



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 2014/02

# L'exploitation illégale des forêts en République du Congo

Sam Lawson

Avril 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

### Contexte

Ce document présente une évaluation des niveaux d'exploitation illégale des forêts et de commerce connexe en République du Congo, l'état de la gouvernance forestière, ainsi que la réponse apportée à ce problème par les pouvoirs publics et le secteur privé. En puisant dans des recherches primaires et des sources secondaires, elle examine 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.

Le secteur forestier contribue fortement à l'économie du Congo et devrait continuer ainsi ; 90 % des forêts de basse altitude sont affectées à l'exploitation. La production de grumes a atteint un niveau record en 2012 et les taux de déforestation et de dégradation des forêts, bien que faibles à l'heure actuelle, augmentent rapidement.

### Niveaux d'exploitation illégale des forêts

Le secteur connaît de graves problèmes de gouvernance, manifestes dans les niveaux estimatifs d'exploitation illégale des forêts à l'intérieur du Congo, qui pourraient atteindre 70 %. Deux principaux types d'exploitation illégale des forêts sont rencontrés dans le pays : l'exploitation artisanale « informelle », à petite échelle, destinée aux marchés domestiques (estimée à 20 % de la récolte totale) ; et l'exploitation en violation de divers règlements, par d'importants concessionnaires titulaires de licences d'exploitation forestière. L'Observateur indépendant de l'application de la législation forestière et de la gouvernance a constaté des infractions aux règlements dans chaque concession contrôlée en 2011.

À l'heure actuelle, toutes les exportations forestières au Congo doivent être considérées comme présentant un « haut risque » d'illégalité, à l'exception de celles qui ont été indépendamment vérifiées légales ou certifiées durables. Un quart environ de la superficie exploitable du Congo a été soumis à des contrôles de légalité et/ou de durabilité dans le cadre d'un programme tiers volontaire. Si ce chiffre est resté plus ou moins le même pour les six dernières années, la proportion de la production de grumes qui est vérifiée a, quant à elle, diminué.

### Réponse au problème

Le problème de l'exploitation illégale des forêts n'a reçu du gouvernement congolais qu'une piètre réponse. Très peu des politiques et règlements nécessaires pour veiller à une bonne gouvernance forestière sont actuellement appliqués.

Quelques progrès récents sont toutefois à noter, sous forme de travaux d'amélioration du cadre législatif, des procédures de traçabilité, de l'octroi des droits de récolte et de la transparence. La mise en place d'un observateur indépendant, ainsi que l'élaboration et l'application de l'accord de partenariat volontaire (APV) avec l'Union européenne, ont joué un rôle déterminant dans cette évolution. La situation reste néanmoins très peu satisfaisante et un travail énorme est nécessaire avant que le système de vérification de la légalité de l'APV puisse être pleinement opérationnel.

Les domaines qui ne sont pas encore adéquatement abordés dans les efforts de réforme sont l'application des lois existantes, la lutte contre la corruption et l'amélioration de la légalité dans le secteur artisanal.

## Conclusions et recommandations

Concernant l'application de la législation, il est essentiel que le gouvernement du Congo intensifie ses efforts de recouvrement des taxes forestières. Les recettes supérieures ainsi obtenues pourraient servir à accroître les ressources humaines et techniques nécessaires pour assurer l'observation et l'application de la législation. Il convient en outre d'alourdir les sanctions pour infractions aux lois et règlements forestiers et de veiller à leur application, afin qu'elles produisent un réel effet dissuasif.

L'exploitation artisanale informelle des forêts, principal fournisseur de bois sur les marchés domestiques du Congo, doit être « formalisée ».

À court terme, il est probable qu'une importante proportion de la production de bois du Congo proviendra de la conversion de forêts pour l'huile de palme. Le premier grand projet de ce type est déjà coupable de récolte illégale. Il est essentiel que les forces de l'ordre, les importateurs et l'UE, dans le contexte de l'APV, accordent une attention suffisante au bois de conversion.

Le Congo et l'UE doivent continuer d'œuvrer à l'application de l'APV sur les applications de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), qui a déjà donné lieu à certaines améliorations dans la filière bois. Ils doivent toutefois reconnaître qu'une application efficace demandera un temps considérable, et veiller à ne pas précipiter le processus aux dépens de la qualité.

## 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 Rosa Abruzzese, consultante, de sa contribution à la collecte de données en République du Congo.

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

Chatham House souhaite également remercier Brad Mulley (Coordonnateur, OI-FLEG Congo jusqu'en juin 2013) pour son 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 reflètent 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)  |
| DGEF          | Direction Générale de l'Économie forestière  |
| EBR           | Équivalent bois rond (une mesure du volume de bois, pour laquelle les volumes réels de différents produits bois sont convertis en un volume qui représente la quantité de grumes requises pour les produire) |
| OI-FLEG       | Observation/Observateur indépendant(e) de l'application de la loi forestière et de la gouvernance  |
| SVL<br>FLEGT) | Système de vérification de la légalité (requis dans le cadre de l'APV de l'UE  |
| UE FLEGT      | Applications de la législation forestière, gouvernance et échanges commerciaux (Programme FLEGT de l'Union européenne)   |
| UFE           | Unité forestière d'exploitation  |

## 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, ces 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 pays exportateurs et les pays 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 République du Congo.

## FORETS ET FILIERE BOIS AU CONGO

Le Congo (forme courte) ou la République du Congo (forme longue), à ne pas confondre avec sa voisine la République démocratique du Congo (RDC), est l'une des plus grandes nations de forêts ombrophiles du monde. Il compte 21,3 millions d'hectares de forêt dense, soit 65 % de sa superficie terrestre, et plus d'un dixième des forêts denses du Bassin du Congo<sup>1</sup>. Les forêts sont divisées en deux zones : l'une au Nord du pays et l'autre plus près de la côte, au Sud-Ouest. Le Congo possède l'un des plus grands écosystèmes de forêt tropicale marécageuse au monde, et les plus fortes densités de gorilles de tous les pays d'Afrique. Bien que de nombreux Congolais vivent aujourd'hui dans les villes, la majorité de la population vit encore de la forêt<sup>2</sup>.

À l'instar d'autres pays d'Afrique centrale, le Congo enregistre un taux relativement faible de déforestation récente comparé aux pays d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine. Mais ce taux de déforestation augmente rapidement. Doubé en 2000-2005 par rapport à la décennie précédente<sup>3</sup>, le taux annuel de déforestation devrait augmenter considérablement à court terme, sous l'effet du défrichement à grande échelle pour l'agriculture industrielle<sup>4</sup>.

L'exploitation forestière industrielle à grande échelle existe et se développe au Congo depuis de nombreuses années. Elle couvre aujourd'hui la majorité des forêts accessibles du pays. Près de 90 % des forêts humides de basse altitude du Congo sont aujourd'hui affectées à l'exploitation forestière<sup>5</sup>, déjà active dans deux tiers de ces zones<sup>6</sup>. Cette proportion est nettement supérieure à celle rencontrée dans d'autres pays du Bassin du Congo<sup>7</sup>. La plupart des forêts au sud du Congo ont déjà été exploitées et en sont à leur deuxième, voire à leur troisième, cycle de récolte<sup>8</sup>.

La production annuelle moyenne de grumes au Congo, qui se situait aux alentours de 600 000 m<sup>3</sup> dans les années 1990, a doublé et atteint 1 300 000 m<sup>3</sup> dans les années 2000<sup>9</sup>. Le taux de dégradation des forêts a lui aussi doublé sur la même période<sup>10</sup>. La production de grumes a de nouveau augmenté au cours des quelques dernières années, aboutissant au plus haut chiffre de production jamais enregistré par le Congo en 2012<sup>11</sup>. Une forte augmentation de ce chiffre est à prévoir à court terme, sous l'effet de la conversion d'une très grande superficie de forêt primaire pour l'huile de palme<sup>12</sup>, ainsi que la mise en exploitation de nouvelles concessions<sup>13</sup>.

Dix compagnies forestières sont responsables d'environ 90 % des récoltes sous licence du pays<sup>14</sup>. Environ 60 % de la production de bois du Congo sont exportés sous forme de grumes, et la plus grande partie du reste sous forme de sciages<sup>15</sup>. Très peu de transformation secondaire a lieu au Congo. Bien que plus de 80 essences soient récoltées, deux tiers des grumes proviennent de deux

---

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

2 Proposition pour la préparation à la REDD+ (R-PP) du Fonds de partenariat pour le carbone forestier FCPF) de la République du Congo, septembre 2011.

3 État des forêts 2010, tableau 1.2.

4 Rainforest Foundation UK, « Seeds of Destruction: Expansion of Industrial Oil Palm in the Congo Basin – Potential Impacts on Forests and People », février 2013; Rainforest Foundation, « La forêt tropicale du bassin du Congo menacée par le développement de l'huile de palme », 11 octobre 2013 - <http://www.rainforestfoundationuk.org/planterpourtretuire>.

5 Calcul de Chatham House à partir des chiffres pour la forêt humide de basse altitude donnés dans État des forêts 2010 et du chiffre pour le total du couvert forestier alloué aux unités forestières d'exploitation (UFE) indiqué dans WRI, Situation du découpage forestier en République du Congo, juin 2011 (sans compter l'UFE Oubangui Tangi, qui est une zone de protection).

6 D'après les superficies de concession allouées aux compagnies forestières qui ont annoncé leur production de grumes en 2011 (données de la DGEF pour 2011, obtenues et analysées par Chatham House).

7 D'après les calculs effectués à partir des données sur les forêts de basse altitude et les concessions forestières dans les pays du Bassin du Congo présentées dans État des forêts 2010, tableau 2.2.

8 R-PP du FCPF, septembre 2011.

9 Données de la DGEF pour 1993-2012, obtenues et analysées par Chatham House.

10 État des forêts 2010, tableau 1.3.

11 L'estimation prévisionnelle de la DGEF pour la production de grumes en 2012 (1 530 000 m<sup>3</sup>) dépasse toutes les productions enregistrées jusqu'à présent (1993-2012). Parce que la superficie d'exploitation totale était nettement inférieure avant 1993, on suppose que l'exploitation ne peut pas avoir dépassé ce chiffre antérieurement.

12 Rainforest Foundation UK, Seeds of Destruction: Expansion of Industrial Oil Palm in the Congo Basin – Potential Impacts on Forests and People, fév. 2013.

13 Deux concessions forestières attribuées en 2010 et 2011 n'avaient pas encore commencé la production en 2011 et sont peu susceptibles de fonctionner à plein régime en 2012.

14 Données de la DGEF pour 2011, obtenues et analysées par Chatham House. Taman, CIBN, ADL et SOFIL sont traitées comme une seule et même compagnie forestière étant donné que leur propriétaire est le même.

15 Données de la DGEF pour 2011, obtenues et analysées par Chatham House.

espèces seulement : l'okoumé (*Aucoumea klaineana*) et le sapeli (*Entandrophragma cylindricum*). L'okoumé est récolté dans les forêts du Sud et le sapeli dans celles du Nord<sup>16</sup>. La Chine (60 %) et l'Europe (25 %) dominent le marché des exportations de bois du Congo.

La Proposition officielle du Congo pour la préparation (R-PP) à la Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) de 2011 observe que l'exploitation illégale et non viable des forêts est une cause directe, tant passée que présente, de déforestation et de dégradation<sup>17</sup>.

Un Observateur indépendant de l'application de la gestion forestière et de la gouvernance (OI-FLEG), financé par des bailleurs de fonds, est en place au Congo depuis 2007. Le Congo est également signataire d'un accord de partenariat volontaire (APV) sur les applications de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) avec l'UE, ratifié en 2011 et en cours de mise en œuvre.

Il convient de noter que bien que l'illégalité constitue un problème grave dans le secteur forestier congolais, l'OI-FLEG a observé que même si les forêts étaient exploitées dans le respect total des paramètres de la législation, une grande partie de cette activité ne serait pas viable<sup>18</sup>.

---

16 Données de la DGEF pour 2011, obtenues et analysées par Chatham House.

17 R-PP du FCPF, septembre 2011.

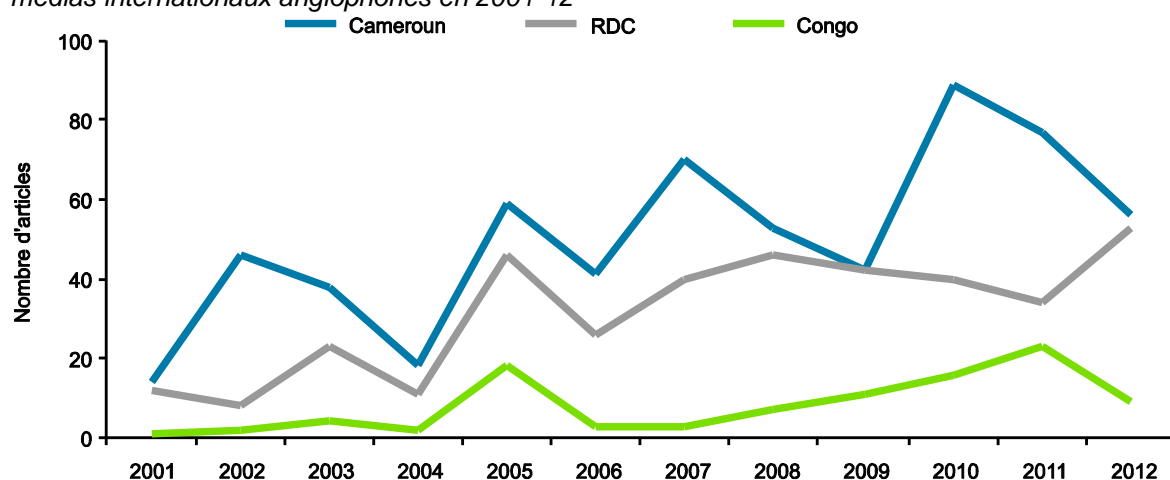
18 REM, rapport annuel 2012 de l'OI-FLEG République du Congo.



## ATTENTION MEDIATIQUE

L'exploitation illégale des forêts en République du Congo a attiré une attention médiatique internationale largement inférieure à celle suscitée par le même problème en République démocratique du Congo (RDC) et au Cameroun (voir la figure 1), tous deux pays voisins. Dans une année type, entre cinq à 10 fois plus d'articles concernant l'exploitation illégale des forêts sont publiés en RDC et au Cameroun qu'au Congo. Il est possible que ce déséquilibre soit en partie dû à des variations d'échelle du problème dans chaque pays. Il est toutefois plus probable que les différences traduisent des variations du niveau de l'attention qui lui est accordé par les bailleurs de fonds et les ONG. Les quelques dernières années ont vu augmenter la couverture médiatique du problème au Congo, placé sous le feu des projecteurs par la négociation et la mise en œuvre de l'APV FLEGT avec l'UE. Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Congo, la couverture médiatique était à son plus haut au moment de l'APV, puis elle a baissé à la fin de 2011 et en 2012.

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 du Congo, pendant la période d'avril 2010 à mars 2012, la couverture était également relativement limitée par rapport au niveau d'attention médiatique accordé au problème de l'exploitation illégale des forêts dans quelques autres pays producteurs étudiés par Chatham House. En concentrant ses recherches sur un quotidien et un hebdomadaire, Chatham House a trouvé un total de 57 articles pertinents sur les deux ans (voir le tableau 1). La plupart des articles publiés en 2010-2011 concernent l'APV signé pendant cette période. En 2011-2012, la grande majorité des articles s'intéressent également aux efforts mis en œuvre pour résoudre les problèmes de gouvernance forestière, y compris les formations et les ateliers. Sur les deux années, la plupart des articles concernant la réponse du secteur privé traitent de l'amélioration de l'application des plans de gestion forestière par les concessionnaires. Celle-ci est en effet de plus en plus courante, grâce au Projet d'appui à la gestion durable des forêts du Congo (PAGEF) qui bénéficie d'un financement français.

Bien que les activités de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et les problèmes de mauvaise gouvernance forestière aient largement intéressé les médias pendant la période en question, aucun article ne traitait du problème en lui-même, à savoir de sa nature, son ampleur et ses effets. Cette situation, inhabituelle par comparaison avec les autres pays producteurs étudiés, s'explique probablement par un manque de recherches, puis de plaidoyer de la part des ONG. Si les problèmes étaient déjà suffisamment bien compris, si une volonté politique totale était obtenue et si toutes les actions nécessaires étaient en cours, cela ne serait pas particulièrement préoccupant. L'évaluation de la réponse du gouvernement (voir les pages 11-21) indique cependant qu'il en est autrement.

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

| <b>Catégorie</b>   | <b>Avril 2010 - Mars 2011</b> | <b>Avril 2011 - Mars 2012</b> |
|--|-------------------------------|-------------------------------|
| Étendue, nature et impacts de l'exploitation illégale des forêts | 0                             | 0                             |
| Réponse du gouvernement dans le pays concerné (politiques)       | 13                            | 7                             |
| Application de la législation                                    | 3                             | 4                             |
| Réponse du secteur privé dans le pays concerné                   | 6                             | 2                             |
| Autres/aucune des catégories ci-dessus                           | 13                            | 9                             |
| <b>Total</b>   | <b>35</b>                     | <b>22</b>                     |

*Source: examen des archives en ligne et papier de La Semaine Africaine (hebdomadaire) et Les Dépêches de Brazzaville (seul quotidien du pays) par un consultant de Chatham House.*

## 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, regroupés 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.

#### *Dispositions de haut niveau*

Le gouvernement ne s'est jamais officiellement penché sur l'étendue et la nature de l'illégalité dans le secteur forestier en République du Congo, mais les rapports très informatifs publiés par l'observateur indépendant (OI-FLEG) depuis 2008 sont approuvés par le gouvernement congolais. De plus, bien qu'il n'existe pas de plan d'action officiel de lutte contre le problème, les engagements contenus dans l'APV FLEGT signé par le gouvernement comprennent un large éventail de mesures. Par ailleurs, en l'absence d'un processus formel de coordination entre les organismes publics concernés par le problème, le Système de vérification de la légalité (SVL), en cours d'application dans le cadre de l'APV, demande un niveau supérieur de coordination.

Si l'intervention multi-acteurs dans la prise de décisions concernant les forêts était autrefois chose rare, l'APV a changé la donne au cours des quelques dernières années. En effet, le processus de négociation de l'APV a demandé une intervention systématique et significative des divers acteurs, qui s'est traduite par la mise en place d'un groupe de travail réunissant des représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile. Sa mission : encadrer l'application de l'APV, y compris les révisions de la législation et de la réglementation forestières. Le processus n'a toutefois pas été sans difficultés. Récemment, par exemple, les organisations de la société civile se sont plaintes du manque de concertation sur les révisions du Code forestier.

En ce qui concerne l'activité liée à la gouvernance forestière dans le cadre de REDD+, un programme ONU-REDD pour le Congo a été approuvé à la fin de 2012. Il prévoit, entre autres, la mise en place de systèmes de suivi des « garanties », notamment le suivi de la gouvernance forestière, mais peu de progrès ont été réalisés à cet égard jusqu'à présent.

#### *Cadre législatif*

L'évaluation par Chatham House du cadre législatif général a renvoyé d'assez bons résultats pour le Congo par rapport à d'autres pays. La législation forestière est généralement cohérente et non équivoque, et les lois forestières concordent avec les autres lois qui touchent aux forêts. Les incohérences et les écarts constatés sont progressivement rectifiés dans le cadre de l'APV avec l'UE.

Le Code forestier est en cours de révision, notamment afin de mieux l'harmoniser avec une loi de 2011 sur les droits des peuples autochtones. Diverses révisions des lois et des réglementations forestières ont été promises dans le cadre de l'APV FLEGT avec l'UE, visant à prévoir (entre autres) une participation accrue des communautés et des organisations de la société civile à l'élaboration de plans de gestion forestière, une participation accrue de la société civile à l'octroi des droits d'exploitation, et un nouveau cadre d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

#### *Freins et contrepoids*

Une législation anti-corruption est bien en place au Congo, qui prévoit des sanctions potentiellement sérieuses. À ce jour, cependant, aucun responsable forestier n'a été poursuivi en justice et l'on ne sait pas si certains ont même fait l'objet d'enquêtes. Il n'existe pas d'inspection interne au sein du ministère des Forêts, chargée de surveiller sa propre performance, ainsi que de

détecter et prévenir la corruption. Il n'y a pas de contrôle indépendant de l'organisation forestière par le corps législatif congolais.

Une forme importante de « freins et contrepoids » est toutefois en place au Congo depuis 2007 : l'OI-FLEG, géré par l'ONG britannique Resource Extraction Monitoring (REM). Hormis quelques effets bénéfiques (documentés ailleurs dans le présent rapport), son impact s'est avéré décevant, notamment en termes de résolution des problèmes sous-jacents. S'il a souvent réagi à des infractions spécifiques, il n'est pas parvenu à prendre en main les problèmes systémiques de gouvernance identifiés par l'OI-FLEG. L'observateur a dispensé une formation portant sur la foresterie à des fonctionnaires de deux organismes chargés de la lutte contre la corruption, sans réussir à obtenir de ces derniers un engagement significatif à long terme dans le secteur.

La législation forestière congolaise accorde d'importants pouvoirs discrétionnaires illimités aux fonctionnaires de haut rang, qui en abusent régulièrement de manière sérieuse. Par exemple, le ministre des Forêts jouit du pouvoir discrétionnaire de réduire la valeur des plus grosses amendes imposées aux compagnies forestières. Il peut aussi autoriser unilatéralement des dérogations aux contrôles sur les exportations de grumes, ou modifier des accords contractuels (par exemple en reportant l'échéance de soumission d'un plan de gestion forestière). On sait également que le ministre a usé de ses pouvoirs de manière inappropriée pour distribuer des concessions à ses proches et à ceux du président (voir page 14).

### *Engagement international*

Le Congo a signé un accord de portée large sur la lutte contre l'exploitation illégale des forêts avec l'Union européenne, son deuxième marché d'exportation de bois. Conclu en 2009 et signé en 2010, l'APV – le premier dans le Bassin du Congo – n'a été ratifié qu'en juillet 2012 et n'est entré en vigueur qu'en mars 2013. Un projet de définition de la légalité a été élaboré par le biais d'un processus consultatif et testé sur le terrain. L'APV est très détaillé : le Congo a convenu d'inclure *la totalité* de la production, des exportations, des importations et du transport de bois dans son SVL, y compris la consommation domestique et les exportations en dehors de l'UE. Il a également décidé d'inclure tous les produits du bois dans le SVL, au lieu de se limiter au minimum demandé par l'UE.

La mise en application de l'APV a été très lente et des études récentes indiquent que la plupart des concessions sont loin de répondre à la norme nécessaire (voir page 30). Le système national de traçabilité, qui devait à l'origine être complété et testé en 2012, est toujours en développement. Diverses modifications de la législation et des réglementations forestières ont été convenues dans le cadre de l'APV, mais aucune n'a encore été mise en œuvre et, dans la plupart des cas, le processus de consultation et de rédaction ne fait que commencer. Malgré la lenteur des progrès, une grande majorité des experts interrogés pensent que l'APV a déjà un effet positif sur la gouvernance forestière (voir les pages 27-28).

### *L'offre et la demande*

Le Congo n'exige pas de preuve d'approvisionnement suffisant en bois légal dans le cadre du processus d'octroi de licences aux scieries du pays. Cependant, presque toutes les scieries sont directement liées à des unités forestières d'exploitation et la capacité totale de transformation est largement inférieure au niveau de production légale de grumes. Il est peu probable qu'une capacité de production excédentaire soit un important vecteur d'illégalité au Congo pour le moment.

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

La loi exige que le périmètre des concessions forestières soit rendu public et clairement marqué au sol. Bien que le périmètre soit défini dans des contrats d'exploitation forestière accessibles au public, l'exigence de marquage est rarement observée par les sociétés de la filière<sup>19</sup>. Aucun mécanisme n'est en place pour résoudre les droits de propriété concurrents et des différends dus à un chevauchement des droits ont récemment vu le jour.

---

<sup>19</sup> Selon les informations obtenues par un partenaire de Chatham House.

Le Code forestier congolais reconnaît les droits d'usage coutumiers, mais les plans de gestion des concessionnaires peuvent limiter ces droits dans les zones allouées à l'exploitation forestière. Par ailleurs, les usagers peuvent jouir de ces droits pour leurs besoins propres exclusivement et non pas à des fins commerciales.

L'article 31 de la loi n° 5-2011 portant promotion et protection des populations autochtones dispose également que : « les populations autochtones jouissent de droits collectifs et individuels de propriété, de possession, d'accès et d'utilisation des terres et des ressources naturelles qu'elles occupent ou qu'elles utilisent traditionnellement pour vivre, se soigner et travailler. » Cependant, à ce jour, les règlements subsidiaires nécessaires à la mise en application, et qui seront cruciaux pour déterminer la portée de la loi en matière de reconnaissance des droits des populations autochtones, n'ont pas encore été votés.

### *Chaîne de contrôle*

Le système de chaîne de contrôle du bois au Congo, établi et géré à l'origine par une organisation tierce, la Société Générale de Surveillance (SGS), est aujourd'hui contrôlé par le gouvernement. L'organisme qui en a la charge reste toutefois semi-autonome. Assez robuste, le système repose sur des bases de données informatisées et des étiquettes à codes-barres. Bien que des contrôles des disparités entre les volumes de bois déclarés et les volumes réels soient prévus, les autorités donnent rarement suite aux problèmes détectés à ce niveau. Qui plus est, le système est adapté exclusivement au contrôle du bois au point d'exportation ; peu de contrôles significatifs sont effectués pendant le transport entre la concession et le port, ou sur le bois consommé dans le pays.

### *Transparence*

L'APV du Congo avec l'UE engage le gouvernement à publier, d'office, un large éventail d'informations très détaillées concernant la foresterie et le bois. Il s'agit, entre autres, de listes et de plans des concessions, d'informations sur l'octroi de droits d'exploitation forestière, d'informations sur les volumes de bois produits et exportés, et d'informations sur les impôts dus et payés. Deux types d'information importants sont cependant omis de la liste : les plans de gestion forestière approuvés et les informations concernant l'application des lois forestières (outre les informations sur les amendes). Ces exigences de transparence de l'APV ne sont entrées en vigueur qu'en mars 2013 et, pour la plupart des types d'information, c'est la première fois que la loi impose une obligation de transparence. Il reste donc à voir si le gouvernement tiendra ses nouveaux engagements. Néanmoins, comparée à d'autres pays évalués par Chatham House, la transparence était déjà relativement bonne dans plusieurs domaines importants, avant même l'entrée en vigueur de l'accord. Les travaux de l'OI-FLEG en sont l'une des raisons. L'observateur indépendant et l'ONG internationale World Resources Institute (WRI) ont affirmé que la transparence s'était améliorée, même si elle reste médiocre dans certains domaines. Les autorités se sont montrées très disposées à fournir des informations à Chatham House pour cette évaluation. L'inefficacité des systèmes internes de gestion de l'information (voir les pages 15-16) font peut-être actuellement davantage obstacle à la transparence que le manque de réglementation ou de bonne volonté.

### *Octroi des droits de récolte*

La législation et les règlements qui régissent l'octroi des droits de récolte au Congo, bien qu'ils paraissent relativement robustes, présentent des points faibles importants et sont rarement observés. Les concessions sont censées être attribuées selon un processus d'appel d'offres compétitif, mais aucun des contrats d'exploitation forestière récemment décernés ne semble avoir suivi ce mécanisme. La loi accorde au ministre des Forêts d'importants pouvoirs discrétionnaires sur l'octroi des droits de récolte, et les informations détaillées sur la manière dont les décisions sont prises ne sont pas transparentes. Il est donc difficile de savoir à quel point ces pouvoirs sont utilisés. Il est certes très préoccupant que deux des cinq dernières nouvelles concessions aient été octroyées à une compagnie forestière dont le propriétaire n'est autre que la fille du président du

Congo<sup>20</sup>. Plus récemment, deux concessions existantes qui avaient été rendues au gouvernement par les détenteurs de la licence d'exploitation ont été réattribuées à une autre compagnie forestière sans que les procédures d'adjudication correctes aient été suivies<sup>21</sup>. Pour assurer une bonne gouvernance, la loi doit être modifiée afin d'exclure les soumissions en provenance de compagnies dont les antécédents laissent à désirer, d'assurer la transparence totale du processus d'adjudication, de restreindre les pouvoirs discrétionnaires du ministre et d'empêcher le népotisme.

Depuis 2011, le droit congolais exige que les populations autochtones locales soient consultées avant tout projet d'aménagement susceptible d'avoir un impact sur leur vie. Alors que ce processus devrait se produire préalablement à l'attribution de concessions, Chatham House croit comprendre que la condition est interprétée dans le contexte de l'élaboration du plan de gestion forestière. La nouvelle loi a jusqu'à présent été très mal appliquée, à l'exception de quelques concessions certifiées au Nord du pays. Le code forestier congolais exige également, depuis 2000, que les droits d'utilisation pour la subsistance de la population locale soient protégés ou que la population soit indemnisée en cas d'exploitation forestière ; les détails sont censés être intégrés dans le plan de gestion forestière de chaque concession. Étant donné que la grande majorité des compagnies forestières n'ont toujours pas mis en place le plan de gestion exigé par la loi (voir les pages 28-29), ces protections sont très rarement appliquées dans la pratique.

Dans le cadre de l'APV, le Congo s'est engagé à réviser la législation forestière afin d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans l'octroi des droits de récolte, y compris en procédant à des ventes aux enchères publiques et en assurant la participation de la société civile au processus décisionnel. Un projet cofinancé par la Banque Mondiale et démarré en 2013 vise également à améliorer les procédures d'octroi des droits de récolte.

#### *Application de la loi*

En ce qui concerne les facteurs institutionnels et opérationnels de l'application du code forestier, le Congo a enregistré de très faibles scores, inférieurs à ceux des cinq premiers pays producteurs évalués par Chatham House. Même si le droit congolais prévoit des sanctions maximales dissuasives en cas d'exploitation illégale des forêts, celles qui sont imposées dans la réalité sont nettement inférieures et n'ont aucun effet. Alors que certains délits peuvent entraîner des peines de prison et d'importantes amendes, le règlement prévoit la possibilité de négocier ces dernières, qui sont alors réglées pour beaucoup moins que le maximum légal. Bien que cette possibilité soit prévue exclusivement pour les amendes de moins de 30 000 \$ environ, dans la pratique, même les cas les plus graves, font l'objet d'amendes largement inférieures à celles qui pourraient avoir un effet dissuasif. Aucun procès n'aurait eu lieu au cours des cinq dernières années ; pas une seule personne n'a été emprisonnée ; et aucune licence d'exploitation forestière n'a jamais été révoquée. Les amendes « en nature » sont elles aussi minimales étant donné que les saisies de grumes illégales sont très rares. Dans de nombreux cas même les amendes qui sont imposées ne sont pas payées (voir les pages 17-20). Par conséquent, pendant ses cinq années d'observation, l'OI-FLEG a constaté de nombreux cas dans lesquels des compagnies forestières ont continué d'enfreindre les mêmes règlements après avoir été condamnées à payer des amendes.

Les opérations de suivi et d'application de la loi forestière manquent gravement de ressources au Congo. En raison des contraintes budgétaires, le niveau de suivi est nettement inférieur à celui requis par la loi. Il est en outre largement inférieur au niveau nécessaire pour assurer le respect de la loi, qui exige que chaque concession soit contrôlée au moins une fois tous les trois mois, ou quatre fois par an. Pas un seul bureau forestier provincial n'a atteint cette cible en 2011, et 27 des 46 concessions (59 %) n'ont pas été contrôlées du tout pendant cette année. En dépit d'une augmentation des budgets de presque 50 % en 2011, l'OI-FLEG estime que les montants n'atteignent toujours pas les deux tiers des sommes nécessaires pour assurer le niveau de suivi requis par la loi<sup>22</sup>. Par ailleurs, à cause d'une pénurie grave de personnel technique qualifié, les

---

20 Des copies de tous les contrats de concession ont été obtenues par Chatham House. Elles indiquent que les cinq plus récentes nouvelles (non attribuées précédemment) concessions attribuées entre 2010 et 2012 étaient UFA Mbama, UFA Tsama, UFA Ntombo, UFA Makoua et UFA Mougouma. Les UFA Tsama et Mbama ont toutes les deux été attribuées à l'Entreprise Christelle. Le contrat de l'UFA Tsama en août 2010 précise que le seul actionnaire de la société est Kelly Christelle Sassou-Nguesso.

21 Les UFA Mayoko et Tsinguidi ont été attribuées à Asia Congo Industries sans appel d'offres.

22 REM, OI-FLEG République du Congo, Rapport annuel, 2011.

enquêtes sur le terrain sont souvent confiées à des agents administratifs non qualifiés. Les budgets alloués à l'exploitation et à l'entretien des véhicules sont eux aussi insuffisants. La nouvelle unité nationale de vérification de la légalité (qui fait partie de l'APV) n'a pas reçu d'argent du tout en 2011. Les budgets ont de nouveau augmenté en 2012, tout comme le nombre d'agents adéquatement qualifiés et la disponibilité de moyens de transport, mais les montants restent insuffisants. Au lieu d'augmenter, la proportion de concessions inspectées a chuté en 2012 (voir le tableau 2)<sup>23</sup>.

Tableau 2 : Données sur les inspections de concessions en 2009, 2011 et 2012

|   | 2009 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|
| <b>Concessions inspectées pendant l'année (%)</b>               | 84   | 41   | 33   |
| <b>Total des inspections requises par la loi effectuées (%)</b> | 25   | 10   | 20   |

Source: rapports annuels de l'OI-FLEG République du Congo.

Aucune coordination formelle de la mise en application de la législation n'est assurée entre les services forestiers et les autres instances gouvernementales congolaises concernées. Les initiatives prises pour impliquer les services de lutte anti-corruption dans les mécanismes de coordination créés pour encadrer l'APV FLEGT n'ont pas encore porté de fruits. Les juges ou procureurs ne reçoivent pas de formation à la législation et à la criminalité forestières. Les agents des douanes ne sont pas non plus formés aux règlements spécifiques qui régissent la récolte, le transport et les exportations de bois, bien que cela soit sans doute moins important étant donné l'existence du Service de contrôle des produits forestiers à l'exportation (SCPFE), un organisme distinct chargé de contrôler les exportations de bois et présent aux principaux ports.

Les autorités forestières du Congo n'utilisent pas de méthodes systématiques pour repérer les activités illégales à distance, comme la télédétection satellitaire ou l'analyse et la comparaison de différents types de données signalées et enregistrées sur la récolte et le commerce de bois.

### Gestion de l'information

La gestion de l'information relative à la forêt est médiocre au Congo mais elle s'améliore. L'ambitieux Système d'information et de gestion forestière (SIGEF), établi en 2009 au sein de la Direction générale de l'économie forestière (DGEF) n'a pas dépassé le stade du prototype et n'a donc pas encore été déployé à l'échelle nationale. Le partenaire de Chatham House au Congo s'est heurté à des obstacles de taille dans ses tentatives d'accès à des données essentielles car les autorités provinciales, censées collecter de nombreuses informations, manquent souvent de les transmettre à l'administration centrale dans les délais requis. Pour obtenir les renseignements sur les saisies de bois et les sanctions imposées nécessaires à cette étude, les autorités centrales ont dû joindre chaque province individuellement par téléphone et noter à la main les données communiquées.

Le Système national de traçabilité et le système de vérification de la légalité en cours de mise en œuvre dans le cadre de l'APV comprennent beaucoup d'informations pertinentes et serviront à améliorer la situation. Un important nouveau programme forestier soutenu par la Banque Mondiale, démarré en 2013, prévoit également de nombreuses activités qui contribueront à l'amélioration de la collecte et de la gestion de l'information relative à la forêt.

### Gestion financière

L'OI-FLEG a mis au jour d'importantes failles dans la manière dont l'information financière est gérée par l'administration forestière au Congo<sup>24</sup>. Il existe bien un système de gestion de l'information financière relative à la foresterie, mais qui est à la fois mal conçu et mal appliqué. Parce qu'il n'est encore que très peu informatisé, des erreurs se produisent dans le calcul des

23 REM, OI-FLEG République du Congo, Rapport annuel, 2012.

24 Cerutti, P., et al, 2010, « Le parcours des données forestières en République du Congo: L'exemple de la taxe d'abattage ». Un rapport de Forests Monitor et Resource Extraction Monitoring (REM/Forests Monitor).

impôts et les disparités entre les différents jeux de données ne sont pas repérées. Les impôts et les amendes sont souvent payés en espèces, ce qui rend la gestion financière difficile et facilite la corruption. Sous l'APV, un nouveau système informatisé est prévu. À l'heure actuelle, les finances de l'administration forestière congolaise ne sont soumises à aucune vérification. L'inefficacité des systèmes de gestion des données et l'absence d'audits indépendants sont deux des raisons pour lesquelles le pays a jusqu'à présent encaissé si peu de recettes forestières (voir les pages 18-19 et 20-21).

## 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 compétents. Une enquête générale sonde des 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. Des enquêtes ont été menées au Congo à la fin de 2012 et au début de 2013. Un total de 27 réponses a été reçu à l'enquête principale, dont huit des pouvoirs publics, sept du secteur privé, et 12 d'ONG/autres.

### *Conclusions générales sur la réponse des pouvoirs publics*

La plupart des répondants de la filière bois et des ONG jugent moyenne ou moins que moyenne la réponse du gouvernement congolais au problème de l'exploitation illégale des forêts. Très peu de répondants, voire même une minorité de répondants des pouvoirs publics, jugent au-dessus de la moyenne l'efficacité de la réponse du gouvernement.

Selon les répondants, les obstacles les plus importants à une réponse efficace des pouvoirs publics sont la corruption, le manque de transparence, la capacité limitée à faire appliquer la loi et l'inefficacité des mesures coercitives. La majorité cite par ailleurs l'inadéquation des lois, le manque de volonté politique et la mauvaise gestion des données comme facteurs contribuant au problème.

Au total, 85 % des répondants déclarent au moins une légère amélioration de la réponse des pouvoirs publics pendant la dernière année concernée ; un tiers de tous les répondants jugent cette amélioration significative. Cet avis positif est partagé par les répondants des ONG et du secteur privé. Neuf des 12 répondants d'ONG ont enregistré une certaine amélioration. Plus de 85 % des répondants pensent que la volonté politique de s'attaquer au problème de l'exploitation illégale des forêts s'est améliorée pendant l'année écoulée. La force et la cohésion des lois sont également considérées par la plupart comme en progrès, tandis que la capacité d'application et l'efficacité des mesures coercitives sont jugées par une grande majorité comme inchangées.

### *Importance de L'APV FLEGT avec l'UE comme vecteur d'amélioration*

Environ 90 % des répondants voient en l'APV avec l'UE un vecteur de progrès dans tous les aspects de la réponse des pouvoirs publics. L'APV est jugé être un facteur particulièrement puissant d'amélioration de la volonté politique ; il est également considéré comme ayant contribué en grande partie aux progrès réalisés dans le domaine des lois et règlements, ainsi qu'en gestion de l'information. Il est estimé légèrement moins important dans l'amélioration de la capacité à faire appliquer la loi ou de l'efficacité des mesures coercitives, probablement parce que l'influence de l'OI-FLEG est considérée supérieure à cet égard. L'enquête révèle en outre une ferme conviction, parmi tous les types de répondants, que l'APV a déjà abouti à un large éventail d'améliorations en matière de gouvernance forestière, dont l'amélioration de la réglementation et du contrôle dans le secteur forestier, l'amélioration de la participation des acteurs non étatiques au processus décisionnel, l'amélioration de la transparence, et le renforcement de la société civile. Tous les répondants sont d'avis que l'APV a au moins accru la compréhension du problème de l'exploitation illégale des forêts parmi les parties prenantes.



## Données relatives à l'application de la législation

Bien que chaque province collecte des données pertinentes sur l'application de la législation au Congo, cette information n'est ni transmise au ministère central, ni rassemblée par celui-ci. Dans le cadre des recherches de Chatham House, des employés du ministère des Forêts ont joint par téléphone des fonctionnaires de chaque province et obtenu les données pertinentes pour 2011 et 2012. Les renseignements voulus ont été obtenus pour toutes les provinces sauf deux, ni l'une ni l'autre un centre important de production de bois. Des informations supplémentaires sur les amendes et les dossiers, collectées par l'OI-FLEG, ont elles aussi été analysées.

### *Données sur les saisies*

Les volumes saisis sont insignifiants par rapport à la production totale. Une production totale sous licence de 1 600 000 m<sup>3</sup> a été enregistrée en 2012, à laquelle s'ajoute la production artisanale illégale estimée à 600 000 m<sup>3</sup> (voir les pages 25-27). Or, moins de 1 500 m<sup>3</sup> ont été saisis, soit moins de 0,1 % de la récolte totale (voir le tableau 3). Même en supposant que toute la production sous licence est légale (et nous savons qu'elle ne l'est pas), il s'avère qu'une grume illégale sur 200 est saisie. En prenant en compte les illégalités dans les volumes produits sous licence, cette proportion est alors de l'ordre d'une grume sur 800.

Les données sur les saisies indiquent une baisse des volumes saisis entre 2011 et 2012, mais qui ne traduit que fort peu probablement une amélioration des niveaux d'application des lois ou un recul de l'exploitation illégale des forêts. La tendance générale est due exclusivement à une ou plusieurs saisies particulièrement importantes à Likouala, l'un des départements les plus au Nord, en 2011. Les saisies au sud du Congo, où l'exploitation illégale des forêts atteint ses plus hauts niveaux, ont en fait quintuplé en 2012 suite à d'importantes saisies à Niari et Kouilou, les deux plus grands centres de production industrielle de bois au Sud. Le plus grand volume de saisies en 2012 est enregistré à Niari, où les compagnies forestières asiatiques Taman (y compris ses filiales ADL, CIBN et SOFIL) et Asia-Congo sont responsables d'environ 85 % de toute la production de grumes (chiffres de 2011). Les deux compagnies ont récemment été accusées par l'OI-FLEG à la fois d'exploitation illégale des forêts et d'exportations illégales. Les saisies effectuées chez ces compagnies semblent avoir découlé des constatations de l'observateur indépendant.

Tableau 3 : Saisies de bois au Congo en 2011 et 2012

| Région       | Département      | Volume saisi (m <sup>3</sup> ) |              | Valeur saisie (\$)* |               |
|--------------|------------------|--------------------------------|--------------|---------------------|---------------|
|              |                  | 2011                           | 2012         | 2011                | 2012          |
| Nord         | Lékoumou         | 5                              | 231          | 2,360               | 2,048         |
|              | Cuvette Ouest    | 0                              | 0            | 0                   | 0             |
|              | Sangha           | 0                              | 0            | 0                   | 0             |
|              | Likouala         | 3,360                          | 0            | 100,748             | 0             |
|              | Cuvette          | 4                              | 9            | 386                 | 742           |
|              | <i>Sub-total</i> |                                | 3,369        | 240                 | 103,495       |
| Sud          | Pool             | Not available                  |              |                     |               |
|              | Plateaux         | 13                             | 44           | 2,073               | 6,402         |
|              | Pointe Noire     | 114                            | 57           | 21,835              | 11,457        |
|              | Kouilou          | 117                            | 330          | 16,984              | 33,024        |
|              | Niari            | 11                             | 787          | 1,988               | 28,962        |
|              | Bouenza          | Not available                  |              |                     |               |
|              | <i>Sub-total</i> |                                | 255          | 1,219               | 42,880        |
| <b>Total</b> |                  | <b>3,624</b>                   | <b>1,459</b> | <b>146,375</b>      | <b>82,635</b> |

Source : Direction Générale de l'Économie forestière (DGEF).

\* Valeurs en francs CFA converties en \$ au taux en vigueur.

#### Amendes imposées et encaissées

Les amendes imposées pour exploitation illégale des forêts sont minuscules comparées à la valeur probable de la récolte illégale. Selon les données fournies à Chatham House par les pouvoirs publics, les amendes imposées en 2012 s'élevaient à tout juste un peu plus de 100 00 \$, soit la moitié du montant de l'année précédente (voir le tableau 4). Les données fournies par l'autorité forestière indiquent de bons taux de recouvrement des amendes en 2011, à l'exception du département des Plateaux, où 8 % seulement ont été encaissés. Les taux de recouvrement pour 2012 étaient inférieurs au moment de la collecte des données, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que certaines amendes ont été infligées à la fin de l'année et peu de temps avant la collecte des données.

Tableau 4 : Amendes imposées et encaissées pour exploitation illégale des forêts au Congo en 2011-12 (chiffres communiqués par la DGEF à Chatham House)\*

|             | Nb d'amendes | Valeur (\$) ** | % encaissé *** |
|-------------|--------------|----------------|----------------|
| <b>2011</b> | 90           | 198,216        | 76             |
| <b>2012</b> | 73           | 105,243        | 73             |

Sources : DGEF ; informations fournies par les provinces individuelles et rassemblées par Chatham House.

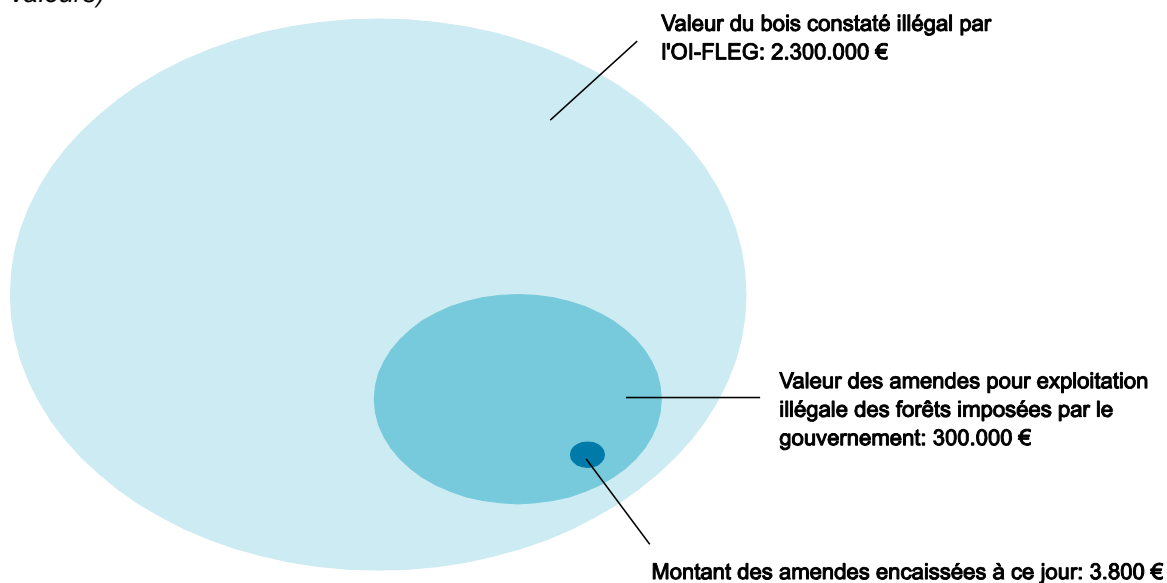
\* Pas de données disponibles pour le département de Bouenza en 2011 et 2012 ou pour Pool en 2012 ; pas de données sur la valeur disponibles pour Lékoumou pour les deux années ; pas de données sur le recouvrement des amendes pour Likouala en 2011 ou pour Sangha en 2012.

\*\* Valeurs en francs CFA converties en \$ au taux en vigueur.

\*\*\* Le taux de recouvrement pour chaque année est calculé uniquement pour les provinces pour lesquelles des données sur la valeur et le paiement des amendes étaient disponibles.

Les données fournies à Chatham House sont cependant contredites par les constatations de l'OI-FLEG. Sur deux années (2011 et 2012), l'observateur indépendant a détecté, officiellement enregistré et signalé des cas d'exploitation illégale des forêts (principalement d'abattage excessif de certaines espèces, d'abattage au-delà des volumes autorisés, et d'abattage d'essences d'arbres protégées) représentant 2 300 000 € de bois. Pourtant, selon les données collectées par l'OI-FLEG pendant la même période, le gouvernement a imposé 300 000 € d'amendes pour ce type de délit, dont 3 800 € seulement ont été encaissés à ce jour (voir la figure 2).

Figure 2: Illustration des données sur l'application de la législation relatives aux cas d'exploitation illégale des forêts détectés par l'OI-FLEG, 2011-2013 (les cercles sont proportionnels aux valeurs)<sup>25</sup>



Le montant des amendes imposées enregistré par l'OI-FLEG pour la période est nettement supérieur, et le montant encaissé nettement inférieur, aux niveaux enregistrés dans les données fournies par les pouvoirs publics à Chatham House (voir le tableau 5). La raison de cette disparité est floue mais, étant donné les difficultés rencontrées au Congo en matière de gestion des données et parce que l'OI-FLEG est bien mieux placé que Chatham House pour vérifier l'information, les chiffres de l'OI-FLEG sont probablement plus fiables. Il est également possible que les autorités n'aient fourni à Chatham House que les données concernant l'exploitation illégale artisanale par des particuliers, sans inclure les données relatives aux compagnies forestières.

Tableau 5 : Comparaison des données fournies à Chatham House et collectées par l'OI-FLEG sur les amendes pour 2011

|  | Nb d'amendes imposées | Valeur totale des amendes (\$)* | % encaissé |
|--|-----------------------|---------------------------------|------------|
| Données fournies par la DGEF à Chatham House       | 90                    | 198,000                         | >77        |
| Données collectées auprès de la DGEF par l'OI-FLEG | 173                   | 478,000                         | 8          |

Sources : données fournies par la DGEF à Chatham House ; rapports annuels de l'OI-FLEG.

\* Valeurs en francs CFA converties en \$ au taux en vigueur.

#### Affaires d'exploitation illégale des forêts et poursuites en justice

Les données de l'OI-FLEG indiquent que le nombre de dossiers d'infraction ouverts par les autorités congolaises augmente progressivement depuis cinq ans. En 2012, près de trois fois plus de dossiers ont été ouverts qu'en 2007 (voir le tableau 6). Bien que le nombre de dossiers contre des exploitants artisanaux ait augmenté plus rapidement, le nombre de dossiers contre des compagnies forestières est lui aussi en hausse. Il est peu probable que cette augmentation du nombre de dossiers traduise une hausse de l'exploitation illégale des forêts, mais plutôt l'influence de l'OI-FLEG (détection des cas) d'une part, et l'augmentation des budgets et le renforcement des

<sup>25</sup> Figure réalisée par Chatham House à partir des données de REM, OI-FLEG République du Congo, Rapport annuel, 2012

capacités des forces de l'ordre (sous l'influence indirecte de l'OI-FLEG) de l'autre (voir les pages 14-15).

Tableau 6 : Données de suivi des dossiers d'exploitation illégale des forêts de l'OI-FLEG (rassemblées par Chatham House)

|      | Nb de dossiers | Contre des compagnies forestières | % réglés à l'amiable | Montant total du règlement (\$)* | % du total payé / (% payé par des compagnies forestières) |
|------|----------------|-----------------------------------|----------------------|----------------------------------|---|
| 2007 | 127            | ND                                | 100                  | 994,000                          | 7 (21)  |
| 2008 | 112            | ND                                | 100                  | 297,000                          | Inconnu (9)   |
| 2009 | ND             | ND                                | 100                  | 550,000                          | 22 (5)  |
| 2011 | 173            | 92                                | 100                  | 478,000                          | 8 (inconnu)   |
| 2012 | 337            | 202                               | 100                  | 2,018,180                        | 8 (5)   |

Source: rapports annuels de l'OI-FLEG République du Congo.

Remarque : ND = Non disponible. Tous les types de données ne sont pas enregistrés dans chaque rapport de l'OI-FLEG. Il n'y a pas de données publiées pour 2010.

\* Valeurs en francs CFA converties en \$ au taux en vigueur.

Malheureusement, l'augmentation du nombre de dossiers n'a probablement qu'une influence très limitée sur l'ampleur de l'exploitation illégale des forêts au Congo. Aucun tribunal n'a jamais été saisi d'une affaire d'exploitation illégale des forêts. Tous les dossiers ont été réglés à l'amiable moyennant le paiement d'une amende. La valeur de ces règlements n'est pas suffisante pour être dissuasive (voir les pages 14-15) et même ces amendes peu élevées sont rarement payées (voir le tableau 6 et les pages 18-19). La proportion d'amendes payées par des compagnies coupables de délits forestiers reste obstinément faible. Sur une note légèrement plus positive, l'OI-FLEG constate que la proportion des illégalités qu'il détecte et auxquelles les autorités donnent suite a augmenté au fil des années<sup>26</sup>.

## Taux de recouvrement des recettes fiscales

Les données et les analyses concernant les taux de recouvrement des recettes fiscales pour 2006-11 sont présentées dans les rapports annuels de l'OI-FLEG. Des données pour 2011 et 2012 ont également été obtenues directement par Chatham House auprès de la DGEF. Les tendances sont impossibles à cartographier avec précision parce que l'OI-FLEG ne présente pas de formes cohérentes de données, et parce que les données disponibles manquent souvent de séparer les impôts dus et encaissés des années précédentes de ceux dus et encaissés pour les années courantes.

Les données disponibles pour les deux principales taxes forestières (taxes d'abattage et taxes de superficie) démontrent que le non-paiement des impôts est un problème majeur depuis au moins 2006 et probablement bien avant. Ce problème perdure en dépit des efforts de l'OI-FLEG qui le remet en avant chaque année et continue de recommander que le gouvernement agisse. Parce que d'autres taxes s'ajoutent chaque année aux impayés, le montant cumulatif dû par les compagnies forestières a continué d'augmenter jusqu'à très récemment. En 2011, 6 900 000 € de taxes d'abattage et de superficie restaient impayés en fin d'année, par rapport à 5 700 000 € dus à la fin de 2008 et 5 600 000 € à la fin de 2009<sup>27</sup>.

La baisse des taux de recouvrement signalée par l'OI-FLEG entre 2007 et 2008 ne semble pas être une tendance à long terme. Une légère amélioration est constatée en 2012, année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles. Pour la première fois depuis au moins 2008, le montant cumulatif des taxes d'abattage et de superficie impayé est en baisse (de 6 900 000 € à 6 500 000 €)<sup>28</sup>. La situation reste toutefois médiocre. En 2012, deux seulement des 26

26 REM, OI-FLEG République du Congo, Rapport annuel, 2012.

27 REM, OI-FLEG République du Congo, Rapports annuels.

28 Calculé par Chatham House à partir de données dans REM, OI-FLEG République du Congo, Rapports annuels.

compagnies forestières ont achevé l'année ayant payé toutes leurs taxes, et 11 des 26 ont payé moins de la moitié du montant dû<sup>29</sup>.

L'OI-FLEG a recommandé que le gouvernement utilise les pouvoirs coercitifs à sa disposition – tels que le blocage des exportations – pour forcer les compagnies forestières à payer les impôts dus, mais rien n'a été fait dans ce sens à ce jour.

---

29 Calculé par Chatham House à partir de données dans REM, OI-FLEG République du Congo, Rapport annuel, 2012.

## 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. Elles concernent les superficies vérifiées et certifiées selon différentes normes, dans le 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, voir le rapport de Chatham House sur les indicateurs d'exploitation illégale des forêts en 2010<sup>30</sup>.

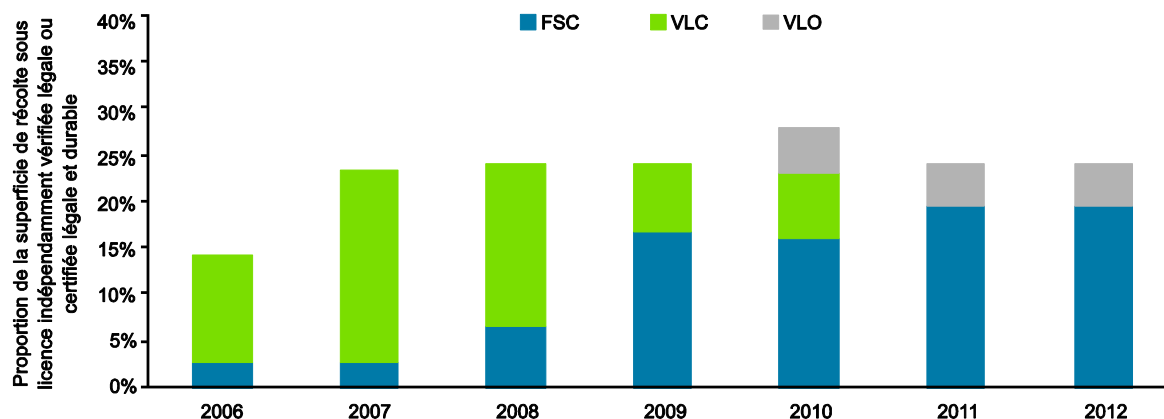
C'est en 2006 que les premières concessions ont été indépendamment vérifiées légales ou certifiées durables en République du Congo. Celles contrôlées par deux grandes compagnies forestières européennes (Danzer et DLH) et représentant près d'un quart de la superficie d'exploitation sous licence dans le pays ont été vérifiées conformes à la norme VLC (Verification of Legal Compliance) par SGS en 2006. Les mêmes concessions ont progressivement atteint la certification FSC (Forest Stewardship Council) entre 2006 et 2011. Une concession contrôlée par une troisième compagnie européenne, Rougier, a été certifiée conforme à la norme VLO (Verification of Legal Origin), moins exigeante, en 2010.

Dans l'ensemble, la proportion des concessions du Congo vérifiées d'une manière ou d'une autre est restée plus ou moins statique en 2006, à environ un quart (voir la figure 3). Le Cameroun est le seul pays du Bassin du Congo à faire mieux. L'analyse des chiffres détaillés de la production de grumes obtenus par Chatham House indique que la proportion en termes de production est légèrement supérieure (voir la figure 4). En 2011, un tiers de la production de grumes autorisée au Congo était certifié ou vérifié. Sur une note moins positive, l'analyse de la situation à partir de la production de grumes montre que la proportion vérifiée a en fait légèrement baissé au cours des dernières années, après avoir atteint son plus haut niveau en 2007. Ce constat s'explique en partie par le fait que les concessions certifiées produisent moins, et en partie par le fait que la production ailleurs (particulièrement au sud du pays) a augmenté.

---

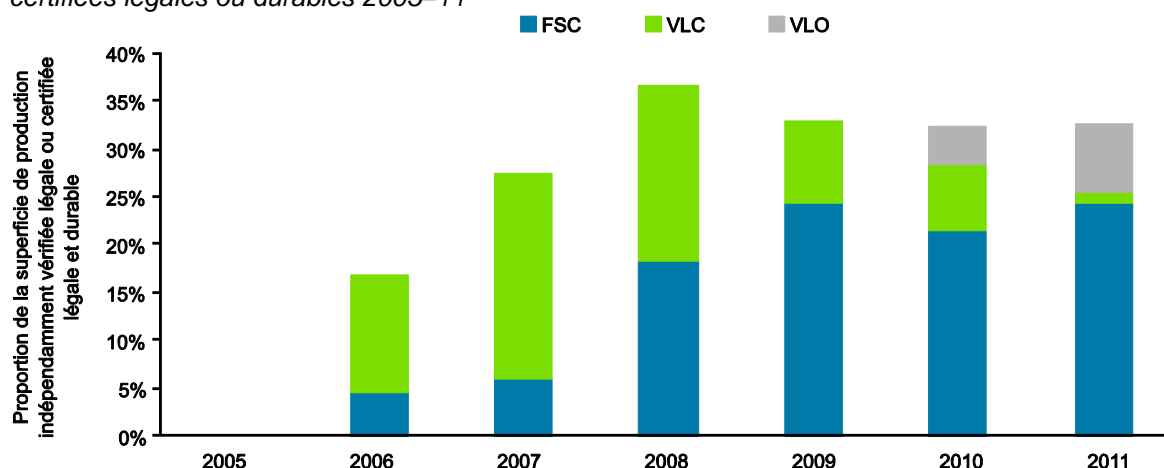
30 Chatham House, *Illegal logging and Related Trade: Indicators or the Global Response*, 2010, Section 4.2, pp. 70-78.

Figure 3: Proportion des concessions congolaises indépendamment vérifiées ou certifiées légales ou durables, 2006-2012



Source: Analyse par Chatham House des données de SGS, du FSC et de la DGEF.

Figure 4: Proportion de la production de grumes congolaises indépendamment vérifiées ou certifiées légales ou durables 2005-11



Source: Analyse par Chatham House des données de SGS, du FSC et de la DGEF.

Ce tableau national masque une importante disparité entre les concessions forestières au Nord et au Sud du pays. Deux tiers de la production de grumes des concessions du Nord (qui exportent par le Cameroun et visent les marchés européens) ont été vérifiés ou certifiés en 2011, mais aucune partie de la production des concessions du sud (qui exportent par Pointe-Noire et visent la Chine) n'a été évaluée dans le cadre d'un programme quelconque.

Le Congo a produit 360 000 m<sup>3</sup> de grumes certifiées FSC en 2011 et exporté 314 000 m<sup>3</sup> d'équivalent bois rond, de sciages et de placages vers l'UE la même année. Il est donc probable que toutes, ou presque toutes, les importations européennes de bois congolais sont déjà certifiées FSC. Cette situation pourrait être l'une des raisons principales du ralentissement de la croissance de la vérification et de la certification volontaires au Congo puisque les besoins des marchés sensibles qui la stimulent sont entièrement satisfaits. Les autres concessions fournissent uniquement des marchés moins sensibles en Asie et au Moyen-Orient, et ne subissent aucune pression quant à la vérification de leurs produits.

## Enquête de perception

Cette conclusion est appuyée par les experts locaux. Tandis qu'une grande majorité des répondants à l'enquête de perception pensent que les concessionnaires et fabricants/exportateurs à grande échelle qui servent les marchés sensibles ont déjà pris des mesures pour lutter contre le problème de l'exploitation illégale des forêts, l'inverse est vrai pour les plus petits concessionnaires et ceux qui fournissent les marchés moins sensibles. Presque tous les répondants sont d'avis que les exportateurs qui approvisionnent des marchés moins sensibles n'ont pas du tout amélioré leur réponse au problème pendant la dernière année à l'étude. La plupart des répondants estiment que les compagnies forestières qui fournissent des marchés moins sensibles ne subissent encore aucune pression dans ce sens. Cela en dépit de l'application de l'APV, qui couvre toute la production et toutes les exportations ; en dépit également de l'entrée en vigueur en mars 2013 du règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE), qui devrait influencer les importateurs/ré-exportateurs chinois de bois congolais.

## Part des marchés sensibles

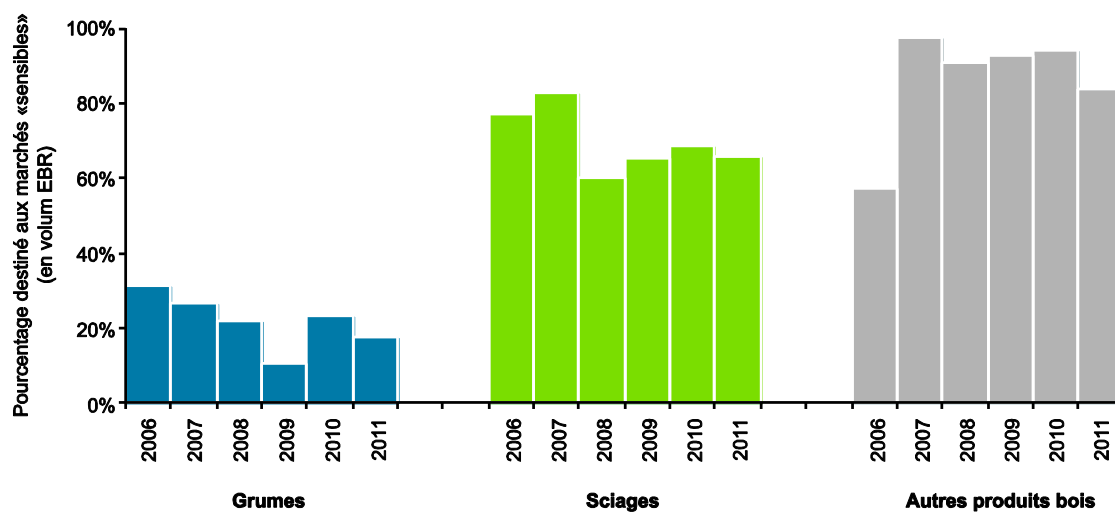
L'impact potentiel des efforts de prévention des importations de bois de sources illégales dans certains pays consommateurs risque d'être affaibli par les « fuites », c'est-à-dire par simple détournement du bois vers des marchés moins sensibles. De même, la réorientation des échanges vers des marchés 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.

L'absence apparente de réponse des compagnies congolaises qui approvisionnent les marchés moins sensibles (voir page 24) est particulièrement préoccupante, sachant que l'analyse par Chatham House révèle une diminution rapide, au cours des quelques dernières années, de la proportion des exportations de bois du Congo destinées aux marchés sensibles (Europe, Amérique du Nord et Australie/Nouvelle Zélande). En 2007, tout juste plus de la moitié (51 %) de toutes les exportations (en volume EBR) étaient destinées aux marchés sensibles. En 2011 cette part a chuté à moins d'un tiers (31 %). Les proportions diminuent pour tous les principaux produits, bien que le point de comparaison soit plus élevé pour les sciages et les placages qu'il ne l'est pour les grumes (voir la figure 5).

Si cette tendance s'explique probablement par d'autres facteurs importants (notamment la hausse de la demande de la Chine), il est tout de même intéressant de noter qu'environ 60 % des répondants à l'enquête menée par Chatham House pensent que les exportations congolaises se réorientent vers des marchés moins sensibles au moins en partie à cause de la sensibilité accrue à la légalité et à la durabilité de la production dans certains marchés. Dans une faible mesure, cette tendance pourrait donc représenter une forme de fuite, résultat d'initiatives antérieures portant sur la demande (avant l'APV et le RBUE). L'APV a un rôle crucial à jouer pour contrer cette fuite, en bloquant les exportations de bois illégal vers les marchés moins sensibles (par l'inclusion planifiée de toutes les exportations dans le Système de vérification de la légalité – SVL). Le RBUE (et, dans une moindre mesure, la législation équivalente aux États-Unis et en Australie) peut également intervenir en bloquant les marchés des produits fabriqués à partir de bois congolais illégal dans des pays tiers.



Figure 5: Part des exportations de bois congolais destinées aux marchés « sensibles » en 2006-11



Source: données SCPFE figurant dans les rapports annuels de la DGEF, converties en EBR.

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

## NIVEAUX D'EXPLOITATION ILLÉGALE DES FORETS

### Bilan de la matière bois

L'une des méthodes les plus couramment employées pour estimer l'exploitation illégale des forêts est le bilan de la matière bois, qui calcule la différence entre la consommation totale de bois et l'approvisionnement légal, afin de mesurer l'ampleur de l'exploitation sans licence en termes à la fois de volume et de pourcentage. Chatham House a effectué la première analyse de ce type pour la République du Congo, à partir de données sources collectées à cette fin. Les résultats, qui couvrent les années 2005 à 2012, sont donnés dans le tableau 7.

Tableau 7 : Estimations du bilan de la matière bois pour l'exploitation forestière illégale (sans licence) au Congo en 2005-12 (tous les chiffres en m<sup>3</sup> sauf indication contraire)

|      | Production sous licence | Approvisionnement         |                         |           | Consommation totale     |                                   |           | Cons-<br>Approv.<br>(=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 |                         | 1,369,211                 | 12,523                  | 1,381,734 | 1,032,958               | 319,280                           | 1,352,238 | -29,496  | -2.2           |
| 2006 |                         | 1,329,696                 | 7,924                   | 1,337,620 | 995,462                 | 359,029                           | 1,354,491 | 16,871   | 1.2            |
| 2007 |                         | 1,203,384                 | 6,394                   | 1,209,778 | 957,451                 | 353,527                           | 1,310,978 | 101,200  | 7.7            |
| 2008 |                         | 1,212,188                 | 5,444                   | 1,217,632 | 899,437                 | 326,450                           | 1,225,887 | 8,255  | 0.7            |
| 2009 | 1,310,642               | 974,529                   | 4,643                   | 979,172   | 764,141                 | 446,872                           | 1,211,013 | 231,841  | 19.1           |
| 2010 | 1,202,659               | 1,314,281                 | 8,674                   | 1,322,955 | 1,083,333               | 417,566                           | 1,500,899 | 177,944  | 11.9           |
| 2011 | 1,994,376               | 1,462,990                 | 12,380                  | 1,475,370 | 1,188,098               | 452,537                           | 1,640,635 | 165,265  | 10.1           |
| 2012 | 2,304,693               | 1,582,825                 | 13,500                  | 1,596,325 | 1,069,999               | 461,733                           | 1,531,732 | -64,593  | -4.2           |

Sources : (1) Production sous licence et réelle : rapports annuels de la DGEF ; le chiffre de la production de 2012 est une estimation officielle ; (2) Importations : données UN COMTRADE de pays sources pour les produits bois primaires uniquement (grumes, sciages, placages et contreplaqués) ; volumes estimés à partir des valeurs et des poids ; chiffre pour 2010 ajusté pour tenir compte des données manquantes pour le Cameroun ; chiffre pour 2012 estimé ; (3) Exportations : rapports annuels de la DGEF (ajustés EBR) ; le chiffre pour 2012 est estimé d'après les données pour jan-nov ; (4) Consommation domestique : consommation de contreplaqués et de sciages produits dans le pays calculée à partir de la production et des exportations de scieries individuelles dans les rapports annuels de la DGEF ; la consommation urbaine de sciages artisanaux est basée sur des chiffres tirés d'enquêtes pour les deux plus grandes villes en 2009 (Cerutti, P., et al, Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo, CIFOR, 2011), ajustés en fonction d'autres grandes villes et extrapolés à d'autres années sur la base des changements de population et du PIB par habitant.

Remarque : tous les chiffres en EBR sont calculés en utilisant x1,8 pour les sciages, 1,9 pour les placages et 2,5 pour les contreplaqués.

Remarque : la production et les exportations d'eucalyptus sont exclues de toutes les parties de l'équation, tout comme la pâte à papier et le papier, ainsi que les produits bois secondaires.

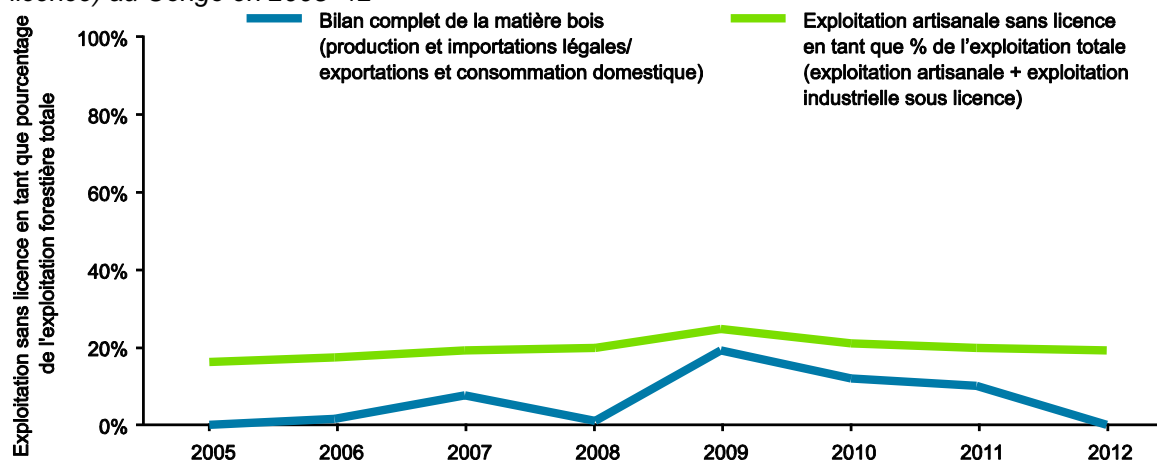
Les résultats suggèrent que l'exploitation forestière sans licence est un problème relativement limité au Congo. Sur la période de huit ans, ils indiquent qu'environ 6 % seulement de la récolte provenaient de l'exploitation illégale. De moins de zéro en 2005, ce pourcentage a connu une hausse (principalement due à un usage domestique accru) et atteint son plus haut niveau en 2009 (19 %), avant de retomber (en conséquence de l'augmentation des récoltes légales). Ces chiffres soutiennent avantageusement la comparaison avec les autres pays étudiés par Chatham House, comme l'Indonésie (où l'on estime que 40 % de l'exploitation forestière était sans licence en 2006).

Les estimations de la consommation domestique comprennent des chiffres pour la consommation domestique de bois de sciage artisanal, qui est presque totalement récolté sans licence. Lorsque ces montants sont soustraits, l'analyse suggère que l'exploitation forestière industrielle n'a à aucun moment dépassé les volumes de récolte légale signalés pendant les huit dernières années.

Compte tenu de ce constat, une méthode plus simple et plus exacte de calcul de la récolte sans licence, en tant que pourcentage de la récolte totale, consiste à comparer les estimations de production de bois de sciage artisanal avec les récoltes industrielles officielles. Cette analyse suggère alors qu'environ 20 % de toute l'exploitation forestière au Congo en 2012 était sans licence – une situation semblable à celle constatée par Chatham House au Cameroun en 2007,

selon une méthodologie comparable. Ce chiffre représente une légère baisse par rapport à une pointe de 25 % en 2009, quoique trompeuse puisqu'elle découle d'une hausse récente des récoltes sous licence plutôt que d'une réduction de l'illégalité. Les estimations de la production de bois de sciage artisanal effectuées par Chatham House au Congo indiquent en fait une hausse régulière sur le temps, qui correspond aux hausses de la population urbaine et du PIB par habitant. La production artisanale illégale totale était estimée à 380 000 m<sup>3</sup> en 2012, soit presque 50 % de plus qu'en 2005.

Figure 6 : Estimations du bilan de la matière bois pour l'exploitation forestière illégale (sans licence) au Congo en 2005–12



Source: bilan de la matière bois effectué par Chatham House (voir le texte pour de plus amples explications et le tableau 7 pour des informations supplémentaires sur les sources).

Les résultats du bilan de la matière bois pour l'exploitation forestière industrielle au Congo semblent contredire les informations obtenues de l'OI-FLEG. Alors que le bilan de la matière bois suggère que les compagnies forestières qui opèrent sous licence au Congo ne dépassent pas les récoltes légales signalées, alors également qu'une comparaison de la production approuvée et de la production réelle indique que, pour la plupart des années, les exploitants forestiers du Congo n'ont coupé qu'environ 70 à 75 % du maximum autorisé (voir les deuxième et troisième colonnes du tableau 7), les enquêtes menées sur le terrain par l'OI-FLEG dans les concessions du pays ont constaté que l'exploitation excessive par rapport aux récoltes autorisées était chose courante. En effet, l'OI-FLEG a décrit le dépassement des volumes de récolte autorisés comme constituant actuellement le plus important type d'illégalité dans le secteur forestier. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que, bien que de nombreuses concessions du Sud abattent plus d'arbres qu'elles ne sont autorisées à le faire, celles du Nord en abattent moins et les deux se font contreponds. Il est également possible que les autorités forestières provinciales enregistrent officiellement des chiffres de production de grumes (que le bilan de la matière bois suppose légales) qui dépassent les volumes maximum autorisés.

## Disparités des données sur le commerce

Le bilan de la matière bois pourrait aussi sous-estimer les récoltes sans licence par les concessionnaires étant donné que certaines exportations ne sont pas enregistrées dans les chiffres officiels. Cette supposition n'est cependant pas confirmée par la comparaison des données d'importation des pays destinataires. Quelque 95 % des exportations de bois du Congo, en EBR, sont composées de grumes ou de sciages ; 92 % des grumes et deux tiers environ des sciages sont destinées soit à la Chine soit à l'UE. Les importations chinoises de grumes et de sciages du Congo enregistrées sont en fait inférieures aux exportations enregistrées du Congo, c'est-à-dire l'inverse de ce qui serait à prévoir si des grumes non enregistrées étaient sorties clandestinement en grands volumes. Il existe bien des disparités dans les données sur le commerce avec l'UE mais elles peuvent presque certainement être attribuées au fait que la majorité des exportations vers l'UE transitent par le Cameroun et sont incorrectement classées comme provenant du Cameroun. Il est très peu probable que les exportations non enregistrées soient importantes, étant donné qu'il n'existe que deux principaux points de sortie (Pointe-Noire et la frontière routière qui mène au port

de Douala au Cameroun) et que les exportations sont suivies par une entité gérée indépendamment et relativement bien équipée (SCPFE) mise en place par la société de surveillance SGS.

## Perceptions des experts

### *Nature et ampleur du problème*

Plus de 80 % des répondants à l'enquête de perception des experts menée par Chatham House pensent que l'exploitation illégale des forêts est soit un moteur majeur, soit le moteur principal de la dégradation des forêts au Congo. Elle est également classée comme un plus important vecteur d'impacts sociaux négatifs que l'exploitation sélective légale ou la conversion légale des forêts pour l'agriculture. La conversion légale est vue comme un vecteur légèrement plus important de perte totale de forêt, mais suivie de très près par l'exploitation illégale.

Les points de vue sont très divers quant à l'ampleur (en tant que pourcentage de toute la récolte) de l'exploitation illégale des forêts au Congo. Les évaluations des répondants vont de moins de 10 % à plus de 80 %. Comme il était à prévoir, les répondants des pouvoirs publics ont tendance à juger le problème moins grave, et inversement pour les répondants des ONG. En tout, 80 % des répondants pensent qu'au moins 20 % de l'exploitation forestière au Congo est illégale. Dans l'ensemble, en prenant la moyenne des points de vue, l'exploitation illégale est estimée à 38 %.

### *Changements récents*

Une petite majorité de répondants pense que la situation générale concernant l'exploitation illégale des forêts au Congo s'est légèrement améliorée au cours de la dernière année à l'étude, tandis qu'une grande majorité (83 %), y compris une grande majorité de répondants d'ONG, pense qu'elle s'est améliorée légèrement ou considérablement, sur les cinq dernières années. La plupart sont d'avis que les améliorations sont limitées à l'abattage sélectif illégal, et non pas au défrichement illégal des forêts.

En ce qui concerne les changements au niveau des différents types d'illégalité, tandis qu'une majorité de répondants pense que la délivrance illégale de permis et les illégalités commises par les concessionnaires ont baissé au cours de l'année passée, moins de la moitié ont le sentiment que d'autres aspects se sont améliorés (par ex. l'exploitation illégale des forêts par des particuliers ou des compagnies sans licence ; la transformation et l'exportation illégales ; et la corruption). Les résultats les moins positifs concernent l'exploitation artisanale et la corruption. Presque la moitié des répondants considèrent que la corruption s'est en fait aggravée au cours de l'année passée, et très peu pensent qu'elle a diminué. Les répondants sont plus nombreux à penser que l'exploitation artisanale des forêts a empiré au lieu de s'améliorer, point de vue confirmé par le bilan de la matière bois effectué par Chatham House (voir la section 6.1).

Presque 90 % des répondants pensent que l'exploitation illégale des forêts à l'échelle industrielle a récemment diminué. Une majorité de répondants (dont une majorité de répondants d'ONG) considère qu'une réduction a été constatée dans tous les aspects de l'exploitation illégale des forêts, à l'exception de la corruption dans la police et dans le judiciaire.

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

Deux tiers des répondants pensent que l'APV FLEGT est le plus important vecteur des améliorations, tandis que tous les répondants le considèrent au moins comme un vecteur mineur. Il est suivi, par ordre d'importance, par l'information fournie par les ONG locales et internationales. L'amélioration générale de la gouvernance et la demande du secteur privé comptent parmi les autres facteurs régulièrement cités.

Trois quarts des répondants sont d'avis que l'exploitation illégale des forêts à l'échelle industrielle a diminué au moins en partie grâce à l'APV. Plus de la moitié pensent que la délivrance de permis illégaux, les illégalités commises par les concessionnaires, l'exploitation illégale des forêts par des

compagnies forestières sans licence, le sciage illégal et les exportations illégales ont baissé des suites de l'APV. Les domaines ressentis comme ayant le moins bénéficié de l'APV jusqu'à présent sont l'exploitation artisanale des forêts et la corruption.

Une grande majorité des répondants est d'avis que tous les types d'exploitation illégale des forêts par les détenteurs de permis ont diminué et, dans la plupart des cas, une majorité pense que cette amélioration peut être attribuée au moins en partie à l'APV. Les problèmes considérés comme ayant le plus bénéficié de l'APV sont l'exploitation forestière en dehors des superficies attribuées, l'exploitation forestière en violation des obligations contractuelles et le prélèvement de quantités de bois supérieures aux quantités autorisées. L'APV est ressenti comme ayant eu beaucoup moins d'impact sur l'exploitation illégale des forêts dans les zones protégées.

Quelque 40 % des répondants pensent que l'APV a déjà eu un effet positif sur les moyens d'existence, et aucun n'est d'avis qu'il a eu un effet négatif.

## Autres mesures de l'illégalité

### *Plans d'aménagement forestier*

Le droit congolais exige que des plans d'aménagement forestier soient soumis par les compagnies d'exploitation dans les trois ans suivant l'acquisition des droits de récolte. Ces plans comprennent toutes les conditions applicables, dont la coupe autorisée, les espèces, le diamètre de coupe minimum et les volumes, ainsi que les obligations sociales. Les questions d'emploi local, de santé et de sécurité, les droits des communautés locales et autochtones, les contributions au développement local, et les mesures prises pour minimiser l'impact environnemental et protéger la biodiversité doivent également y figurer.

En juin 2008, trois concessions seulement au Congo possédaient des plans d'aménagement approuvés. Trois ans plus tard, ce nombre ne dépassait pas sept, sur 44 concessions actives. De ces sept, cinq étaient vérifiées légales ou durables selon un programme volontaire. En 2011, 63 % de la production industrielle congolaise de grumes provenait de concessions qui opéraient sans posséder les plans d'aménagement requis par la loi. Heureusement, cependant, cette proportion devrait diminuer considérablement dans les quelques prochaines années, sous l'influence d'un important programme financé par des bailleurs de fonds (PAGEF), dont l'objectif est d'aider les compagnies forestières restantes à élaborer ces plans d'aménagement. Qui plus est, l'observation de cette condition sera nécessaire dans le cadre du SVL prévu par l'APV avec l'UE.

### *Constatations de l'observateur indépendant*

Comme il a été noté à la page 12, un observateur indépendant est en place au Congo depuis 2007. L'OI-FLEG effectue des missions sur le terrain pour vérifier la conformité des concessions et analyse les données des pouvoirs publics sur l'application de la législation et le recouvrement des impôts. Cependant, tandis que l'OI-FLEG produit beaucoup de données et d'informations, les méthodes de collecte rendent difficile d'en tirer des conclusions quantitatives sur l'étendue totale de l'exploitation illégale des forêts, ou sur ses variations dans le temps. Par exemple, sachant que l'OI-FLEG visite différents échantillons de concessions actives chaque année et que les illégalités sont pires dans les concessions du sud, les variations de la prévalence des illégalités enregistrées d'une année sur l'autre sont tout aussi susceptibles de découler des différences dans la répartition géographique des concessions inspectées que des fluctuations de l'ampleur de l'exploitation illégale des forêts.

Les informations fournies par l'OI-FLEG à propos du recouvrement des recettes fiscales, des données sur l'application de la législation, ainsi que des efforts pour faire respecter la loi et de leur efficacité, sont traitées aux pages 14-15, 17-20 et 20-21 ci-dessus. En ce qui concerne la prévalence réelle d'illégalités de types différents constatées pendant les contrôles de concessions forestières sur le terrain, l'OI-FLEG a inspecté 15 concessions en 2011 et constaté des violations de la réglementation dans chaque cas. Dans huit des concessions (53 % de celles contrôlées), il s'agissait de délits suffisamment sérieux pour être définis par l'observateur comme constituant une « exploitation illégale des forêts » – par exemple l'abattage en dehors du périmètre autorisé,

l'abattage de volumes dépassant les volumes autorisés et l'abattage de volumes d'essences spécifiques supérieurs aux volumes autorisés. Dans le cas le plus grave, la valeur du bois abattu s'élevait à 300 000 €<sup>31</sup>.

Bien qu'il n'ait pas été possible de quantifier la pratique, l'OI-FLEG a documenté ce qu'il décrit comme une sous-déclaration « systématique » des récoltes de grumes par les concessionnaires au Congo, à des fins frauduleuses d'évasion fiscale. Les grumes illégales excédentaires sont parfois « blanchies » en utilisant des doublons de numéros de grumes ou de souches. Si la quantité de bois coupée à l'échelle nationale était largement supérieure à la quantité signalée, il serait logique de s'attendre à ce que la différence soit visible dans le bilan de la matière bois. Ce n'est pourtant pas le cas (voir la section 6.1). Cela pourrait s'expliquer par le fait que, comme l'a constaté l'OI-FLEG, sous-déclarer revient souvent à ne pas déclarer les grumes endommagées invendables et à récolter d'autres arbres pour compenser. Cette pratique ne serait pas visible dans un bilan de la matière bois.

Une autre mesure récente utile concerne les exportations illégales. Les compagnies forestières congolaises sont obligées par la loi à transformer une certaine proportion de leurs grumes avant l'exportation. En mai 2012, le gouvernement congolais a annoncé que 13 compagnies avaient été déclarées en violation de leurs quotas d'exportation de grumes et, par conséquent, interdites d'exportation de grumes pour le restant de l'année (du 10 mai au 31 décembre). En septembre de la même année, l'OI-FLEG a procédé à un contrôle de l'observance de l'interdiction d'exportations et constaté que 10 des 13 compagnies avaient continué d'exporter des grumes en juin-août, en contravention de la suspension<sup>32</sup>. Une autre était soupçonnée de faire passer des grumes en provenance d'une concession interdite d'exportation pour des grumes issues d'une concession différente non soumise à la suspension. Pendant ces trois mois, presque 110 000 m<sup>3</sup> de grumes ont été exportés illégalement par les 10 compagnies. Les grumes n'étaient pas introduites clandestinement mais acceptées et traitées par les agences pertinentes en dépit de la suspension. Les dérogations officielles n'avaient pas été accordées légalement. Selon l'analyse de Chatham House, les conclusions de l'OI-FLEG suggèrent que 60 % de toutes les exportations de grumes congolaises pendant la période de trois mois étaient illégales et (en supposant que la pratique a continué, comme semblent l'indiquer l'OI-FLEG et les données sur le commerce) que 35 % de toutes les exportations de grumes congolaises en 2012 étaient illégales<sup>33</sup>.

#### *Analyse de l'imagerie satellitaire par le WRI*

Depuis 2008, le WRI réalise régulièrement des cartes mises à jour des forêts et de l'usage des forêts du Congo. La dernière version, publiée en 2011, comprend une analyse, à partir d'imagerie satellitaire, des routes d'exploitation forestière<sup>34</sup>. La mesure des routes d'exploitation forestière est un moyen utile de suivre l'exploitation industrielle à distance et de vérifier dans quelle mesure elle respecte les périmètres légaux. L'analyse du WRI, jusqu'à présent, n'a cherché qu'à détecter les cas de prolongation des routes d'exploitation forestière au-delà du périmètre des concessions et dans les zones protégées voisines. Elle a constaté deux cas majeurs dans lesquels cela s'était produit, tous deux au sud du pays. Dans l'un d'eux, des preuves d'exploitation forestière ont été trouvées dans la réserve de la biosphère de Dimonika. Le WRI a également trouvé des preuves qu'une compagnie forestière de République centrafricaine avait prolongé les routes d'exploitation forestière sur plus de 6 kilomètres de l'autre côté de la frontière avec le Congo. Le WRI a l'intention d'élargir l'analyse de manière à inclure un examen plus systématique de la légalité, y compris un examen du respect des limites annuelles de coupe par les compagnies forestières au lieu de se limiter au contrôle du respect du périmètre des concessions. Cela apportera une contribution utile aux travaux de l'OI-FLEG, qui n'utilise pas l'imagerie satellitaire, et pourrait fournir un indicateur utile des niveaux de cette forme importante d'illégalité.

---

31 REM, OI-FLEG République du Congo, Rapport annuel, 2011.

32 REM, OI FLEG République du Congo, Rapport de mission N° 009/REM/CAGDF/FM, 2012.

33 D'après les exportations mensuelles moyennes de grumes, calculées à partir des chiffres officiels pour les exportations totales de janvier à novembre 2011.

34 WRI, Atlas Forestier Interactif du Congo, Version 3.0, Document de synthèse, 2011.

### *Conformité avec la définition de la légalité dans l'APV*

Pour veiller à ce que toutes les compagnies forestières actives dans le pays soient prêtes à se conformer aux procédures du SVL prévu pour le Congo, à la fin de l'année 2012, le ministère congolais des Forêts a organisé des tests de vérification « à blanc ». Ces tests consistaient en un audit des compagnies selon 65 indicateurs de la définition de la légalité du bois dans l'APV. Le premier cycle de tests a examiné 20 compagnies forestières, soit environ la moitié du nombre total. Les résultats de cette première évaluation dressent un tableau peu réjouissant des difficultés auxquelles le Congo est confronté pour la mise en œuvre de l'APV<sup>35</sup>. Aucune des 20 entreprises ne s'est révélée conforme à tous les aspects de la définition de la légalité ; 14 d'entre elles (70 % de l'échantillon) n'étaient pas conformes à plus de la moitié des indicateurs. Tout juste 7 % des entreprises avaient effectué les évaluations d'impact environnemental et social requises. Les trois seules compagnies forestières qui répondaient à la plupart des indicateurs étaient celles qui sont déjà certifiées FSC. Toutes répondaient à certaines obligations essentielles, telles que la possession de permis d'exploitation valides. Certaines autres conditions essentielles n'étaient cependant pas remplies. La plupart des compagnies forestières ne possédaient pas les plans d'aménagement forestier requis (voir la section 6.4.1. ci-dessus). Dans de nombreux cas, bien que les compagnies fussent munies d'autorisations de coupe annuelles, celles-ci avaient été délivrées en contravention de la loi.

### **Récapitulatif**

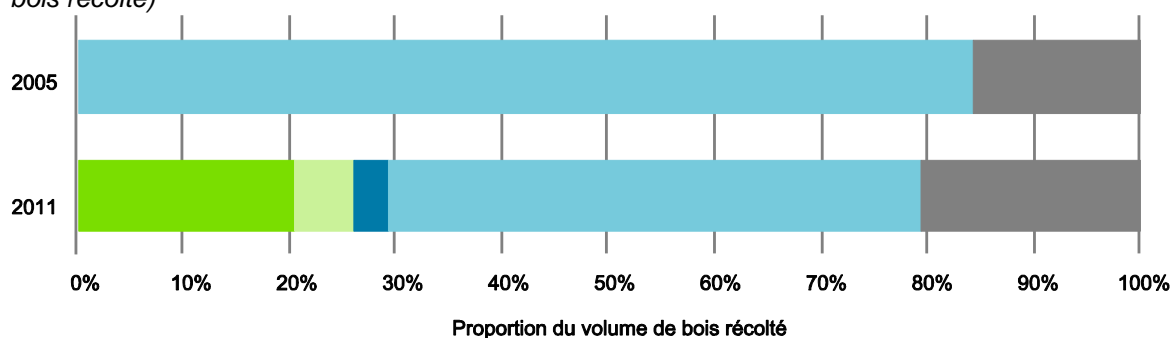
À partir de toutes les informations rassemblées par Chatham House, il est possible de classer la récolte du bois au Congo en plusieurs grandes catégories en termes de légalité (voir la figure 7). Cela suggère qu'environ 70-75 % de toutes les récoltes au Congo sont illégales d'une manière ou d'une autre. Bien que la majorité des récoltes illégales, et de toutes les exportations, soit sous licence légale, le bois est récolté par des compagnies forestières qui ne possèdent pas les plans de gestion forestière requis et qui sont en défaut de paiement des taxes. Il est également probable qu'une proportion importante de ce bois a été récoltée en violation d'autres règlements.

Si la figure récapitulative indique que des progrès considérables ont été réalisés depuis 2005, elle démontre également les principales difficultés : l'exploitation artisanale illégale a continué de se répandre tandis que presque toute la production de bois industrielle « à risque maximum » est destinée aux marchés asiatiques moins sensibles, rendant tout progrès de la certification et de la vérification volontaires peu probable.

---

<sup>35</sup> TERE, Test à blanc de la légalité des entreprises forestières et analyse des procédures de contrôle associées, République du Congo, Rapport de Synthèse des Tests dans les Sociétés, EFI, janvier 2013.

Figure 7 : Production de bois légale et illégale au Congo, 2005 et 2011 (proportion du volume de bois récolté)



- Certifiée légale et durable par le FSC, avec plan de gestion approuvé, mais tous les indicateurs de légalité de l'APV ne sont pas satisfaits
- Certifiée «d'origine légale» par SGS, avec plan de gestion approuvé, mais tous les indicateurs de légalité de l'APV ne sont pas satisfaits
- Exploitée dans le périmètre légal de la concession, sans vérification indépendante de la légalité, mais avec le plan de gestion requis par la loi
- Exploitée dans le périmètre de la concession sous licence, sans vérification indépendante de la légalité et sans le plan de gestion requis par la loi; très probablement exploitée en violation d'autres conditions importantes
- Exploitation artisanale (non industrielle) illégale pour les marchés domestiques

Source: données de production par concession, extraites des rapports annuels de la DGEF : estimations de Chatham House de l'exploitation artisanale non autorisée (voir la section 6.1) ; informations sur le statut de certification et vérification de concessions individuelles (voir la section 5.1) ; informations sur les progrès au niveau de l'achèvement des plans de gestion forestière par les concessions individuelles (voir la section 6.4.1).



## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La gouvernance forestière en République du Congo est généralement médiocre et les illégalités dans le secteur forestier sont chose courante. D'un autre côté, l'exploitation entièrement sans licence à l'échelle industrielle et la contrebande de bois sont rares. Deux principaux types d'exploitation illégale des forêts sont rencontrés au Congo : l'exploitation artisanale « informelle », à petite échelle, destinée aux marchés domestiques et l'exploitation en violation de divers règlements par d'importantes concessions sous licence. Différentes approches sont requises pour les deux types. L'exploitation artisanale informelle doit être contrôlée de manière formelle, par l'introduction et l'application de procédures et de règlements adéquats. Les illégalités relatives à l'exploitation à l'échelle industrielle doivent être éliminées en améliorant la gouvernance et l'application de la législation.

En ce qui concerne l'exploitation à l'échelle industrielle, le Congo est géographiquement divisé : les concessions du Nord – principalement indépendamment vérifiées ou certifiées – fournissent l'UE, tandis que les concessions du Sud – non vérifiées et peu conformes à la législation – fournissent les marchés asiatiques. Toutes les exportations du Congo devraient être considérées comme « à haut risque » d'être illégales, à l'exception peut-être de celles qui ont été indépendamment vérifiées comme légales ou certifiées durables. Il est peu probable que du bois non vérifié et non certifié du Congo réponde aux exigences de diligence raisonnable du RBUE.

La gouvernance forestière au Congo s'est progressivement améliorée, principalement grâce à l'OI-FLEG et à l'élaboration, puis à la mise en œuvre de l'APV avec l'UE. La situation reste cependant très médiocre et un travail énorme sera nécessaire avant que le SVL de l'APV soit pleinement opérationnel. Le Congo et l'UE doivent continuer d'œuvrer à l'application de l'APV FLEGT, qui s'est déjà avéré bénéfique. Ils doivent toutefois reconnaître qu'il y a encore beaucoup de chemin à parcourir, et ne pas diluer les normes ou les procédures de manière inappropriée afin d'accélérer le processus.

Le gouvernement doit améliorer sa réponse dans de nombreux domaines. Plusieurs déficiences importantes sont déjà prises en main, souvent par le biais d'une action coopérative sous les auspices de l'APV FLEGT, tandis d'autres domaines révèlent moins de signes de progrès. Il est particulièrement important que le gouvernement intensifie ses efforts de recouvrement des taxes forestières. Une menace d'annulation des licences d'exploitation forestière ou d'exportation devrait conduire rapidement au paiement des arriérés d'impôts et au règlement des taxes futures, dans les délais et en totalité. Les recettes supérieures obtenues d'un meilleur recouvrement pourraient être réinvesties dans les ressources humaines et techniques allouées au suivi et à l'application des règlements forestiers. Les sanctions pour infractions forestières doivent aussi être alourdies et appliquées afin d'avoir un réel effet dissuasif. Les compagnies forestières en défaut de paiement de leurs amendes doivent être sanctionnées par la suspension de leurs droits d'exportation.

À court terme, il est probable qu'une importante proportion de la production de bois du Congo proviendra de la conversion de forêts pour l'huile de palme. Le premier grand projet de ce type est déjà coupable de récolte illégale. Il est essentiel qu'une attention suffisante soit accordée au bois de conversion par les autorités chargées de l'application des lois, par les importateurs et par l'UE dans le contexte de l'APV.

## **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.