapport annuel, 2012.

29 REM, Note de Briefing: Délai de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière, impact sur le contrôle forestier, Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC (OI-FLEG), avril 2012.

30 Ibid.

31 PricewaterhouseCoopers (PwC), 2012, Implémenter REDD+ en République Démocratique du Congo: Comment maîtriser le risque de corruption. Rapport commandité par NORAD et préparé par PwC en collaboration avec NORAD et le PNUD.

32 Ibid.

politique<sup>33</sup>. L'Assemblée nationale peut aussi créer ses propres commissions d'enquête; une commission permanente sur l'environnement et les ressources naturelles est déjà en place. Une fois de plus, cependant, le corps législatif n'a pas pu remplir son rôle de surveillance en raison du manque d'accès à l'information et d'appui politique de haut niveau<sup>34</sup>.

L'observateur indépendant, financé par l'UE, est une forme importante de freins et contrepoids récemment mise en place en RDC. Établi en 2010 (géré par l'ONG Resource Extraction Monitoring – REM), l'OI-FLEG s'est cependant heurté à d'importantes difficultés de mise en œuvre. Aucun rapport de mission de l'OI-FLEG n'a été validé pour publication par le gouvernement de la RDC jusqu'à la fin de 2012. La mission d'observation a cessé au début de 2013. Au moment de la rédaction du présent rapport, la survie, la structure et le financement de l'observation indépendante en RDC étaient incertains.

### *Engagement international*

La RDC a entamé des négociations bilatérales avec l'UE en octobre 2010 en vue d'établir un APV FLEGT. Le processus s'est enlisé entre septembre 2011 et août 2012, principalement à cause des élections présidentielles et législatives<sup>35</sup>, mais a redémarré depuis. Une commission technique (comprenant trois représentants de la société civile) se préoccupe actuellement de réviser les deux projets de grilles de légalité<sup>36</sup> (une sur l'exploitation forestière industrielle et l'autre sur l'exploitation artisanale), la définition de la légalité et le système de vérification de la légalité (SVL)<sup>37</sup>. À ce jour, la participation des fonctionnaires de haut niveau de l'administration forestière laisse à désirer et il n'y a eu aucun engagement de la part des membres de l'Assemblée nationale<sup>38</sup>.

Selon l'OI-FLEG, les plus sérieux obstacles à la conclusion et à l'application d'un APV sont liés au contexte institutionnel et juridique de l'exploitation forestière en RDC, à savoir que l'administration continue d'utiliser des arrangements transitionnels (permettant aux concessionnaires qui n'ont pas encore les plans de gestion requis de poursuivre leur activité de récolte) contraires au Code forestier de 2002. L'entretien d'une « dualité de régime d'exploitation », selon l'OI-FLEG, « rend difficile la conception d'une grille de légalité fiable et d'un véritable système de traçabilité des bois artisanaux notamment<sup>39</sup> ».

### *L'offre et la demande*

L'existence d'un secteur de la transformation de bois dont la capacité est largement supérieure à la capacité d'approvisionnement légal peut être un important moteur d'exploitation illégale. Aucun système n'est en place en RDC pour veiller à ce que la capacité de transformation du bois ne dépasse pas la fourniture légale de bois (l'un des indicateurs de politique types de Chatham House). Cependant, étant donné que la capacité de transformation reste très limitée, et que les compagnies forestières ont plutôt tendance à résister aux incitations gouvernementales à l'augmentation des capacités, un excédent de capacité de transformation risque peu d'être un moteur d'exploitation illégale pour le moment. Le gouvernement a refusé de fournir à Chatham House des informations détaillées sur la capacité de transformation (y compris des listes des scieries individuelles, avec la capacité de chacune).

### *Droits de tenure et d'utilisation*

Bien qu'il établisse la primauté du droit écrit sur le droit coutumier, et qu'il affirme que les forêts de la nation sont la propriété de l'État, le Code forestier de 2002 reconnaît pour l'essentiel les droits d'utilisation coutumiers et traditionnels des communautés locales et autochtones<sup>40</sup>. Il exige des compagnies forestières industrielles qu'elles respectent les droits traditionnels des populations locales d'utilisation des ressources forestières. Il exige en outre qu'elles délimitent des zones de

---

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Global Witness, Bulletin d'évaluation de la transparence en RDC, 2012.

36 Les grilles de légalité sont des tableaux qui répertorient toutes les lois et tous les règlements inclus dans la définition de la légalité. Elles décrivent également les mesures à prendre pour vérifier que ces lois et règlements sont observés.

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

38 Global Witness, Bulletin d'évaluation de la transparence en RDC, 2012.

39 REM, Observation indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo, décembre 2010 - avril 2013, Rapport final.

40 Global Witness, Bulletin d'évaluation de la transparence en RDC, 2012.

développement communautaire dans leur plan d'aménagement. Cependant, même si leur nombre augmente petit à petit, très peu de ces concessions forestières converties ont élaboré des plans d'aménagement pour leurs forêts. De nombreuses autres concessions restent actives même si le processus de conversion n'a toujours pas été achevé. Les plans de concessions sont difficiles à obtenir, en dépit des exigences de transparence imposées par la législation<sup>41</sup>. En ce qui concerne l'exploitation forestière artisanale, les bûcherons sont censés pouvoir mener leur activité avec l'accord formel des communautés locales. Or, le manque de clarté sur les droits fonciers entraîne régulièrement des conflits entre les communautés quant aux individus habilités à signer les accords (conflits exacerbés par le manque de systèmes formels efficaces pour leur résolution)<sup>42</sup>. Les seuls mécanismes en place pour résoudre les droits de propriété contradictoires ou les chevauchements de droits sur les forêts concernent les concessions forestières industrielles<sup>43</sup> et même ces droits sont mal appliqués dans la pratique. Les conflits entre les communautés et les exploitants industriels sont répandus et tournent souvent à la violence en RDC (voir les pages 22-23).

Un projet de Décret sur les forêts communautaires permet aux communautés locales et aux populations autochtones de revendiquer des droits d'utilisation commerciale d'une superficie de forêt. Cela pourrait améliorer la gouvernance forestière en RDC en prévoyant une plus grande participation des populations rurales à la gestion forestière. Or, le gouvernement a retardé la signature du règlement pendant plus de deux ans. Un processus de « macro-zonage », également démarré en RDC en 2012, offre de nouvelles possibilités étant donné qu'il est essentiel pour améliorer l'aménagement du territoire et réconcilier les intérêts contradictoires de l'exploitation minière, de la production de bois, de l'agriculture et de la conservation. Le gouvernement n'a pas encore établi si les communautés locales seront consultées dans le cadre de ce processus, ni confirmé que la notion de consentement libre, préalable et éclairé (CLIP) sera employée pour recenser et cartographier l'utilisation traditionnelle et coutumière des forêts. Néanmoins, la société civile intervient de plus en plus dans le cadre du comité directeur sur le plan de zonage national<sup>44</sup>.

#### *Chaîne de traçabilité*

En 2010, un nouveau système indépendant de chaîne de traçabilité a été mis en œuvre dans certaines provinces de la RDC, par la Société Générale de Surveillance (SGS). Ce système comprend tous les éléments de bonne pratique, y compris des codes-barres inviolables et des bases de données informatisées qui permettent le rapprochement des volumes de bois à différents points de la chaîne d'approvisionnement. Le système de chaîne de traçabilité (PCPB) est relié à un nouveau système d'information sur la gestion forestière, également mis au point par SGS (SIGEF – voir page 18). Bien que ce système suive les meilleures pratiques, il présente plusieurs failles fondamentales. Premièrement, en raison du manque de ressources, il ne couvre qu'un nombre limité de provinces de la RDC. Certaines provinces qui sont d'importantes productrices de bois, dont Bandundu et Equateur, ne sont pas couvertes par ce système. Même à l'intérieur des provinces incluses, la couverture est peu détaillée. Les contrôles effectués au point d'exportation sont un élément crucial du système. Cependant, des enquêtes récentes menées par une ONG ont révélé qu'au port de Kinkole, un port important, les contrôles SGS ont lieu uniquement du lundi au vendredi alors que l'activité se poursuit tout au long du week-end. À ce port, Greenpeace a observé que les extrémités des grumes étaient coupées à la tronçonneuse et que de nouveaux marquages étaient peints, indiquant une tentative de « blanchiment » de grumes illégales<sup>45</sup>. Les agents de répression de l'agence forestière, pendant ce temps, ne sont pas autorisés à opérer aux postes frontaliers ; situation étrange étant donné que les douaniers ne sont pas forcément compétents pour mesurer les volumes de bois ou vérifier les espèces<sup>46</sup>.

On ignore également, de toute façon, comment le nouveau système peut déterminer la légalité des exportations étant donné que, selon l'OI-FLEG, les règlements qui régissent l'exportation de

---

41 Rapports de partenaires.

42 REM, Observation indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo, décembre 2010 - avril 2013, Rapport final.

43 Décret n° 103/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 AM du 16 juin 2009.

44 Global Witness, Bulletin d'évaluation de la transparence en RDC, 2012.

45 Greenpeace, mars 2013, Coupez : l'exploitation forestière illégale en République démocratique du Congo (RDC).

46 REM, Observation indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo, décembre 2010 - avril 2013, Rapport final.

grumes et de sciages ne sont toujours pas complets<sup>47</sup>. À moins que le recouvrement des recettes fiscales s'améliore considérablement, on ne sait pas non plus comment le nouveau système de chaîne de traçabilité et de base de données sera financé une fois que le financement par les bailleurs de fonds actuels expirera et que le système sera remis à l'administration forestière par SGS.

### *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<sup>48</sup>.

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. Le Code forestier 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<sup>49</sup>.

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.

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 » (voir les pages 30-31). 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.

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 SGS (qui développe le système de traçabilité du bois – voir les pages 15-16) que l'OI-FLEG ont trouvé impossible d'établir la suite donnée aux cas d'illégalité qu'ils ont portés 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 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 (voir les pages 20-21). Selon l'OI-FLEG, le manque général de transparence dans le secteur forestier en RDC « favorise et entretient les situations de corruption »<sup>50</sup>.

---

47 Ibid.

48D'après la proportion d'aspects mesurés de la transparence jugés verts, jaunes et rouges. Les autres pays à l'étude étaient le Cameroun, le Ghana, le Libéria, le Pérou, l'Équateur et le Guatemala. Pour en savoir plus, voir les bulletins d'évaluation individuels sur <http://www.foresttransparency.info/report-card/2012/>.

49Sauf référence contraire, les informations données dans cette sous-section sont extraites de Global Witness, Bulletin d'évaluation de la transparence en RDC, 2012 : voir <http://www.foresttransparency.info/drc/2012/>.

50 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, 2010 - 2013.



### *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<sup>51</sup>. 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, faillie exploitée par de grandes compagnies forestières pour contourner à la fois le moratoire et l'obligation d'appel d'offres compétitif (voir les pages 30-31).

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 (voir l'exemple de SIFORCO traité aux pages 22-23). 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<sup>52</sup>. 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.

### *Application de la loi*

Les structures d'application du règlement forestier en RDC sont fondamentalement déficientes à tous les égards importants. L'application de la législation manque tellement de ressources et est à ce point mal coordonnée que les infractions sont rarement détectées. Même lorsqu'elles le sont, les sanctions imposées ne sont pas suffisamment dissuasives pour les responsables de comportements illégaux.

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

---

<sup>51</sup>Greenpeace, étude sectorielle - Exploitation forestière en République Démocratique du Congo, octobre 2008.

<sup>52</sup>Global Witness, Bulletin d'évaluation de la transparence en RDC, 2012.

amélioration significative n'a été constatée en 2012 par rapport aux années précédentes<sup>53</sup>. L'OI-FLEG relève 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 »<sup>54</sup>. 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<sup>55</sup>.

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 toutefois 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 maximum pour la plupart des sanctions définies dans la législation sont toutefois 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<sup>56</sup>.

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<sup>57</sup>. 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<sup>58</sup>. 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 »<sup>59</sup>.

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 »<sup>60</sup>.

#### *Gestion de l'information*

L'ONG internationale World Resource Institute (WRI) collabore avec le MECNT à l'élaboration d'un système d'information forestière à base de cartes pour la RDC. Ce système produit actuellement l'Atlas forestier interactif de la RDC, qui comprend des informations sur les concessions forestières industrielles. Même s'il a considérablement amélioré la transparence et s'il s'est avéré très utile, le système ne comprend pas tous les organes publics pertinents et ne propose qu'un éventail limité d'informations pertinentes. On ne sait pas non plus dans quelle mesure ce système sert vraiment à améliorer la gestion interne de l'information au sein du gouvernement, par opposition à l'amélioration de la transparence de l'information communiquée au grand public. La gestion de l'information au sein du MECNT reste très mauvaise, comme en témoignent les rapports de l'OI-FLEG.

---

53 Ibid.

54 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, 2010 - 2013.

55 Ibid.

56 Ibid.

57 REM, OI-FLEG RDC Note de Briefing No.5: La Répression des Infractions Forestières en RDC: Evaluation des amendes, et des dommages et intérêts.

58 Ibid.

59 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, 2010 - 2013.

60 Ibid.

### *Gestion financière*

La gestion financière dans le secteur forestier en RDC est généralement mauvaise, entraînant d'importantes pertes de recettes fiscales (voir les pages 20-21). Bien que plusieurs organismes différents, au sein des services forestiers, soient chargés de recouvrer les recettes fiscales, il n'existe pas de système harmonisé pour comparer les montants recouverts et les montants dus relativement à l'utilisation des ressources forestières, ainsi que pour enquêter sur les écarts. Aucun rapport d'audit externe des services forestiers n'a été publié depuis l'adoption du nouveau Code forestier en 2002 ; il ne semble pas qu'un audit ait même été effectué. Comme nous l'avons vu pages 13-14 ci-dessus, l'Inspection générale des finances est chargée de contrôler les organes publics mais souffre d'un manque de ressources, d'accès à l'information et d'appui politique. La même critique est appliquée à la Cour des comptes. Le ministère des Finances a, cependant, mis en place un Comité technique de suivi et d'évaluation des réformes (CTR), qui publie des rapports trimestriels sur l'état du recouvrement des recettes fiscales des secteurs des ressources naturelles, y compris l'exploitation minière, les hydrocarbures et les forêts.

### **Enquête de perception**

Afin d'éclairer son évaluation de l'ampleur de l'exploitation illégale des forêts et de la réponse, tant du secteur privé que des pouvoirs publics dans les pays producteurs, Chatham House mène des enquêtes de perception auprès d'un échantillon d'experts pertinents. Une enquête générale sonde environ 30 représentants des pouvoirs publics, du secteur privé, des ONG et autres, tandis que des enquêtes spéciales et individuelles obtiennent des informations auprès du secteur privé et d'associations de la filière. L'enquête a été menée en RDC à la fin de 2012 et au début de 2013. Un total de 32 réponses a été reçu en RDC à l'enquête principale, dont sept des pouvoirs publics, huit du secteur privé, et le reste d'ONG/autres répondants. Le partenaire de Chatham House en RDC n'a pu obtenir de réponses aux enquêtes spéciales menées auprès du secteur privé et des associations de la filière.

Presque tous les répondants jugent inférieure à la moyenne ou pire la réponse du gouvernement de la RDC à l'exploitation illégale des forêts. Cet avis est moins bon que celui reçu en République du Congo. Seulement un sur 10, cependant, estime qu'elle est totalement inefficace. Selon les répondants, les obstacles les plus importants à une réponse efficace des pouvoirs publics sont l'insuffisance de volonté politique, la corruption et le manque de transparence. La plupart des répondants estiment également importants les obstacles causés par des lois déficientes, ainsi que par un manque de capacités et d'efficacité en matière d'application de la législation.

Tout juste plus de la moitié des répondants estiment qu'il y a eu au moins une légère amélioration de la réponse des pouvoirs publics pendant la dernière année concernée ; une proportion nettement inférieure aux 85 % enregistrés en République du Congo<sup>61</sup>. Très peu jugent l'amélioration significative. Une grande minorité de tous les répondants, et une majorité (60 %) des répondants d'ONG, estiment que la réponse du gouvernement a en fait gravement empiré. En ce qui concerne l'évolution de différents aspects de la réponse, une majorité des répondants pense que la volonté politique de lutter contre le problème s'est accrue au cours de l'année passée, tandis que 16 % seulement pense qu'elle a diminué. Les répondants du secteur public et du gouvernement se montrent très positifs par rapport à l'évolution de la volonté politique, tandis que les répondants des ONG/autres sont davantage divisés. Pour tous les autres domaines de la réponse du gouvernement (lutte contre la corruption et amélioration de la transparence ; force et cohésion des lois ; qualité de la gestion de l'information ; capacité d'application de la législation ; efficacité de l'application), les avis sont partagés : environ la moitié pensent que les choses n'ont pas changé, un quart que les choses se sont améliorées et un quart que les choses ont empiré.

### **Données relatives à l'application de la législation**

Chatham House a cherché à obtenir auprès du MENCT divers types de données détaillées sur l'application de la législation, couvrant plusieurs années. Seuls quelques éléments d'informations

---

<sup>61</sup> Lawson, S. (2013). L'exploitation illégale des forêts en République du Congo : évaluation par Chatham House ; notez que cette amélioration est perçue par rapport à un point de référence très bas.

pertinents ont été fournis, principalement pour 2012, à partir desquels il est difficile de tirer des conclusions. Selon les données fournies au partenaire de Chatham House par le MENCT, 115 000 m<sup>3</sup> de bois ont été saisis en 2012. Si ce chiffre correspond à la réalité, les autorités de la RDC auraient saisi un volume de bois égal à un tiers de la récolte de bois légale officielle enregistrée, soit une énorme proportion bien qu'elle ne représente que 5 % environ du volume total de bois que l'on estime récolté illégalement dans le pays chaque année (voir les estimations du bilan de la matière bois aux pages 26-27). La véracité du chiffre annoncé peut toutefois être mise en doute pour plusieurs raisons. Premièrement, le volume ne correspond pas au chiffre communiqué pour la valeur du bois saisi (1 400 000 \$) et deuxièmement, les seules grandes saisies de bois pendant l'année que Chatham House a été en mesure de documenter à partir d'autres sources équivalent au total à moins de 3 000 mètres cubes<sup>62</sup>. Ces trois saisies concernaient trois compagnies auxquelles des permis d'exploitation artisanale avaient été illégalement délivrés.<sup>63</sup>

Selon les rapports financiers du MENCT, environ 160 000 \$ d'amendes ont été perçus en 2010, soit deux fois et demie le chiffre enregistré l'année précédente (64 000 \$). Des données complètes pour les années suivantes n'étaient pas disponibles, mais les chiffres pour le dernier trimestre 2012 (qui enregistre 313 000 \$ de « sanctions et amendes fiscales ») suggèrent que le montant des amendes imposées chaque année a continué d'augmenter.

Les données du MENCT indiquent que 225 affaires d'exploitation forestière illégale ont été présentées en 2012, mais deux seulement (moins de 1 %) ont abouti à des poursuites en justice. Ces deux affaires concernaient des compagnies auxquelles des licences d'exploitation artisanale avaient été illégalement délivrées (il s'agit des mêmes affaires pour lesquelles des saisies de bois ont été enregistrées). On ne connaît pas l'objet des 253 autres affaires, ni la raison pour laquelle elles sont restées sans suites judiciaires. Des données n'ont pas pu être obtenues sur le nombre d'affaires d'exploitation forestière illégale déposées et poursuivies les années précédentes. Pour la même année (2012), l'OI-FLEG signale que 24 affaires ont été ouvertes suite à ses enquêtes. Une seule a été close et, dans la moitié des cas, l'administration forestière elle-même en ignorait l'issue<sup>64</sup>.

L'observateur indépendant a examiné le processus selon lequel des sanctions sont imposées aux compagnies en violation du règlement (voir les pages 17-18) mais n'a pas collecté ni analysé de données au niveau national.

## Taux de recouvrement des recettes fiscales

L'absence de facturation et collecte appropriées des taxes forestières par le gouvernement, ainsi que le défaut de paiement par les compagnies, constituent un indicateur utile du niveau de gouvernance forestière dans un pays. Chatham House a cherché à obtenir et analyser des données sur les quantités de taxes liées aux forêts en RDC qui auraient dû être payées, sur les montants qui ont été facturés, et sur les montants qui ont effectivement été payés au cours des quelques dernières années. Cependant, les seules données disponibles étant les chiffres correspondant aux montants payés, aucune analyse utile n'a été possible.

L'OI-FLEG a également tenté d'analyser le degré de paiement des taxes liées aux forêts<sup>65</sup>. Parce que l'observateur indépendant n'a pu obtenir que des données sur trois des cinq principales taxes forestières, l'analyse est incomplète. Elle démontre toutefois que d'importantes recettes fiscales potentielles sont perdues. L'OI-FLEG conclut qu'au total, au moins 3 400 000 \$ de taxes évaluées n'ont pas été perçus en 2010, soit 28 % de tous les montants dus. Le chiffre pour 2011 est inférieur (1 000 000 \$, ou 7 % des montants dus), mais on ne sait pas exactement dans quelle mesure cela peut constituer une amélioration. L'écart semble être principalement causé par le fait que le gouvernement ne facture pas la totalité des montants dus, plutôt que par les défauts de paiement

---

62Ces saisies concernaient trois compagnies coupables d'exploitation industrielle sous des permis d'exploitation artisanale dans la province de Bandundu : 890 m<sup>3</sup> ont été saisis auprès de YIFA Sprl, 1 207 m<sup>3</sup> de TERCO et 450 m<sup>3</sup> de Song Ling Wood. (Source : données du MECNT collectées par un partenaire pour le compte de Chatham House.)

63REM, rapports de suivi indépendants de l'OI-FLEG.

64 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, décembre 2010 – avril 2013

65REM, OI-FLEG RDC, avril 2013 : Note de Briefing: Analyse de la Fiscalité Forestière, [http://www.observation-rdc.info/documents/REM\\_OIFLEG\\_2013\\_taxes\\_DRC.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/REM_OIFLEG_2013_taxes_DRC.pdf).

de la part des compagnies. Par exemple, l'OI-FLEG a constaté que la taxe de superficie n'est imposée que pour la superficie exploitable de chaque concession alors que la loi prévoit qu'elle soit imposée pour toute la superficie. La taxe d'exploitation forestière, d'un autre côté, est calculée à partir de taux fixes par mètre cube, alors qu'elle devrait correspondre à un pourcentage de la valeur de chaque espèce<sup>66</sup>.

Les calculs des recettes non collectées effectués par l'OI-FLEG reposent sur les montants dus pour les volumes légalement exploités dans des concessions industrielles. Étant donné que les volumes de récolte réelle sont plus importants, le taux de recouvrement des recettes est encore plus bas. L'examen par l'OI-FLEG d'un échantillon de données pour 85 opérations d'exploitation forestière sous licence révèle que les récoltes effectivement enregistrées dépassent les récoltes autorisées de 19 %, soit un excédent de récolte non autorisée de quelque 39 000 m<sup>3</sup>. La plupart des excédents concernent trois principales espèces commerciales : sapele, sipo et iroko, et trois seulement des 20 compagnies<sup>67</sup>. L'OI-FLEG a également constaté qu'aucune taxe de permis, taxe d'exploitation forestière ou taxe de reboisement n'a été payée sur les importants volumes de récente récolte « artisanale » semi-industrielle illégale (voir les pages 30-31).<sup>68</sup>

---

66 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, décembre 2010 - avril 2013.

67 Ibid.

68 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, décembre 2010 - avril 2013.

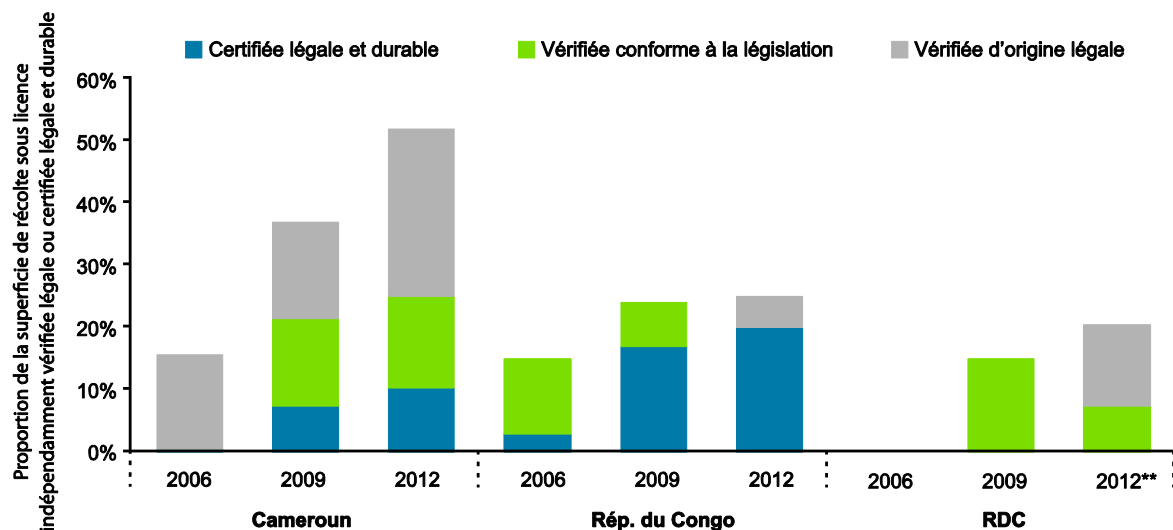
## REPONSE DU SECTEUR PRIVE

### Vérification et certification volontaires

Afin de démontrer qu'elles récoltent légalement, les compagnies forestières des pays producteurs à haut risque peuvent demander une vérification indépendante de la légalité par une tierce partie, ou une certification à la fois de la légalité et de la durabilité, selon divers programmes établis. Chatham House utilise les données de vérification et de certification volontaires comme indicateurs de la réponse du secteur privé à l'exploitation illégale des forêts. Les données sont rassemblées et calculées sur les superficies vérifiées et certifiées selon différentes normes, au fil du temps, et dans le cadre de différents programmes ; la proportion que cela représente de la superficie totale d'exploitation forestière ; et (lorsqu'une estimation à partir d'autres sources est possible) la proportion de la production totale de grumes vérifiée ou certifiée. Pour en savoir plus sur les divers systèmes, veuillez consulter le rapport de Chatham House sur les indicateurs d'exploitation illégale des forêts en 2010<sup>69</sup>.

La RDC prend de plus en plus de retard par rapport aux autres pays du Bassin du Congo en ce qui concerne la vérification indépendante volontaire de la légalité et de la durabilité de l'exploitation forestière industrielle. À l'heure actuelle, tout juste 8 % de la superficie de concessions forestières sous licence de la RDC est vérifiée légale et aucune proportion n'est certifiée durable. Par comparaison, plus de la moitié de la forêt productrice du Cameroun était vérifiée ou certifiée à la fin de 2012, et un quart en République du Congo. Lorsque les concessions inactives sont exclues de l'équation<sup>70</sup>, la proportion vérifiée en RDC monte à 20 % à la fin de 2012. Une grande partie est cependant de mauvaise qualité (voir la Figure 2) et a cessé depuis.

Figure 2: Proportion de la superficie de récolte sous licence\* indépendamment vérifiée ou certifiée légale et durable dans certains pays du Bassin du Congo, 2006-12



Source: Analyse par Chatham House des données du FSC, de SGS TLTV, Smartwood, BV OLB.

Remarque : La norme de vérification de légalité (VLC) est supérieure à la norme de vérification d'origine (VLO), qui ne fait que vérifier qu'une compagnie possède un permis d'exploitation forestière. Une explication complète de ces termes est donnée dans Chatham House (2010).

69 Chatham House (2010). *Illegal logging and Related Trade: Indicators of the Global Response, 2010*, Section 4.2, pp. 70–78.

70 Selon l'OI-FLEG, 28 seulement des 80 concessions sous licence en RDC étaient actives en 2011-12. L'analyse de Chatham House indique que ces concessions couvrent environ 4,8 millions d'hectares, sur une superficie totale de concessions de 12,6 millions d'hectares. L'analyse n'inclut pas la superficie d'exploitation forestière sous licences artisanales, étant donné que la plupart de ces licences ont été illégalement délivrées et que les chiffres relatifs à la superficie totale concernée sont également flous.

\* Pour la RDC, étant donné que la majorité des concessions sous licence ne sont pas actives depuis plusieurs années, la proportion correspond à la superficie de concessions actives plutôt qu'à la superficie totale sous licence d'exploitation.

\*\* L'exploitation a cessé sur toute la superficie d'origine vérifiée (VLO), au début de 2013.

La croissance au ralenti de la vérification et de la certification indépendantes en RDC s'explique en partie par le fait que l'investissement de donateurs dans le but de soutenir la certification a été plus limité que dans d'autres pays du Bassin du Congo. Les efforts d'élargissement de la vérification et de la certification ont également été frustrés par des arrangements réglementaires incomplets et contradictoires, ainsi que par les antécédents de conflits entre les compagnies forestières et les communautés locales. Plusieurs vérifications ont été délivrées, aussitôt annulées lorsque des problèmes se sont présentés. Les deux plus importantes compagnies forestières de la RDC sont SIFORCO et SODEFOR, qui représentent entre elles 60 % de la récolte industrielle en 2011<sup>71</sup>. Toutes les deux ont cherché à instaurer la vérification et la certification indépendantes dans leurs concessions actives mais se sont heurtées à de sérieuses difficultés.

Deux concessions détenues par SIFORCO, qui appartenaient jusqu'à récemment au géant suisse du bois dur, le groupe Danzer, homologuées VLC par SGS en 2007, ont également été certifiées « bois contrôlé » (CW) par le Forest Stewardship Council (FSC) (une norme inférieure à la certification FSC complète qui exige, entre autres, que l'exploitation soit légale et ne viole pas les droits des populations locales) à la fin de 2010. En avril 2011, cependant, un conflit violent entre des villageois et la police a éclaté à la suite d'un désaccord qui couvait entre la compagnie et une communauté locale à l'intérieur des concessions<sup>72</sup>. La communauté avait agi directement pour stopper les activités de la compagnie, protestant contre son manquement à ses engagements contractuels d'amélioration de l'infrastructure du village. Le FSC annule le certificat CW au début de 2012. Suite à la conclusion du comité des plaintes du FSC que la compagnie était 'indirectement responsable des actes de violence commis', en mai 2013, il se dissocie entièrement de Danzer<sup>73</sup> qui possédait SIFORCO au moment des événements (SIFORCO a été vendue en février 2012)<sup>74</sup>. Les concessions concernées perdent également leur homologation VLC par SGS, même si SIFORCO continue de posséder des certificats VLC pour d'autres concessions en RDC. En avril 2013, une plainte au pénal contre les directeurs de Danzer est déposée en Allemagne par des ONG internationales, alléguant des abus des droits de l'homme<sup>75</sup>.

SODEFOR, qui est également détenue par des actionnaires européens, a obtenu à la fois la vérification indépendante d'origine légale (VLO) (dans le cadre du programme SmartWood de la Rainforest Alliance) et la certification CW du FSC en janvier 2011, pour trois concessions. La certification CW lui est retirée après tout juste trois mois à cause de conflits irrésolus entre la compagnie et les communautés locales, mais aussi à cause de son incapacité à gérer correctement des aires estimées être des forêts à haute valeur de conservation (FHVC)<sup>76</sup>. Quelques mois plus tard, une mission conjointe de l'OI-FLGE et des responsables forestiers constatent que la compagnie récolte illégalement des espèces d'arbres qu'il lui est interdit de couper dans l'une des concessions précédemment certifiées CW<sup>77</sup>. Une enquête indépendante du FSC conclut par ailleurs que la certification n'aurait jamais dû être délivrée et réprimande l'organisme concerné<sup>78</sup>. La certification VLO SmartWood est également annulée au début de 2013<sup>79</sup>.

Toutes les vérifications qui ont été révoquées en RDC ont été exposées à travers les activités de recherche et de plaidoyer des ONG. Bien que certaines vérifications restent valides à la date de

---

71 Calcul de Chatham House à partir de données de la DGF pour 2011, publiées par l'OFAC.

72 Greenpeace, Nov 2011, *Futur volé: Conflits et exploitation forestière au cœur des forêts congolaises – Le cas Danzer*.

73 Communiqué de presse du FSC du 21 mai 2013, « Le Forest Stewardship Council se dissocie du Group Danzer ».

74 Danzer a cédé SIFORCO au Groupe Blattner en février 2012.

75 Communiqué de presse de Global Witness, « Criminal complaint accuses senior manager of Danzer Group of responsibility over human rights abuses against Congolese community », 25 avril 2013

76 Barume, A. et al., janvier 2012, *Plainte formelle déposée par Greenpeace contre l'association de SODEFOR avec le FSC*;

*Rapport du Comité des plaintes*.

77 REM, *Rapport de mission de terrain n°2, 2011, Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG)*, [http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport\\_REM\\_002\\_OIFLEG\\_RDC.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_REM_002_OIFLEG_RDC.pdf).

78 Barume, A. et al., janvier 2012, *Plainte formelle déposée par Greenpeace contre l'association de SODEFOR avec le FSC: Rapport du Comité des plaintes*.

79 La Rainforest Alliance a informé Chatham House que la vérification a été annulée le 21 février 2013.

rédaction, elles n'ont pas fait l'objet de recherches par les ONG. L'existence de problèmes analogues est fort probable mais n'a pas encore été exposée.

## Enquête de perception

Plus de 80 % des répondants à l'enquête de perception pensent que les concessionnaires et les fabricants/exportateurs à grande échelle de la RDC qui servent les marchés sensibles ont au moins conscience du problème de l'exploitation illégale des forêts. Cependant, seulement à peu près la moitié des répondants sont d'avis que ces compagnies ont réagi ou ont été incitées à réagir, soit une proportion nettement plus basse qu'en République du Congo. Environ la moitié des répondants pensent que les compagnies qui servent les marchés sensibles ont amélioré leur réponse pendant la dernière année à l'étude.

Peu croient que les concessionnaires qui fournissent des marchés moins sensibles sont incités à réagir, et presque aucun ne pense que les concessionnaires qui servent uniquement les marchés moins sensibles ont amélioré leur réponse au cours de l'année passée.

Aucun des répondants du secteur privé en RDC n'a répondu à l'enquête complémentaire qui s'adressait uniquement à eux, donc il n'a pas été possible d'obtenir des données<sup>80</sup>.

## Part des marchés sensibles

L'impact potentiel des efforts de prévention des importations de bois de sources illégales dans certains pays consommateurs risque d'être affaibli par les « fuites », c'est-à-dire par simple détournement du bois vers des marchés moins sensibles. De même, la réorientation des échanges vers des marchés moins sensibles (même si elle est stimulée par d'autres facteurs) peut fragiliser l'influence qu'ont les marchés plus sensibles. Pour ces raisons, Chatham House suit la proportion des exportations des pays producteurs et transformateurs destinée aux marchés sensibles, examine dans quelle mesure les changements éventuels peuvent être attribués à une sensibilité accrue à la légalité, et analyse la signification possible de variations éventuelles de la part des marchés sensibles en termes de réponse au problème.

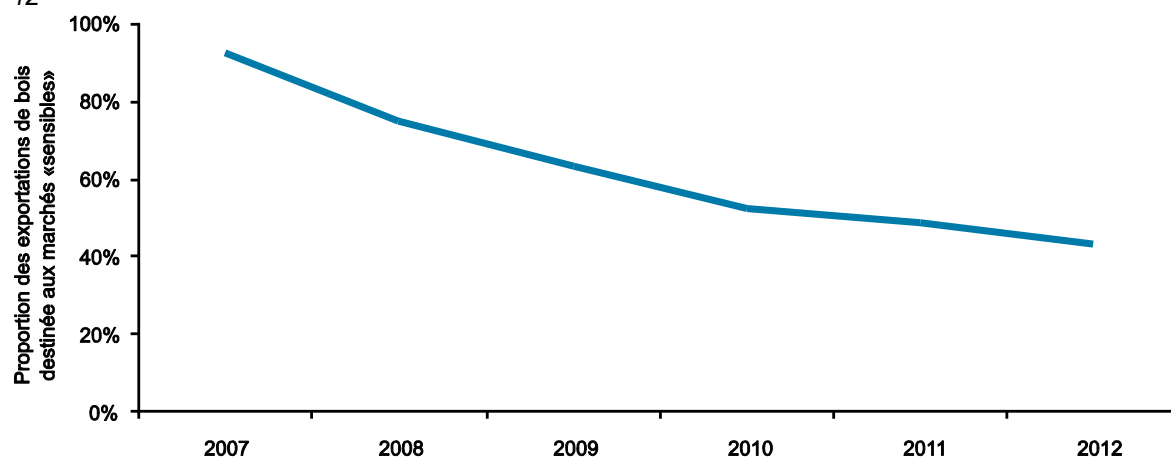
Jusqu'à récemment, presque toutes les exportations officielles de bois de la RDC étaient destinées aux marchés européens. En 2007, 90 % des exportations (en volume équivalent de bois rond – EBR) étaient pour l'Europe. Cette proportion a considérablement diminué depuis. Cependant, alors que les exportations vers l'Europe sont en baisse, celles vers la Chine et ailleurs sont en hausse. En 2011, pour la toute première fois, la RDC a exporté une majorité de son bois (51 %) vers des marchés moins sensibles en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord (voir la Figure 3). La plupart des répondants à l'enquête de perception de Chatham House pensent qu'une sensibilité accrue à la question de la légalité dans certains marchés est au moins un facteur mineur de cette transition, bien que d'autres facteurs (non précisés) soient considérés comme plus importants.

---

<sup>80</sup>Ces questions au secteur privé cherchent à obtenir l'avis des répondants sur l'importance des préoccupations au sujet de la légalité par rapport à d'autres facteurs dans le contexte de la compétitivité. Elles s'intéressent également aux expériences des entreprises relativement aux demandes de renseignements des clients concernant la légalité, et relativement à la démonstration de la légalité à travers la vérification et la certification par un organisme indépendant.



Figure 3 : Part des exportations de bois de la RDC destinée aux marchés « sensibles » en 2007–12



Source: Données sur les importations des pays destinataires, sources diverses, analyse par Chatham House.

\* Les marchés « sensibles » sont supposés être l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Australie/Nouvelle-Zélande.

Étant donné l'échec de la vérification indépendante volontaire en RDC, cette tendance pourrait être poussée davantage par l'entrée en vigueur du règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE), qui interdit les importations de bois d'origine illégale et impose des conditions strictes de diligence raisonnée en matière de légalité des importations de bois. D'après les tendances actuelles, la RDC aura entièrement cessé d'exporter vers l'Europe d'ici à la fin de la décennie courante, et fort probablement avant qu'un APV FLEGT avec l'UE puisse être conclu et mis en application. Bien qu'un APV englobant toutes les exportations (à l'instar de tous les APV existants) puisse être avantageux même si les exportations sont presque exclusivement destinées à des territoires en dehors de l'UE, cette évolution rapide vers les marchés moins sensibles s'accompagne du risque de voir s'affaiblir la volonté du gouvernement de la RDC de prendre les mesures nécessaires.

## NIVEAUX D'EXPLOITATION ILLÉGALE DES FORETS

### Bilan de la matière bois

Chatham House a effectué la première tentative de bilan de la matière bois pour la RDC. Un bilan de la matière bois compare l'approvisionnement en bois légal (les récoltes légales officielles plus les importations) avec la consommation effective (les exportations réelles et l'utilisation domestique réelle). La différence entre la consommation et l'approvisionnement légal donne une indication de l'étendue de l'exploitation illégale.

Cette analyse, qui est limitée à l'offre et à la demande de grumes et de sciages, suggère que la récolte réelle en 2011 en RDC (2 400 000 m<sup>3</sup>) correspond à plus de huit fois la récolte légale officielle (300 000 m<sup>3</sup>). La différence (2 100 000 m<sup>3</sup>) est le fruit d'une exploitation illégale dépassant les volumes de récolte officielle sous licence et enregistrée (voir le Tableau 2). Cela suggère qu'au moins 87 % de l'exploitation forestière en RDC en 2011 est illégale.

Tableau 3 : Bilan de la matière bois pour l'exploitation forestière sans licence en RDC en 2005–11 (tous les chiffres en m<sup>3</sup> sauf indication contraire)

	Production sous licence	Approvisionnement légal			Consommation totale			B moins A (= exploitation sans licence)	% sans licence
		Récolte légale réelle (1)	Importations en EBR (2)	Total (A)	Exportations en EBR (3)	Utilisation domestique en EBR (4)	Total (B)		
2005		169,946	25,000	194,946		835,796	835,796	640,850	77
2006		155,009	25,000	180,009	471,604	1,042,106	1,513,710	1,333,701	88
2007	334,942	310,000	25,000	335,000	479,645	1,206,141	1,685,786	1,350,786	80
2008	804,448	353,247	25,000	378,247	449,983	1,427,684	1,877,667	1,499,420	80
2009	555,129	373,284	25,000	398,284	330,401	1,394,618	1,725,019	1,326,735	77
2010	672,688	249,539	25,000	274,539	367,679	1,655,272	2,022,951	1,748,412	86
2011	842,832	293,096	25,000	318,096	403,400	2,003,993	2,407,393	2,089,297	87

Sources : (1) Chiffres du gouvernement pour la production formelle de grumes annoncés par l'OFAC et dans *Les forêts du Bassin du Congo : État des forêts 2010* ; (2) Estimation des importations de grumes et de sciages basée sur l'analyse des données d'exportation des pays d'origine sur UNCOMTRADE. La plupart des importations proviennent de Zambie et d'Afrique du Sud ; (3) Chiffres du gouvernement annoncés par l'Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT), plus estimation des volumes en ERB exportés de RDC de l'Est vers les pays voisins (200 000 m<sup>3</sup>/an – ne figurent pas dans les statistiques d'exportations officielles) basée sur Forest Monitor (2007) et WWF-Uganda (2012) ; (4) Chiffre de la consommation urbaine totale, calculé à partir de l'enquête de consommation 2009 à Kinshasa [(Mbemba M., et al (2010)), extrapolé à la population urbaine totale et élargi à d'autres années d'après les variations du PIB et de la population urbaine.

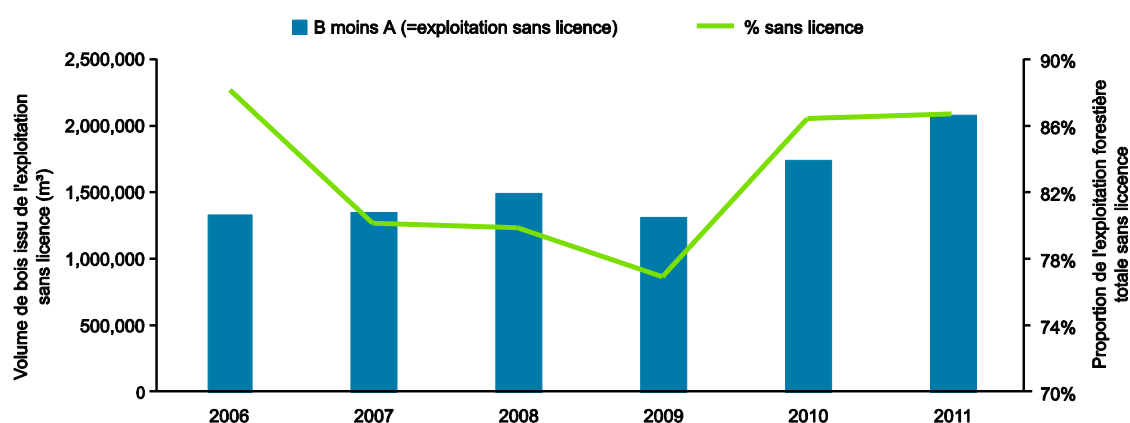
Ces chiffres comprennent uniquement l'exploitation illégale des forêts qui dépasse la récolte sous licence. Étant donné que de nombreux types d'illégalités se produisent dans les limites des récoltes déclarées et ne sont pas révélés par le bilan de la matière bois, les estimations de l'exploitation illégale devraient être considérées comme des valeurs minima pour la proportion de la production légale qui s'avère illégale d'une manière ou d'une autre. Vu que d'autres éléments prouvent la présence d'un grand nombre d'illégalités au sein de la production déclarée (voir les pages 29-30), le montant et la proportion de la production illégale de bois sont probablement supérieurs. La grande majorité de la production illégale mesurée par le bilan de la matière bois correspond à une exploitation forestière à petite échelle, qui approvisionne les marchés domestiques ou exporte de la RDC de l'Est vers les pays voisins. Chatham House a produit ses propres estimations chronologiques de l'échelle de la consommation urbaine de bois artisanal informel en extrapolant à partir d'une enquête de 2009 sur la consommation à Kinshasa<sup>81</sup> et en

81 Mbemba M., et al. (2010). Étude sur l'approvisionnement de la Ville de Kinshasa en bois d'œuvre informel. Rapport interne, FORAF, Kinshasa, RD Congo; cité dans Lescuyer, G. et al, 2010, « Le secteur informel du sciage artisanal en RD Congo : L'enjeu d'une analyse nationale » dans Benneker et al (éd.) Le bois à l'ordre du jour: Exploitation artisanale de bois

utilisant des données sur le PIB et la population urbaine. Les chiffres obtenus correspondent bien aux données prévisionnelles de nouvelles enquêtes sur la consommation de ce bois à Kinshasa et à Kisangani<sup>82</sup>, et suggèrent que la consommation urbaine totale a presque doublé pendant les cinq années précédant 2011 (voir le Tableau 2). Les exportations légales (enregistrées) totales de bois d'exploitation industrielle n'ont jamais dépassé les récoltes légales officiellement enregistrées.

Le bilan de la matière bois suggère que le volume de bois récolté illégalement en RDC a augmenté de 60 % entre 2009 et 2011, après un bref déclin en 2008 des suites de la crise financière (qui a réduit l'activité économique et donc la demande générale de bois) (voir la Figure 4). La proportion de bois récolté illégalement s'est également accrue sur la même période, parce que l'exploitation artisanale illégale a augmenté (en raison de la croissance de la population et de la croissance économique) tandis que la récolte légale a diminué.

Figure 4: Estimations du bilan de la matière bois pour l'exploitation forestière sans licence en RDC en 2006–11



## Disparités des données sur le commerce

Dans certains cas, les différences entre les volumes de bois signalés comme légalement exportés par un pays producteur et les statistiques d'importations correspondantes des pays destinataires peuvent être utilisées pour détecter et suivre l'évolution des exportations illégales. Une analyse détaillée n'a pas été possible pour la RDC en l'absence de données sur les exportations de bois réparties par pays destinataire. Les données compilées sur les exportations et les importations (tous pays destinataires confondus) n'indiquent pas d'écarts significatifs dans les échanges de grumes jusqu'en 2010. La quantité de sciages signalée comme importée de la RDC par les pays destinataires est considérablement plus importante que la quantité signalée comme exportée par la RDC. Cette situation semble toutefois due au fait que certaines exportations de la République du Congo sont classées par erreur comme originaires de la RDC (l'écart inverse est constaté pour la République du Congo). D'importants volumes de bois (pour la plupart illégalement récolté) sont exportés par la RDC de l'Est vers les pays voisins sans être enregistrés dans les statistiques officielles<sup>83</sup>, mais les pays importateurs n'enregistrent pas non plus ces volumes dans les chiffres d'échanges annoncés, de telle sorte qu'ils ne donnent pas lieu à des écarts dans les données sur le commerce.

Les données provenant d'observations sur le terrain suggèrent que depuis 2010, d'importants volumes de grumes produits sous des licences artisanales illégalement délivrées ont été sortis clandestinement du pays, y compris par des « ports pirates » dans la province du Bas-Congo. On pense que la majorité du bois est destinée à la Chine<sup>84</sup>. En raison du manque de données

d'œuvre en RD Congo : Secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises, TROPENBOS, 2012.

82Analyse par Chatham House des résultats d'enquête prévisionnels d'après Cerutti, P. et al, « Exploitation artisanale du bois d'œuvre en RDC », présentation à PRO-FORMAL, Kinshasa, 17-18 juin 2013.

83 Forests Monitor (2007). Commerce du bois et réduction de la pauvreté, Région des Grands Lacs et WWF-Uganda (2012), Timber Movement and Trade in Eastern Democratic Republic of Congo, and Destination Markets in the Region.

84Greenpeace, mars 2013, Coupeze : L'exploitation forestière illégale en République démocratique du Congo (RDC).

officielles détaillées sur les exportations, cependant, cette contrebande présumée n'a pas pu être confirmée ou quantifiée.

## Perceptions des experts

### *Nature et ampleur du problème*

Une majorité des répondants à l'enquête de perception auprès d'experts estime que l'exploitation illégale des forêts est le principal vecteur à la fois de la dégradation des forêts et de la déforestation en RDC. Chaque répondant est d'avis qu'elle est au moins un vecteur majeur de dégradation. En ce qui concerne la déforestation, cet avis prédominant va à l'encontre des recherches récentes plus approfondies sur les vecteurs de déforestation dans le pays, qui attribuent la plus grande part de responsabilité à l'agriculture sur brûlis (bien que l'exploitation forestière artisanale soit elle aussi importante)<sup>85</sup>. Les raisons de ce décalage sont floues. En ce qui concerne la dégradation, certaines preuves indépendantes soutiennent l'argument que l'exploitation forestière est un vecteur important, mais sans opérer de distinction entre exploitation légale et illégale<sup>86</sup>. Plus de 80 % des répondants à l'enquête de perception auprès d'experts pensent que l'exploitation forestière illégale est une cause majeure, voire la principale cause, des impacts sociaux négatifs sur les communautés forestières – plus que l'exploitation légale ou le défrichement légal pour l'agriculture.

La proportion de répondants qui estiment que l'exploitation forestière industrielle illégale a un impact majeur en termes de dégradation des forêts, de déforestation et des impacts sociaux négatifs connexes est supérieure à la proportion de ceux qui pensent la même chose d'autres types d'exploitation illégale (comme le défrichement illégal pour l'agriculture ou l'exploitation minière, ou l'exploitation forestière artisanale illégale).

Plus de 90 % des répondants pensent qu'au moins 40 % de la récolte de bois en RDC est illégale. La plupart (22 sur 31) pensent que le chiffre réel se situe entre 60 % et 80 %. Peut-être paradoxalement, les répondants des pouvoirs publics et du secteur privé jugent le problème tout aussi grave que les répondants des ONG. Dans l'ensemble, selon la moyenne des points de vue, l'exploitation illégale est estimée à 63 %<sup>87</sup>. Bien que cette estimation soit l'une des plus élevées à découler d'une enquête de perception menée par Chatham House dans un pays producteur, le bilan de la matière bois suggère qu'il pourrait tout de même s'agir d'une sous-estimation. La différence pourrait être due au fait que certains répondants ne tiennent pas compte de l'exploitation artisanale à petite échelle lorsqu'ils jugent la proportion globale de récolte légale et illégale.

### *Changements récents*

Une petite majorité de répondants pense qu'il y a eu une légère amélioration de la situation générale concernant l'exploitation illégale des forêts en RDC durant l'année écoulée, mais beaucoup moins pensent que la situation s'est améliorée par rapport à cinq ans plus tôt, suggérant que, de l'avis général, la situation s'était détériorée mais s'est de nouveau améliorée. Cette évolution reflète probablement les problèmes de permis d'exploitation artisanale illégale qui ont débuté en 2009 mais ont commencé à reculer en 2012 sous la pression de l'OI-FLEG, des ONG et des donateurs.

Curieusement, tandis qu'un quart seulement des répondants pensent que la situation générale concernant l'exploitation illégale des forêts s'est aggravée depuis 2007 (et un autre quart qu'elle s'est améliorée), lorsqu'ils sont interrogés sur les volumes de bois illégal récoltés, plus de la moitié pensent que l'exploitation illégale a en fait augmenté, et moins de 10 % qu'elle a diminué. Un répondant sur cinq pense que les récoltes illégales ont augmenté de plus de 40 % pendant cette

---

85 MECNT, DRC/UN-REDD, Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République démocratique du Congo, version finale, août 2013.

86 Zhuravleva, I., et al., Satellite-based primary forest degradation assessment in the Democratic Republic of the Congo, 2000–2010, Environ. Res. Lett. 8 (2013) 024034.

87 La moyenne simple et la moyenne pondérée (qui tient compte des nombres différents de répondants de chaque grand groupe) sont les mêmes. Les moyennes pour chaque grand groupe sont de 65 % pour les pouvoirs publics, 63 % pour le secteur privé, et 63 % pour les ONG/autres.

période. Le bilan de la matière bois va dans le sens de ces experts plus pessimistes en suggérant que les récoltes illégales ont augmenté de 55 % pendant cette période. Il est possible que ces répondants plus pessimistes aient pris en compte l'exploitation forestière artisanale à petite échelle sans licence, tandis que les plus optimistes se concentrent sur l'exploitation industrielle.

La moitié des répondants pensent que l'exploitation forestière illégale par les concessionnaires a diminué au cours de l'année passée, et moins de 10 % pensent l'inverse. Une majorité de répondants pensent que tous les autres aspects du problème sont restés inchangés. Pour tous ces autres domaines, les répondants sont légèrement plus nombreux à estimer que la situation s'est améliorée que l'inverse – à l'exception de l'exploitation illégale des forêts par des compagnies non autorisées. Dans ce dernier cas, une grande minorité (30 %) pense que la situation a empiré et très peu pensent qu'elle s'est améliorée.

#### *Moteurs des améliorations récentes et impacts de l'APV*

Un large éventail de facteurs sont cités par les répondants comme d'importants vecteurs d'amélioration durant l'année écoulée. Quelque 80 % des répondants pensent que la négociation et la mise en œuvre de l'APV FLEGT est au moins un vecteur mineur d'amélioration, tandis que le plus important est considéré être l'information fournie par les ONG locales et internationales. Curieusement (étant donné que la RDC possède encore de très vastes étendues de forêt primaire intacte)<sup>88</sup>, les répondants pensent en moyenne que l'épuisement des ressources de bois est un facteur au moins aussi important que l'APV. Ils font peut-être référence à l'épuisement des espèces les plus recherchées au sein des aires d'exploitation actives ou près des grands centres urbains et des principales voies de transport.

## **Autres mesures de l'illégalité**

#### *Constatations de l'observateur indépendant*

Entre décembre 2010 et avril 2013, un observateur indépendant était en place en RDC. Muni d'un mandat du gouvernement de la RDC, l'OI-FLEG a mené des enquêtes sur le terrain et examiné les données disponibles afin de repérer et de mesurer l'activité illégale dans le secteur forestier, et d'analyser l'application de la législation. L'OI-FLEG n'avait pas spécifiquement pour mission de collecter des données pouvant être utilisées pour mesurer l'étendue de l'exploitation illégale des forêts sur l'ensemble du pays et son évolution dans le temps. La courte période de fonctionnement de l'OI-FLEG en RDC a également réduit cette possibilité. À la place, l'information collectée par l'observateur ne peut que donner une indication générale de l'ampleur des illégalités.

Au total, l'OI-FLEG a visité 21 sites d'exploitation forestière industrielle entre juillet 2011 et août 2012. Ce nombre comprenait 18 des 28 sites d'exploitation industrielle actifs pendant la période (65 %). Les résultats révèlent une activité illégale systématique et des infractions aux règlements par les compagnies industrielles dans le pays<sup>89</sup>.

Pendant ces missions d'enquête, l'OI-FLEG a constaté 11 cas de non-marquage des grumes ou des souches ; six cas d'exploitation au-delà du volume permis ; quatre cas d'abattage d'espèces protégées ; quatre cas de non-respect des clauses sociales ; quatre cas de non-paiement de la taxe de superficie ; trois cas d'exploitation sans permis ; trois cas d'abattage d'arbres de diamètre insuffisant ; et un cas d'exploitation sans concession<sup>90</sup>. Dans l'un des plus fameux cas, l'observateur a constaté que SIFORCO avait dépassé ses volumes autorisés dans deux concessions, d'une manière qui était « quasi-systématique et massive », avec un excédent de 12 000 m<sup>3</sup> enregistré dans les quelques premiers mois de 2011<sup>91</sup>. L'une des concessions impliquées avait néanmoins pu obtenir un certificat CW du FSC, qui était censé garantir la légalité.

---

<sup>88</sup>État des forêts 2010, op.cit., tableau 1.4.

<sup>89</sup> REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, décembre 2010 - avril 2013.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> REM, Rapport de mission de terrain n°1, 2013, [http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport\\_REM\\_001\\_OIFLEG\\_RDC.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_REM_001_OIFLEG_RDC.pdf).

(Ce certificat lui a par la suite été retiré – voir les pages 22-23). Il s'est avéré qu'une autre compagnie coupait des arbres à plus de 12 kilomètres en dehors du périmètre de sa concession<sup>92</sup>.

L'OI-FLEG souligne qu'étant donné que ses enquêtes menées sur les sites d'exploitation sont loin d'être exhaustives, ce catalogue ne brosse certainement pas un tableau complet de toutes les illégalités. Il dresse toutefois un tableau affligeant du mauvais niveau de conformité à la législation.

D'autres données et analyses de l'OI-FLEG concernant l'application de la législation, le recouvrement des recettes fiscales et l'exploitation forestière artisanale sont détaillées ailleurs dans le présent rapport.

#### *Exploitation forestière artisanale industrielle illégale*

La forme la plus flagrante d'illégalité concernant l'exploitation forestière industrielle en RDC au cours des quelques dernières années est l'usage abusif répandu des permis d'exploitation forestière artisanale. Ces permis sont censés être délivrés pour l'exploitation à petite échelle par les ressortissants de la RDC, au moyen de technologies simples. Or, depuis 2010, ils sont délivrés illégalement à des compagnies forestières pour une exploitation industrielle, contournant ainsi le moratoire sur la délivrance de licences d'exploitation industrielle en place depuis 2002.

L'examen de la documentation relative aux permis d'exploitation artisanale, effectué par l'OI-FLEG, indique que 94 % (77 800 m<sup>3</sup>) du volume exploité sous licence entre 2010 et 2012 avait été octroyé à une compagnie au lieu d'un particulier. Des enquêtes menées par l'OI-FLEG sur des sites d'exploitation artisanale démontrent également que les volumes autorisés ne sont pas respectés, que les grumes ne sont pas correctement marquées et que les taxes ne sont pas payées. L'observateur indépendant conclut, au début de 2013, qu'au cours de son mandat de deux ans, il n'a « rencontré aucune exploitation artisanale légale au sens strict »<sup>93</sup>.

D'autres enquêtes menées par des ONG locales et internationales documentent également les problèmes d'abus des permis d'exploitation artisanale. Un rapport de Global Witness, en 2012, documente jusqu'à 10 infractions différentes au règlement, relatives à la délivrance de ces permis, tandis que des enquêtes sur le terrain révèlent des éléments suggérant que les volumes permis sont largement dépassés. Global Witness décrit le contrôle officiel de la conformité aux règles d'exploitation artisanale autorisée comme pratiquement non existant<sup>94</sup>.

Les données collectées auprès du MECNT par Chatham House pour le présent rapport indiquent que les volumes de licences d'exploitation artisanale délivrées ont baissé depuis 2010, date à laquelle ils étaient à leur plus haut niveau. En 2012, des permis ont été délivrés pour environ 23 000 m<sup>3</sup> de récolte<sup>95</sup>. Pendant cette année, les autorités de la RDC ont pris certaines mesures en réponse aux problèmes des permis d'exploitation artisanale. Trois compagnies se sont vu saisir un total d'environ 2 500 m<sup>3</sup> de grumes, et huit permis d'exploitation artisanale ont été révoqués<sup>96</sup>. Un décret ministériel a confirmé que la responsabilité de la délivrance des licences appartenait exclusivement aux autorités provinciales. De sérieux problèmes persistent cependant<sup>97</sup>.

Aucune estimation du volume de bois illégalement exploité sous des permis d'exploitation artisanale n'est publiée. D'après les volumes exploités sous permis et la proportion de permis délivrés légalement, au moins 25 000 m<sup>3</sup> par an sont illégalement récoltés sous ces permis. Cette exploitation artisanale industrielle est géographiquement très concentrée, à raison de 75 % dans la province de Bandundu, près de Kinshasa, et la plus grande partie du reste dans la province voisine

---

92 Ibid.

93 REM, OI-FLEG RDC, Rapport final, décembre 2010 - avril 2013.

94 Global Witness, octobre 2012, L'art de l'exploitation industrielle au Congo: comment les compagnies forestières abusent des permis artisanaux pour piller les forêts de la République Démocratique du Congo.

95 DGF/MECNT Rapport d'activité, 2012.

96 Les trois saisies étaient de 890 m<sup>3</sup> auprès de YIFA Sprl, 1 207 m<sup>3</sup> auprès de TERCO et 450 m<sup>3</sup> auprès de Song Ling Wood ; les huit permis annulés avaient été délivrés aux compagnies CAB et CEBA, et au particulier Ets Ngoy Ndjolo à la fin de 2011 et au début de 2012. Toutes ces mesures ont été prises dans la province de Bandundu. Les affaires TERCO et YIFA ont par la suite fait l'objet de poursuites en justice et d'amendes. (Source : données du MECNT collectées par un partenaire pour le compte de Chatham House.)

97 REM, 2013, op. cit. ; Greenpeace, mars 2013, Coupez : L'exploitation illégale des forêts en RDC.

de l'Equateur<sup>98</sup>. Tandis que des études de cas individuelles laissent à penser que les volumes exploités sous permis sont dépassés, cet excédent est impossible à quantifier avec précision. Même si les vrais volumes sont de l'ordre de deux à trois fois les volumes autorisés, cependant, ils restent insignifiants par rapport à la fois à la production industrielle officielle (300 000 m<sup>3</sup> par an) et à l'exploitation artisanale sans licence destinée aux marchés domestiques (2 200 000 m<sup>3</sup> par an).

## Récapitulatif

À partir de toutes les informations rassemblées par Chatham House, il est possible de classer la récolte de bois en RDC en plusieurs grandes catégories en termes de légalité (voir la figure 5). Cela indique que la grande majorité de la récolte actuelle de bois en RDC (87 %) est issue de l'exploitation artisanale à petite échelle. Toute cette exploitation forestière est « illégale » dans la mesure où elle ne respecte pas les lois nationales, bien que l'adjectif « informelle » soit souvent privilégié. Tandis que la plus grande partie du bois issu de l'exploitation artisanale est consommée à l'intérieur de la RDC, une importante minorité (au moins 10 %) est exportée vers les pays voisins<sup>99</sup>. La quantité de ce bois récoltée augmente rapidement, tout comme la population urbaine et le PIB : Chatham House estime (en extrapolant à partir d'enquêtes sur la consommation dans les centres urbains menées en 2009<sup>100</sup> et 2012<sup>101</sup> – voir les pages 26-27) que le volume ainsi récolté en 2011 était plus que le double de celui récolté six ans plus tôt. La proportion de la récolte nationale totale qu'il représente a aussi légèrement augmenté entre 2005 et 2011 (voir la Figure 5). Un grand nombre d'études et la plupart des observateurs s'entendent sur le fait que, vu son importance pour l'emploi et les revenus et en l'absence d'autres sources de bois, la meilleure réponse à cette exploitation forestière consiste à chercher à la formaliser au lieu de l'éradiquer.

Comparée à la « vraie » exploitation artisanale sans licence, la récente montée de l'exploitation industrielle sous licence artisanale (voir les pages 30-31) représente un relativement faible pourcentage de l'exploitation totale en RDC (voir la Figure 5). La plus grande partie de l'exploitation industrielle continue de se faire sous des licences de concession. Bien que cette exploitation soit effectuée sous licence, les résultats des enquêtes menées par l'OI-FLEG (voir page 29-30) suggèrent qu'une grande partie – ou peut-être la plus grande partie – de ce bois est illégale d'une manière ou d'une autre. Depuis 2005, une petite proportion de cette exploitation est indépendamment vérifiée légale. Or, au vu des événements récents dans les concessions concernées (voir les pages 21-23), ce bois ne peut pas non plus être considéré comme sans risque. À l'heure actuelle, il est peu probable qu'une proportion quelconque de la production de bois de la RDC répondrait aux exigences de diligence raisonnée de l'Union européenne.

---

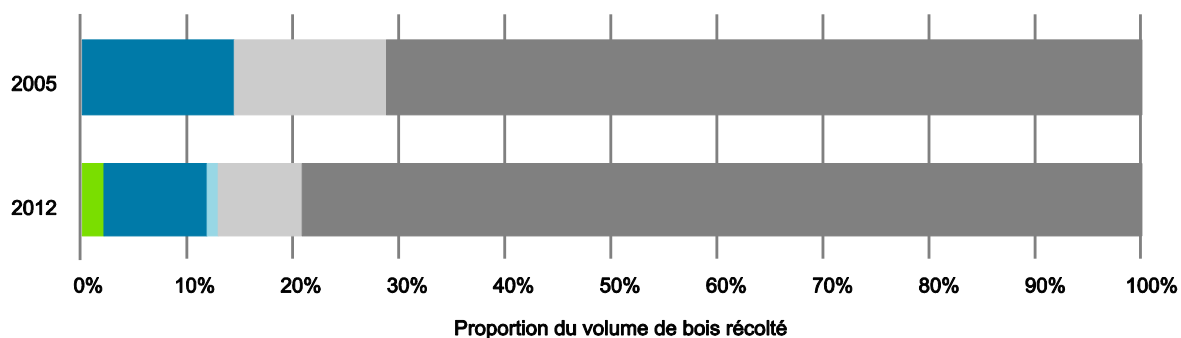
98 DGF/MECNT Rapport d'activité, 2012.

99 Voir Forests Monitor (2007), Commerce du bois et réduction de la pauvreté, Région des Grands Lacs et WWF-Uganda (2012), Timber Movement and Trade in Eastern Democratic Republic of Congo, and Destination Markets in the Region.

100 Mbemba M. et al. (2010). Étude sur l'approvisionnement de la Ville de Kinshasa en bois d'œuvre informel. Rapport interne, FORAF, Kinshasa, RD Congo; cité dans Lescuyer, G. et al., 2010, « Le secteur informel du sciage artisanal en RD Congo : L'enjeu d'une analyse nationale » dans Benneker et al (éd.) Le bois à l'ordre du jour: Exploitation artisanale de bois d'œuvre en RD Congo: Secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises, TROPENBOS, 2012.

101 Analyse par Chatham House des résultats prévisionnels d'enquête dans Cerutti, P. et al., « Exploitation artisanale du bois d'œuvre en RDC, présentation à PRO-FORMAL, Kinshasa, 17-18 juin 2013.

Figure 5: Typologie de la production de grumes en RDC, 2005 et 2011 (proportion du volume de bois récolté)



- Indépendamment vérifiées légales (FSC CW, SGS VLC, SW VLO) mais des conflits avec les populations locales signalés ultérieurement; exportées
- Coupées dans le périmètre d'une concession légale mais ne sont pas indépendamment vérifiées légales; les rapports de l'OI-FLEG suggèrent que des illégalités dans les pratiques d'exploitation sont très probables; principalement exportées
- Exploitation industrielle illégale pour l'exportation, effectuée sous une licence d'exploitation artisanale illégalement délivrée
- Bois issu d'une exploitation artisanale (non industrielle) sans licence, exporté (principalement vers l'Ouganda et le Kenya)
- Exploitation artisanale (non industrielle) sans licence pour les marchés domestiques



## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La RDC est l'un des pays les plus pauvres du monde et se remet d'un conflit récent qui a touché le pays tout entier. La corruption en RDC est considérée comme parmi les pires au monde, et tous les principaux indicateurs de gouvernance générale sont faibles. Dans ce contexte, il n'est peut-être pas surprenant que la gouvernance forestière soit très mauvaise. La gouvernance d'autres secteurs est tout aussi médiocre, voire pire. D'un autre côté, l'exploitation industrielle et la conversion des forêts en RDC restent relativement limitées par rapport à l'échelle des forêts du pays. Contrairement à d'autres pays de forêts tropicales, il reste beaucoup de forêt précieuse à sauver et, parce que la destruction et la dégradation sont encore lentes, la situation peut encore être inversée.

Le Code forestier de 2002 fournit une bonne plateforme sur laquelle bâtir un système de bonne gouvernance forestière (ce qui n'est pas le cas de la législation forestière dans de nombreux autres pays), et le moratoire sur les nouvelles concessions d'exploitation industrielle continue d'offrir le temps et l'espace nécessaires pour améliorer la gouvernance. La réforme du secteur forestier a cependant ralenti et presque atteint le point mort au cours des dernières années ; une volonté politique renouvelée est nécessaire pour redonner de l'élan au processus.

D'importants déficits sont constatés dans tous les aspects de la gouvernance forestière. Les priorités devraient être l'amélioration de la transparence, l'achèvement du cadre réglementaire et l'amélioration de l'application des règlements qui régissent l'exploitation forestière industrielle. Le nouveau système de chaîne de traçabilité doit être élargi à l'ensemble du pays.

Il importe également d'améliorer la collecte des taxes forestières et des amendes (dont les détails ont été exposés par l'OI-FLEG), car cela pourrait considérablement accroître les ressources à la disposition de l'administration forestière et aboutir à un cercle vertueux. L'assistance de donateurs continue toutefois d'être nécessaire pour le moment. Le moratoire sur les nouvelles licences d'exploitation forestière industrielle en RDC doit être retenu et appliqué jusqu'à ce que le cadre juridique soit en place et la gouvernance considérablement améliorée. Le rétablissement d'un suivi indépendant et efficace de l'application de la législation et de la gouvernance forestière est également essentiel et doit être appuyé par les donateurs et le gouvernement.

L'expérience d'autres pays a démontré que la négociation et la mise en œuvre d'un APV FLEGT peut servir à combler un grand nombre des déficits en matière de gouvernance forestière exposés dans le présent rapport. Cette étude suggère que l'APV en RDC a déjà un effet bénéfique, même s'il n'a encore été ni finalisé ni mis en œuvre. La RDC et l'UE doivent continuer d'œuvrer vers la négociation et la conclusion d'un APV FLEGT, mais reconnaître qu'un travail énorme devra être réalisé avant les premières licences de légalité et résister à la tentation d'ignorer les problèmes ou d'affaiblir les normes pour accélérer les choses.

Bien qu'il convienne de continuer d'accorder une attention appropriée à l'exploitation industrielle orientée vers l'exportation, il importe également de reconnaître que la majorité de la récolte en RDC est actuellement issue d'une exploitation artisanale illégale et destinée aux marchés domestiques et régionaux. Des mesures doivent être prises pour assurer un contrôle formel de cette importante industrie. Le projet de décret sur les forêts communautaires est une mesure clé qui (à condition d'être correctement formulée et appliquée) pourrait servir à formaliser l'approvisionnement domestique en bois. Il doit être adopté en tant que loi et un effort énorme doit être consenti par le gouvernement et les donateurs pour accélérer son application générale, en évitant les erreurs commises avec une législation analogue au Cameroun. En ce qui concerne l'exploitation forestière industrielle, une nouvelle échéance doit être fixée pour l'achèvement, par le restant des concessions industrielles originales, du processus de conversion, sous peine d'annulation. Toutes les licences d'exploitation forestière artisanale illégalement délivrées qui restent valides doivent être révoquées.

## **BIOGRAPHIQUE DE L'AUTEUR**

Sam Lawson est chercheur indépendant et directeur-fondateur de l'organisation Earthsight, spécialisée dans l'étude et l'investigation de la criminalité et de l'injustice environnementales et sociales. Il mène des recherches et enquête sur l'exploitation illégale des forêts et le commerce connexe depuis 15 ans, pour le compte de diverses ONG internationales et agences de développement. Auteur de plusieurs rapports importants sur le sujet, il a étudié l'exploitation illégale des forêts dans de nombreux pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique, et activement participé aux initiatives internationales de lutte contre le problème. En sa qualité de membre associé de Chatham House, au sein du programme Energie, Environnement et Ressources, il a dirigé les travaux de l'organisation sur les indicateurs de l'exploitation illégale des forêts entre 2006 et 2013.