

**Des relations impossibles :
Conflits associés à la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts en RDC**

Filomena Capela Correia Amaral

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Estudos Africanos

Orientador :
Theodore Trefon, Chercheur
Royal Museum for Central Africa

Coorientadora:
Ana Catarina Larcher das Neves Santos Carvalho, Professora Auxiliar Convidada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro de 2015

I. AGRADECIMENTOS / REMERCIEMENTS

A Deus, por tudo.

Aos meus pais e aos meus filhos, pelo que são e pelo que me fazem ser.

Ao Nuno, pela paciência e pela certeza.

Ao João pela iniciação ao território mágico da floresta congoleza.

Aos meus orientadores Théodore Trefon e Ana Larcher, por não terem desistido de mim.

Aos professores Eduardo Costa Dias e Ana Lúcia Sá por me terem ajudado a acreditar.

À Sandra pela mais rápida e espectacular revisão de texto de que há memória.

A todas as minhas irmãs (Cristiana, Luísa, Sandra Alvarez, Sandra Barroso, Sandra Ouro, Sandra Pereira e Vanessa) por serem a casa onde posso sempre voltar.

À família e aos amigos por me fazerem mais feliz.

Aos colegas e professores do MEA XXII por ter sido sempre um imenso prazer fazer este mestrado: best MEA ever!

II. RESUMO

Após um longo período de instabilidade política, a República Democrática do Congo iniciou em 2002 uma reforma dos seus sectores extractivos, que visava melhorar a governança do país, favorecendo o crescimento económico, ao mesmo tempo que permitiria uma distribuição mais equitativa dos recursos e a protecção do ambiente, lançando, assim, as bases necessárias à construção do desenvolvimento sustentável no país.

No que diz respeito ao sector florestal em particular, o processo teve início com a publicação de uma nova lei quadro, o *Code Forestier*, e com uma revisão fiscal visando a concretização dos objectivos acima descritos. Ambos os procedimentos teriam em teoria sido desenvolvidos no contexto de uma metodologia participativa.

A Bacia do Congo possui a segunda maior floresta tropical do mundo, que se estende por aproximadamente 145 milhões de hectares, dos quais a maior parte se situa em território congolês. Os múltiplos valores que encerra aos níveis local, nacional, regional e mundial atraem interesses muito distintos, que podem ser complementares entre si mas que podem também ser concorrenciais ou mesmo contraditórios.

Visando equilibrar os pilares económico, social e ambiental, a construção de uma gestão sustentável deste imenso património florestal tem que ter em conta estes diferentes interesses e associar ao processo de reforma a multitude de actores que constituem partes interessadas. Ora estes actores podem ter percepções muito diversas da floresta e dos seus valores, que os conduzirão a definições distintas dos objectivos a alcançar.

Através de 5 Estudos de Caso, analisamos como é que, tendo sido essencialmente concebida sob uma perspectiva externa, a reforma não parece ter tido realmente em conta os conflitos a que a sua aplicação no terreno poderia dar origem, nem o poder efectivo que cada um dos actores detém sobre elementos fragmentados mas essenciais para o seu sucesso.

As relações impossíveis que se criaram entre os diferentes actores parecem ter reforçado a convicção com que cada um defende os seus interesses individuais, produzindo o efeito contrário ao desejado e tornando cada vez mais improvável a gestão sustentável das florestas congolêsas.

PALAVRAS-CHAVE : floresta, gestão sustentável, República Democrática do Congo, conflitos de interesses, governança

RESUME

Après une longue période d'instabilité politique, la République Démocratique du Congo initie en 2002 une réforme des secteurs extractifs qui visait améliorer la gouvernance du pays et favoriser sa croissance économique, en même temps qu'elle permettrait une distribution plus équitable des ressources et la protection de l'environnement, lançant ainsi les bases nécessaires à la construction d'un développement durable pour le pays.

En ce qui concerne le secteur forestier en particulier, le processus a commencé par la publication d'une nouvelle loi de bases, le Code Forestier, et par une revue fiscale supposée favoriser l'atteinte des objectifs énoncés ci-dessus, les deux théoriquement développés à travers une démarche participative.

En effet, le Bassin du Congo possède la deuxième plus grande forêt tropicale au monde, portant sur approximativement 145 millions d'hectares, dont la plus grande partie se trouve en territoire congolais. Ses valeurs multiples aux niveaux local, national, régional et mondial attirent des intérêts très divers, qui peuvent se compléter mais aussi être concurrentiels ou même contradictoires.

Visant équilibrer les piliers économique, social et environnemental, la mise en œuvre d'une gestion durable de cet immense patrimoine forestier doit tenir compte de ces différents intérêts et associer au processus de réforme la multitude d'acteurs en présence. Or ces acteurs peuvent avoir des perceptions très diverses de la forêt et ses valeurs ce qui les conduira à des définitions distinctes des objectifs à atteindre.

A travers 5 études de cas, nous analysons comment, ayant été essentiellement conçue à travers d'un regard extérieur, la réforme ne semble pas avoir réellement pris en considération les conflits que son application pouvait créer sur terrain et encore moins le pouvoir effectif que chacun des acteurs détient sur des éléments fragmentés mais pourtant décisifs pour sa réussite.

Les relations impossibles qui se sont créées entre les différents acteurs semblent avoir renforcé leur conviction dans la défense de leurs intérêts individuels, produisant des effets contraires aux prétendus et rendant de plus en plus improbable la construction et de la mise en œuvre de la gestion durable des forêts congolaises.

MOTS CLES : forêt, gestion durable, République Démocratique du Congo, conflits d'intérêts, gouvernance

ABSTRACT

After a long period of political instability, the Democratic Republic of the Congo launches in 2002 a reform of its extractive sectors that aimed to improve the country's governance and to ensure economic growth, while allowing a more balanced distribution of revenues and assuring the protection of the environment, and thus create the bases for the construction of the country's sustainable development.

Regarding the forest sector, the process started with the publication of a new law, *Le Code Forestier*, and with a fiscal review, both theoretically conducted through a participative approach and built to attain the sustainable development objectives wanted.

The Congo Basin detains the second most important rainforest in the world, of approximately 145 million hectares, most of which are located in Congolese territory. Its multiple values at local, national, regional and worldwide levels appeal to many different interests that may be complementary but also concurrent or even contradictory.

As it aims to balance the economical, social and environmental pillars the development of a sustainable management of this huge patrimony must take into consideration these different parties or interests as well as associating to the process the multiple actors at stake. These actors may have different perceptions of the forest and its values which will lead them to different definitions of the objectives to achieve.

Through 5 case studies, we analyse how, having been mainly designed under an external perspective, the reform doesn't seem to have really taken into account the conflicts its application could lead to on the field and even less the effective power each actor detains over fragmented but essential elements of its success.

The impossible relations that have been developed between the actors seem to have reinforced their conviction in the need to defend their own individual interests and to have led to undesired consequences, that make even more improbable an effective sustainable management of the Congolese forests

KEY WORDS: forest, sustainable management, Democratic Republic of the Congo, conflict of interests, governance

III. Table des matières

I. AGRADECIMENTOS / REMERCIEMENTS.....	i
II. RESUMO.....	iii
RESUME.....	iv
ABSTRACT	v
III. Table des matières	vi
IV. Liste des acronymes utilisés.....	vii
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. La thématique	1
1.2. Le contexte et les bases de la réforme du secteur forestier en République Démocratique du Congo (RDC).....	3
1.3. Les acteurs en présence	7
1.3.1. L’Etat.....	7
1.3.2. Le Secteur Privé	8
1.3.3. La société civile.....	9
1.3.4. Les agents de la conservation	12
1.3.5. Les bailleurs de fonds.....	13
1.3.6. Les experts, consultants, bureaux d’études et observateurs indépendants	13
2. METHODOLOGIE	15
5. CADRE THÉORIQUE	17
5.1. Les forêts de la RDC et l’Agenda Prioritaire de la Banque Mondiale	21
5.2. La certification forestière	25
6. ETUDES DE CAS	30
6.1. De comment la confusion législative est à la base des difficultés d’implémentation du Code Forestier	30
6.2. De comment la prétendue réforme de la fiscalité forestière pour relancer le secteur est de plus en plus distante	38
6.3. De la revue légale des titres forestiers – un décret de Washington en dépit des négociations des acteurs sur terrain.....	44
6.4. De la création de la Réserve Tumba-Ledima et des conflits d’usage entre acteurs ...	50
6.5. De l’afroformosa et des conflits autour des quotas d’exportation.....	56
7. CONCLUSION	61
Bibliographie.....	75
Annexe 1	I
Annexe 2	V
Annexe 3	VII

IV. Liste des acronymes utilisés

ACNP –	Avis de Commerce Non Préjudiciable
ACP FLEGT –	Africa, Caribbean, Pacific Forest Law Enforcement, Governance and Trade
AFD –	Agence Française de Développement
ATIBT –	Association Technique International des Bois Tropicaux
CBP –	Congo Basin Programme
CIM –	Commission Interministérielle
CIFOR –	Centre pour la Recherche Forestière Internationale
CITES –	Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore Menacées d’Extinction
DCN –	Direction de Conservation de la Nature
DIAF –	Direction des Inventaires et Aménagement Forestiers
DGF –	Direction de Gestion Forestière
DCVI –	Direction de Contrôle et Vérification Interne
ERC –	Crédit de Relance Economique
FAO –	Organisation pour l’Alimentation et l’Agriculture
FEC –	Fédération des Entreprises du Congo
FIB –	Fédération des Industriels du Bois
FLEG –	Forest Law Enforcement and Governance
FMI –	Fonds Monétaire International
FOB –	Free on Board
FRM –	Forêt Ressources Management
FSC –	Forest Stewardship Council
GEEC –	Groupe d’Etudes Environnementales du Congo
GTZ –	Coopération Technique Allemande
HVC –	Hautes Valeurs de Conservation
IDH –	The Sustainable Trade Initiative
ICCN –	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
MECN-EF –	Ministère de l’Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts

MECN-T –	Ministère de l’Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme
MEDD –	Ministère de l’Environnement et du Développement Durable
NORAD –	Norwegian Agency for Development Cooperation
ODM –	Objectifs de Développement du Millénaire
OHADA –	Organisation pour l’Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OI –	Observateur Indépendant
OIT –	Organisation Internationale du Travail
OLB –	Origine et Légalité du Bois
ONATRA –	Office National des Transports
ONG –	Organisation Non Gouvernementale
PECF –	Programme for the Endorsement of Forest Certification
PFCB –	Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo
PNUD –	Programme des Nations Unies pour le Développement
PUSPRES –	Projet d’Urgence et de Soutien au Processus de Réunification Economique et Sociale
SCIBOIS –	Société Congolaise Industrielle du Bois
SCTP –	Société Commerciale des Transports et Ports
SGS –	Société Générale de Surveillance
SMIG –	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SODEFOR –	Société de Développement Forestier
SOFORMA –	Société Forestière et des Matières Ligneuses Africaines
TFT –	The Forest Trust
TLTV –	Timber Legality and Traceability Verification
UICN –	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UNESCO –	United Nations for Education School and Culture Organisation
USAID –	Coopération Américaine
WCS –	World Conservation Society
WRI –	World Ressources Institute

1. INTRODUCTION

1.1. La thématique

Ce travail part de notre intérêt à étudier la thématique de la gestion durable des forêts de la République Démocratique du Congo dans le cadre pluridisciplinaire des Etudes Africaines.

En effet, la richesse de la forêt congolaise attire depuis plusieurs années l'intérêt de la communauté internationale, qui associe à ce patrimoine des valeurs économiques, sociales et environnementales d'une importance majeure aux échelles nationale, régionale et environnementale.

Cette forêt se revêt aussi d'une importance capitale pour les populations qui y habitent ou qui en retirent l'essentiel de leur subsistance, vu qu'elle leur fournit, entre autres, nourriture, abri, pharmacopée et énergie. D'un point de vue culturel, cette même forêt représente un patrimoine ancestral, notamment en ce qui concerne les lieux de rituel et de culte qu'elle renferme.

A cela s'ajoutent d'autres valeurs identifiées par d'autres parties prenantes, notamment l'Etat congolais, le secteur privé et les institutions de conservation de la nature.

Les différentes perspectives sous lesquelles les différents acteurs regardent ce même patrimoine donnent origine à des visions très distinctes pour son utilisation actuelle et future et mettent en jeu des intérêts divers qui peuvent se compléter ou être conflictuels entre eux.

Depuis plusieurs années que la RDC essaie de développer et mettre en œuvre une gestion durable de ses forêts, avec la contribution de la communauté internationale et dans le cadre d'une démarche participative, elle-même essentielle dans le concept du développement durable que tous prétendent vouloir construire dans le pays. Cependant, les plusieurs actions et réformes mises en marche ne semblent pas aboutir aux résultats voulus.

C'est à partir de cette constatation que nous avons défini la question d'investigation qui nous oriente: pourquoi les stratégies de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts en RDC semblent incapables de produire les résultats attendus? Nous n'avons pas la prétention de répondre de façon intégrale et conclusive, vu que les raisons sont multiples et qu'il est difficile de les inclure toutes dans un travail de cette dimension. Cependant, nous partirons de cinq études de cas pour essayer de lancer des pistes de discussion sur quelques justifications qui nous semblent pouvoir soutenir notre hypothèse selon laquelle les relations impossibles qui se sont créées entre les acteurs empêchent la progression réelle de la réforme dans le pays.

Nous passerons par la discussion de trois autres questions qui sont:

1. Qui veut un développement durable pour les forêts de la RDC?
2. Qui implémente le développement durable des forêts de la RDC?
3. Qu'est-ce qu'un développement durable des forêts de la RDC?

Nous appuierons nos études de cas par un cadre théorique qui complémentera la connaissance pratique et pragmatique que nous avons des situation sur terrain. Nous y inclurons un premier sous-chapitre relatif à l'importance des forêts de la RDC et des raisons qui justifient la préoccupation avec leur protection, ainsi que l'analyse du diagnostic que la Banque Mondiale a élaboré en 2007, au travers son agenda prioritaire (Deubroux, Hart, Kaimowitz, Karsenty, & Topa, 2007); nous y inclurons aussi un deuxième sous-chapitre relatif au concept de certification forestière et aux défis que se lèvent pour son implémentation en RDC.

Les études de cas que nous présenterons par la suite se centrent, justement, dans ces contradictions entre la théorie et la pratique et dans la volatilité normative, qui semblent créer des conflits entre acteurs sur terrain et construire des relations impossibles entre les différents liens de la chaîne qui devait conduire la réforme. Nous avons ainsi décidé discuter:

1. *De comment la confusion législative est à la base des difficultés d'implémentation du Code Forestier*, où nous présenterons le long processus d'élaboration des mesures d'application du Code Forestier et arguerons que l'indéfinition du cadre légal, soumis à des changements permanents, dont la plupart sans application effective sur le terrain ne permet pas la stabilité nécessaire à une évolution correcte et concertée de l'actuation des différents acteurs et crée plutôt un environnement tendant à favoriser les conflits entre parties.

2. *De comment la prétendue réforme de la fiscalité forestière pour relancer le secteur est de plus en plus distante*, où nous discuterons la démarche participative initialement prévue pour cette revue, qui visait une réduction de la pression fiscale et parafiscale permettant une relance économique du secteur privé et, en conséquence, une augmentation de la recette de l'Etat qui contribuerait à que celui-ci puisse remplir ses fonctions sociales de base. Nous y présenterons aussi la situation actuelle et discuterons de la distance entre les intentions et les résultats, vu que la réforme semble plutôt avoir conduit à une explosion du secteur informel.

3. *De la revue légale des titres forestiers – un décret de Washington en dépit des négociations des acteurs sur terrain*. Nous y présenterons la procédure qui a été choisie par les partenaires extérieures pour passer en revue les différents titres

attribués, en annulant ceux qui ne respecteraient pas les exigences légales mais aussi l'actuation peu démocratique de ces mêmes institutions, le caractère plutôt formel de la démarche participative mise en œuvre et la validité de ces options en ce qui concerne la gestion durable.

4. *De la création de la Réserve Tumba-Ledima et des conflits d'usage entre acteurs.* Nous traiterons ici de la création d'une réserve en marge de la procédure légale prévue à cet effet et de comment le non respect de cette procédure a créé des conflits entre les différents utilisateurs de cet espace, conduisant à une situation difficile à régulariser du point de vue légale et à gérer du point de vue social, avec des conséquences négatives pour la réussite du projet de conservation lui-même.

5. *De l'afroformosia et des conflits autour des quotas d'exportation,* où nous présenterons la succession d'évènements et la superposition des régimes légaux nationale et internationale pour discuter de comment l'indéfinition ou la méconnaissance des critères devant conduire l'actuation des différents acteurs donnent, une fois de plus, origine à des situations conflictuelles qui rendent de plus en plus difficile la gestion durable des forêts congolaises.

Nous avons estimé qu'il était judicieux de passer par une contextualisation introductive, qui pourra permettre une lecture plus aisée des chapitres présentés par la suite.

1.2. Le contexte et les bases de la réforme du secteur forestier en République Démocratique du Congo (RDC)

La mise en œuvre de la réforme du secteur forestier en RDC est marquée par la publication de sa Loi de Bases (Présidence de la République, 2002), qui vise traduire, dans la législation et en son application, un modèle de développement qui assure la satisfaction des besoins de la génération présente sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs (World Commission on Environment and Development, 1987). Cette formulation du Rapport Brundtland est d'ailleurs reprise, presque textuellement, dans l'article 2) de la loi.

Au moment de la publication de ce rapport (1987), le pays se désignait encore comme Zaïre et était gouverné par Mobutu, sous un système patrimonial, prédateur de ses ressources naturelles. A ce gouvernement se succèdent les pillages en 1991 et 1993 et deux guerres en 1998 et 2001; tous ces évènements sont dévastateurs en termes sociaux (5 millions de morts), politiques (désorganisation complète de l'Etat), économiques (notamment par la destruction de l'appareil productif et par l'inaccessibilité de larges territoires) et environnementaux

(pillage systématique des ressources naturelles et importante dégradation sous la pression des populations déplacées et des groupes armés). Ce ne sera qu'en 2002 que s'initie un relatif retour à la stabilité, à partir de la signature de l'Accord de Sun City.

Pendant ces années, plusieurs moments importants en rapport avec le concept de développement durable se produisent sur la scène internationale. En 1992 a lieu le Sommet de Rio, d'où est ressorti un ensemble important de documents relatifs à la gestion des ressources naturelles et aux questions environnementales, parmi lesquels l'Agenda 21 ; en 2000 sont accordés les l'Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) ; et en 2002, l'année de la signature de la paix en RDC, a lieu le Sommet de Johannesburg.

Cette brève chronologie veut simplement montrer que le pays connaît un retard d'approximativement 20 ans en ce qui concerne l'implémentation d'un développement durable et qu'il part encore d'un contexte particulièrement difficile, où les populations sont déplacées et luttent quotidiennement pour leur survie dans une économie totalement dévastée. Il importe encore de préciser que l'Est de la RDC n'est jamais réellement sorti de l'état de guerre, dans un massacre continu et silencieux de décennies, où le nombre de morts, blessés, handicapés, orphelins et victimes de violation sexuelle n'arrête, tristement, pas d'augmenter devant la passivité de la communauté internationale.

Suite à l'instabilité politique et institutionnelle que nous venons de décrire, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), ainsi que la plupart des coopérations bilatérales et multilatérales, ont suspendu depuis 1991 toute aide financière à la RDC, alors Zaïre.

A partir de 2001, suite à la promesse d'entendement entre les parties après le décès du alors président Laurent Désiré Kabila, et tenant compte du contexte d'émergence post-conflit, la communauté internationale se met d'accord sur l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité qui permettrait de relancer le pays sur le chemin du développement, ce qui aurait un impact très significatif et pour la population congolaise en particulier, et pour l'Afrique Centrale en général, compte tenu de la dimension du pays, de sa centralité régionale et de l'abondance de ses ressources.

En 2002 se rétablissent, alors, les relations entre les institutions de Bretton Woods et la RDC ce qui permet à la Banque Mondiale de libérer un premier Projet Prioritaire de Récupération, où elle fait mention de l'incapacité des gouvernements congolais successifs à rendre effective la richesse potentielle du pays, soit en la traduisant dans l'amélioration des conditions de vie des populations, soit en décourageant la corruption facilitée par la « malédiction des ressources ». D'après cette institution, « natural resources have long

attracted foreign investors to the DRC and provided a significant proportion of government revenues. They have also led to abuse and corruption on an international scale” (The World Bank, 2002a, p. 3). Ainsi, visant la capacitation du pays pour produire de la richesse, le programme se centre sur deux composantes, dont la première est justement le renforcement et la capacitation des institutions, dans laquelle rentrent la bonne gouvernance et la bonne gestion économique, notamment par l’amélioration de la capacité à générer et à gérer des ressources ainsi que par la résolution des empêchements à l’activité du secteur privé, ce qui passerait par des réformes économiques dument participées et divulguées.

En cette même année (2002), la Banque libère un Crédit de Récupération Economique (The World Bank, 2002b) de USD450.000.000, dont 4% (USD15.000.000) sont exclusivement réservés à la réforme du secteur forestier. En termes généraux, ce processus de réhabilitation vise l’amélioration de la gouvernance économique, notamment par l’amélioration du climat des affaires et par la réduction de la corruption, associées à une meilleure gestion des fonds publics qui puisse permettre l’accès aux services élémentaires de santé, éducation et sécurité au plus grand nombre de citoyens, ceci de façon durable et tout en réduisant la pression fiscale, résultante de la mauvaise gestion. En ce qui concerne la réforme sectorielle, on vise une amélioration de la gouvernance associée à la gestion des forêts et des ressources naturelles, ainsi que l’augmentation de la contribution du secteur forestier à la reconstruction et à la croissance économique du pays, tout en gardant une attitude environnementale responsable, en accord avec la tendance internationale de mise en œuvre d’un développement durable.

La Banque Mondiale considère que cette réforme passe par l’annulation d’un ensemble de concessions forestières, allouées dans un contexte de mauvaise gouvernance. A cette annulation se suivrait un moratoire relatif à l’attribution de nouvelles concessions jusqu’à l’entrée en vigueur de la nouvelle loi, qui traduirait un cadre légal moderne, servant de base à d’autres réformes, et à l’allègement du système fiscal. Ces mesures devaient permettre d’exclure toute possibilité de spéculation de la part des concessionnaires forestiers et de la recherche de rente de la part des fonctionnaires publiques et des autorités politiques.

Le crédit destiné au secteur forestier était conditionné à l’adoption de cet agenda. Le Code Forestier étant publié en 2002, la mauvaise gouvernance étant contrôlée par l’annulation d’un bon nombre de concessions, et les bases de la revue fiscale étant lancées, la Banque a estimé que les conditions exigées étaient réunies en Février 2003, tel que mentionné dans son rapport d’évaluation de l’implémentation du projet (The World Bank, 2004).

Le nouveau Code Forestier adopté, qui marque, comme nous l'avons dit au début, la mise en œuvre de la réforme du secteur forestier du pays, a ainsi fait partie d'un processus beaucoup plus élargi, dont les conséquences nous essaierons de discuter plus loin.

Nous voulons déjà référer ici quelques innovations énoncées par le nouveau texte par rapport à la loi qu'il remplace, un vieux décret du 11 avril 1949 portant régime forestier. Des questions associées à ces innovations seront aussi discutées plus tard.

La première de ces innovations est que la forêt gagne plusieurs dimensions et valeurs, dont il faut tenir compte pour sa gestion. Au lieu de valoriser uniquement les possibilités économiques associées à l'extraction du bois, on tient compte des valeurs environnementales, sociales et culturelles de cet immense patrimoine, ainsi que du droit des communautés locales qui y habitent de participer à sa gestion. Suite à cette valorisation multiple, la surface forestière sera divisée en forêts de conservation, de protection et de production permanente et les concessionnaires seront dorénavant obligés de produire des plans de gestion des superficies dont ils sont attributaires.

L'allocation des concessions forestières se fera par voie d'adjudication, la possibilité de recourir au gré à gré restant très exceptionnelle. Ceci permettra une distribution compétitive et transparente des forêts de production et aura un impact sur la fiscalité, vu que les concessionnaires devront proposer le prix qu'ils sont disposés à payer à l'hectare (taxe de superficie) dans un cadre concurrentiel. Un montant correspondant à 40% de la valeur totale de cette taxe sera rétrocédé aux provinces qui en devront affecter 15% aux territoires d'origine du bois.

Les communautés locales accèdent au droit de gérer elles-mêmes des concessions forestières, ainsi que de participer activement à la gestion des forêts en général; il est institué que la concession de toute forêt est dorénavant soumise à une consultation préalable.

Sur le plan institutionnel, sont créés des cadastres forestiers nationaux et provinciaux, ainsi que des conseils consultatifs, aussi nationaux et provinciaux, des forêts. Il est aussi créée l'obligation de procéder à l'élaboration d'un plan forestier national.

Il est important de préciser ici que la loi de bases se limite à définir les principes généraux de la gestion forestière et ne constitue, en soi, ni une politique, ni un plan forestier, ni un règlement, d'où le besoin de produire les textes fondamentaux et réglementaires y relatifs, auxquels nous dédions un sous-chapitre lors de la présentation des études de cas.

L'article 5 du Code Forestier définit que « Dans le cadre de l'élaboration de la politique forestière nationale, le Ministre implique l'ensemble des acteurs tant publics que privés

concernés, à tous les échelons territoriaux » (Présidence de la République, 2002, p. 10). On estime, ainsi, qu'il est pertinent de procéder à une identification de ces acteurs.

1.3. Les acteurs en présence

L'identification des auteurs associés à la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts en RDC n'est pas simple. En effet, si les textes politiques, légaux et réglementaires suivent ce qui est préconisé dans les fondements du développement durable et identifient l'Etat, le secteur privé et la société civile comme parties prenantes au processus, la déclinaison de cette trilogie dans le terrain devient beaucoup plus compliquée. Nous garderons cependant cette classification de base et essaierons de la préciser autant que possible par rapport à notre contexte, tout en sachant que même ce contexte n'est pas unique et varie considérablement d'un endroit à un autre à l'intérieur du pays.

1.3.1. L'Etat

En commençant par l'Etat, les forêts de la RDC sont sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable. La définition de la politique forestière nationale congolaise revient au Ministre lui même, tant que son exécution revient au Secrétaire Général. Tous les deux sont appuyés par plusieurs conseillers dans des domaines divers (juridique, développement durable, etc.).

Le Ministère compte plusieurs directions, parmi celles qui interviennent le plus dans le secteur forestier sont la Direction des Inventaires et Aménagement Forestier (DIAF), la Direction de Gestion Forestière (DGF) et la Direction de Contrôle et Vérification Interne (DCVI).

La RDC ayant pris l'option de déconcentrer sa politique forestière, le Ministère compte encore avec des agents en province qui rapportent directement au niveau central, comme les coordonnateurs provinciaux et les agents qui travaillent sous leur supervision.

D'un autre côté, la RDC a aussi pris l'option d'adopter une politique de décentralisation, ce qui fait que des gouvernements provinciaux soient élus par la population et comprennent en son sein des Ministères Provinciaux de l'Environnement composés d'un ministre et de plusieurs agents, dont des superviseurs. Les gouverneurs de province ont aussi certaines responsabilités en matière forestière, dont assurer la consultation des communautés, approuver l'affectation des terres et assurer le bon fonctionnement des services cadastraux.

Les lois et règlements partagent les décisions relatives à la gestion forestière entre ces différents niveaux de pouvoir, parfois avec des superpositions et des instructions

contradictoires entre textes, comme nous verrons dans le chapitre relatif à la politique forestière et ses mesures d'application.

Ainsi, parler de l'Etat en termes de politique forestière en RDC ne signifie pas parler d'un acteur mais de plusieurs acteurs qui, souvent, ne communiquent pas entre eux et n'ont pas les moyens de le faire et qui n'ont pas forcément la même vision des choses ni les mêmes intérêts.

1.3.2. Le Secteur Privé

Le secteur privé reste plus simple à définir mais ne constitue pas non plus un acteur unique ni même un groupe uniforme. Conformément, au Code Forestier, deux grandes catégories sont identifiées dès le départ: les exploitants industriels et les exploitants artisanaux. Cette définition pose déjà en soi des difficultés, vu que plusieurs options s'opposent quand au concept d'exploitant artisanal. On considérerait comme artisanal un exploitant qui opérait dans les forêts des communautés locales (un autre concept qui pose problème) avec une scie de long mais on estime maintenant que le recours à des tronçonneuses n'empêche pas la catégorisation en tant qu'artisanal et on juge préférable d'utiliser comme critère la machinerie utilisée pour le débardage des bois.

Les exploitants industriels sont ceux à qui ont été attribuées de concessions forestières et qui doivent disposer d'usines pour transformer les deux tiers du bois qu'ils récoltent en leurs concessions, conformément à l'article 109) du Code Forestier. A l'intérieur de cette catégorie, s'incluent les exploitants engagés vers l'aménagement durable de leurs concessions, et qui se regroupent à la Fédération des Industriels du Bois (FIB), une structure syndicale elle-même engagée sur les principes de la légalité et de la gestion durable; les superficies détenues par les membres de la FIB font de 50.000ha à plus de 2.000.000ha, ce qui fait que même entre ceux-ci il y ait des différences considérables. Dans la catégorie d'exploitants industriels s'incluent aussi tous ceux qui ne se sont pas engagés sur ces principes, malgré qu'ils soient inscrits dans la loi, ou qui, tout en les souscrivant, n'ont simplement pas intérêt d'appartenir à la FIB. Cette structure syndicale est cependant souvent appelée à représenter les industriels de façon générale dans les comités et réunions sur la politique et la gestion forestières de la RDC.

A part ces deux catégories, il opère, cependant, une troisième, communément appelée semi-industrielle, dont l'activité consiste dans des opérations d'exploitation sur des superficies beaucoup plus grandes que celles qui sont accordées par la loi aux exploitants artisanaux et avec des moyens mécaniques plus proches de ceux utilisés par l'exploitation

industrielle. Un arrêté de 2015, relatif à l'exploitation forestière, reprenait des références spécifiques à cette catégorie, en l'institutionnalisant mais n'a été en vigueur que onze jours. Ces exploitants continuent, cependant, opérationnels sur terrain.

Ces trois catégories, qui constituent le secteur privé en RDC n'ont souvent pas les mêmes objectifs ni la même vision de ce que devraient être la politique et la gestion forestières du pays.

On pourrait aussi faire recours à une autre classification pour organiser le secteur privé, qui partage l'exploitation forestière entre légale et illégale. On estime que les volumes la production de bois illégaux en RDC atteignent dix fois les volumes de l'exploitation légale - 5.000.000 m³ contre 500.000m³ - (Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2013), ce qui est sérieusement préoccupant pour les intérêts de toutes les parties aux niveaux national et international.

1.3.3. La société civile

La société civile constitue un cadre complexe par rapport à la politique forestière congolaise et c'est le groupe d'acteurs sur lequel nous allons le plus nous atteler dans cette introduction. Il est dès lors institué par le Code Forestier que participent à la gestion des forêts congolaises les populations riveraines / communautés locales, les représentants des communautés locales et les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Or, cette énonciation apparemment simple garde en soi une multitude de conflits en ce qui concerne la définition des parties prenantes au processus.

Dès lors, les termes communauté locale et population riveraine semblent être utilisés sans distinction; la définition de « communauté locale » dans le texte de base est présentée comme : « Une population traditionnellement organisée sur base de la coutume et unie par liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé » (Présidence de la République, 2002, p. 9); L'Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT) présente comme définition de « population riveraine » : « (...) l'ensemble des groupes décisionnaires dans l'organisation sociale villageoise et la gestion du terroir villageois » (ATIBT, 2005, p. 43).

Ces concepts ont beaucoup évolué dans leur utilisation politique depuis la rédaction de la loi. En effet, les communautés que l'on considérait concernées par l'activité forestière étaient celles dont les villages se trouvent à l'intérieur de la concession forestière et qui pouvaient subir des impacts directs résultants de l'exploitation. Cependant, les impacts ne se

limitent pas aux communautés vivant à l'intérieur des concessions mais à toutes celles qui exercent leurs droits d'usage en son sein ou autour de ses limites.

Une autre question qui pose des difficultés est celle de l'attachement à un terroir déterminé. Dans l'agenda prioritaire que la Banque Mondiale et Centre pour la Recherche Forestière Internationale (CIFOR) ont publié en 2007 (Deubroux, Hart, Kaimowitz, Karsenty, & Topa, 2007), on réfère en note de pied de page que le Code Forestier semble utiliser de façon indistincte les termes « communautés locales », « villages », « communautés riveraines » et « communautés vivant à l'intérieur de la forêt », visant inclure ici les droits des peuples autochtones qui ne sont jamais mentionnés dans la loi.

Or, le fait que les peuples pygmées n'aient souvent pas d'attachement à un terroir déterminé rend difficile son inclusion dans la définition légale. La vie de ces peuples est pourtant totalement dépendante de la forêt pour la satisfaction de leurs besoins essentiels, en termes d'alimentation, abri, pharmacopée, énergie ainsi que pour leur existence culturelle et rituelle. Il est donc impératif qu'ils participent dans la gestion forestière et dans la prise de décisions qui peuvent affecter non seulement leur quotidien mais leur survie. Il reste, pourtant, à savoir comment cette participation peut effectivement avoir lieu.

Les droits des peuples indigènes, au sens large, sont actuellement, reconnus par la communauté internationale. En 1997, l'Organisation Internationale du Travail (OIT), dans sa Convention sur les Peuples Indigènes et Tribaux, reconnaît « the aspirations of indigenous peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the frameworks of the states in which they live » (OIT, 2011).

Ils sont aussi reconnus par la législation nationale congolaise dès le niveau constitutionnel. Cependant, leur participation effective dans la gestion forestière est très limitée parce que leurs droits légaux ne sont, en général, pas reconnus par les autres communautés.

« D'un point de vue légal, les Pygmées sont des citoyens égaux aux autres Congolais. Néanmoins dans la plupart des cas, ils ne jouissent pas du même accès à la terre et aux ressources que les autres groupes, ni des mêmes droits, ni de la même influence, ni des mêmes capacités organisationnelles, techniques et économiques. Peu de Mbuti, Aka, Twa et Cwa occupent des postes de fonctionnaires, et leurs chefs traditionnels sont rarement reconnus par le gouvernement. Ils sont souvent marginalisés dans les conseils locaux et autres instances décisionnelles » (Deubroux, Hart, Kaimowitz, Karsenty, & Topa, 2007, p. 11)

Cette marginalisation se traduit souvent en vraie exclusion, lorsque les communautés locales refusent la participation des autochtones dans les réunions, de la même façon qu'elles refusent qu'ils habitent à l'intérieur du village ou que leurs enfants fréquentent l'école. Ainsi,

- en milieu forestier, les peuples indigènes ne sont pas admis au cadre participatif local, ce qui conduit à les consulter séparément. N'étant pas possible de réunir les parties prenantes dans des prises de décision communes, on risque que les décisions prises soient contradictoires ou incompatibles, créant d'avantage de tensions et de conflits;

- dans la capitale et notamment au niveau de l'administration centrale, le concept du politiquement correct prend le devant et les peuples autochtones participent dans les réunions ; cependant, à ce niveau, un autre problème se pose, celui de la capacitation. Exclus de l'enseignement et marginalisés dans leur droit d'accéder à la parole, ils se limitent souvent à assister aux réunions au lieu d'y participer. Leur représentation formelle dans le processus est assurée mais leur intervention reste inexistante;

- en ce contexte, quelques représentants de ces peuples qui arrivent à se distinguer en matière de capacité de discussion et d'intervention publique ont créé des organisations de défense de droits des peuples autochtones, fréquemment financées par la communauté internationale ou par de grandes ONG. Ce besoin de financement externe les oblige à poursuivre l'agenda de bailleurs, empêchant, encore une fois, les peuples eux-mêmes de faire entendre leurs voix. De notre expérience personnelle, ces voix iraient moins dans le sens de la conservation et de la manutention du *statu quo* et plus vers la citoyenneté de plein droit et l'accès aux droits humains fondamentaux comme le travail, l'éducation, l'habitation mais aussi la propriété et l'ascension sociale.

Les ONG sont aussi un groupe d'acteurs assez divers en RDC. Les grandes ONG environnementales internationales y sont présentes, dont notamment Greenpeace, Fonds Mondial pour la Nature (WWF), Rainforest Alliance, World Conservation Society (WCS), etc. ainsi que des ONG nationales, de dimensions et capacités variables, tant par rapport aux moyens financiers et matériels dont elles disposent que par leur connaissance des sujets qu'elles traitent et leur capacité à se faire entendre.

Sont présents aussi des plateformes de concertation regroupent plusieurs ONG (Réseau des Ressources Naturelles, par exemple), voire plusieurs acteurs (Coalition nationale contre

l'exploitation illégale du bois en RDC), ainsi que des partenariats au niveau régional, comme le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC).

En ce qui concerne les ONG internationales, par définition, quelques unes ont comme objectif la dénonciation de politiques et comportements qu'elles considèrent dommageables ou illégaux, tant que d'autres cherchent plutôt à jouer une fonction facilitatrice et conciliatrice entre les différentes parties prenantes :

« In the organizations' histories, some differences are clear: Greenpeace has primarily been a campaigner while WWF presides over conservations projects. In class, we talk about Greenpeace trying to convince others to deliver the public good while WWF works directly on providing the public good (...) In garnering people support, Greenpeace encouraged people to protest against governments while WWF looked for ways to work with governmental representatives” (Gilbert, 2008).

En ce contexte, le WWF est effectivement la grande ONG qui assure la connexion entre les financements reçus de l'extérieur et l'implémentation de projets, dont la dynamisation et la formation des ONG environnementales nationales qui opèrent dans le domaine de la forêt et qui sont, comme nous l'avons dit, souvent regroupées en plateformes. Même si ce fonctionnement a permis la disponibilité de ressources pour la réalisation de missions et s'il a permis d'un peu structurer la société civile nationale, il soulève des questions de légitimité, vu que les financements obtenus sont destinés à des projets prédéfinis par les bailleurs, ce qui limite le champ d'action des organisations et ne correspond forcément pas ni aux attentes des populations ni aux besoins réels du pays par rapport au secteur forestier.

1.3.4. Les agents de la conservation

Nous avons pris l'option de réserver un point aux agents de conservation, en les excluant et de l'Etat et de la Société Civile, bien qu'ils constituent, en effet, un mélange des deux, auxquels peuvent encore s'ajouter les coopérations bilatérales, l'Union Européenne, l'Unesco, le secteur privé et d'autres partenaires.

En effet, la responsabilité de la conservation en RDC revient à l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), une entreprise publique à caractère technique et scientifique dotée de personnalité juridique propre et d'autonomie de gestion financière, ayant comme mission la gestion et la conservation de la biodiversité congolaise dans les aires protégées, la promotion de la recherche scientifique et le développement de l'éco-tourisme dans le cadre de la conservation (Virunga National Park).

Ceci dit, l'ICCN ne dispose pas des moyens nécessaires pour la réalisation de sa mission et les activités de conservation sont appuyées, voire promues, par un ensemble d'acteurs nationaux et internationaux, selon les projets en cause, notamment par les concessionnaires forestiers dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'aménagement des superficies sous leur gestion et des projets de certification des productions forestières.

Il est important de préciser que la RDC est classée comme cinquième pays plus riche en diversité animale et végétale, disposant de la plus grande biodiversité d'Afrique et de milliers d'espèces endémiques (Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme & PNUD, 2012, p. 28) et que le pays a une superficie de 2.344.858 km², dont 68% sont recouverts de forêts, ce qui rend les activités de conservation particulièrement importantes et complexes.

1.3.5. Les bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds constituent un acteur important dans le cadre de la réforme forestière, surtout la Banque Mondiale. Nous avons vu que le contexte se veut participatif, cependant cette participation reste limitée aux possibilités accordées par la conditionnalité des bailleurs.

Le fait que les financements pour les activités en rapport avec la forêt proviennent de fonds de la Banque Mondiale ou des coopérations bilatérales (Agence Française de Développement, Coopération Norvégienne, GTZ, UASAIID) préalablement affectés à des projets précis, qui sont ceux qui correspondent à leurs perspectives de développement et aux attentes de leurs électeurs, n'est pas simple à gérer.

Nous reviendrons plus loin sur la question de la conditionnalité et les difficultés qui surgissent dans l'implémentation de projets définis à partir de l'extérieur, sujet qui a, d'ailleurs, déjà fait l'objet de beaucoup d'études et analyses. Nous voulions, à ce niveau introductoire, nous limiter à identifier les bailleurs de fonds en tant qu'acteurs à part entière, voire prépondérants, de la réforme forestière en RDC et justifier cette option :

« in many situations, donors consider themselves one of the major “stakeholders” in the planning process and thus take an active role in consultations, injecting their own views of what is “realistic” and what is “best practice” on a process advertised as allowing local actors to develop their own solutions » (Fraser & Whitfield, 2009, pp. 77-107).

1.3.6. Les experts, consultants, bureaux d'études et observateurs indépendants

La RDC n'avait, et n'a toujours pas ni les ressources humaines, ni les capacités techniques pour entreprendre une réforme de cette envergure. Ainsi, avec les projets, arrivent les experts

dans les divers domaines nécessaires à la gestion forestière durable, les consultants et les bureaux d'études pour la définition de normes et la mise en place des dispositions légales et réglementaires.

Le climat de suspicion par rapport à la profession forestière et à l'administration congolaise a renforcé le besoin d'avoir recours à des observateurs indépendants pour accompagner plusieurs processus. Les observateurs indépendants constituent une figure qui n'est pas exclusive à la RDC et qui est d'ailleurs à saluer quand elle sort spontanément de la société civile, qui surveille le respect de ses droits et de la loi. Cependant, ici on a recours à des observateurs indépendants qui assument plutôt le rôle de consultants dans les processus et qui peuvent même les conduire sans qu'ils aient pourtant, officiellement, voix délibérative.

Cette multitude d'acteurs en présence crée un risque assez élevé de conflits entre les différentes parties prenantes et augmente pour certains la difficulté à se faire entendre. Nous essaierons de discuter en ce travail certaines relations impossibles, qui partent des points décrits dans cette introduction, créant des conflits associés à la mise en œuvre d'une gestion durable en RDC et essaierons d'évaluer jusqu'à quel point ces relations rendent impossible le succès de la réforme elle-même.

2. METHODOLOGIE

L'intérêt à étudier ce thème a surgit de notre métier en rapport avec la gestion durable dans une entreprise forestière en RDC et ce travail sera, inévitablement, influencé par cette perspective. Ainsi, quelques situations décrites et discutées, ainsi que quelques données analysées, proviennent de sources directes et non publiées. Il ne s'agit pourtant pas d'une défense de la profession mais simplement d'une tentative d'élargir le regard sur l'influence de chacun des acteurs.

Au long de la première année de ce masters en Etudes Africaines et de la fréquence d'un masters en Citoyenneté Environnementale et Participation à Universidade Aberta, nous avons élaboré des travaux préparatoires sur la thématique forestière en RDC, auxquels nous faisons ici recours. Nous essaierons de trouver les fondements théoriques de ce travail dans des études académiques et techniques produites sur les thèmes en discussion, souvent centrées sur d'autres pays du Bassin du Congo ou d'autres pays tropicaux pas forcément africains.

La question d'investigation qui nous oriente est : pourquoi les stratégies de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts en RDC semblent incapables de produire les résultats attendus? Nous n'avons pas la prétention de répondre de façon intégrale et conclusive, vu que les raisons sont multiples et qu'il est difficile de les inclure toutes dans un travail de cette dimension. Cependant, nous partirons de cinq études de cas pour essayer de lancer des pistes de discussion sur quelques justifications qui nous semblent pouvoir soutenir notre hypothèse selon laquelle les relations impossibles qui se sont créées entre les acteurs empêchent la progression réelle de la réforme dans le pays.

Nous passerons par la discussion de trois autres questions qui sont:

1. Qui veut un développement durable pour les forêts de la RDC?
2. Qui implémente le développement durable des forêts de la RDC?
3. Qu'est-ce qu'un développement durable des forêts de la RDC?

Pour la réalisation de ce travail, nous passerons par la revue bibliographique d'un ensemble de textes théoriques et techniques en rapport avec le développement durable, la gestion durable des forêts tropicales, la certification forestière et les droits des communautés locales et des peuples autochtones.

Nous nous attèlerons aussi à la revue des textes légaux publiés dans le cadre de la législation forestière, notamment du Code Forestier et de ses mesures d'application mais aussi d'autres textes fondamentaux associés à la protection de l'environnement, ainsi qu'aux guides

opérationnels publiés dans le cadre de la réglementation de l'aménagement et de la gestion forestiers.

Nous chercherons à réunir un ensemble significatif de rapports de sources diverses et des articles de presse publiés au long de ces dernières années, ainsi que des documents non publiés auxquels, tel qu'expliqué avant, nous avons accès dans le cadre de notre métier. Pour cela, nous ferons recours à plusieurs sources, dont la publication en ligne du journal officiel (<http://www.leganet.cd/Legislation/Tables/forets.htm>), nos archives personnelles, des recueils de textes (http://www.abcg.org/action/document/download?document_id=29) et nous avons eu la collaboration de la Fédération des Industriels du Bois (FIB), qui a partagé avec nous des textes gardés dans ses archives dont deux non publiés (arrêtés ministériels 027 et 028 du 14 et 15 juillet 2006, respectivement), qui ont cependant été en vigueur pendant une certaine période.

Ainsi, nous prétendons cadrer nos études de cas par une fondation théorique solide qui complémentera la connaissance pratique et pragmatique que nous avons des situation sur terrain.

Nous inclurons dans le cadre théorique un premier sous-chapitre relatif à l'importance inestimable des forêts de la RDC et des raisons qui justifient la préoccupation avec leur protection, en suivant l'analyse du diagnostic que la Banque Mondiale a élaboré en 2007, au travers son agenda prioritaire (Deubroux, Hart, Kaimowitz, Karsenty, & Topa, 2007); nous y inclurons aussi un deuxième sous-chapitre relatif au concept de certification forestière et aux défis que se lèvent pour son implémentation en RDC.

Les études de cas que nous présenterons par la suite se centrent, justement, dans ces contradictions entre la théorie et la pratique, et dans les changements constants des règles du jeu, qui se traduisent, à notre avis, dans des conflits entre acteurs sur terrain et dans des relations impossibles entre les différents liens de la chaine qui devait conduire la réforme. Nous avons ainsi décidé discuter:

1. De comment la confusion législative est à la base des difficultés d'implémentation du Code Forestier;
2. De comment la prétendue réforme de la fiscalité forestière pour relancer le secteur est de plus en plus distante ;
3. De la revue légale des titres forestiers – un décret de Washington en dépit des négociations des acteurs sur terrain ;
4. De la création de la Réserve Tumba-Ledima et des conflits d'usage entre acteurs;
5. De l'afroformosa et des conflits autour des quotas d'exportation.

5. CADRE THÉORIQUE

Ce travail cherche à contribuer à la réflexion sur la gestion des forêts de la RDC et sur la façon dont les relations qui s'établissent entre les différents acteurs risquent de rendre impossible la construction d'un développement réellement durable, tel que prétendu par les réformes des secteurs extractifs en général et celle du secteur forestier en particulier.

Ceci nous amènera à discuter des questions générales, insérées dans une réflexion plus globale, associée à la gouvernance et au concept de démocratie, tel que nous le concevons et qui traversent, en nos jours, les différents quadrants de la société. José Saramago, écrivain, prix Nobel de la Littérature a écrit que :

« Aujourd'hui, nous discutons Dieu, nous discutons la patrie, et nous ne discutons pas la famille parce qu'elle même est en train de se discuter. Mais nous ne discutons pas la démocratie. Or, je dis: discutons-la, messieurs, discutons-la à toutes les heures/à tout moment, discutons-la dans tout les *fora*, parce que si nous ne le faisons pas à temps, si nous ne découvrons pas la façon de la réinventer, oui de la réinventer, ce ne sera pas seulement la démocratie qui sera perdue mais aussi l'espoir de voir respectés, un jour dans cette malheureuse planète, les droits de l'Homme¹ » (Saramago, 2015).

En effet, la notion de démocratie représentative, appliquée soit aux systèmes politiques nationaux, soit aux *fora* où sont représentées les communautés, soit aux ONG qui représentent les intérêts de la planète dans la défense de l'environnement, soit encore aux syndicats qui représentent travailleurs et entreprises, constituent des moyens de délégation de pouvoirs, d'exercice limité des droits et devoirs de citoyenneté, ce qui peut se traduire de plusieurs façons, dont la perte de pouvoir ou le refus de responsabilités. En son texte, Saramago défend encore que le vrai pouvoir revient aujourd'hui au pouvoir économique transnational et pluri continental, qui, lui, n'a reçu mandat de personne et n'est pas démocratique du tout.

Pour l'auteur:

« (...) la question centrale de n'importe quel type d'organisation sociale humaine, de laquelle découlent toutes les autres et pour laquelle, plus tôt ou plus tard, toutes finissent par contribuer, c'est la question du pouvoir et le principal problème théorique et pratique auquel nous nous confrontons sera le besoin d'identifier qui le détient, de

¹ Notre traduction

rechercher comment il l'a obtenu, de vérifier l'usage qu'il en fait, les moyens dont il se sert et les fins qu'il vise » (idem).

Or, curieusement le Pape François en son Encyclique *Laudato Si* affirme :

« le XXIème siècle, alors qu'il maintient un système de gouvernement propre aux époques passées, est le théâtre d'un affaiblissement du pouvoir des États nationaux, surtout parce que la dimension économique et financière, de caractère transnational, tend à prédominer sur la politique » (François I, 2015).

Ainsi, les questions de pouvoir dépassent le cadre de la légitimité nationale des représentants élus ou choisis pour atteindre un niveau transnational où elles sont dominées par les forces de la finance et de l'économie.

Si on se centre maintenant en Afrique, comme nous l'avons vu, dans les années 80 « virtually every country in the continent entered into negotiations with international financial institutions » (Woodhouse, Bernstein, & Hulme, 2000). Or ces négociations impliquaient, comme on l'a aussi souligné, des conditionnalités, fondées sur la perspective occidentale du développement et de la modernité : « The dominant narratives of modernization and development are generated by models of capitalism that yield particular concepts of rationality, efficiency, productivity and so on » (Bernstein & Woodhouse, 2000, p. 196).

Le paradigme du Washington Consensus qui a soutenu les politiques d'ajustement structurel depuis les années 1980 défendait le besoin d'ouvrir les économies nationales aux marchés globaux et ce, contrairement à ce qui était défendu avant, dans une perspective qui ne tenait pas compte de l'analyse historique. On se centrait dans la croissance économique, mesurée par l'évolution du Produit Interne Brut (PIB), et on travaillait sur base de la conditionnalité, dont les règles étaient définies et leur implémentation dirigée par des experts extérieurs (Gore, 2000).

La perspective du développement humain, qui arrive après, défendra que la pratique du développement doit chercher plutôt à améliorer les conditions de vie des personnes, en se fondant sur la participation et le partenariat entre pays donateurs et receveurs. L'objectif de réduire la pauvreté devient primordial mais les caractéristiques centrales du paradigme de développement ne changent pas beaucoup (idem).

Dans la fin des années 1990, Joseph Stiglitz présente le besoin d'un post Washington Consensus, arguant que les actions devaient être centrées dans la qualité de vie des populations et dans la « promotion d'un développement équitable, durable et démocratique (...) le changement ne devait pas être imposé par l'extérieur, plutôt requérant appropriation, participation, partenariat et construction de consensus » (ibidem, pp. 799-800). Cette stratégie

passer forcément par la promotion du capital humain, par l'implémentation conjointe d'une politique environnementale, par l'investissement et le transfert de technologie mais il ne sera pas forcément simple à équilibrer la protection de l'environnement et l'augmentation réelle de la participation parce que toutes les parties prenantes n'auront pas la même perception de ce qui devra être protégé. (Stiglitz, 1998)

Ces changements ont fait évoluer les politiques de la Banque Mondiale de l'Ajustement Structurel aux Programmes Prioritaires de Lutte contre la Pauvreté où l'appropriation des pays receveurs devient centrale. Cependant, cette appropriation peut être comprise de différentes façons, et la volonté des pays donateurs à coordonner les réformes qu'ils financent n'a pas fondamentalement changé. « Two competing and potentially contradictory concepts coexist: ownership as commitment to policies, however they were arrived at; and ownership as control over the process and outcome of choosing policies » (Whitfield & Fraser, A., 2009, p. 3).

Dans *Conflicts Over Natural Resources on the Global South – Conceptual Approaches*, on identifie trois grands groupes de causes de conflit, qui ne s'excluent pas entre elles :

- les ressources elles-mêmes ;
- les tensions sociales ;
- les insuffisances dans l'encadrement institutionnel.

Les auteurs estiment que les ressources deviennent une source de conflits, d'un côté parce qu'elles se raréfient, or qu'elles sont nécessaires à la survie du Sud Global, et, d'un autre parce que le déséquilibre de pouvoirs entre les différents acteurs crée un climat de suspicion, les plus privés doutant de la possibilité de solutions justes et équitables :

« Not only does power imbalance often lead to relative deprivation of some countries, regions or groups, it may also be resented for its own sake and sound in the way of conflict resolutions because the deprived parties may doubt the possibility of a fair outcome (...) particular groups claim territories and natural resources as their own, to the exclusion of others » (Bavink, Mostert, & Pellegrini, 2014, p. 6)

Le fait que les droits de propriété soient généralement complexes et que l'on doive faire face à des systèmes de pluralisme légal rendent encore plus difficile la construction de la confiance nécessaire à la prétendue gouvernance collaborative.

Le concept de développement durable a lui-même évolué depuis le rapport Brundtland et beaucoup a déjà été écrit à ce sujet. En effet, la définition du Rapport Brundtland, selon laquelle le développement durable est le « développement qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les

leurs », énonce déjà que les besoins changent, évoluent et l'on doit se poser la question de comment ces besoins sont définis en différentes cultures, liant la question de la durabilité à celles de l'identité et des droits humains. (Redclift, 2002)

En se référant à la République Démocratique du Congo en particulier, la question des programmes imposés par l'extérieur devient extrêmement complexe, compte tenu des difficultés structurelles et contextuelles de gouvernance et de gestion du pays. Quand la communauté internationale définit des modèles qui supposent la participation de toutes les parties prenantes, elle le fait en partant du principe que les programmes proposés sont les meilleurs aussi bien pour le pays que pour les populations, sans tenir compte de toute possibilité alternative qui serait, éventuellement plus en accord avec les besoins et les attentes des acteurs locaux. « many proposals for policy and institutional reform on environmental management in Africa rest on typically idealized versions of <community> or the imposition of externally derived models of <good governance> as part of aid conditionality, or perverse combination of both » (Woodhouse, Bernstein, & Hulme, 2000).

En ce qui concerne le contexte légal, plusieurs couches se superposent dans le cadre de la gestion des forêts tropicales congolaises. Le droit international, les conventions ratifiées par le pays aux niveaux international et régional, le droit congolais lui-même, les droits coutumiers et les normes de gestion durable doivent s'articuler dans un contexte qui n'est déjà pas uniforme et où chacun des acteurs peut avoir, et a souvent, des intérêts différents à défendre.

La question des droits de propriété complexifie encore ce contexte légal, vu que le droit administratif définit l'Etat comme seul propriétaire du sol et du sous-sol, le droit coutumier estime que les communautés ou les familles (en fonction de la région où on se trouve) sont gardiennes de la forêt dont elles sont tributaires et le Code Forestier définit que les droits sur la forêt reviennent au concessionnaire qui reçoit la responsabilité de gérer la surface qui lui est accordée par un contrat signé avec l'Etat. Ainsi, « multi-layered competing claims can arise from the history of property rights associated with changing administrative boundaries » (Bavink, Mostert, & Pellegrini, 2014, p. 7).

Comme si cette multitude d'éléments n'était pas encore assez confuse, les lois nationales et les normes de gestion durable n'arrêtent pas d'évoluer et ne constituent pas un encadrement stable ou un point de départ sûr. Cette confusion normative n'est pas favorable aux relations entre acteurs, surtout si l'on tient compte du déséquilibre de pouvoirs et des intérêts divergents mentionnés plus haut.

Ainsi,

« the most striking problem today is the powerlessness of stakeholders to influence Congo's unmanageable political landscape. International partners design, fund and carry out programmes whose evaluations reveal a startling degree of inefficiency. The gap between strategies and impacts remains wide » (Trefon, 2011, p. 125).

Nous dirions que l'appropriation ne dépasse pas le niveau de l'acceptation et que la réforme tant annoncée ne se traduit pas dans les résultats escomptés, mais encore qu'elle ne sort souvent pas d'un cercle limité d'acteurs qui sont obligés de suivre les règles.

A tout cela, s'ajoutent les questions majeures de l'incapacité et du manque de volonté de l'Etat congolais pour effectivement mettre en œuvre les réformes qu'il souscrit ou auxquelles il s'engage. « The whole spectrum of partners (...) persists in wanting to transform a political establishment that opposes change and in trying to develop a deprived population that has not been consulted » (Trefon, 2011, p. 126). A l'insuffisance de moyens humains et matériels pour implémenter et superviser l'application de la loi sur terrain s'ajoute le fait que certains agents de l'Etat utilisent les possibilités qui se leur présentent pour en tirer du profit personnel, et ce, toujours, au détriment des populations : « Elected officials share, dispute and manipulate democratic dividends with little consideration for the needs of ordinary people, who are kept outside the political arena » (idem).

Une longue distance va entre la publication d'une loi ou d'un cadre normatif, qui résultent des pressions externes ou d'un cadre pur de conditionnalité, et son application effective sur terrain. Nous verrons par la suite comment les programmes définis par la Banque Mondiale, après qu'elle ait considéré le secteur forestier assaini et la réforme fiscale mise en marche, peinent encore à voir la lumière du jour, plusieurs années après leur traduction légale. Dans l'Agenda Prioritaire, la Banque considérait que l'Etat avait mis en place des mesures de nature corrective, préventive ou de fondation qui requéraient « de la volonté politique, plus que des moyens financiers ou des capacités techniques » (Deubroux, Hart, Kaimowitz, Karsenty, & Topa, 2007, p. XII). En effet, pour que ces réformes puissent atteindre les résultats souhaités par ceux qui les ont conçues, « a functioning state must be able to enforce laws, secure property rights and enforce contracts, as well as possess the fiscal capacity to raise revenues and provide public good » (Murshed, 2014, p. 40). Or, aucune de ces conditions ne se vérifie en RDC.

5.1. Les forêts de la RDC et l'Agenda Prioritaire de la Banque Mondiale

La forêt de la RDC est la deuxième plus grande forêt tropicale au monde, portant sur approximativement 145 millions d'hectares, dont 86 millions de forêts denses humides.

Caractérisée par une très forte hétérogénéité, elle a cependant un faible niveau de production moyen (Chezeaux, 2003).

Comme nous l'avons dit avant, cette forêt a des valeurs multiples aux niveaux local, national, régional et mondial et attire des intérêts très divers, qui peuvent se compléter mais aussi être concurrentiels ou même contradictoires.

Pour 3.000.000 de congolais, la forêt constitue la seule assurance de la survie quotidienne, qui leur fournit abri, nourriture, énergie, pharmacopée et qui est simultanément lieu de rencontre avec le sacré et lieu de culte ancestral.

Dans le cadre du développement durable, on prétend que ces multiples valeurs soient protégées en même temps que l'on cherche à faire de l'exploitation forestière un des piliers de la croissance économique congolaise et ce sont ces deux objectifs qui ont guidé l'élaboration de l'agenda prioritaire élaborée par la Banque Mondiale et le CIFOR en 2007.

On notera ici l'essentiel de cet agenda, en tant que diagnostic ou portrait statique de la vision de la Banque Mondiale sur la forêt congolaise en 2007. Nous ne chercherons pas à établir des points de contact avec la situation actuelle, ni à analyser les faits ou à exprimer notre opinion par rapport aux constats énoncés, ce que nous ferons par la suite, dans les chapitres suivants.

En lisant l'Agenda Prioritaire, même si l'on assume d'emblée que « la vision à long terme pour la gestion des forêts congolaises est encore en gestation » (Deubroux, Hart, Kaimowitz, Karsenty, & Topa, 2007, p. X) et qu'il n'existe pas « un modèle unique auquel la RDC puisse se référer » (idem, p. XI), on identifie les éléments principaux qui doivent y prendre part :

- fourniture de services environnementaux ;
- approvisionnement des marchés locaux et internationaux en divers produits forestiers de façon durable ;
- usage par les communautés locales, dont les droits traditionnels doivent être traditionnellement reconnus ;
- contribution à la création d'emplois et à la reconstruction du pays.

On y identifie aussi certaines difficultés de mise en œuvre :

1. On considère que les projets de conservation sont avantageux à plusieurs égards et, surtout, parce qu'ils permettent de laisser toute possibilité en ouvert. Cependant le problème majeur du financement se pose, bien comme l'inexistence d'alternatives pour la survie des populations qui dépendent de la forêt pour se nourrir. La RDC possédant plus de sites naturels que tout le reste de l'Afrique,

« la majorité, sinon la totalité des parcs et réserves sont réduits à des "parcs à papier", menacés par le braconnage, l'exploitation minière, l'exploitation du bois et les empiètements » (p.XIII)

2. Pour ce qui est de la production industrielle du bois, on estime que l'héritage du passé est lourd et qu'il n'a pas vraiment contribué à l'amélioration des conditions de vie ni de l'économie nationale, raisons pour lesquelles la nouvelle politique de gestion devra être très sélective. On se centre sur la conviction que les concessions attribuées jusqu'en 2002 avaient un intérêt essentiellement spéculatif et qu'elles deviendraient, de par les conditions qui ont mené à leur attribution, sources de conflit, servant surtout des intérêts personnels.

3. En ce qui concerne les modèles d'extraction à petite échelle, on estime que, s'ils ne sont pas dument réglementés et encadrés, ils risqueraient de créer des risques environnementaux, économiques et sociaux à moyen terme, vu qu'ils tendraient à atteindre des dimensions industrielles.

4. Pour les usages non extractifs, les connexions entre l'offre et la demande de services environnementaux restent à établir au travers l'établissement de systèmes de financement qui pourraient amener des bénéfices à la RDC.

5. Finalement, l'écart existant entre les politiques et les pratiques forestières risque d'anéantir les avantages préconisés par la réforme elle-même.

Dans ce contexte, on considère comme mesures prioritaires, « en cohérence avec la stratégie forestière de la Banque Mondiale » (p. XV) :

- d'achever le processus d'assainissement des anciennes concessions qui sont passées en 2002 de 43,5 à 20,4 millions d'hectares et de maintenir le moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions forestières jusqu'à ce que « des standards satisfaisants d'aménagement et de gouvernance soient atteints dans les concessions existantes » (p. XV) ;
- d'appliquer les mesures fiscales prévues, visant un abaissement de la pression fiscale et une égalité de traitement entre les opérateurs, mais aussi de dissuader la spéculation et de sécuriser les recettes ;
- de réguler la filière, en contrôlant l'exploitation sur terrain, en rétrocedant 40 pour cent de la taxe de superficie aux provinces et aux territoires d'origine du bois, conformément à ce qui est préconisé par le Code Forestier, en mettant en place un système d'attribution transparent et en mettant en œuvre les plans d'aménagement et les clauses sociales du cahier des charges ;

- de mettre en œuvre une vision multifonctionnelle de la forêt, en commençant par le zonage participatif et en promouvant les usages non extractifs de la forêt, trouvant des mécanismes de financement pour les parcs et les réserves, réhabilitant les aires protégées et préservant la biodiversité, notamment à l'intérieur des concessions forestières, dessinant des programmes prioritaires pour les différents écosystèmes et développant la foresterie communautaire et les petites entreprises familiales.
- De procéder à une réforme institutionnelle et à la capacitation des différents acteurs.

En ce qui concerne les obstacles et les conflits, passés ou prévus, cet agenda identifie plusieurs sources et types possibles. Dès lors, on énonce les conflits entre entreprises forestières et communautés locales, peut-être ceux qui ont plus de visibilité et qui attirent plus d'intérêt. Ces conflits seraient fondés sur l'insuffisance des actions des entreprises en faveur des communautés locales (paiement de taxes, emploi, transport) mais aussi par l'incertitude dans laquelle vivent les entreprises suite à la fluctuation des règles et des exigences des communautés.

On estime qu'il y a un risque sérieux que les politiques ne soient pas implémentées par manque de capacité des agents sur terrain. Le retour d'un climat de paix et de stabilité pourra, dans une situation paradoxale, favoriser la croissance démographique et le développement d'infrastructures, conduisant à une augmentation de la production agricole et de bois, ainsi que des aires vouées à ces activités, ce qui conduira à une augmentation du taux de déforestation, limité à 0,4% pendant les années de guerre.

Les différents produits forestiers que la population utilise pour sa vie, et survie, quotidienne risquent aussi de constituer des sources de conflits, tenant compte des limites imposées par des actions de gestion et conservation qui rentrent en conflit avec les besoins immédiats des personnes. On identifie comme causes majeures de la déforestation l'agriculture sur brûlis et les besoins en bois énergie (80% de l'énergie utilisée en RDC provient du bois) mais on sait aussi que les populations n'ont pas d'alternatives et que les besoins alimentaires ont tendance à augmenter, accompagnant la tendance de croissance démographique. Les impositions associées à la gestion des aires de conservation peuvent créer des situations conflictuelles dans l'utilisation de l'espace. Les mêmes questions se posent par rapport aux produits forestiers non ligneux, à l'exploitation artisanale et à la chasse.

Pour terminer, la démarche participative demande l'intervention de tous dans les *fora* en rapport avec la gestion forestière or, la situation des peuples autochtones par rapport aux communautés bantous fait qu'il leur soit difficile de faire entendre leur voix.

5.2. La certification forestière

La certification forestière consiste dans un processus où les entreprises se font auditer par une tierce partie indépendante par rapport au respect d'un référentiel donné. Il y a plusieurs schémas de certification utilisés en Afrique, les plus connus étant ceux promus par le *Forest Stewardship Council* (FSC) et ceux promus par le Bureau Veritas, dénommés *Origine et Légalité du Bois* (OLB). Souvent utilisés aussi sont le *Timber Legality and Traceability Verification* (TLTV), promu par la Société Générale de Surveillance (SGS) et le *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (PEFC), le plus grand schéma de certification du monde.

Ces différents schémas proposent des référentiels en rapport avec la gestion durable des forêts et avec la traçabilité du bois. Le référentiel de Gestion Forestière décline toujours en principes les exigences en rapport avec les trois piliers du développement durable. Le référentiel FSC étant le plus reconnu, on se basera sur sa déclinaison pour effectuer l'analyse prétendue ici.

Dans son site Web, le FSC affirme que : « The FSC Principles & Criteria (P&C) describe the essential elements or rules of environmentally appropriate, socially beneficial and economically viable forest management » (Forest Stewardship Council). Les dix Principes du FSC sont globaux, c'est à dire ils ne changent pas d'un pays à un autre, les standards régionaux et nationaux pouvant varier uniquement pour les critères et les indicateurs. Ces principes sont :

1. La conformité avec les lois et les principes du FSC ;
2. Le respect des droits de propriété et d'usage ;
3. Le respect des droits des peuples indigènes ;
4. Les relations avec les communautés et les droits des travailleurs ;
5. Le maintien des bénéfices de la forêt ;
6. L'impact environnemental ;
7. Le plan d'aménagement ;
8. La surveillance et l'évaluation ;
9. Le maintien des Hautes Valeurs de Conservation
10. Les plantations

Ces principes seront, cependant, remplacés par un nouveau référentiel qui est actuellement en processus de consultation publique. La RDC n'a pas encore été en mesure de produire à référentiel national par rapport aux principes qui seront bientôt remplacés. Nous déclinons ci-dessous la nouvelle liste de principes, en faisant quelques commentaires sur chacun d'entre eux.

1. Respect des lois.

Le respect des lois ne se limite pas à la législation et à la réglementation nationales mais aussi à toutes les conventions et traités internationaux auxquels la RDC a souscrit, ainsi qu'aux conventions fondamentales de l'Organisation Mondiale du Travail et aux Principes et Critères du FSC. Ceci implique l'instauration d'une procédure permanente de veille légale, ainsi que l'archivage de tous les enregistrements pouvant démontrer cette conformité. Ceci implique aussi que tous les travailleurs soient informés et formés sur les exigences légales qu'ils doivent respecter dans leurs métiers respectifs, ce qui se traduit dans la mise en pratique de plans de formation adéquats.

2. Droits des travailleurs et conditions de travail

L'entreprise doit démontrer qu'elle respecte la législation en matière du travail et qu'elle préserve, et cherche à accroître le bien-être social et économique des travailleurs.

L'entreprise doit notamment respecter le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG), les conventions collectives existantes, les droits syndicaux et les normes d'hygiène, sécurité et embellissement des lieux de travail, notamment les normes de sécurité pour les travaux forestiers prescrites par la FAO. Elle doit, en plus, s'assurer que les travailleurs habitant en milieux reculés ont accès à l'information et à des moyens et espaces de détente.

3. Droits des populations autochtones

L'entreprise doit identifier et soutenir les droits juridiques et coutumiers des peuples autochtones. Ceci exige un travail sociologique soutenu en forêt, vu que les communautés locales bantous ont tendance à exclure les peuples pygmées des *fora* de discussion et décision, en les considérant comme inférieurs, ce qui a des conséquences sociales sérieuses, notamment en ce qui concerne la scolarisation des enfants et l'accès aux contreparties de l'exploitation forestière en leurs milieux.

4. Relations avec les communautés

Comme pour les travailleurs, l'entreprise doit contribuer à préserver ou à accroître le bien-être social et économique des communautés locales. En RDC, ce principe est traduit dans des dispositions légales, dès lors par le Code Forestier, qui institue l'obligation de la négociation des clauses sociales du cahier de charges, dont la forme a été précisée par l'arrêté 028. Ces accords célébrés avec les communautés prévoient la réalisation d'infrastructures ainsi que la facilitation du transport de personnes et biens à bord des véhicules et bateaux forestiers, ce qui n'est pas conforme aux normes de sécurité.

5. Bénéfices générés par la forêt

Les produits et services fournis par la forêt doivent être gérés de façon à être préservés, ou même accrus, à long terme. Cette gestion implique, notamment, la chasse, tout en assurant la disponibilité de sources de protéines alternatives. Dans certaines régions, la préférence des populations pour le gibier rend difficile son remplacement par la viande d'élevage. Il faut aussi tenir compte de la chasse à des fins commerciales, qui augmente souvent comme résultat des facilités d'accès créées par l'ouverture des pistes forestières, et dont la pratique doit être surveillée et contrôlée.

6. Valeurs et impacts environnementaux

Les impacts environnementaux créés par l'exploitation forestière, l'activité industrielle et l'implantation de bases-vie en milieu forestier doivent être identifiés et évalués. Les études d'impact environnemental ainsi produits doivent donner lieu à des plans de gestion environnementale, visant l'amélioration des pratiques et la réduction, l'atténuation ou la compensation des impacts prévus. En RDC l'élaboration d'Etudes d'Impact Environnemental et Social, assortis de Plans de Gestion Environnementale et Sociale est devenue une obligation légale.

7. Planification de la gestion

L'entreprise doit disposer d'un document de gestion qui traduise sa politique et ses objectifs, de façon qu'il puisse servir de guide aux travailleurs de l'entreprise et aux autres parties prenantes sur les options prises en matière de gestion.

En RDC ce document, le Plan d'Aménagement, est devenu une obligation légale et les entreprises se sont vues obligées à engager des bureaux d'études étrangers pour leur réalisation, une fois que le pays ne disposait pas de l'expertise nécessaire à le faire. Les études permettant l'élaboration d'un tel plan représentent un coût assez élevé et exigent la consultation des communautés avant leur approbation par les services

compétents du Ministère de l'Environnement. A ce jour, seulement deux Plans d'Aménagement ont été approuvés dans le pays.

8. Contrôle et évaluation

L'entreprise doit démontrer qu'elle procède au suivi et à l'évaluation des activités définies pour atteindre ses objectifs de gestion et des impacts générés par ces activités, afin de mettre en œuvre une gestion adaptative qui puisse corriger des erreurs ou déviations éventuelles.

9. Hautes valeurs de conservation

L'entreprise doit démontrer qu'elle préserve ou contribue à accroître les Hautes Valeurs de Conservation (HVC) présentes dans la concession sous sa gestion, en appliquant le principe de la précaution. Ce principe a été défini par la Déclaration de Rio comme suit :

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées (...) En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement » (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992, p. 3).

« Les HVC peuvent être présentes en tout lieu de la forêt, y compris dans les aires de production » (Atelier d'Interprétation Nationale des Critères HVC, 2012) et celles qui doivent être identifiées et préservés sont :

- I. Diversité des espèces
- II. Ecosystèmes et Mosaiques à l'échelle du paysage
- III. Ecosystèmes et habitats
- IV. Services Ecosystémiques critiques
- V. Besoins des communautés
- VI. Valeurs culturelles

Ce critère fait l'objet d'un long travail de définition et pour les concepts et pour son application, et d'une forte discussion entre parties prenantes.

10. Mise en œuvre des activités de gestion

Les activités identifiées et mises en œuvre doivent être cohérentes avec la politique définie par l'entreprise, avec les objectifs économiques, environnementaux et sociaux qu'elle a fixés et avec les P&C du FSC.

Tenant compte de tout ce que nous venons de dire sur le contexte politique, géographique, administratif et social de la RDC, il ressort que la mise en application d'un référentiel aussi exigeant n'est pas facile à réussir dans le pays. Depuis plusieurs années de travail, une seule entreprise est certifiée en RDC (SIFORCO – SGS / TLTV), et une autre a obtenu un certificat qui lui a été retiré quelques mois après (SODEFOR, sprl. – FSC / Gestion Durable).

Certains, comme c'est le cas de Greenpeace, défendent que, connaissant les difficultés de gouvernance du pays (qui s'est classé 154^{ème} sur 175 pays évalués par l'index de perception de la corruption) (Transparency International, 2014), il n'est pas possible de certifier des entreprises en RDC.

Dans une perspective nouvelle, étonnamment critique, Scott Poynton, qui gère depuis plusieurs années un organisme d'appui à la gestion durable, appelé The Forest Trust (TFT), vient de publier un livre où le concept de certification est remis en question, puisque d'après l'auteur, il n'offre plus les moyens nécessaires ni un cadre raisonnable pour une amélioration effective des pratiques. En sa perspective, le système ne fonctionne pas et, au contraire, il risque de conduire à des résultats contraires aux souhaités:

« I believe the reason for this failure is that the systems, processes and command/control approaches of certification are the polar opposite of what is needed to tackle wicked problems. It's not certification's fault it has failed – we're asking it to do something that it's fundamentally incapable of doing. We've built the wrong tool. At the same time, certification insidiously gives people the impression that an effective system is in place, so they don't need to worry. It's easy to be concerned about forest destruction for example, but not many people are interested in the limitations of a certification scheme to fix the problem. If they do take an interest, then cynicism will be their likely reaction, which is as bad as indifference.

Why does all this matter, and matter a great deal? Because the whole certification approach is fuelling a destructive race to the bottom. » (Poynton, 2015, pp. 31-32).

A ce jour, le FSC est pourtant reconnu comme le meilleur garant de la gestion durable des forêts de production et toute la construction légale, technique et réglementaire en rapport avec la forêt, et en cours de développement en RDC depuis plusieurs années, cherche à se conformer à ses principes, dans une approche évolutive. Nous présenterons par la suite quelques études de cas qui démontrent, à notre avis, que les relations impossibles qui s'établissent entre les différents acteurs et entre la théorie et la pratique risquent, par contre, de conduire le pays d'avantage dans le sens inverse.

6. ETUDES DE CAS

6.1. De comment la confusion législative est à la base des difficultés d'implémentation du Code Forestier

En ce sous-chapitre, nous essaierons de discuter les difficultés créées par le long processus d'élaboration des mesures d'application du Code Forestier et de comment cette indéfinition du cadre légal rend impossible l'application de la loi elle-même, l'empêchant, en conséquence, de produire les résultats attendus par son élaboration. Nous essaierons aussi d'analyser comment l'incohérence légale semble parfois, traduire l'expression des intérêts divergents des différentes parties prenantes au processus.

Le nouveau Code Forestier marque, comme nous l'avons dit au début, la mise en œuvre de la réforme du secteur forestier du pays en faisant partie d'un processus beaucoup plus élargi. Sous l'orientation de la Banque Mondiale, la loi, publiée en 2002, introduit des concepts nouveaux et des changements dans les méthodes et pratiques d'exploitation, par rapport à ceux préconisés par l'ancien décret du 11 avril 1949.

Le texte vise s'inscrire dans « les principes modernes de gestion des ressources forestières et des conventions internationales en matière d'environnement » (Présidence de la République, 2002, p. 5). Cependant, en tant que loi de bases, il réclame un ensemble de mesures d'application qui puisse traduire ces principes en règlements fonctionnels relatifs à la gestion forestière.

Au moment où la loi a été publiée, ont été préconisées à peu près quarante de ces mesures d'application. A ce jour, treize ans après sa publication, ces textes ne sont pas encore tous produits. Certains ont été publiés plus d'une fois, d'autres font actuellement objet de révision, d'autres n'ont pas encore été traités. A cet ensemble de textes se sont ajoutés les guides opérationnels qui décrivent des modes d'action concrète relatifs aux plans d'aménagement forestier et à l'exploitation proprement dite.

Ces textes ne sont pas tous réunis dans une publication, même si l'association Avocats Verts a essayé à un moment de les rassembler dans un CD_ROM qui permettait de leur accéder en ligne, puis dans les Codes Verts, dont la dernière édition date de 2013. Ces publications n'arrivent cependant pas à être à jour avec l'actualité de la réglementation, souvent revue et modifiée.

Les textes ne sont pas non plus cohérents entre eux, ce qui complexifie la tâche de respecter toutes les lois et règlements, exigée par les principes de certification forestière, tel que nous les avons énoncé plus haut.

Malgré tout ceci, la question peut-être la plus frappante est que la plus grande partie de ces textes ne sont pas connus de la majorité des acteurs, notamment des communautés locales et des peuples autochtones, mais aussi des autorités déconcentrées et décentralisées, censées de surveiller leur application et de les appliquer elles-mêmes en ce qui les concerne. Cette démarche législative semble ainsi avoir abouti à des résultats insuffisants, voire contraires aux résultats prétendus.

Dans le cadre du présent travail nous avons essayé de réunir les différents textes en rapport avec la gestion forestière qui ont été produits depuis la publication du Code Forestier en Août 2002 pour essayer de comprendre exactement l'état actuel de la législation forestière congolaise. Nous avons fait recours à plusieurs sources, dont la publication en ligne du journal officiel (<http://www.leganet.cd/Legislation/Tables/forets.htm>), nos archives personnelles, des recueils de textes (http://www.abcg.org/action/document/download?document_id=29) et nous avons eu la collaboration de la Fédération des Industriels du Bois (FIB), qui a partagé avec nous des textes gardés dans ses archives dont deux non publiés (arrêtés ministériels 027 et 028 du 14 et 15 juillet 2006, respectivement), qui ont cependant été en vigueur pendant une certaine période. Ainsi, nous avons listé un ensemble de textes, que nous présentons en annexe 1. Nous présentons aussi la liste des guides opérationnels publiés, ainsi que celle des guides revus au courant de cette année, qui ne sont pas encore publiés, en annexe 2.

En analysant cette liste, nous constatons que la nouvelle politique qui vise guider les différents acteurs dans le sens de la gestion durable est elle même faite de vas-et-viens sur des questions cruciales, créant une confusion législative permanente et complexe, qui rend impossible une mise en œuvre cohérente et soutenue des mesures préconisées. Il ne nous sera pas possible de traiter chacun des textes publiés mais nous essaierons de présenter une analyse des plus pertinents, en les croisant entre eux quand cela se justifiera.

Ainsi, immédiatement après la publication du Code Forestier en 2002, ont été publiés, au courant des mois d'octobre et novembre de la même année, sept mesures d'application fondamentales au fonctionnement du système en cours d'installation. Il s'agit de la réglementation relative aux conseils consultatifs provinciaux des forêts, de la procédure des transactions en matière forestière, de la définition de l'organisation et du fonctionnement du cadastre forestier, de la détermination des essences forestières protégées, de la réglementation

des fonctionnaires associés au contrôle forestier et des normes relatives à l'élaboration des plans d'aménagement et à l'exploitation forestière. Cet ensemble de textes devrait permettre de commencer à mettre en œuvre les préconisations de la loi fondamentale mais ils n'ont jamais été correctement appliqués.

Ayant été élaborés sans la participation des parties prenantes, quelques-uns ont été abrogés, d'autres continuent théoriquement en vigueur mais ont en réalité été remplacés par de nouveaux textes sur les mêmes thématiques. Ainsi, en 2006, c'est à dire, quatre ans après la publication du Code Forestier, sont produits deux textes (Arrêté Ministériel n°027/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 14 juillet 2006 portant création du comité de rédaction de textes d'application du Code Forestier et Arrêté Ministériel n°028/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 15 juillet 2006 portant création du comité de validation technique de textes d'application du Code Forestier) qui instituent alors les normes relatives à l'élaboration des mesures d'application du Code Forestier, tenant compte de l'approche participative instaurée par la loi de bases elle-même. Ces deux textes n'ont, cependant, jamais été publiés au Journal Officiel, ce qui peut soulever des questions par rapport à leur opposabilité, mais les deux comités ont siégé et produit des documents.

Dès lors, en 2006, sont republiés les textes de 2002 énumérés en haut avec des légères modifications, ainsi que deux autres portant obligation de l'évaluation environnementale et sociale des projets en RDC et création, organisation et fonctionnement du Groupe d'Etudes Environnementales du Congo (GEEC). Malgré cette nouvelle publication, les textes continuent de ne pas être réellement appliqués, ce qui a des conséquences évidentes pour la gestion des forêts congolaises.

Les conseils consultatifs provinciaux des forêts ne fonctionnent pas et le cadastre forestier non plus, ce qui explique partiellement la superposition entre les concessions forestières et les permis artisanaux de coupe attribués, situation tendant à générer des conflits entre les exploitants industriels et artisanaux, les autorités locales et les populations. *Mutatis mutandis*, il en est de même pour des superpositions existantes entre concessions forestières et aires protégées, comme c'est le cas de la Réserve Tumba-Ledima, que nous discuterons plus loin.

Les normes du contrôle forestier continuent de ne pas être respectées – même si un nouveau texte à ce sujet (fixant les règles et les formalités du Contrôle Forestier) a été publié en 2009 - le nombre de fonctionnaires assermentés n'étant pas suffisant pour assurer leur présence lors de toutes les vérifications menées par l'administration.

Le texte de 2002 prévoyait que

« Dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle et de répression, les inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers sont astreints au port de l'uniforme et des insignes de leur grade, dans les conditions fixées par l'arrêté du Ministre.

Cet arrêté détermine les cas exceptionnels dans lesquels ils peuvent exercer leurs fonctions en tenue civile. Dans tous les cas, ils doivent se munir de leur carte de service » (Présidence de la République, 2002, p. 32)

Ainsi, la mesure d'application détermine et décrit les uniformes devant être utilisés par les agents et définit que ceux-ci ne peuvent exercer leurs fonctions en tenue civile, sauf pendant la réalisation d'enquêtes qui exigent de la discrétion ou qui peuvent porter atteinte à leur sécurité. Dans tous les cas ils doivent toujours s'identifier par la présentation de leur carte de service et, au besoin, d'un ordre de mission signé par l'autorité compétente.

Ces obligations ne sont pourtant pas respectées, ce qui crée énormément de difficultés dans l'identification des agents, dans la vérification de leur identité et de l'authenticité des missions.

Ceci, allié à l'arrêté ministériel relatif à la procédure de transactions en matière forestière, qui prévoit les dispositions à suivre pour négocier des amendes relatives à des infractions comme moyen pour les effacer, favorise la possibilité de l'établissement d'accords entre l'administration et les exploitants forestiers qui permettraient de légaliser du bois ou des opérations qui ne seraient pas conformes à la loi. Une fois qu'une amende transactionnelle est payée pour une infraction précise, il ne sera plus possible de revenir là-dessus.

En contradiction avec les textes de 2002 et 2009, seront publiés en 2012, deux arrêtés portant, respectivement, installation des équipes expérimentales de contrôle forestier et création et mise en œuvre du programme de contrôle de la production et de la commercialisation des bois. Ce dernier instruit les concessionnaires d'autoriser à tout agent du programme, sous simple demande, l'accès total aux installations forestières et industrielles, ainsi qu'à toute la documentation demandée.

En ce qui concerne l'obligation de l'évaluation environnementale et sociale des projets en RDC, tel que nous l'avons dit, un arrêté ministériel a été publié en 2006 pourtant ce n'est que cinq ans plus tard que sera publiée la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, dont les mesures d'application ne seront publiées qu'en 2013 par le décret n°13/015 du 29 mai 2013 portant réglementation des installations classées en RDC et 2014 par le décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement.

Ces deux décrets requièrent encore des mesures d'application spécifiques, notamment un arrêté interministériel contresigné par les ministres en charges des finances et de l'environnement, qui déterminera le montant des taxes à payer en matière d'installations classées, une fois que celui publié en la matière en 2010, portant fixation des taux des droits, taxes et redevances en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes est tombé caduc parce que les textes qui constituaient son fondement légal viennent, par la publication des nouveaux, d'être abrogés.

Ces textes déterminent l'intervention d'une cellule environnementale au sein du ministère qui devrait, entre autres, mettre à la disposition des entreprises concernées un manuel de procédures pour la réalisation des Etudes d'Impact Environnemental et Social et des Plans de Gestion Environnemental et Sociale y relatifs, mais aussi des Plans de Mise en Conformité pour les installations qui seraient détentrices d'un Permis d'Exploitation avant l'entrée en vigueur des nouveaux textes. Cette cellule n'a pas été créée et c'est le Groupe d'Etudes Environnementales du Congo (GEEC), créé par l'arrêté de 2006 mentionné ci-haut qui est en charge d'accompagner les entreprises dans ces démarches. Le manuel de procédures n'a jamais été produit et les entreprises qui avanceraient avec la production d'une telle étude risquent de la voir mise en question parce qu'il n'y a pas de normes de conformité auxquelles se référer au moment de son évaluation.

Les arrêtés relatifs à l'aménagement forestier et à l'exploitation forestière étaient les seuls dont l'application était partiellement réussie par certaines entreprises industrielles, qui ont produit ou sont en train de produire des plans d'aménagement de leurs concessions forestières et qui essaient d'adapter leurs méthodes d'exploitation aux préconisations de la loi et de ces documents de gestion. Tel que mentionné ci-haut, ces deux textes ont été publiés pour la deuxième fois en 2006.

Il n'est qu'en Juillet 2007 que sera publié un premier lot des guides opérationnels qui déterminent les normes d'élaboration des plans d'aménagement et de mise en œuvre de l'exploitation forestière. Les entreprises qui se seraient déjà lancées dans le processus d'aménagement risquent ainsi de devoir refaire ou corriger des travaux déjà faits parce qu'ils pourraient ne pas être conformes à la nouvelle réglementation. Un deuxième lot serait publié en 2009 et la totalité des guides est en cours de révision depuis plus d'une année, créant d'avantage de l'instabilité dans l'application de la réglementation.

En cette année 2015 ces deux arrêtés sont de nouveau publiés. Celui relatif à l'aménagement introduit un ensemble de précisions relatives à la procédure de validation et de suivi des documents produits dans le cadre du processus d'aménagement d'une concession

forestière et modifie les intervenants de la part de l'administration devant y intervenir, en recadrant le pouvoir d'analyse plutôt au niveau central, au travers la Direction des Inventaires et Aménagement Forestiers (DIAF) du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable.

L'arrêté 049, relatif à l'exploitation forestière, introduit des modifications profondes, qui ont fait objet de forte contestation de la part du secteur privé et des communautés locales. En effet, cet arrêté crée une nouvelle catégorie d'exploitants, appelés exploitants artisanaux de deuxième catégorie, qui voient reconnu le droit d'exploiter une superficie allant jusqu'à 1000ha par an, sans devoir payer de taxe de superficie et en ayant leurs plans d'aménagement produits par la province, ce qui leur permet d'exporter du bois en toute légalité. Le secteur privé considère que ceci constitue une forme de concurrence déloyale, vu qu'il doit payer ses taxes, financer ses plans d'aménagement et détenir des unités de transformation pour avoir le droit d'être exportateur. Les communautés locales trouvent qu'il s'agit d'une porte d'entrée pour que les exploitants chinois puissent accéder à l'exploitation forestière malgré le moratoire en vigueur.

Le fait que les provinces deviennent responsables de la réalisation des plans d'aménagement des superficies forestières qu'elles attribueront à l'exploitation artisanale rentre en contradiction avec le nouvel arrêté relatif à l'aménagement qui s'adresse uniquement aux concessionnaires forestiers. Cela se traduit dans une nouvelle contradiction réglementaire, qui n'est pourtant pas la seule créée par ce document.

En 2007 avait été publié un arrêté portant réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat vente et exportation de bois d'œuvre, qui serait annulé en 2015 par l'arrêté 032. Le nouveau texte relatif à l'exploitation forestière réintroduit le système d'autorisation d'achat, vente et exportation, qu'il complète par un système déclaratif pour les bois issus de forêts aménagées.

Ces autorisations devront être réglementées par un texte conjoint à produire entre les Ministères de l'Environnement et du Développement Durable et celui des Finances, qui fixera le taux des taxes à payer pour leur obtention. Tant que ce texte n'est pas publié, elles seront délivrées à titre gratuit. En son article 85 le texte détermine que « Tout exploitant forestier industriel détenteur d'une concession forestière non aménagée, ni doté d'un plan de gestion valide est soumis au régime d'autorisation préalable d'achat, vente et exportation de bois d'œuvre ». Or, en son article 20, il détermine que « Seuls les bois, à l'état brut ou transformé, issus des forêts aménagées peuvent être exportés », ce qui crée une contradiction à l'intérieur de l'arrêté lui-même quant au bois qui pourront ou pas atteindre le marché externe.

Onze jours après la publication de ce texte, un nouvel arrêté sur l'exploitation forestière (le 050) est publié, annulant et remplaçant le précédent. L'exportation du bois devient un droit exclusif des exploitants industriels et l'exploitation artisanale de deuxième catégorie est réservée aux nationaux à titre individuel ou à des associations d'individus originaires des communautés riveraines.

Cette inconsistance réglementaire augmente les doutes déjà assez fortes de la part du marché européen, pressonné aussi par les campagnes médiatiques de certaines ONG internationales, sur la capacité effective que la RDC aurait pour contrôler la légalité elle-même et l'origine contrôlée des bois exportés.

En 2008 sont publiés un ensemble de textes relatifs aux concessions forestières, qui seront complétés en 2010 par un arrêté fixant le modèle de la clause sociale du cahier de charges et en 2014 par deux décrets relatifs à la conservation de la nature et à la foresterie communautaire. Les problématiques qui leur sont associées seront traitées lors de l'étude de cas centré sur la revue légale des titres forestiers.

Dans la même année sont aussi publiés deux autres textes, dont la thématique porte à controverse. Le premier portant réglementation du permis de déboisement et le deuxième portant dispositions relatives à la supervision, au suivi et à l'évaluation des opérations de reconstitution du capital forestier. Nous les discuterons lors que nous traiterons la réforme fiscale.

Entre 2008 et 2009 seront encore publiés un décret portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil Consultatif National des Forêts et un arrêté ministériel portant organisation et fonctionnement de la commission de règlement des différends forestiers, qui ne se traduiront jusqu'à présent en aucune disposition réelle. Sera aussi publié un arrêté ministériel fixant la procédure de transaction en matière forestière, matière qui avait déjà été traitée par un texte de 2002, comme mentionné ci-haut.

Cette analyse n'est pas exhaustive et les textes publiés jusqu'à présent ne constituent pas encore l'intégralité des mesures d'application prévues pour la mise en œuvre du Code Forestier. Certains des textes qui ne sont pas traités ici constituent cependant des documents fondamentaux de la gestion de la forêt congolaise et nous les analyserons dans les chapitres suivants, tel que détaillé ci-dessus.

Il faut tenir compte du fait que le réseau électrique ne couvre que 6% du territoire national, ce qui rend l'accès à l'internet particulièrement difficile à l'intérieur. La poste ne fonctionne pas et l'administration est insuffisamment représentée à l'intérieur du pays, où elle n'a d'ailleurs souvent pas accès au réseau téléphonique.

La vulgarisation de la loi forestière qui avait été prévue par les instances décisionnaires et dont la responsabilité avait été confiée aux ONG nationales n'a pas pu se faire de façon adéquate, faute de moyens humains, techniques et financiers. Un Plan d'Action pour le Renforcement de Capacités pour la Gestion de l'Environnement en République Démocratique du Congo (Parce-Environnement) – (Biodiversité, Désertification & Déforestation et Changement Climatique) a été élaboré de façon conjointe par le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en Mars 2008.

Ce document, qui n'a pas été appliqué, assumait le besoin de renforcer les capacités nationales pour la sauvegarde de l'environnement, visant "la mise en place d'un cadre stratégique de coordination de toutes les activités liées au renforcement de capacités pour lever les défis environnementaux, rationaliser et harmoniser les approches d'intervention et créer un environnement propice à la gestion durable de l'environnement en R.D.C" (PNUD & MECNT, 2008, p. 6). Il reconnaissait que, malgré les multiples initiatives organisées, les programmes et projets n'ont jamais été capables d'éliminer les obstacles politiques, institutionnels et juridiques, ni d'intégrer les résultats d'autres initiatives ou de vulgariser de bonnes pratiques techniques et technologies associées à la gestion durable. Il reconnaissait encore que "l'insuffisance de capacités humaines constitue une des difficultés majeures rencontrées à tous les niveaux dans la mise en œuvre du processus de gestion durable des ressources naturelles, y compris au sein des structures nationales, provinciales et des collectivités locales, ainsi qu'au niveau des ONG. De même, les ressources matérielles et financières requises font cruellement défaut" (PNUD & MECNT, 2008, p. 26).

Il est presque impossible, en ce contexte, de maintenir les différentes parties prenantes suffisamment informées des évolutions législatives et réglementaires en matière forestière.

La durée de la création des mesures associée à leur volatilité rend presque impossible aux différents acteurs d'appliquer la loi, vu qu'ils ne la connaissent pas, ce qui les rend manifestement incapables de répondre à ses exigences.

6.2. De comment la prétendue réforme de la fiscalité forestière pour relancer le secteur est de plus en plus distante

Nous présenterons ici l'éloignement entre les préconisations initiales de la revue fiscale proposée par la Banque Mondiale et les résultats que sa mise en œuvre, au moins théorique, a produits. Cet éloignement semble avoir contribué à une croissance des activités informelles en rapport avec l'exploitation forestière plutôt qu'à la gestion durable qui devait en résulter.

L'agenda de la Banque Mondiale déjà citée à plusieurs reprises avait aussi comme objectif de réformer la fiscalité en matière forestière, visant réduire la pression fiscale et équilibrer le traitement entre les différents opérateurs mais aussi dissuader la spéculation et sécuriser les recettes.

Le premier Projet Prioritaire de Récupération vise la capacitation du pays à rendre effective sa richesse potentielle, en ce centrant sur deux composantes :

- le renforcement et la capacitation des institutions par l'amélioration de leur capacité à générer et à gérer des ressources ;
- des réformes économiques dument participées et divulguées visant la résolution des empêchements à l'activité du secteur privé.

Ce processus de réhabilitation cherche à améliorer la gouvernance économique, notamment par l'amélioration du climat des affaires et par la réduction de la corruption, associées à une meilleure gestion des fonds publiques qui puisse permettre l'accès de la population aux services élémentaires de santé, éducation et sécurité, tout en réduisant la pression fiscale, résultante de la mauvaise gestion.

Pour le secteur forestier en particulier, on cherche une amélioration de la gouvernance associée à l'augmentation de la contribution du secteur forestier à la reconstruction et à la croissance économique du pays, dans le respect des principes du développement durable.

L'entrée en vigueur du Code Forestier doit ainsi servir de base à d'autres réformes, dont l'allègement du système fiscal, en excluant toute possibilité de spéculation de la part du secteur privé et de la recherche de rente de la part de l'administration.

Comme nous l'avons déjà signalé dans l'introduction, le crédit destiné au secteur forestier était conditionné à l'adoption de cet agenda. La Banque Mondiale a considéré que les bases de la revue fiscale étaient lancées en Février 2003, tel que mentionné dans son rapport d'évaluation de l'implémentation du projet (The World Bank, 2004).

En effet, en Septembre 2003 a eu lieu à Kinshasa un atelier de restitution des premiers résultats de la Revue économique du secteur forestier, dont l'invitation mentionnait :

« Le Ministère de l'Environnement a lancé une étude « Revue économique du secteur forestier », avec le soutien de la Banque Mondiale, dont les résultats doivent aider le Gouvernement à préparer différents textes d'application du Code Forestier, notamment relatifs à la fiscalité forestière » (Secrétariat Général à l'Environnement et Conservation de la Nature, 2003).

Cet atelier avait au programme la discussion de :

- l'analyse de la contribution du secteur forestier à l'économie nationale
- l'analyse du fonctionnement de la filière et de la structure des coûts des entreprises
- une première analyse du secteur informel et des interactions population-concession
- la problématique douanière et des circuits d'exportation
- l'analyse de la fiscalité forestière

Pour conclure, des premières recommandations de l'étude et des axes de travail pour le rapport final seraient présentés par le coordonnateur de la dite Revue, M. Alain Karsenty, consultant de la Banque Mondiale.

De sa présentation (Karsenty, 2003) ressortent quelques conclusions que nous verrons par la suite répercutées dans l'agenda prioritaire de la Banque Mondiale, comme le potentiel exploitable de 60 millions d'hectares devant produire entre 3 et 6 mètres cubes de bois à l'hectare, que la Banque considère avoir un taux d'utilisation très faible, et le fait que des méga-concessions détenues par un nombre réduit d'entreprises se traduirait dans une « logique de cumul de surfaces, tendant à devenir spéculative » (idem). Quelques années plus tard, le même auteur considérera que les grandes superficies concédées sont associées au colonialisme et à une idée d'Etat au sein de l'Etat mais qu'elles peuvent se justifier dans des contextes de faible gouvernance et de faible densité populationnelle (Singer & Karsenty, 2008), comme c'est le cas en RDC.

En ce qui concerne la fiscalité proprement dite, les pressions fiscale et para-fiscale sont considérées fortes et mal structurés, les prélèvements pouvant atteindre 27% du prix FOB (*Free On Board*), indexés sur le poids ou le volume et non sous la valeur, auxquels s'ajoutent des coûts de transport élevés, une fiscalité « de porte » non incitative, la faible capacité de l'administration forestière et le fait que les entreprises doivent souvent se remplacer à l'Etat

dans les milieux reculés où elles opèrent, or qu'elles-mêmes sont faiblement structurées et ont des capacités d'investissement insuffisantes..

A ceci s'associent l'insécurité et l'instabilité institutionnelle, considérées causes majeures du non-investissement, le racket sur le fleuve « qui fait exploser les coûts et accroît les délais » (ibidem) provoquant la perte de qualité du bois, le coût très élevé du carburant, la mauvaise performance de la Société Nationale de Transports (à l'époque ONATRA, aujourd'hui devenue SCTP), le coût excessif du fret maritime (surtout si comparé avec celui des pays concourants de la sous-région) et les limites physiques du port de Matadi (qui était, à l'époque avec l'appui de celui de Boma, et aujourd'hui seul, l'unique voie d'accès maritime pour l'entrée et la sortie de toute sorte de produits en RDC).

Ainsi, la Banque considérait que la fiscalité ne devait pas constituer un obstacle à la relance du secteur forestier et que les prélèvements l'affectant devaient avoir tendance à diminuer. Les prélèvements parafiscaux non justifiés devaient quant à eux disparaître, de façon à créer un équilibre entre l'incitation à l'investissement, la gestion durable et l'augmentation des recettes de l'Etat. Pour atteindre ces objectifs, l'option serait d'accroître la taxe de superficie, ce qui conduirait à une meilleure valorisation de la ressource forestière toute en sécurisant les recettes et en supprimant la fiscalité « de porte » mais qui constituerait toujours un paiement non indexé au niveau d'activité.

Les recommandations de gouvernance associées à cette réforme passaient par la mise en place d'une commission de concertation et de médiation entre le gouvernement et le secteur privé, par la préparation d'un recueil indiquant les taxes et redevances légales applicables aux exploitants forestiers et par la mise en place d'un fichier unique des exportations.

L'importance du suivi des exportations de façon concertée est liée au fait que les statistiques des différents organismes y associés ne sont jamais cohérentes entre elles et encore moins avec celles du secteur privé. La Banque Mondiale prévoyait que, moyennant la mise en application des mesures préconisées par son projet de réforme fiscale l'exploitation forestière devrait connaître une augmentation de la production d'environ 300% et même temps que le coût de revient d'une grume pourrait être réduit de plus de 50%, ce qui permettrait la relance du secteur (Erdlenbruch & Roda, 2003).

Dans le contexte de la relance du secteur ont cependant été identifiés des facteurs limitants, notamment les coûts de réinvestissement (préjudices de guerre, racket sur le fleuve, incertitude politique et économique, difficile accès au financement, enclavement, niveau de taxes à l'exportation et mobilité des taxes provinciales), la pression humaine élevée (forêts secondarisées, contradiction entre les différents régimes légaux, manque de vulgarisation de

la réglementation forestière), le surcoût de l'importation et de l'exportation et le coût exorbitant du transport (prix très élevé du gasoil, goulot d'étranglement Kinshasa-Matadi, « coût fluvial anormalement élevé » (Erdlenbruch & Roda, 2003)).

Le 27 octobre 2003, un deuxième atelier a lieu pour soumettre aux parties prenantes quatre différents scénarios d'évolution possibles (le *statu quo* sur la parafiscalité, les prélèvements ONATRA (Organisme National de Transports) ramenés à USD10, la suppression de USD 25 de parafiscalité et la contraction progressive de la parafiscalité en deux ans. Etaient aussi en discussion les instruments et leviers de la fiscalité forestière, les mesures d'accompagnement et le programme de sécurisation des recettes forestières.

La perspective de la Banque Mondiale visait la réduction de la parafiscalité de façon à créer la possibilité de faire évoluer la fiscalité, tout en favorisant les mécanismes incitatifs et en ne dépassant pas un seuil de 20% en ce qui concerne la pression fiscale globale. Le rapport mentionne que « le pilotage de la réforme de la fiscalité forestière est ressorti comme un axe fort pour la suite du processus, ainsi que la nécessaire concertation secteur public et secteur privé sur la bonne conduite de cette réforme » (s/a, 2003, p. 6)

Dans le cadre de l'Assistance à la revue économique du secteur forestier en RDC, le bureau d'études FRM (Forêt Ressources Management) élabore, à la demande de la Banque Mondiale, un rapport d'études sur l'Analyse du potentiel forestier et des pratiques de gestion forestière, qui précise que le nouveau modèle de gestion qui s'impose pour les forêts de la RDC s'appuiera sur le plan d'aménagement, en tant qu'outil de gestion durable intégrée des forêts :

« les coûts actuels de préparation des plans d'aménagement dans les autres pays du Bassin du Congo sont compris, selon l'AFD (Agence Française pour le Développement), entre USD2,9 et USD 3,5 /ha, voire jusqu'à USD5 / ha selon d'autres sources. Dans le contexte de la RDC, les coûts d'aménagement devraient être inférieurs à ces valeurs de 20 à 30%, car le coût de la main d'œuvre est plus faible et les concessions de grande dimension laissent espérer des économies d'échelle » (Chezeaux, 2003, p. 45).

La Banque Mondiale et le Fond Monétaire International sont restés persuadés de la possibilité de mettre effectivement en place la réforme fiscale du secteur forestier, justifiée par les études préparatoires réalisés, et d'ainsi arriver aux résultats souhaités. Cependant, la réalité n'a pas confirmé cet optimisme.

En 2012 a été élaboré par FIB, dans le cadre du Programme d'appui ACP-FLEGT, le *vade mecum* pour la fiscalité forestière de la RDC (FIB, 2012). Y ont été dénombrés plus de

cent impôts et taxes auxquels les entreprises sont assujetties (La liste est présentée en annexe 3). Pour opérer dans le secteur, l'entreprise doit justifier son existence légale et avoir l'exploitation forestière et la transformation industrielle en tant qu'activité principale dans ses statuts. Elle doit aussi payer les taxes relatives à l'exploitation forestière, à ses activités industrielles, au commerce et à l'exportation de sa production.

« Du fait de l'éparpillement des responsabilités entre les différentes administrations, il est difficile de connaître avec certitude le nombre exact de prélèvements applicables le long de la chaîne du bois (taxes, impôts, droits et redevances). (...) De fait, l'analyse a montré qu'il existe un nombre important de vides, de flous et d'incohérences juridiques pour permettre la bonne application du droit remettant ainsi en cause la légitimité de l'administration à appliquer certains prélèvements. Ces lacunes juridiques sont parfois telles, qu'il n'est pas possible d'établir clairement la définition des assujettis, de l'assiette et du taux, éléments pourtant indispensables pour rendre possible l'application d'un prélèvement (Observation Indépendante de la mise en Application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC (OI-FLEG), 2013) ».

Cependant ce n'est que le début. Pour opérer dans les régions forestières, les entreprises doivent construire des routes et bâtir des installations. Elles doivent loger ses ouvriers et assurer l'existence de centres de santé et d'écoles où les enfants des salariés puissent étudier. Toutes ces activités sont taxées. Faute d'électricité disponible, des groupes électrogènes doivent fonctionner, ce qui est taxé, et pour cela des approvisionnements et du stockage de carburants doivent exister, ce qui est aussi taxé. Il en est de même pour la captation des eaux souterraines et de surface, pour les économats qui assurent la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en biens de première nécessité ou à la détention d'une antenne de télévision ou d'internet pour répondre aux exigences minimales en termes de développement socioculturel.

Les entreprises doivent détenir leurs propres bateaux et construire des infrastructures pour leur accostage. Ceci est aussi taxé. Les matériaux nécessaires à la construction payent des taxes à l'importation. Les consommables pour la transformation industrielle (colle, durcisseur, lames, produits de traitement) aussi. Il en est de même pour les camions et pour l'outil industriel. Même la détention d'instruments de mesure est assujettie au paiement de taxes.

En résumé, il y en a un nombre très diversifié d'activités dans lesquelles l'entreprise doit s'investir pour pouvoir fonctionner et chacune de ces activités est assujettie à des impôts

et taxes diverses. Il en est ainsi réducteur d'analyser la fiscalité forestière en ce basant uniquement sur les impôts et taxes directement liés à l'activité principale.

En dehors de la fiscalité forestière, les entreprises assument des charges liées aux clauses sociales des cahiers de charges, qui définissent un montant à rétrocéder aux communautés par mètre cube de bois produit. Elles doivent aussi assurer la formation professionnelle et en sécurité de ses travailleurs et la prise de mesures visant à réduire, éviter ou compenser les impacts négatifs de l'activité forestière sur le bien-être des populations. Elles prennent en charge les soins de santé des salariés et de leurs familles.

Ce niveau de charges est insoutenable et nous constatons que le nombre d'entreprises industrielles opérant en RDC ne fait que diminuer, en même temps que l'exploitation artisanale ou semi-industrielle prend énormément d'ampleur. Le souhait de mettre en place une fiscalité incitative qui puisse permettre le développement du secteur, en assurant une contribution consistante aux recettes de l'Etat et une gestion durable de la forêt congolaise semble de plus en plus distant.

La RDC se classe actuellement 184^{ème} (sur 189) pays en ce qui concerne le climat des affaires, malgré signature d'un ensemble de textes légaux visant son amélioration et l'adhésion du pays à l'OHADA (The International Bank for Reconstruction and Development, 2015). En ce qui concerne l'Indice de Perception de la Corruption, le pays se classe 154^{ème} sur 175 (Transparency International, 2014).

6.3. De la revue légale des titres forestiers – un décret de Washington en dépit des négociations des acteurs sur terrain

En cette étude de cas, nous détaillerons la procédure adoptée pour la révision de la légalité des titres forestiers déjà attribués ainsi que le parcours conduisant à son adoption pour comprendre comment la démarche participative, voire démocratique, semble y avoir été mise en question. Nous discuterons de la participation effective des différentes parties prenantes et de comment la non prise en compte des solutions proposées par les acteurs locaux semble traduire un non respect des préconisations du concept de développement et n'avoir apporté aucune contribution supplémentaire à la mise en œuvre de la gestion durable des forêts.

Le Code Forestier a modifié la nature et la dénomination des titres à allouer à l'exploitation forestière. Ainsi, les contrats qui, sous l'ancien décret, reconnaissaient l'accord entre l'Etat et les industries, se distinguaient entre lettres d'intention et garanties d'approvisionnement en matière ligneuse devront, par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, être convertis en concessions forestières.

Pour cela, en son article 155, le Code Forestier prévoit :

« les détenteurs de titres dénommés Garantie d'approvisionnement ou Lettre d'Intention disposent d'un délai d'un an à dater de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour les convertir en Concessions Forestières pour autant qu'ils remplissent les conditions d'exploitation prévues par la présente loi » (Présidence de la République, 2002).

Les exploitants forestiers ont estimé que la loi n'appelait aucune interprétation et indiquait une simple procédure administrative. Cependant, le Ministère de l'Environnement a jugé qu'elle exigeait une mesure d'application supplémentaire, rendant le processus plus restrictif. Ainsi, il publie en 2004, après que le délai prévu par le Code Forestier pour la conversion soit expiré, l'arrêté ministériel n° 050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 2 juillet 2004 fixant les modalités de conversion des conventions portant octroi des garanties d'approvisionnement en matières ligneuses et lettres d'intention en contrats de concession forestière. Quatre mois après, est publié l'arrêté ministériel n°071/CAB/MIN/ECN-AE/2004 du 22 novembre 2004 portant modification de l'arrêté 050 précité.

Ce dernier prévoyait en son article 3:

« toutefois , une convention portant octroi d'une garantie d'approvisionnement ou lettre d'intention dont le détenteur possède une unité ou usine d'exploitation installée ou en

cours d'installation avec un personnel important à la réduction du taux de chômage sera automatiquement convertie en contrat de concession forestière. »

Les sociétés élaborent ainsi leurs requêtes de conversion sur base des prescriptions du nouveau texte de loi, convaincues que l'investissement fait dans leur outil industriel et que le nombre d'ouvriers employés suffirait à confirmer la conversion des anciens titres qu'elles détenaient.

Six mois après, sera publié l'arrêté ministériel n° 035/CAB/MIN/ECN-EF/2005 du 26 mai 2005 rapportant l'arrêté 071 du 22 novembre 2004 et modifiant l'arrêté 050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 2 juillet 2004.

Incapables de suivre la volatilité des textes de loi, les sociétés demandent à l'Etat que leurs requêtes déposées sur base de l'arrêté 071 soient analysées, et que leurs titres soient convertis, vu que, comme toute loi, le nouveau texte ne pouvait pas rétroagir. Le Ministère réagira pour confirmer que les demandes de conversion demeureront suspendues et que leur examen aura lieu après l'élaboration d'un nouvel arrêté ministériel construit de façon consensuelle entre les diverses parties prenantes.

C'est ainsi que s'initient les travaux préparatoires dudit arrêté ministériel consensuel, qui ont réuni des représentants des ministères de l'environnement, des finances et du plan, de la DGRAD, de la F.E.C., de la Banque Mondiale, de la FAO, de la société civile et du secteur privé et qui ont abouti à des résultats satisfaisants. Au moment où les différentes parties attendaient que le Ministre de l'Environnement signe le texte rédigé avec la participation de tous les acteurs, le Président de la République prendra unilatéralement le décret n° 05/116 du 24 octobre 2006 fixant modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière.

Le nouveau décret a ainsi surpris tous les intervenants, qui ont eu, par voie indirecte, accès au document original qui avait été envoyé de Washington par la Banque Mondiale. Suite à sa publication, le Ministère de l'Environnement ignore les demandes de conversion déjà déposées sur base de l'arrêté ministériel 071, et invite chaque exploitant à introduire une nouvelle demande de conversion à être examinée sur base du nouveau texte.

La Banque Mondiale assume d'ailleurs avoir proposé le texte au chef de l'Etat en affirmant que :

« dans le cadre du Troisième Crédit de Relance Economique (ERC-3), la Banque mondiale apporte son appui à la République Démocratique du Congo (RDC) pour mettre en application les principes de son nouveau code forestier et les réformes

prioritaires du secteur.(...) Ces principes se retrouvent dans le projet de décret présidentiel proposé dans le cadre du ERC3. En effet, ce décret met en place un processus crédible pour réviser la légalité des anciennes concessions, et il renforce et complète le moratoire instauré en 2002 » (Banque Mondiale, 2005).

Le Comité Professionnel et Industriel du Bois de la Fédération des Entreprises du Congo estime que le nouveau décret ne servira pas à protéger le patrimoine forestier de la RDC et qu'il a été pris en violation du Code Forestier lui-même, qui attribue la responsabilité de la définition de la politique forestière au Ministère de l'Environnement, qui détermine qu'il y ait la participation des différents acteurs et qui vise la conversion des anciens titres, dans le respect du principe des droits acquis, et non leur annulation. Ce comité affirme que:

« le recours au chef du gouvernement pour statuer sur une matière réglementaire, en passant outre le ministre responsable est de nature à créer un conflit de compétence inutile d'autant que le souci évident de la banque mondiale est, non pas la poursuite de l'exécution correcte d'une loi dûment votée, mais l'exercice de pression par agitation indécente du spectre de l'hypothèque qui pèserait sur l'octroi du troisième crédit de relance économique, pour arriver à l'annulation du plus grand nombre de contrats détenus par les forestiers » (FEC, Comité Professionnel et Industriel du Bois, 2005).

Ce nouveau document ne se limite pas à créer un ensemble complexe de conditions à être respectées, dont quelques unes étaient même impossibles à respecter dans le délai imparti, pour que la conversion des titres soit obtenue mais il prolonge aussi la validité d'un arrêté de 2002 (Arrêté ministériel n°Cab/Min/Af.F-E.T/194/Mas/02 du 14 Mai 2002 portant suspension de l'octroi d'allocations forestières), connu comme « le moratoire » qui a suscité énormément de polémique mais qui continue en vigueur à ce jour.

« Le moratoire » déterminait qu'aucune nouvelle attribution de titres forestiers ne pourrait avoir lieu qu'après que la RDC ait adopté des procédures d'adjudication. Ayant été signé en 2002, le texte ne viendrait à être publié au Journal Officiel qu'en 2004. Or, en 2003 le Ministère de l'Environnement signe un nombre significatif de contrats de garantie d'approvisionnement en matière ligneuse avec les entreprises.

La Banque Mondiale a estimé que « le moratoire » a été violé et que ces concessions récemment attribuées renforçaient le caractère spéculatif de la détention de grandes superficies forestières par les entreprises. Comme en 2002, l'institution considérera que la réforme du secteur passerait inévitablement par l'annulation de ces titres. Or, le secteur privé a remis en cause l'opposabilité d'un arrêté qui n'avait pas connu de publication.

A l'exigence de l'adoption de procédures d'adjudication prévue par l'arrêté, le décret ajoute, en son article 23, deux conditions supplémentaires, à savoir « la publication des résultats définitifs du processus de conversion y compris la résiliation effective des titres non convertis, et l'adoption sur base d'un processus consultatif d'une programmation géographique des futures allocations à l'horizon de trois ans ».

En 2008 ont été pris des arrêtés fixant les mesures relatives aux autorisations de reconnaissance et d'inventaire forestier d'allocation ; portant normes relatives aux installations à implanter dans les concessions forestières ; fixant la procédure d'autorisation, de cession, de location, échange ou donation d'une concession forestière ; fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières ; fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. Ont aussi été pris des décrets fixant la procédure de classement et de déclasserment des Forêts et fixant la procédure d'attribution des concessions forestières. Finalement, en 2009, a été signé un arrêté portant mesures de mise en œuvre des décisions de rejet des requêtes de conversion et de résiliation des anciens titres forestiers.

Les mesures d'adjudication sont, ainsi adoptées et les listes des titres convertis et non convertis ont été publiées au Journal Officiel. Cependant, la deuxième condition prévue par le décret n'est pas remplie, la programmation géographique des nouvelles allocations n'étant pas encore définie. « Le Moratoire » se maintient, alors, en vigueur, empêchant toute nouvelle allocation de superficies forestières. La croissance du secteur et de sa contribution aux recettes nationales ne se confirment pas.

Revenant au processus de conversion, et malgré que le décret présidentielle ait été publié en 2005 et qu'il fixait un délai d'un un pour que les titres soient convertis, après quoi ils deviendraient caducs et rentreraient au domaine forestier de l'Etat, il ne sera qu'en août 2008 qu'un arrêté fixant les modèles de contrat de concession d'exploitation des produits forestiers et de cahier de charges y afférant sera publié. Il faudra attendre 2010 pour la publication de l'arrêté fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier de charges du contrat de concession forestière, clause sans laquelle aucun contrat de concession ne pouvaient être signé.

Une Commission Interministérielle (CIM) a été créée réunissant quatre représentants du Ministère de l'Environnement, dont le Ministre et le Secrétaire Général, nommé président, un représentant du Ministère de la Justice, deux des Finances, un du Plan et un de l'Industrie. Siègent aussi à la Commission deux représentants de la Vice-Présidence, Reconstruction et

Affaires Economico-Financières, un représentant du Comité Bois de la FEC, deux représentants d'ONG, un des communautés locales et l'expert indépendant.

L'inclusion d'un expert indépendant a créé une polémique interne parce que une partie des acteurs nationaux, dont la FEC ont considéré qu'il s'agissait d'une ingérence inacceptable de la part de la Banque Mondiale dans la gestion gouvernementale congolaise. Le fait que le consultant choisi pour cette expertise ait célébré son contrat à Washington et que la RDC y soit représentée par l'Unité de Coordination du Projet d'Urgence et de Soutien au Processus de Réunification Economique et Social (PUSPRES) a davantage renforcé cette conviction. Cet expert :

« assiste à tous les travaux de la commission en qualité d'observateur sans voix délibérative. Il dresse un rapport portant sur la régularité des travaux de la commission et la conformité de ses conclusions à la lettre et à l'esprit du code forestier et du présent Décret, assorti de ses propres recommandations » (article 10 du décret).

Dans son premier rapport trimestriel (World Resources Institute, AGRECO, 2006), le consultant choisi pour assurer le rôle d'expert indépendant identifie un ensemble de problèmes associés à la méthode de conversion définie, dont :

- les délais trop courts accordés aux exploitants forestiers pour le dépôt de leurs dossiers et au Groupe Technique de Travail (GTT) pour leur analyse ;
- la très faible représentation des communautés locales. Le consultant estime que les représentants des communautés à la CIM ne sont pas suffisamment formés et n'ont pas été suffisamment associés au processus. Il est impossible d'attester leur légitimité pour représenter les communautés concernées et de confirmer si ces communautés leur reconnaissent ce droit ;
- le déséquilibre entre les compétences techniques et juridiques des exploitants forestiers et des représentants des communautés locales et le fait que celles-ci n'aient pas un droit de recours sur les décisions prises ;
- les difficultés d'accès à certaines régions du pays et la dimension du territoire à couvrir, auxquelles s'associe l'absence d'un plan de sondage.

Le processus d'analyse et délibération sur la validité des titres a été long. Après qu'ils aient été déclarés convertibles, la signature des contrats de concession forestière était subordonné à la négociation des clauses sociales du cahier de charges avec les communautés locales et à l'élaboration d'un Plan de Gestion Provisoire devant couvrir la période de quatre ans, relative à la préparation des Plans d'Aménagement.

Il ne sera qu'en 2011, six ans après la publication du décret, que les premiers contrats de concession forestière entre les entreprises et l'Etat congolais seront signés. Pendant six ans, les entreprises ont du travailler dans une insécurité juridique qui leur a causé des pertes financières importantes et qui les empêchaient même d'accéder à toute forme de crédit bancaire, faute de garanties à fournir, ce qui a freiné leurs possibilités d'investissement, notamment dans le processus d'aménagement de leurs titres et de gestion durable des espaces forestiers qui leur étaient attribués.

Pour finir, sur les 156 anciens titres forestiers couvrant 22,4 millions ha, 80 ont été retenus, ramenant la superficie totale concédée à 12,2 millions ha, soit 8,4% de la superficie forestière nationale et à peu près la moitié de celle qui étaient concédée avant la revue légale. L'appui technique au processus, financé par la Banque Mondiale, a coûté USD 864 791 (World Resources Institute, AGRECO, 2006). Le Code Forestier prévoit que les titres soient annulés si les conditions contractuelles ne sont pas respectées.

6.4. De la création de la Réserve Tumba-Ledima et des conflits d'usage entre acteurs

La création d'aires de conservation constitue, en principe, une contribution importante, voire essentielle, à une gestion durable du patrimoine forestier d'un pays. Dans le cas précis de la RDC, qui détient, comme nous l'avons vu, un capital forestier d'énorme valeur aux échelles locale, nationale, régionale et mondiale, l'importance des aires protégées qui ne se limitent pas à être des « parcs à papier » n'est pas à discuter. Cependant, la gestion participative des espaces et la prise en compte des droits d'usage constituent des facteurs essentiels à la réussite de ces projets et leur non respect semble produire des résultats contraires aux souhaités par la création d'un climat de méfiance entre les différentes parties prenantes qui conduit à leur désengagement, voire à des conflits où chacune cherche à défendre ses intérêts individuels.

Le Concept de Paysages Forestiers Intacts définit des grandes superficies forestières (supérieures à 500km²) non perturbées et qui ont souffert un impact très limité de l'activité économique humaine. Elles se concentrent en 13 pays des Bassins de l'Amazonie et du Congo et des Grandes Iles de la Région Asie-Pacifique. D'après Greenpeace (Thies, Rosoman, Cotter, & Frignet, 2011), la RDC détient plus de 63 millions de Paysages Forestiers Intacts, ce qui correspond à 41% de son couvert forestier et à 70% du total de Paysages du Bassin du Congo.

La réserve naturelle Tumba-Ledima, ayant comme objectif la conservation de la biodiversité, a été créée par l'Arrêté Ministériel n°053/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 07 décembre 2006 à l'intérieur du Paysage Forestier Intact portant la même dénomination.

La promotion de la création d'une réserve en RDC revient à l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), mais dans ce cas précis l'initiateur de sa création « semble avoir été le WWF » (Leprohon, 2011), appuyé par la Banque Mondiale, qui était aussi très favorable à cette initiative.

Les études constituant le dossier déposé au Ministère, composés par les travaux de terrain, dont la consultation des populations notamment et ce qui concerne la délimitation, et le Procès Verbal de Vacance de Terres ont été réalisés par le WWF. Ces documents ne peuvent pas être consultés au niveau du promoteur, vu que « L'ICCN n'a plus les éléments du dossier. Selon eux ces éléments devraient se retrouver au MECNT ou chez WWF » (Leprohon, 2011, p. 7).

Malgré qu'on affirme qu'un Procès Verbal de vacance de terres a été produit, la réserve est, de mode surprenant, assise sur trois titres forestiers valides couvrant plus de la moitié de

son territoire : SCIBOIS (Garantie d'Approvisionnement 093/02); SODEFOR (Garantie d'Approvisionnement 026/03) et SOFORMA (Garantie d'Approvisionnement 005/03). Ces trois concessions réunies occupent une superficie de 380 100ha, empiétant plus de la moitié de la réserve naturelle, ce qui est à l'origine de potentiels conflits d'usage évidents.

L'article 10 du Code Forestier dit que : « les forêts classées sont celles soumises, en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation ; elles sont affectées à une vocation particulière, notamment écologique ».

Les articles 15 à 18 de la même loi se réfèrent à la procédure de classement d'une forêt, qui devra être définie par le Président de la République. Le décret du Chef de l'Etat réglant la matière ne sera pris qu'en 2008. Ayant été publié en 2006, donc, avant la publication du décret, l'arrêté portant création de la réserve se devait pourtant de respecter la procédure définie en la matière par loi de bases.

Le Code Forestier prévoit que l'arrêté de classement sera signé par le Ministre en charge des forêts après avis du conseil consultatif provincial des forêts concernées (que, comme nous avons vu plus haut, ne siège toujours pas), suite à la consultation de la population riveraine. Cependant, « la création des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des secteurs sauvegardés relève de la compétence du Président de la République » (art. 15).

La même loi considère l'existence de plusieurs types de forêts classées mais d'un seul type de réserve : la réserve naturelle intégrale. Or l'arrêté en analyse affirme porter création d'une réserve naturelle, sans préciser si elle est intégrale ou pas. Vu que cette dénomination n'est pas prévue par la loi, on considère qu'il s'agit bel et bien d'une réserve naturelle intégrale et que, conformément à l'article 15 suscitée, sa création aurait dû être décidée par le Président de la République et non par le Ministre de l'Environnement.

Enfin, en son article 10 la loi de bases affirme que :

« l'arrêté de classement détermine la localisation et les limites de la forêt concernée, sa catégorie, sa dénomination, le mode de gestion de ses ressources, les restrictions qui lui sont applicables, les droits d'usage susceptibles de s'y exercer et l'institution chargée de sa gestion. L'emprise des forêts classées peut être fixée de telle sorte que certaines de leurs parties soient laissées à la disposition des populations riveraines en vue de la satisfaction de leurs besoins domestiques, notamment en produits forestiers et en terres de culture temporaire».

L'arrêté portant création de la réserve naturelle de Tumba-Ledima ne respecte pas non plus ces prescriptions, vu qu'il ne permet pas une clarification de sa localisation (en précisant uniquement 4 points géo référencés), et qu'il ne décrit ni le statut, ni les limites de la réserve qu'il crée. En outre, il ne détermine pas les droits d'usage accordés aux différents acteurs en présence.

En réaction à la création de la réserve, une des sociétés, la SOFORMA, a introduit un recours auprès du Ministère de l'Environnement, visant son annulation. Le conseiller juridique du Ministère produit en août 2007 une note technique relative à ce recours, où il affirme que les services forestiers national et provinciaux auraient du être consultés et que, si une réserve devait être créée en cette localisation, il aurait fallu passer par une procédure d'expropriation, et d'indemnisation du concessionnaire, lésé dans ses droits.

En effet, en dehors des droits juridiques acquis par un contrat célébré avec la République Démocratique du Congo, ce sont les investissements consentis, en termes d'installations industrielles et sociales (logement des travailleurs) et de construction de routes, par exemple, qui sont mis en question. Deux des trois concessionnaires concernés avaient déjà initié les études d'aménagement des superficies forestières empiétées et pris des engagements vis-à-vis des communautés locales riveraines desdites concessions.

Cet ainsi que la création de cette réserve pose aujourd'hui des problèmes légaux et opérationnels majeurs dont la solution, bien que souhaitée par toutes les parties, n'est pas simple à trouver. En 2011, dans une étude (Leprohon, 2011) visant trouver des pistes de solution à cette situation de superposition de droits et de conflit d'intérêts, 6 scénarii ont été envisagés :

1. La création d'un Plan Directeur d'Aménagement de la zone, qui permettrait d'harmoniser les intérêts de toutes les parties prenantes dans le respect des principes de conservation et d'exploitation, sur base d'un partenariat publico-privé, qui constituerait une première expérience en la matière dans le pays. Cette option permettrait de mettre à profit les Plans d'Aménagement déjà produits par les concessionnaires, en les complétant par un plan d'aménagement de la zone de conservation ;

2. Le déclassement total ou partiel de la réserve, ayant comme conséquence la perte de tout l'investissement déjà effectué pour sa mise en fonctionnement ;

3. L'annulation de l'arrêté portant création de la réserve naturelle de Tumba-Ledima par la Cours Suprême de Justice, qui pourrait avoir lieu suite à des démarches effectuées par les parties qui se sentent lésées ;

4. La compensation financière des entreprises forestières pour qu'elles abandonnent les titres que la réserve chevauche ;

5. La compensation des entreprises par l'attribution de superficies forestières équivalentes à celles qu'elles rétrocèderaient à l'Etat en faveur de la réserve ;

6. La classification de la réserve comme aire protégée non intégrale, de façon à qu'on puisse la désaffecter en tout ou en partie pour y permettre le fonctionnement d'autres activités humaines.

En ce même rapport, on confirme que le coût associé aux options 3 et 4 pourra monter à plusieurs millions de dollars. Même si on peut tenir compte de l'absence d'un zonage forestier et d'un cadastre fonctionnel, il n'est pas crédible que toutes les institutions associées à la création de cet espace de conservation puissent méconnaître l'existence des trois concessions forestières qu'il chevauche. De noter que tous les documents, les contrats et l'arrêté, ont été signés par la même autorité compétente, c'est-à-dire, le Ministère de l'Environnement.

Pour ce qui est de la gestion durable, cette superposition de la Réserve et la concession constituera un blocage pour le processus de certification forestière de la concession Mpole, vu que au stade actuel une certification de gestion durable de cette concession n'est pas possible et que même une certification de légalité pourrait être difficile à justifier. Il semblerait important que l'Etat prenne des dispositions pour qu'une solution à cette situation puisse-t-être trouvée.

Les difficultés associées à la Réserve Naturelle de Tumba-Ledima ne se limitent pourtant pas à la procédure adoptée pour sa création ni au fait qu'elle se superpose à des concessions forestières. Son fonctionnement fait aussi objet de contestation de la part des communautés locales qui sentent leurs droits menacés.

Greenpeace défendait que pour la protection des Paysages Forestiers Intacts, il faudrait identifier, entre autres possibilités, des aires de protection intégrale qui auraient comme principale fonction la protection de la biodiversité. Cependant, l'ONG défend que « the rights of indigenous peoples and local communities shall be respected in the process of establishing these areas through free prior and informed consent (...)» (Thies, Rosoman, Cotter, & Frignet, 2011, p. 14).

En 2014 a été conduit un projet pilote de micro-zonage forestier, financé par le WWF, le Congo Basin Fund (CBP), le Ministère de l'Environnement, l'IDH (The Sustainable Trade Initiative) et la Coopération Norvégienne (Norad).

Il s'agissait d'une activité qui visait clarifier les différents usages des terres et de sécuriser les droits des différents utilisateurs et qui a eu lieu sur une des concessions, celle de Mpole attribuée à la société SODEFOR, chevauchées par la Réserve. Un processus de cartographie sociale participative a été mené, ayant comme objectif de contribuer « au respect des droits d'usage des communautés locales » (WWF, CBP, MECNT, IDH, NORAD, 2014, p. 4).

Dans le rapport de restitution et validation de l'activité, sont identifiés trois types principaux de conflits entre les populations et l'ICCN en rapport avec le fonctionnement de la réserve, qui n'excluent pas la responsabilité de l'Etat :

1. l'interdiction d'accès aux ressources naturelles par les populations faite par l'ICCN, au travers les éco gardes de la réserve : la création d'une réserve de biodiversité qui ne tient pas compte des besoins alimentaires des communautés vivant en son intérieur devait conduire à des difficultés de son bien-fondé par ceux qui se sentent lésés dans l'exercice de ses droits d'usage les plus élémentaires, c'est-à-dire, l'accès à la nourriture « il ne faut pas oublier que la perception environnementale de la population dépend du niveau de satisfaction de ses besoins élémentaires, et qu'il en est de même pour sa réceptivité à des mesures de gestion durable des ressources et de protection environnementale en général² » (Partidário, 1999, p. 42);

2. la vente des terres par les chefs traditionnels à plusieurs utilisateurs à la fois : on entend ici par vente de terres, l'autorisation d'entrée et d'usage des terres forestières qui doit être accordée par ceux qui sont leurs gardiens de par le droit coutumier ;

3. l'attribution de terres par les autorités administratives à des personnes étrangères à la communauté sans l'avis préalable des chefs de terres : malgré toutes les recommandations internationales et les prescriptions des textes de loi nationaux, notamment celles du Code Forestier en ce qui concerne la consultation préalable des populations dans le cadre du processus de classement d'une forêt, l'affectation des terres se fait sans que la partie peut-être la plus intéressée y soit impliquée.

² Notre traduction

Il est difficile de prévoir l'impact positif qu'une réserve ainsi créée pourra avoir sur la conservation de la biodiversité, vu que: « as the development industry itself sometimes insists, decisions made without the active consent of those who are principally tasked with implementing them are unlikely to prove relevant, effective and sustainable» (Whitfield & Fraser, A., 2009, pp. 5-6).

6.5. De l'afrormosia et des conflits autour des quotas d'exportation

La mise sous gestion durable des forêts congolaises implique, tel que déjà discuté, le respect de plusieurs niveaux légaux, dont les conventions internationales que le pays ratifiées. Cette exigence doit se traduire dans une harmonisation des différentes préconisations pour que les exigences auxquelles les acteurs doivent répondre soient clairement connues de tous et que leur application produise des résultats positifs. Si tel n'est pas le cas, les conséquences peuvent avoir des impacts très négatives à plusieurs niveaux, notamment en termes économiques et sociaux, tel que nous essaierons de discuter en cette étude de cas.

La Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore Menacées d'Extinction (CITES) a été signée à Washington en 1973 et en suite amendée à Bonne en 1979.

En ses principes fondamentaux, elle définit trois annexes au texte principal, qui évoluent en fonction de l'évaluation scientifique régulière du niveau de menace auquel chacune des espèces est soumise. Le commerce des espèces inscrites en ces annexes devra être fait dans le respect des prescrits de la Convention. Ainsi :

- « l'Annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce », ce qui justifie que leur commerce soit « soumis à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger, et ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles » ;

- l'annexe II comprend toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir, si leur commerce « n'était pas soumis à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie » mais aussi « certaines espèces qui doivent faire l'objet d'une réglementation », de façon à rendre efficace le contrôle de leur commerce ;

- l'Annexe III comprend toutes les espèces qu'une des parties déclare soumises à une réglementation visant limiter ou interdire leur exploitation, et dont le contrôle du commerce requiert la coopération des autres Parties (s/a, 1979).

La RDC a adhéré à cette Convention le 18 octobre 1976, en s'obligeant de respecter ses dispositions par rapport à toutes les espèces inscrites dans les différents annexes, notamment en ce qui concerne une des essences forestières emblématiques du pays, hautement valorisée commercialement, le *Pericopsis elata*, communément connue comme afrormosia, inscrite en

annexe II, suite à sa classification en tant qu'espèce menacée par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN).

Conformément à la Convention CITES, le commerce international des espèces inscrites à l'annexe II est soumis à un ensemble de règles, dont l'obtention préalable d'un permis d'exportation, appelé Permis CITES, délivré par l'organe de gestion national, après avis de l'autorité scientifique, qui a comme fonction d'assurer que le commerce international d'une espèce inscrite en cet annexe est surveillé et limité de façon à ce qu'elle garde sa présence dans toute son aire de répartition.

L'année 2000, plus de 20 ans après l'adhésion du pays à la Convention, le Ministre en charge des forêts prendra l'arrêté 056/CAB/MIN/AFF-ECNPF/01/00 du 28 mars 2000 portant réglementation du Commerce International des Espèces de Faune et de Flore Sauvage Menacées d'Extinction (CITES), qui désigne comme Organe Central de Gestion CITES en RDC la Direction de la Gestion Forestière et de la Chasse et comme Autorité Scientifique l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature.

Conformément à l'article 7 dudit arrêté, l'organe de gestion est tenu d'établir annuellement un rapport contenant un résumé des informations sur le nombre et la nature des permis délivrés et, de façon biannuelle, un rapport sur les mesures législatives, réglementaires et administratives prises en RDC pour l'application de la Convention. Ces deux rapports doivent être transmis au Secrétariat Général de la CITES au plus tard le 31 octobre de chaque année.

Il n'est pas clair quand est-ce exactement que la désignation de la Direction de la Gestion Forestière et de la Chasse est remplacée par la Direction de Conservation de la Nature en tant qu'Organe de Gestion CITES en RDC. Cependant, sous la responsabilité de l'une ou d'autre des directions, les rapports à produire par le pays ne sont souvent pas parvenus au Secrétariat Général CITES et surtout pas dans les délais impartis.

Cette absence de suivi des engagements souscrits, associée à l'incapacité de l'administration de respecter les prescrits de la Convention et de la loi nationale elle-même fait que, depuis plusieurs années, l'exportation d'afromosia en provenance de la RDC soit entourée de difficultés.

En effet, l'inexistence d'un inventaire forestier national rend impossible une évaluation précise du potentiel forestier de l'essence dans le pays, les données existantes appartenant aux seules sociétés qui ont réalisé des inventaires d'aménagement ou des études préalables, associées au processus de mise sous gestion durable de leurs concessions forestières.

Ainsi, en août 2007, FRM (FRM, 2007) élabore une étude pour compte de quatre sociétés forestières (CFT, FORABOLA, SODEFOR et SOFORMA) opérant dans l'aire de répartition de l'afroformosa, qui démontre la forte grégarité de l'essence, ainsi que son caractère héliophile. Etant présente dans des forêts denses adultes et dans des forêts ouvertes à marantacées, c'est dans ces dernières, où rentre facilement la lumière du soleil, que sa régénération est abondante, or que dans les forêts denses, celle-ci n'a presque pas lieu. Ceci indiquerait que des conditions d'exploitation précises pourraient conduire à une récolte de l'afroformosa qui ne produirait pas un impact significatif sur sa présence dans la totalité de l'aire de répartition, tel que prescrit par la CITES.

Cependant, ces études restent partiels et il faudrait que l'Etat lui même puisse rendre possible à l'autorité scientifique désignée de conduire des évaluations de terrain plus poussées, de façon à qu'elle soit en mesure de, appuyée sur des données concrètes, présenter sa proposition de quota d'exportation annuelle, comme prévu par la loi.

Vu que ces dispositions ne sont pas respectées, la CITES a déjà auparavant mis l'exportation de l'afroformosa en provenance de la RDC sous embargo, interdisant les pays souscripteurs à la Convention de procéder à son importation, jusqu'à que des assurances soit fournies par le pays par rapport au contrôle effectif des volumes exportés.

Cette situation s'est presque répétée en 2012 quand le comité permanent de la CITES a recommandé au Comité des Plantes de suspendre à nouveau la RDC, l'interdisant de nouveau d'exporter de l'afroformosa. En effet, le quota du pays qui était déjà passé de 50.000m³ à 25.000m³ continuait de ne pas être suivi et les rapports y relatifs de ne pas être soumis. Pour pouvoir continuer à avoir le droit d'exporter, le pays devait alors produire un Avis de Commerce Non Préjudiciable (ACNP), démontrant sa capacité à gérer la production et l'exportation de l'afroformosa tout en assurant sa durabilité.

C'est ainsi qu'en 2014 le pays produit et soumet son premier ACNP, relatif aux quotas de l'année 2015, qui introduit des règles innovatrices par rapport à la gestion du quota en proposant que, au lieu d'être attribué de façon globale, il soit dorénavant résultat des conclusions des inventaires d'aménagement produits et, en conséquence, attribuée par concession forestière de façon individuelle.

Ce document, qui a été salué par la CITES et par la Direction Générale Environnement de la Commission Européenne et qui semble très logique dans son argumentaire, a cependant conduit à un blocage important avec des conséquences préoccupantes pour les entreprises et pour les populations riveraines des concessions forestières concernées.

En effet, en attribuant un quota individuelle par concession en fonction de la possibilité annuelle de coupe, la CITES a considéré que seuls les bois en provenance de la dite assiette annuelle de coupe pourraient obtenir un permis d'exportation. Cependant, compte tenu des longues distances (l'aire de répartition du *pericopsis elata* se situant entre 1000 et 1600 km de Kinshasa) et des difficultés logistiques déjà décrites, le bois produit à partir du 1^{er} janvier de l'année 2015 ne pourrait parvenir au port d'exportation de Matadi qu'entre 4 et 6 mois plus tard.

Vu que la CITES considère que le quota de l'année 2014 était intégralement épuisé, il n'était plus possible d'obtenir des permis pour les bois produits au cours du deuxième semestre de l'année 2014. Les sociétés se sont retrouvées dans une situation complexe où elles ne peuvent pas exporter le bois qui est prêt à être expédié et où le bois qui pourra obtenir des permis n'est pas encore produit ou disponible à être exporté.

Des argumentaires ont été développés pour expliquer que ce bois était récolté dans le respect de la loi et des limites en volume fixés Autorisations de Coupe Industrielle du Bois d'œuvre (ACIBO) délivrés par le Ministère de l'Environnement, ce qui justifierait la nécessité d'observer une période de transition pour la mise en application de la nouvelle procédure.

Le quota étant attribué de façon globale au pays ne permettait pas aux sociétés suivre les volumes exportés, ni limiter leur production en fonction de cela. Cependant, CITES argumente que le quota était connu et que l'autorisation d'une telle mesure de transition conduirait à son dépassement.

Ainsi, depuis janvier 2015 l'exportation d'afroscia de la RDC est presque nulle, avec des manques à gagner évidents pour l'Etat mais surtout avec des pertes considérables pour les entreprises et les communautés locales, cela sans aucun bénéfice pour l'environnement et pour la protection de l'espèce.

En ce qui concerne les sociétés, tout l'investissement fait dans la production et dans le transport de ce bois risque d'être perdu et, pour certains cas, la survie des entreprises elles-mêmes est mise en péril.

En effet, l'énorme distance entre les concessions et le port de Matadi fait que la rentabilité de la production de bois d'œuvre soit limitée à un nombre d'essences très réduit. Le blocage d'importants volumes produits et l'impossibilité d'exporter pendant plusieurs mois provoquent des déséquilibres importants dans la comptabilité de grande partie des entreprises concernées. Certaines ont déjà du suspendre les contrats de travail d'une partie de leur personnel et risquent d'arrêter totalement les activités.

Pour ce qui est des communautés locales, dans le cadre des clauses sociales du cahier de charges, et tel qu'on avait démontré plus haut, un montant déterminé est ristourné par mètre cube de bois produit. Dans l'aire de répartition de l'afromosia, c'est cette essence qui constitue la contribution la plus importante au fonds de développement communautaire. Compte tenu de sa valorisation commerciale elle est la seule qui y contribue à raison de USD5 par mètre cube produit.

Le bois étant déjà récolté, les communautés le comptabilisent à crédit de leur compte et ont des difficultés à comprendre les raisons qui mènent les entreprises à ne pas l'exporter et à leur rendre la contre-valeur prévue par les clauses signées.

Dans le même ordre d'idées, même s'il est évident que cet argument ne pourra pas être présenté à répétition sous peine d'annuler le bien-fondé de la création d'un quota en soi, les entreprises ne comprennent pas l'intransigeance de la CITES vis à vis de l'établissement d'un quota de transition pour ce cas précis, vu que cela n'aura aucun impact environnemental positif, une fois que le bois est déjà coupé et sorti de la forêt.

Dans tous les cas, le fait que des questions soient posées en permanence sur la légalité du bois produit et la légitimité du pays pour l'exporter créent des doutes auprès des clients, qui hésitent de plus en plus à acheter du bois qu'ils craignent ne pas être récolté de façon durable.

Encore une fois, la communication insuffisante entre les parties prenantes et le non respect des dispositions réglementaires ni des engagements pris crée des conflits potentiels qui ne favorisent pas l'établissement de relations de confiance entre les différents acteurs et conduisent à des situations de détresse économique, constituant des risques élevés pour la construction d'un développement durable pour les forêts de la RDC.

7. CONCLUSION

La question d'investigation qui nous a orienté pendant la réalisation de la présente dissertation est : pourquoi les stratégies de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts en RDC semblent incapables de produire les résultats attendus ?

Nous avons ajouté à la problématisation trois sous-questions qui nous semblent complémentaires à la principale :

1. Qui veut un développement durable pour les forêts de la RDC ?
2. Qui implémente le développement durable des forêts de la RDC ?
3. Qu'est-ce qu'un développement durable des forêts de la RDC ?

Tel que nous l'avons énoncé au début, nous n'avions pas la prétention d'arriver à des réponses absolues, vu que plusieurs facteurs interviennent dans la présente discussion, que les perspectives sont très diverses, voire divergentes, et que les raisons pouvant être avancées sont multiples, rendant impossible de les inclure toutes dans un travail de cette dimension.

En partant de cinq études de cas, nous avons pourtant essayé de soulever quelques pistes de discussion sur des justifications qui nous semblent soutenir notre hypothèse selon laquelle les relations impossibles qui se sont créées entre les acteurs empêchent la progression réelle de la réforme du secteur forestier dans le pays.

Ces études de cas sont :

1. la longue élaboration des mesures d'application du Code Forestier ;
2. la prétendue réforme de la fiscalité forestière ;
3. la revue légale des titres forestiers – un décret de Washington ;
4. les paysages forestiers intacts et le cas de la Réserve Tumba-Ledima
5. Le CITES et le quota d'exportation de l'afromosia.

La réforme du secteur a été initiée en 2002 par la publication du Code Forestier, qui visait mettre en œuvre le modèle de développement durable préconisé vingt ans plus tôt par le Rapport Brundtland, et qui a été fortement appuyée par la Banque Mondiale, dans le cadre de son Projet Prioritaire de Récupération pour la RDC.

Les différentes études de cas nous permettent, d'ailleurs, de comprendre que la réforme en général a, en grande partie, été conduite par l'extérieur, surtout par la Banque Mondiale, qui semble avoir conditionné la libération des Crédits de Relance Economique à l'adoption par l'Etat congolais des mesures qu'elle préconisait pour la gestion forestière en particulier et pour les industries extractives en général.

Cette conduction à partir de l'extérieur peut être présentée comme une première raison pour que la réforme ne produise pas les résultats escomptés, vu que les acteurs nationaux devant la mettre en œuvre ne s'en sont forcément pas appropriés, condition définie comme essentielle pour sa réussite, dans le cadre du Post Washington Consensus.

D'un autre côté, la définition du Rapport Brundtland selon laquelle le développement durable est celui « qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » nous conduit à la question de comment sont ces besoins définis en différentes cultures, liant la question de la durabilité à celles de l'identité et des droits humains (Redclift, 2002).

Quand la communauté internationale définit des modèles qui supposent la participation de toutes les parties prenantes mais que en effet se limitent à les informer des décisions prises, elle ne tient pas compte de toute possibilité de gestion alternative qui serait, éventuellement, plus en accord avec les besoins et les attentes des acteurs locaux.

Si les actions à mettre en œuvre devaient être centrées dans la qualité de vie des populations et dans la « promotion d'un développement équitable, durable et démocratique » et si « le changement ne devait pas être imposé par l'extérieur, plutôt requérant appropriation, participation, partenariat et construction de consensus » (Gore, 2000, pp. 799-800), nous comprenons que le processus ait connu des difficultés dans son implémentation.

On constate, ainsi que, même si les politiques de la Banque Mondiale ont évolué vers un modèle de développement où l'appropriation des pays receveurs devient centrale, le concept d'appropriation peut être compris de différentes façons (engagement à la politique mise en place ou à l'élaboration de la politique), et que la volonté de l'institution à coordonner les réformes financées n'a pas fondamentalement changé. Dans ce cas précis, nous dirions que l'appropriation par les acteurs congolais ne dépasse pas le niveau de l'acceptation parmi un cercle limité d'acteurs qui, dans la défense de leurs intérêts, ils sont obligés de suivre les règles.

Il faut tenir compte ici, aussi, des difficultés structurelles et contextuelles de la RDC pour mettre en œuvre un modèle de développement qui exige la promotion du capital humain pour l'implémentation conjointe d'une politique environnementale. Dans un cadre où sont engagées plusieurs parties prenantes avec des perceptions très diverses et ayant souvent des intérêts différents voire, parfois, même conflictuels, il ne sera pas forcément simple d'équilibrer la protection de l'environnement et l'augmentation réelle de la participation parce que toutes les parties prenantes n'auront pas la même perception de ce qui devra être protégé. (Stiglitz, 1998)

Si nous pensons à la première étude de cas et au point auquel est arrivé le processus d'élaboration des mesures d'application du Code Forestier, nous comprenons que sous des pressions diverses et en fonction d'intérêts divergents, notamment ceux de l'administration elle-même mais aussi ceux du secteur privé (industriel et artisanal) et de la coopération internationale, le cadre légal est devenu impossible à respecter.

En effet, la politique forestière aurait du constituer le premier pas d'une démarche qui se voulait participative et efficace. Son absence est le premier signe de la dérive dans la production législative, qui permet à chacun des acteurs ayant assez de pouvoir de tenter d'influencer les mesures qui puissent le favoriser. Restent exclus du processus ceux qui n'ont pas la capacité de se faire entendre, souvent les plus intéressés et les plus concernés par les mesures, c'est-à-dire, les communautés locales et les peuples autochtones.

Si la Banque Mondiale a pu conduire la publication du Code Forestier, elle n'a pas été capable de suivre sa mise en œuvre, même si elle a essayé de la recadrer à travers l'imposition du décret relatif à la conversion des titres forestiers et portant extension du moratoire. Le déséquilibre de pouvoirs entre les différents acteurs empêche qu'une démarche réellement participative aie lieu et crée un climat de suspicion qui ne favorise pas la mise en œuvre sur terrain d'une gestion durable et équitable des forêts congolaises.

Même si nous nous sommes centrés sur la législation et la réglementation forestières, il est important de noter que la complexité relative aux droits de propriété associée au système de pluralisme légal (droit international, conventions ratifiées par le pays aux niveaux international et régional, droit congolais, droit coutumier, normes de gestion durable) rendent encore plus difficile la construction de la confiance nécessaire à la prétendue gouvernance collaborative.

En effet, en RDC, le droit administratif définit l'Etat comme seul propriétaire du sol et du sous-sol mais le droit coutumier estime que les communautés, les familles ou les clans sont gardiens de la forêt dont ils sont tributaires ; suite à l'absence de cadastre et au retard constaté dans la réalisation du zonage forestier, des concessions forestières, minières, pétrolières et agricoles peuvent se superposer dans cet espace déjà disputé entre l'Etat et la population. Ainsi, « multi-layered competing claims can arise from the history of property rights associated with changing administrative boundaries » (Bavink, Mostert, & Pellegrini, 2014, p. 7).

Nous concluons, ainsi que la volatilité des lois et des règlements nationaux ne permet pas l'existence d'un encadrement stable et crée une confusion normative qui n'est pas

favorable à la création de la confiance nécessaire entre acteurs, surtout si on tient compte du déséquilibre de pouvoirs et des intérêts divergents mentionnés plus haut.

La deuxième étude de cas, centrée sur la prétendue réforme de la fiscalité forestière, abonde dans le même sens de la première. Il s'agit, en réalité, de la même réforme, toujours conduite par la Banque Mondiale mais qui ce centre ici sur les plans économique et financier, avec des incidences particulières dans le domaine fiscal.

Tel que nous avons vu, la Banque considérait que la charge fiscale et parafiscale ne devait pas constituer un obstacle à la relance du secteur et se propose la diminuer pour favoriser simultanément l'incitation à l'investissement, la gestion durable et l'augmentation des recettes de l'Etat. L'option prise a été d'accroître la taxe de superficie tout en réduisant la pression fiscale globale, notamment à travers l'annulation d'un nombre de perceptions non justifiées.

Même si des facteurs limitatifs potentiels ont été identifiés et que des doutes ont été émises par les différentes parties prenantes, la Banque estimait que la mise en application des mesures préconisées par son projet de réforme fiscale devait conduire à une augmentation très significative de la production et à la réduction de plus de 50% du coût de revient d'une grume, ce qui conduirait à la relance économique du secteur.

Ici aussi la réforme n'a pas produit les résultats attendus. Pour être en mesure d'opérer dans le secteur, toute entreprise est obligée d'investir dans un nombre très diversifié d'activités connexes, chacune desquelles est assujettie à des impôts et taxes divers, rendant insuffisante une évaluation de la fiscalité forestière centrée uniquement sur l'activité principale.

Les entreprises assument encore le paiement de prestations sociales diverses, ainsi que le coût associé à l'élaboration des plans d'aménagement, atteignant un niveau de charges insoutenable à leur survie économique, en même temps que l'exploitation artisanale ou semi-industrielle prend énormément d'ampleur.

Ainsi, la réforme visant la mise en place d'une fiscalité incitative qui devrait favoriser le développement du secteur et assurer une contribution consistante aux recettes de l'Etat est restée très en dessous des résultats attendus et n'a surtout pas contribué à promouvoir une gestion durable de la forêt congolaise, facilitant plutôt l'explosion de l'exploitation illégale, dont la production est estimée dix fois supérieure à l'industrielle (Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2013).

En ce qui concerne la troisième étude de cas, nous devons, encore une fois, tenir compte de la responsabilité de la Banque Mondiale dans la conduction de la revue légale des titres

forestiers, qui a conduit à un processus extrêmement complexe et coûteux, qui ne seraient pourtant pas forcément nécessaires pour qu'on arrive aux mêmes résultats.

Les exploitants forestiers ont estimé que la loi n'appelait aucune interprétation et indiquait une simple procédure administrative pour la conversion des conventions portant octroi des garanties d'approvisionnement en matières ligneuses et lettres d'intention en contrats de concession forestière. La succession de mesures réglementaires qui s'en est suivie (trois textes sur la même matière dans l'espace d'une année) semble prouver l'insatisfaction des différentes parties qui auraient, à succession, essayé de traduire dans les dispositions légales des pistes de solution à leurs préoccupations respectives.

C'est ainsi que la décision de procéder à l'élaboration d'un nouvel arrêté ministériel construit de façon consensuelle entre les diverses parties prenantes semble avoir été prise, suite à quoi s'initient les travaux préparatoires y relatifs, réunissant des représentants des ministères de l'environnement, des finances et du plan, de la DGRAD, de la F.E.C., de la Banque Mondiale, de la FAO, de la société civile et du secteur privé.

Malgré que cette démarche ait abouti à des résultats concluants, le Président de la République prendra unilatéralement, sous pression de la Banque Mondiale, un décret fixant modalités de conversion, créant un ensemble très complexe de conditions à être respectées et exigeant la constitution d'une Commission Interministérielle (CIM), réunissant des représentants des diverses parties prenantes.

Encore une fois, la démarche participative adoptée trouve ses limites, vu que, d'après l'Observateur Indépendant chargé d'accompagner les travaux de la CIM, il a été constaté que les représentants des communautés n'étaient pas suffisamment formés, leurs compétences techniques et juridiques étant en déséquilibre avec celles des exploitants forestiers, et qu'il était impossible d'attester leur légitimité pour représenter les populations concernées.

Ceci a conduit à une très faible représentation des communautés locales, ce qui était encore plus grave par le fait qu'elles n'avaient pas un droit de recours sur les décisions prises, au contraire des exploitants forestiers. Ainsi, le processus participatif de conversion des titres semble plutôt avoir été conduit dans le sens de permettre la légitimation des décisions prises, en assurant la présence formelle de représentés des communautés aux réunions, et non dans le sens de réellement chercher à entendre ce que ces communautés avaient à dire.

Ce ne sera qu'en 2011, que les premiers contrats de concession forestière seront signés, laissant les entreprises dans une insécurité juridique totale pendant les six ans qu'a duré le processus, ce qui leur a causé d'énormes pertes financières, avec des impacts négatifs

importants, notamment dans le processus d'aménagement de leurs titres vers une gestion durable.

Effectivement, la revue légale a pu annuler un nombre important de titres qui ne répondaient pas aux exigences légales (76 sur les 156), ramenant la superficie totale concédée à 12,2 millions d'hectares. Le processus aurait cependant pu se conduire de façon beaucoup plus simple, vu que le Code Forestier lui-même prévoit que les titres soient annulés si les conditions contractuelles ne sont pas respectées.

Pour ce qui est de la quatrième étude de cas, c'est cette fois, le WWF, une des grandes ONG environnementales internationales, qui semble avoir initié le processus de création d'une réserve naturelle pour la conservation de la biodiversité dans l'IFL Tumba-Ledima, assise sur trois titres forestiers valides couvrant plus de la moitié de son territoire.

Encore une fois, les intérêts conflictuels entre acteurs créent des situations difficiles à résoudre, voire à comprendre, dans le cadre de la gestion durable des forêts congolaises. Le Code Forestier prévoit que l'arrêté de classement d'une forêt soit signé par le Ministre après avis du conseil consultatif provincial des forêts concernées qui, lui, devra tenir compte de la consultation de la population riveraine. Il prévoit aussi que la création des réserves naturelles intégrales relève de la compétence du Président de la République.

Nous ne discutons pas ici la pertinence de la création de cette réserve ni de la localisation choisie pour le faire, mais plutôt la procédure qui a été adoptée pour le faire. En effet, aucun des prescrits de la loi n'a été respecté et cela a provoqué une impossibilité de fait en ce qui concerne la concrétisation des objectifs de la réserve elle-même sur terrain.

Bien qu'existante, elle cohabite avec des activités d'exploitation forestière qu'elle n'a pas pu arrêter, ainsi qu'avec une population mécontente de devoir faire face à des limitations des droits d'usage dans un territoire qu'elle considère comme étant le sien.

Le type de réserve, sa localisation, ses limites, le mode de gestion de ses ressources et les droits d'usage susceptibles d'y être exercés auraient du être définis par l'arrêté portant sa création, conformément aux dispositions légales, mais ils ne l'ont pas été. Malgré que les structures devant pouvoir assurer que ce genre de superpositions ne puisse pas avoir lieu, telles que le Cadastre Forestier et le Conseil Consultatif Provincial de Forêts, il semble inconcevable que l'existence de trois titres forestiers sur la même surface puisse ne pas être repéré. Il semble aussi inconcevable que des études d'impact social n'aient pas été menées et qu'une réelle démarche participative n'ait pas été mise en place dans un contexte où il est su que la population dépend de la forêt pour sa survie.

La procédure ayant été violée sur toute la ligne, la création de cette réserve pose aujourd'hui des problèmes légaux et opérationnels majeurs dont la solution, bien que souhaitée par toutes les parties, n'est pas simple à trouver.

La superposition entre la Réserve et les concessions alliée à la contestation des communautés locales ne permettent ni la concrétisation des objectifs de conservation de la première ni une éventuelle tentative de certification forestière des secondes, conduisant à un impasse pour la mise en œuvre d'une gestion durable de la forêt concernée.

Pour finaliser, la dernière étude de cas se centre sur la CITES, et sur les difficultés que les différents acteurs démontrent pour trouver des solutions à des problèmes pouvant affecter un nombre indéterminé, mais sûrement important, de personnes dépendantes de l'exploitation de l'afromosia mais aussi pour mettre en œuvre des mesures visant la protection même de l'essence.

L'afromosia est une essence hautement valorisée commercialement, inscrite en annexe II de la CITES, suite à sa classification en tant qu'espèce menacée par UICN. En conséquence, son commerce est soumis à une réglementation stricte visant éviter une exploitation incompatible avec sa survie.

Depuis plusieurs années, l'exportation d'afromosia en provenance de la RDC est entourée de difficultés parce que des études sur la distribution de l'essence et sa capacité de régénération n'ont été menées que de façon partielle, mais aussi parce que l'administration forestière n'a pas encore été capable de démontrer un engagement sérieux à la protection de l'espèce en ne respectant pas les accords qu'elle a pris en ce sens avec les institutions internationales.

A cette incapacité de l'administration s'ajoute une lenteur de la part des exploitants forestiers pour produire les études d'aménagement nécessaires à prouver que la récolte de l'afromosia se fait de façon durable, en sauvegardant sa présence sur l'entièreté de son aire de répartition et en tenant compte de ses indices de régénération.

Les difficultés associées à son exportation génèrent des manques à gagner importants pour l'Etat congolais et des pertes considérables pour les entreprises et les communautés locales, en même temps qu'elles contribuent à la construction de l'image déjà très négative du bois congolais sur le marché international.

Ces éléments renforcent l'hypothèse selon laquelle la communication insuffisante entre les différents acteurs et le non respect des dispositions réglementaires ni des engagements pris créent des conflits potentiels qui ne favorisent pas l'établissement de relations de confiance et

conduisent à des situations de détresse économique, constituant des risques élevés pour la construction d'un développement durable pour les forêts de la RDC.

Si nous voulons, après cette analyse, présenter une esquisse de réponse à la sous-question « qui veut un développement durable pour les forêts de la RDC ? », nous dirions que plusieurs acteurs ne savent pas encore ce que signifie un développement durable de la forêt mais sont, cependant, intéressés à la protéger, étant conscients que leur propre survie en dépend.

Les valeurs qu'ils lui attribuent et ce qu'ils estiment y devoir protéger varie pourtant énormément en fonction de l'expérience individuelle, des besoins et des intérêts de chacune des parties et du contexte socio-culturel dans lequel chacun s'insère.

L'administration cherchera à maintenir sa source de revenus, voire à l'accroître, les populations chercheront à défendre leurs droits d'accès aux ressources et d'améliorer leurs conditions de vie, les exploitants forestiers chercheront à garder leurs droits d'exploitation et à en tirer un bénéfice économique et la société civile cherchera à concrétiser ses objectifs environnementaux, politiques et sociaux, tout en maintenant un *statu quo* qui lui permet de garder sa raison d'exister et son fonds de commerce.

Si chacun de ces intérêts dépend de la forêt, sa sauvegarde devient un intérêt commun. Il n'y a en principe aucune d'incompatibilité entre eux et il semblerait possible de trouver un équilibre qui permettrait de les satisfaire tous, tout en bâtissant les trois piliers du développement durable. Pourtant, les relations qui se sont tissées entre ces différents acteurs au long des années, font que le capital de confiance nécessaire à une action concertée et commune soit difficile à récupérer.

En même temps, la logique plutôt immédiate et individuelle qui semble guider l'actuation de chacun des acteurs sur terrain, n'est pas forcément compatible avec les planifications de long terme des bailleurs de fonds, projetées sur base de *scenarii* globaux souvent éloignés de la réalité où les approches participatives deviennent un simple exercice de légitimation. On dirait que, au sens large, chacun des acteurs veut un développement durable des forêts de la RDC mais que jusqu'à présent ils ont été incapables d'harmoniser leurs intérêts de façon à que la signification du concept devienne commune.

Cependant, si nous essayons de trouver réponse à la deuxième sous question « qui implémente un développement durable des forêts de la RDC ? », nous constatons plutôt que personne ne le met réellement en place. Pourtant les causes coïncident partiellement avec celles qui justifient la réponse à la question précédente : la dépendance de la forêt pour la

survie et pour la satisfaction des besoins conduit à des actions centrées dans la défense des intérêts individuels de chacune des parties.

L'absence du capital de confiance que nous avons mentionné ci-dessus empêche la réalisation d'un vrai exercice de construction commune d'un développement durable pour la forêt congolaise. En ce moment, non seulement les acteurs ne font pas confiance à leurs pairs mais ils arrivent à s'en méfier, en craignant souvent qu'ils leur causent du tort. Ceci fait que chacune des parties se sente légitimée à ne pas respecter les accords pris parce qu'elle est convaincue dès le début que l'autre partie ne le fera pas non plus.

Les populations se méfient de l'Etat, démissionnaire par rapport à ses obligations et par des questions fréquentes associées à la corruption et au trafic d'influences. Le fait que les rétrocessions de la taxe de superficie ne soient jamais arrivées au niveau local crée une méfiance de ses populations par rapport au pouvoir central, voire par rapport aux entreprises, en mettant en cause l'effectivité des paiements.

Le secteur privé se méfie de l'Etat pour plusieurs raisons mais surtout par l'insécurité permanente des investissements réalisés, soumis à des changements juridiques, légaux et fiscaux fréquents. L'Etat se méfie aussi du secteur privé qu'il croit toujours associé à des activités irrégulières et à des procédures moins claires passibles de lui causer des manques à gagner importants, voire de lui créer préjudice.

Les populations ne font pas confiance au secteur privé et considèrent qu'il exploite des ressources qui sont les leurs sans que des contreparties équitables soient payées, or que le secteur privé ne fait pas non plus confiance aux populations qu'il estime ne respectent pas les accords signés et cherchent en permanence de revenir à la négociation.

En ce qui concerne les réformes conduites par l'extérieur, une longue distance va entre la publication d'une loi ou d'un cadre normatif, résultants de pressions externes ou d'un cadre pur de conditionnalité, et son application effective sur terrain, où seuls ceux qu'y sont présents peuvent en réalité exercer le pouvoir.

Ce climat ne permet pas un dialogue franc entre les parties et empêche la recherche de solutions communes, les démarches isolées vers la gestion durable étant difficilement bien succédées.

Notre troisième question cherchait à clarifier ce qu'est un développement durable pour les forêts de la RDC et nous ne saurons pas trouver une réponse claire. Nous concluons simplement que ce qui est en train de se construire depuis la publication du Code Forestier en 2002 ne correspond pas au concept de développement durable, tel qu'on le conçoit, assis sur les piliers économique, environnemental et social.

Des différentes études de cas que nous avons menées dans le cadre de l'élaboration de ce travail, il ressort que les réformes devant permettre la transition vers un cadre général plus juste et équitable ont été presque toutes conduites à partir de l'extérieur et, malgré les démarches participatives qu'elles ont adoptées en guise de légitimation, elles se sont en effet limitées à un processus paternaliste, uniquement centré dans les convictions des partenaires du Nord sur comment conduire le développement au Sud.

Malgré que le discours ait changé, les principes fondamentaux de la façon d'agir sont restés les mêmes et les voix de ceux sur qui les réformes auront des impacts directs et immédiats ne se sont pas fait entendre. Dans ce cadre, il semble assez logique que ces derniers ne se soucient pas de son implémentation faisant fondre les fondations de toute la démarche adoptée.

Il est évident que la dimension de la RDC, les longues distances associées au manque d'infrastructures, le faible niveau éducationnel et l'absence de moyens de communication rendent extrêmement difficile un réel renforcement des capacités des parties prenantes. Cependant, dans les conditions actuelles, il est évident que les tentatives d'implémentation de politiques qui prétendent conduire le pays vers un développement durable et une gestion aussi durable de ses forêts sont vouées à l'échec.

Un développement durable en RDC devrait respecter les conditions définies par la construction du concept lui-même, c'est à dire, être assis sur une démarche réellement participative dans un contexte démocratique où les intérêts des communautés sont pris en compte et leurs droits respectés et où les trois piliers évoluent simultanément.

Tant que les préoccupations environnementales ne tiennent pas compte des besoins immédiats associés à la pauvreté, voire à la survie même des populations qui sont affectées par les politiques développées, elles ne pourront pas trouver une réponse favorable sur le terrain. Tant que les préoccupations économiques ne se centrent que sur l'équilibre des comptes publics au niveau central, sans réellement se soucier de la totale absence de l'Etat sur le terrain, notamment en ce qui concerne l'accomplissement de son pouvoir régalién par rapport à la satisfaction des besoins en santé et éducation, il sera difficile de réellement impliquer les populations dans une démarche où elles ne retrouvent pas le reflet de leurs intérêts et dont elles ne s'approprient pas.

Sans pouvoir prétendre trouver une réponse à cette dernière question, nous concluons, cependant, que pour la construction d'un vrai développement durable, il faudra tenir compte des fondements du concept lui-même et des conditions de base que sa mise en œuvre exige, conditions qui ne nous semblent pas encore être réunies dans le pays et sur lesquelles aucun

travail sérieux n'a jusqu'à présent été abattu, vu que l'Etat qui devait le conduire n'y trouve probablement pas d'intérêt.

En revenant à notre question principale, nous avons essayé, à travers la réalisation de la présente investigation, de comprendre un peu pourquoi les stratégies de mise en œuvre d'une gestion durable semblent incapables de produire les résultats attendus et d'évaluer la validité de notre hypothèse selon laquelle les relations impossibles qui se sont créées entre les acteurs empêchent la progression réelle de la réforme forestière dans le pays.

A travers les différentes études de cas nous avons constaté que plusieurs initiatives associées à la réforme du secteur forestier ont été conduites par l'extérieur, et que la conception de la réforme elle-même résulte dans l'essentiel de la vision de la Banque Mondiale pour la mise en œuvre d'une gestion durable de la forêt congolaise.

Cette conduction a été possible par le pouvoir que la Banque détenait à conditionner la libération des financements dont le pays avait besoin à l'acceptation des mesures proposées, tout en travaillant sur une image de participation des parties prenantes qui visait uniquement la légitimation du processus, dans le cadre de ses propres recommandations.

En effet, la Banque elle-même avait énoncé l'appropriation par les pays receveurs comme condition fondamentale pour que les réformes implémentées puissent être efficaces. Nous avons vu que le concept d'appropriation peut cependant être perçu de modes différents, soit en tant qu'acceptation des réformes indépendamment de leur origine, soit en tant que participation effective à leur conception et mise en œuvre.

Le concept de participation peut, d'ailleurs, lui aussi être perçu de plusieurs façons, de la simple information des parties prenantes, à leur consultation dans des ateliers visant légitimer des options déjà prises, et, finalement, à une participation effective dans la construction des options, la proposition de solutions et la prise de décisions.

Dans le cas d'espèce, nous avons aussi compris que dans certains cas les pays receveurs se limitent à accepter formellement les réformes dans la mesure où cela leur permet d'accéder aux fonds dont ils ont besoin mais qu'ils traînent par la suite à les mettre en œuvre, implémentant juste les initiatives qui leur permettent de continuer à accéder aux crédits.

C'est ainsi que nous estimons qu'une relation impossible s'est construite entre la Banque Mondiale et l'Etat congolais, vu que les accords apparemment pris occultent des positions divergentes qui guident cependant la façon d'agir de chacune des parties. La Banque cherche à légitimer ses décisions et par l'adoption d'un processus participatif et en plaçant l'Etat congolais comme décideur et responsable des réformes adoptées ; l'Etat accepte de

jouer ce rôle visant remplir les conditions exigées pour accéder aux fonds mais, en réalité, ne s'engage pas dans la mise en œuvre des réformes prises.

Ce jeu de miroirs est assis sur les pouvoirs de chacun.

Nous avons compris que le cadre légal en RDC est constitué de plusieurs couches superposées, qui ne sont pas toujours faciles à harmoniser. Les normes internationales de gestion durable, le droit international, les conventions et traités souscrits par la RDC, la loi nationale en ses plusieurs domaines et le droit coutumier contribuent tous à la complexité de ce tissu légal, qui est difficile à maîtriser et plus encore à vulgariser.

La dimension du pays et ses conditionnalités logistiques, avec des limitations sévères en termes de transports et de communication, associées à un Etat défaillant et à une administration déconcentrée et décentralisée souffrant d'une énorme insuffisance de moyens humains, techniques et financiers rendent presque impossible la vulgarisation effective de la loi auprès des différentes parties prenantes.

A cela s'ajoute une société civile qui n'est pas encore suffisamment capacisée et qui est, elle aussi, limitée dans ses moyens d'agir, à peu près par les mêmes raisons que l'administration. Les financements qui lui parviennent, souvent à travers les grandes ONG internationales, sont encore une fois conditionnés aux priorités préalablement définies par les bailleurs.

Ces ONG internationales poursuivent elles-aussi ses propres programmes, restant parfois indifférentes au contexte qui les entoure, et aux parties avec lesquelles elles devraient collaborer dans le cadre de la démarche participative qu'elles mêmes défendent. Usant de leur pouvoir de pression et souvent soutenues par les bailleurs de fonds et par la communauté internationale, elles se servent de leur pouvoir pour imposer leurs intérêts, qu'ils soient légitimes ou pas.

Les communautés ne bénéficient pas de cette structure peu performante et se retrouvent un peu livrées à leur sort, devant négocier avec un secteur privé beaucoup plus outillé en termes techniques et juridiques. Les peuples autochtones ont encore plus de difficulté à faire entendre leur voix, vu que, malgré qu'ils soient constitutionnellement considérés en tant que citoyens à part entière, ils n'arrivent pas à faire valoir leurs droits auprès de la communauté bantou.

Le secteur privé assume auprès des communautés des responsabilités qui devraient normalement revenir à l'Etat et gère leurs hésitations, traduites en négociations permanentes, or qu'il considère que la pression fiscale exorbitante à laquelle il est assujéti devait permettre à l'Etat de remplir ses responsabilités sociales.

Nous pouvons ainsi conclure que des conflits plus ou moins ouverts, souvent assis sur une connaissance insuffisante du processus et sur la méfiance qui en découle, se sont établies entre tous les acteurs intervenant dans la construction du développement et de la gestion durable des forêts de la RDC.

Le jeu de miroirs constaté entre la RDC et la Banque Mondiale peut être retrouvé à tous les niveaux du processus et entre tous les acteurs qui y interviennent. En effet, l'Administration Centrale prend des lois que les administrations provinciale et locale acceptent mais qu'elles n'appliqueront que dans la mesure où cela pourra servir leurs intérêts respectifs, notamment en termes de revenus. Si le niveau central a le pouvoir de légiférer, les autres ont celui d'être sur terrain et de pouvoir choisir d'appliquer ou pas les dispositions légales prises.

Le secteur privé accepte les lois, les normes et les règlements et se voit obligé de les appliquer dans la mesure où cela lui permet de continuer à opérer avec un minimum de tranquillité. Etant le seul des acteurs dont l'activité vise une rentabilité économique, il se retrouve observé par tous les autres qui cherchent en permanence des moyens pour accéder à des bénéfices. Ayant un pouvoir de négociation qui lui revient de sa capacité financière mais aussi de sa présence dans les milieux isolés, il cherche à le faire valoir en termes d'influence.

Les ONG internationales et la société civile se soumettent à la loi qu'elles sont tenues de respecter et à la volonté des bailleurs qui choisissent les activités qu'ils veulent financer. Elles détiennent pourtant un levier important qui leur revient de leur capacité de mobilisation auprès de la communauté internationale et de la pression qu'elles peuvent exercer dans l'orientation des options institutionnelles.

Pour finir, les communautés locales et les peuples autochtones sont dépourvus de tout pouvoir de décision et termes politiques et sont le maillon faible dans les négociations avec le secteur privé. Ce sont eux, cependant, qui habitent la forêt que tout ce processus cherche à protéger et qui en dépendent pour leur survie quotidienne. La gestion d'une bonne partie de la forêt leur revient de fait et ils ont le pouvoir effectif de prendre des décisions, sans qu'ils aient besoin d'obtenir l'avis de qui que ce soit et desquelles, souvent, personne ne prendra même pas connaissance.

Par là, nous concluons que ce ne sont pas seulement les couches légales qui se superposent mais aussi les couches de pouvoir, des plusieurs pouvoirs, des pouvoirs reconnus ou pas, légitimes ou pas, visibles ou cachés. Des pouvoirs qui reviennent à chacune des parties dans la construction du développement durable, au niveau administratif ou sur terrain

en forêt. Des pouvoirs qui ne se reconnaissent pas et qui souvent ne soupçonnent pas de l'existence les uns des autres.

La réforme du secteur forestier en RDC peut être conçue et décidée par l'extérieur, imposée à l'Etat et acceptée de façon conditionnée ou pas. Des décisions peuvent être prises en conséquence, des lois élaborées et publiées. Cependant, tant que les intérêts de moyen et long terme de l'extérieur ne s'harmonisent pas avec les besoins immédiats locaux, il sera difficile d'avancer dans la construction d'un développement durable en RDC.

Sans déterminisme, nous dirons que la mise en œuvre des différents pouvoirs, chacun dans la défense de ses intérêts, et le fait qu'ils ne soient pas reconnus, voire connus, par les parties ou entre elles, crée un système décisionnaire parallèle et silencieux, qui structure le tissage des relations entre les différents acteurs. La méconnaissance de ce système de pouvoirs et des relations impossibles qui se sont créées compromet la compréhension de la réalité immédiate et le choix des options futures, empêche la progression réelle de la réforme forestière dans le pays et finit par rendre impossible une vraie gestion durable des forêts de la RDC.

Bibliographie

- Atelier d'Interprétation Nationale des Critères HVC. (2012). *Forêts à Haute Valeur pour la Conservation en RDC - résultats de l'atelier d'interprétation nationale des critères HVC*. Kinshasa.
- ATIBT. (2005). *Etude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines - Volet 2 "Aspects Sociaux"*. Paris: ATIBT.
- Banque Mondiale. (2005, 10 07). République Démocratique du Congo Troisième Crédit de Relance Economique Principes de Gouvernance du Secteur Forestier . 2. Washington.
- Bavink, M., Mostert, E., & Pellegrini, L. (2014). Introduction. Dans M. Bavink, E. Mostert, & L. Pellegrini, *Conflicts over natural resources in the Global South*. London: Taylor & Francis.
- Bernstein, H., & Woodhouse, P. (2000). Whose environments? Whose livelihoods? Dans P. Woodhouse, H. Bernstein, & D. Hulme, *African Enclosures? The Social Dynamics of Wetlands in Drylands* (pp. 195-213). Oxford: James Currey.
- Chezeaux, E. (2003). *Assistance à la revue économique du secteur forestier en RDC - Analyse du potentiel forestier et des pratiques de gestion forestière*. Rapport d'Etudes, Foret Ressources Management, Kinshasa.
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. (1992). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le Développement*. Rio de Janeiro: Nations Unies.
- Deubroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A., & Topa, G. (2007). *La forêt en République Démocratique du Congo pos-conflit: analyse d'un agenda prioritaire*. Bogor Barat: Banque Mondiale / CIFOR.
- Erdlenbruch, K., & Roda, J.-M. (2003, 09 15). Analyse des conditions de reprise économique du secteur forestier en RDC . Kinshasa.
- FEC, Comité Professionnel et Industriel du Bois. (2005). Memo au sujet de la position de la profession sur la conversion des titres forestiers. *Memo* . Kinshasa.
- FIB. (2012). *Vade Mecum de la Fiscalité / Parafiscalité du Secteur Forestier et de ses Activités Connexes en République Démocratique du Congo*. Kinshasa: UE, FAO, ACP-FLEGT.
- Forest Stewardship Council. (s.d.). *FSC - Forests for all forever*. Consulté le juin 26, 2015, sur FSC: <https://ic.fsc.org/principles-and-criteria.34.htm>
- François I. (2015, Mai 24). *Laudato Sí. Lettre Encyclique Laudato Sí sur la Sauvegarde de la Maison Commune* . Rome: Saint-Siège.

- Fraser, A., & Whitfield, L. (2009). Understanding Contemporary Aid Relationships. Dans L. W. (ed.), *The Politics of Aid - African Strategies for Dealing with Donors*. New York: Oxford University Press.
- FRM. (2007). *Quelques données sur l'afroformosa*. Rapport d'Etude, Montpellier.
- Gilbert, S. (2008). The value of Environmental Activists. *Working Knowledge* . Harvard Business School.
- Gore, C. (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development* , 28 (5), pp. 789-804.
- Karsenty, A. (2003, 09 15). Analyse de la fiscalité forestière. Kinshasa, RDC.
- Leprohon, R. (2011). *Réserve Naturelle Tumba-Ledima - Etat des lieux et recommandations*. Kinshasa: KFW.
- Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme & PNUD. (2012). *Rapport National Synthèse sur le Développement Durable en R.D.C*. Kinshasa: PNUD.
- Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. (2013). *Rapport Général de l'Atelier National sur l'Exploitation Illégale et le Commerce Illicite de Bois d'œuvre et des Espèces de Faune et de Flore en RDC (Draft)*. Kinshasa .
- Murshed, S. M. (2014). New directions in conflict research from an economics perspective. Dans M. Bavink, E. Mostert, & L. Pellegrini, *Conflicts over Natural Resources in the Global South - Conceptual Approaches* (pp. 35-50). London: Taylor & Francis.
- Observation Indépendante de la mise en Application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC (OI-FLEG). (2013). *Analyse de la fiscalité forestière*. REM. Kinshasa: Programme d'Appui à la Gouvernance.
- OIT. (2011). Convention n°169 de l'Organisation Internationale du Travail sur Peuples Indigènes et Tribaux et resolution relative à l'action de l'OIT. (OIT, Éd.)
- Partidário, M. d. (1999). *Introdução ao Desenvolvimento do Território*. Lisboa: Universidade Aberta.
- PNUD & MECNT. (2008). *Plan d'Action pour le Renforcement de Capacités pour la Gestion de l'Environnement en République Démocratique du Congo (Parce-Environnement) – (Biodiversité, Désertification & Déforestation et Changement Climatique)*. Kinshasa.
- Poynton, S. (2015). *Beyond Certification* . Oxford: Do.
- Présidence de la République. (2002, août 31). Loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier. *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo* . Kinshasa, RDC: Cabinet du Président de la République.
- Redclift, M. (2002). Sustainable Development. Dans Desai, Vandana, Potter, R., & Arnold (Éd.), *The Companion to Development Studies* (pp. 275-278). London.

s/a. (1979). Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore Sauvages Menacées d'Extinction. Bon.

s/a. (2003, 10 27). Revue Economique du Secteur Forestier - Compte rendu de l'Atelier du 27 octobre 2003. Kinshasa.

Saramago, J. (2015, Junho 13). Verdade e ilusão democrática. *Expresso* , 20-21.

Secrétariat Général à l'Environnement et Conservation de la Nature. (2003, 09 09). Invitation à l'atelier de restitution des premiers résultats de la Revue économique du secteur forestier.

N°0944/SG/ECN/JZ/2003 . Kinshasa, RDC.

Singer, B., & Karsenty, A. (2008). Can Concessions Be Justified? A Multidisciplinary Perspective from Africa and Beyond. *Journal of Sustainable Forestry* , 27:3, pp. 224-245.

Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus. (WIDER-UNU, Éd.) *Wider Annual Lectures* , 2.

The International Bank for Reconstruction and Development. (2015). *Doing Business 2015 - DRC*. (T. W. Bank, Éditeur) Consulté le 10 11, 2015, sur www.doingbusiness.org:

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/congo-dem-rep>

The World Bank. (2002b). *Democratic Republic of Congo – Economic Rehabilitation Credit*. Washington DC.

The World Bank. (2004). *Democratic Republic of Congo – Economic Rehabilitation Credit – Implementation Completion Report and Results*. Washington DC.

The World Bank. (2002a). *Technical Annexe for a Proposed Grant of US\$50 million to the Democratic Republic of Congo for an Emergency Early Recovery Project*. Washington DC.

Thies, C., Rosoman, G., Cotter, J., & Frignet, J. (2011). *Intact Forest Landscapes - why is crucial to protect them. Case Study: The Congo*. Amsterdam: Greenpeace.

Transparency International. (2014). *2014 Corruption Perceptions Index - Results*. Consulté le juin 26, 2015, sur <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

Trefon, T. (2011). *Congo Masquerade: The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*. London / New York: Zed Books.

Virunga National Park. (s.d.). Consulté le 04 29, 2015, sur <http://virunga.org>

Whitfield, L., & Fraser, A. (2009). Introduction: Aid and Sovereignty. Dans L. (. Whitfield, *The Politics of Aid - African Strategies for Dealing with Donors* (pp. 1-26). New York: Oxford University Press.

Woodhouse, P., Bernstein, H., & Hulme, D. (2000). Africa's "Wetlands in Drylands" From Commons to Enclosures? Dans P. Woodhouse, H. Bernstein, & D. Hulme, *African enclosures? The social dynamics of wetlands in drylands* (pp. 1-28). Oxford: James Currey.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

World Resources Institute, AGRECO. (2006). *Projet d'appui technique à la conversion des Garanties d'Approvisionnement et des Lettres d'Intention en contrats de concession forestière*. 1er Rapport Trimestrielle, Kinshasa.

WWF, CBP, MECNT, IDH, NORAD. (2014). *Atelier de restitution et de validation des résultats de l'activité pilote de micro-zonage dans les territoires de Lukolela et d'Inongo*. Rapport d'Atelier, WWF, CBP, MECNT, IDH, NORAD, Kinshasa.

Annexe 1

Textes légaux et réglementaires du secteur forestier

2002 – Loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier

2002 – Arrêté Ministériel n° CAB/MIN.F.F.-E.T.³/259/2002 du 3 octobre 2002 portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts

2002 – Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/AF.F.E.T./260/2002 du 03 octobre 2002 fixant la procédure des transactions en matière forestière

2002 – Arrêté Ministériel n° CAB/MIN AF.F.E.T./261/2002 du 03 octobre 2002 portant organisation et fonctionnement du Cadastre Forestier.

2002 – Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/AF.F.E.T./262/2002 du 03 octobre 2002 fixant la procédure d'établissement d'un Plan d'Aménagement Forestier

2002 – Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/AF.F.E.T./263/2002 du 03 octobre 2002 portant mesures relatives à l'exploitation forestière

2002 – Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/AF.F.E.T./276/2002 du 05 novembre 2002 déterminant les essences forestières protégées

2002 – Arrêté Ministériel n° CAB/MIN/AF.F.E.T./277/2002 du 05 novembre 2002 portant réglementation de l'uniforme et des insignes distinctifs des grades des inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers assermentés

2004 – Arrêté Ministériel n° 050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 2 juillet 2004 fixant les modalités de conversion des conventions portant octroi des garanties d'approvisionnement en matières ligneuses et lettres d'intention en contrats de concession forestière

2004 – Arrêté Ministériel n°071/CAB/MIN/ECN-AE/2004 du 22 novembre 2004 portant modification de l'arrêté 050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 2 juillet 2004 fixant les modalités de conversion des conventions portant octroi des garanties d'approvisionnement en matières ligneuses et lettres d'intention en contrats de concession forestière

2004 – Arrêté Ministériel n° 035/CAB/MIN/ECN-EF/2005 du 26 mai 2005 rapportant l'arrêté 071 du 22 novembre 2004 et modifiant l'arrêté 050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 2 juillet 2004

³ Ministère des Affaires Foncières, Environnement et Tourisme

2005 – Décret 05/116 – portant modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière

2006 – Arrêté Ministériel n°027/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 14 juillet 2006 portant création du comité de rédaction de textes d'application du Code Forestier

2006 – Arrêté Ministériel n°028/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 15 juillet 2006 portant création du comité de validation technique de textes d'application du Code Forestier

2006 – Arrêté Ministériel n°033 du 2 octobre 2006 portant organisation et fonctionnement du Cadastre Forestier

2006 – Arrêté Ministériel n°034/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 5 octobre 2006 portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts

2006 – Arrêté Ministériel n°035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière

2006 – Arrêté Ministériel n°036/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en oeuvre des plans d'aménagement dans les concessions forestières de production de bois d'oeuvre

2006 – Arrêté ministériel n°043/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 08 décembre 2006 portant dispositions relatives à l'obligation de l'évaluation environnementale et sociale des projets en RDC JO. RDC n° 22

2006 – Arrêté ministériel n°044/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 08 décembre 2006 portant création organisation et fonctionnement du Groupe d'Etudes Environnementales du Congo « GEEC », en sigle. JO. RDC n° 2 Col 23

2007 – Arrêté interministériel n°006/CAB/MIN/ECN-EF/2007 et n°004/CAB/MIN/FINANCES/2007 du 08 mai 2007 portant fixation des taux, des droits, taxes et redevances à percevoir en matière forestière sur l'initiative du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts

2007 – Arrêté Ministériel n°011/CAB/MIN/ECN-EF/2007 du 12/04/2007 portant règlementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'oeuvre et des autorisations d'achat vente et exportation de bois d'oeuvre

2008 – Arrêté Ministériel n°020/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 7 août 2008 fixant les mesures relatives aux autorisations de reconnaissance et d'inventaire forestier d'allocation

2008 – Arrêté Ministériel n°021/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 7 août 2008 portant normes relatives aux installations à implanter dans les concessions forestières

2008 – Arrêté Ministériel n°022/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 7 août 2008 fixant la procédure d'autorisation, de cession, de location, échange ou donation d'une concession forestière

2008 – Arrêté Ministériel n°023/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 7 août 2008 portant création et organisation du Comité de Pilotage du projet de foresterie Communautaire en République Démocratique du Congo

2008 – Arrêté Ministériel n°024/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 7 août 2008 fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières

2008 – Arrêté Ministériel n°025/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 7 août 2008 portant réglementation du permis de déboisement

2008 – Arrêté Ministériel n°026/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/0808 du 7 août 2008 portant dispositions relatives à la supervision, au suivi et à l'évaluation des opérations de reconstitution du capital forestier

2008 – Arrêté Ministériel n°027/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 7 août 2008 relatif au marteau forestier de l'administration et à son utilisation

2008 – Arrêté Ministériel n°028/CAB/MIN/ECN-T/27/JEB/10 du 11 août 2008 fixant les modèles de contrat de concession d'exploitation des produits forestiers et de cahier de charges y afférent

2008 – Décret n°08/03 du 26 janvier 2008 portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil Consultatif National des Forêts

2008 – Décret n°08/08 du 08 avril 2008 fixant la procédure de classement et de déclassement des Forêts

2008 – Décret n°08/09 du 08 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières

2009 – Arrêté Ministériel n°090/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2009 du 23 janvier 2009 portant mesures de mise en œuvre des décisions de rejet des requêtes de conversion et de résiliation des anciens titres forestiers

2009 – Arrêté Ministériel n°102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du Contrôle Forestier

2009 – Arrêté Ministériel n°103/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 portant organisation et fonctionnement de la commission de règlement des différends forestiers

2009 – Arrêté Ministériel n°104/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

2009 – Arrêté Ministériel n°105/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 17 juin 2009 complétant l'arrêté 035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière

2010 – Arrêté Interministériel n° 002/CAB/MIN/ECN-T/2010 et n° 028/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 avril 2010 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes à percevoir à l'initiative du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

2010 – Arrêté Interministériel n° 003/CAB/MIN/ECN-T/2010 et n° 029/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 avril 2010 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir en matière forestière à l’initiative du Ministère de l’Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

2010 – Arrêté Interministériel n° 004/CAB/MIN/ECN-T/2010 et n° 030/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 avril 2010 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir en matière de faune et flore à l’initiative du Ministère de l’Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

2010 – Arrêté Ministériel n°023/CAB/MIN/ECN-T/28/JEB/10 du 7 juin 2010 fixant le modèle d’accord constituant la clause sociale du cahier de charges du contrat de concession forestière

2011 – Loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l’environnement

2012 – Arrêté Ministériel n°019/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/012 du 30 avril 2012 portant installation des équipes expérimentales de contrôle forestier

2012 - Arrêté Interministériel n° 001/CAB/MIN/ECNT/15/BNME/2012 et n° 615 CAB/MIN/FINANCES/2012 du 05 décembre 2012 portant création et mise en oeuvre du programme de contrôle de la production et de la commercialisation des bois

2014 - Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature

2014 - Décret n° 14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales

2014 - Décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement

2015 – Arrêté Ministériel n° 009/CAB/MIN/EDD/03/03/BLN/2015 du 26 mars 2015 portant institution du Comité Technique de Validation des Textes d’application du Code Forestier

2015 – Arrêté Ministériel n° 032/CAB/MIN/EDD/03/03/BLN/2015 du 26 juin 2015 abrogeant l’arrêté n° 0011/CAB/MIN/ECN-EF/2007 du 12 avril 2007 portant réglementation de l’Autorisation de Coupe Industrielle de Bois d’œuvre et des autorisations d’achat, vente et exportation du bois

2015 – Arrêté Ministériel n° 034/CAB/MIN/EDD/03/03/BLN/2015 du 03 juillet 2015 fixant la procédure d’élaboration, de vérification, d’approbation, de mise en œuvre et de suivi des Plans d’Aménagement d’une concession forestière de bois d’œuvre.

2015 – Arrêté Ministériel n° 049/CAB/MIN/EDD/03/03/BLN/2015 du 11 septembre 2015 relatif à l’exploitation forestière du bois d’œuvre.

2015 – Arrêté Ministériel n° 050/CAB/MIN/EDD/03/03/BLN/2015 du 25 septembre 2015 relatif à l’exploitation forestière du bois d’œuvre.

Annexe 2

Guides Opérationnels

Premier Lot

- 1 – Normes d’Exploitation Forestière à Impact Réduit
- 2 – Modèle de Calcul de la Possibilité Forestière
- 3 – Canevas d’Elaboration du Plan Annuel d’Exploitation Forestière
- 4 – Normes d’Elaboration du Plan de Sondage de l’Inventaire d’Aménagement
- 5 – Modèle du Rapport d’Inventaire d’Aménagement
- 6 – Normes d’Affectation des Terres
- 7 – Canevas de Description Biophysique du Milieu Naturel
- 8 – Canevas de Rédaction du Plan d’Aménagement
- 9 – Canevas du Plan de Gestion Quinquennale
- 10 – Normes d’Inventaire d’Aménagement Forestier
- 11 – Normes de Stratification Forestière
- 12 – Normes d’Inventaire d’Exploitation

Deuxième Lot

- 1 – Attestation de Conformité du Plan de Sondage
- 2 – Canevas de Déclaration Trimestrielle de Production du Bois d’œuvre
- 3 – Canevas de Fiche de Fermeture d’une Assiette Annuelle de Coupe
- 4 – Canevas du Rapport Annuel d’Opérations Forestières
- 5 – Canevas et Guide de Réalisation des Etudes Socio-économiques
- 6 – Glossaire des Termes Usuels en Aménagement Forestier
- 7 – Liste des Essences Forestières de la RDC
- 8 – Protocole d’Approbation du Plan Annuel d’Opérations Forestières
- 9 – Protocole de Vérification et Approbation du Plan d’Aménagement
- 10 – Protocole de Vérification et Approbation du Rapport d’Inventaire d’Aménagement

En cours de révision

- 1 – Normes d'Exploitation Forestière à Impact Réduit
- 2 – Canevas d'Elaboration du Plan Annuel d'Exploitation Forestière
- 3 – Normes d'Elaboration du Plan de Sondage de l'Inventaire d'Aménagement
- 4 – Modèle du Rapport d'Inventaire d'Aménagement
- 5 – Normes d'Affectation des Terres
- 6 – Canevas de Rédaction du Plan d'Aménagement
- 7 – Normes d'Inventaire d'Aménagement Forestier
- 8 – Normes de Stratification Forestière
- 9 – Normes d'Inventaire d'Exploitation
- 10 – Canevas de Déclaration Trimestrielle de Production du Bois d'Œuvre
- 11 – Canevas du Rapport Annuel d'Opérations Forestières
- 12 – Canevas et Guide de Réalisation des Etudes Socio-économiques
- 13 – Glossaire des Termes Usuels en Aménagement Forestier
- 14 – Liste des Essences Forestières de la RDC
- 15 – Protocole d'Approbation du Plan Annuel d'Opérations Forestières
- 16 – Protocole de Vérification et Approbation du Plan d'Aménagement
- 17 – Protocole de Vérification et Approbation du Rapport d'Inventaire d'Aménagement

Nouvellement créés, en cours de validation

- 1 – Protocole de Vérification et Approbation du Plan de Sondage du Rapport d'Inventaire d'Aménagement
- 2 – Protocole de Suivi et de Contrôle Externe des Inventaires d'Aménagement
- 3 – Planification et Prévision des Récoltes sur la Série de Production
- 4 – Protocole de Vérification et Approbation du PGQ
- 5 – Protocole de Suivi de la Mise en Œuvre des Plans de Gestion Provisoires et Quinquennaux
- 6 – Canevas d'Elaboration du Plan de Gestion Quinquennal
- 7 – Protocole de Vérification et Approbation du Plan de Gestion Quinquennal
- 8 – Canevas et Procédures pour la Traçabilité des Produits Forestiers en RDC

Annexe 3

Impôts, taxes et redevances associés à la fiscalité forestière, identifiés dans le *vade mecum*

1. Taxe de reboisement
2. Taxe de superficie sur concessions forestières
3. Taxe sur permis de coupe de bois
4. Taxe unique d'établissement de l'activité commerciale ou industrielle
5. Taxe d'implantation des établissements dangereux, insalubres et incommodes de catégorie I
6. Taxe rémunératoire annuelle sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes de catégorie I
7. Frais contrôle chaudière
8. Frais contrôle engins de levage
9. Frais contrôle installation électrique usine
10. Taxe relative aux opérations de vérification et de détention des instruments de mesurage à usage industriel et/ou commercial
11. Taxe sur l'autorisation d'exploitation des eaux naturelles des fleuves et des lacs
12. Taxe de pollution sur des entreprises dont le degré de pollution dépasse les normes requises
13. Taxe d'assainissement, enlèvement d'immondices et ordures ménagères
14. Taxe sur autorisation d'exploitation des eaux naturelles de surface ou souterraines
15. Redevance sur l'exploitation des eaux naturelles de surface ou souterraines autres que les lacs, le fleuve et ses affluents
16. Taxe sur l'embarquement des produits manutentionnés dans les installations portuaires
17. Frais de contrôle/vérification à l'exportation
18. Obtention certificat phytosanitaire
19. Redevance contrôle de change à l'export
20. Droits de sortie
21. Taxe rémunératoire sur Droits de Sortie/AUFS
22. Abonnement annuel OGEFREM
23. Commission OGEFREM

24. Embarquement (manutention)
25. Magasinage port public
26. Ponts peseurs port public
27. Transit beach
28. Transit direct conteneur (20 et 40')
29. Transit Ordinaire
30. Contrôle avant l'embarquement
31. Frais laboratoire OCC
32. Taxe promotion de l'industrie sur import
33. Droits d'entrée
34. Taxe rémunératoire sur droits d'entrée
35. TVA à l'importation
36. Commission OGEFREM
37. FERI (Fiche électrique de Renseignement à l'importation)
38. Transit direct/conteneur importation
39. Taxe sur l'embarquement et débarquement des produits manutentionnés dans les installations portuaires
40. Taxe d'accostage dans les ports privés
41. Taxe d'agrément des services publics et professions auxiliaires de transport maritime, fluvial et lacustre
42. Taxe sur l'autorisation de construction d'un bateau ou embarcation
43. Autorisation Transport produits inflammables
44. Droits sur le registre recensement en matière maritime et par voies navigables
45. Droits du livret matricule et du carnet de paie et de duplicata
46. Taxe sur le permis de sortie des bateaux et renouvellement
47. Droits sur le rôle d'équipage
48. Droit d'immatriculation ou radiation d'un bâtiment
49. Droits fixes de police fluviale e lacustre pour le transport des marchandises et des personnes
50. Droits pour prestations particulières effectuées à la demande du capitaine, du consul, du conducteur ou d'autres personnes intéressées (Police Maritime, fluviale et lacustre)
51. Droits de jaugeage des bateaux ou de son duplicata

52. Taxe sur le certificat de sécurité ou d'exemption de visite (navires et bateaux)
53. Taxe d'homologation d'un port ou d'un beach
54. Taxe sur le permis de naviguer ou de son duplicata
55. Taxe sur la délivrance de certificat de navigabilité ou de son duplicata
56. Droits pour l'enrôlement ou licenciement d'hommes d'équipage
57. Taxe de partance et renouvellement
58. Droit de visite annuelle d'un port ou d'un beach
59. Taxe navigation
60. Taxe sur immatriculation des bateaux
61. Taxe immaculation des petites embarcations
62. Taxe d'agrément des services publics et professions auxiliaires de transport terrestre (transporteur public routier)
63. Frais de surveillance des véhicules de transport routier (autorisation de transport des biens de 20T et plus, autorisation de transport international, péage pour véhicule étranger au poste frontalier et certificat de technique des remorques et véhicules spéciaux). Certificat de contrôle technique
64. Contrôle technique véhicules
65. Péage routier
66. Taxe sur immatriculation des motos
67. Impôt réel sur les véhicules (vignette)
68. Taxe spéciale circulation routière
69. Frais de surveillance des véhicules de transport routier/certificat de contrôle technique (à l'exception des remorques et des véhicules spéciaux)
70. Taxe péage ponts, routes d'intérêt province ou local
71. Contribution sur Bénéfices et Profits
72. Impôt Exceptionnel sur les rémunérations (IER)
73. Impôts Professionnel sur les rémunérations (IPR)
74. Taxe sur bénéfice Industriel & Commercial (Précompte BIC)
75. Impôt sur superficie des concessions forestières
76. Impôt sur les revenus locatifs
77. Impôt sur la superficie des propriétés foncières bâties et non bâties

78. Droit d'Octroi de l'extrait du casier juridique
79. Droits de transition visa établissement
80. Droits de délivrance de visa de sortie (un ou plusieurs voyages)
81. Droits Délivrance visa d'établissement spécial, permanent ordinaire et de travail
82. Droits de délivrance visa spécifique d'établissement et de travail
83. Cotisation INSS
84. Cotisation INPP
85. Droits d'octroi de la Carte de Travail pour étranger
86. Frais de certification de bonne santé pour le personnel des établissements classés
87. Droits d'octroi de la carte de résident pour étranger
88. Produits de vente de carte de résident pour étranger.
89. Taxe pour autorisation d'ouverture d'un établissement sanitaire
90. Déclaration d'autorisation d'exploitation d'un réseau indépendant d'internet (intranet)
91. Taxe sur l'autorisation de détention, d'installation et d'exploitation des radios électriques privées et des stations terriennes émettrices-réceptrices (valises satellitaires)
92. Taxe sur l'autorisation de détention, d'installation et d'exploitation des stations terriennes émettrices-réceptrices (valises satellitaires)
93. Taxe sur l'autorisation d'exploitation des stations terriennes exclusivement réceptrices (TVRO-Antennes paraboliques de réception TV)
94. Déclaration de détention, d'installation et d'exploitation des commutateurs (PABX, serveurs)
95. Redevance annuelle sur l'exploitation des radios électriques privées
96. Taxe sur le numéro Import/Export
97. Redevance d'inscription au Registre de commerce
98. Droits d'insertions payantes dans le Journal Officiel de tout document dactylographie ou manuscrit (AGO/AGE) + Bilan
99. Droits de Légalisation signature
100. Droits d'octroi numéro d'Identification Nationale
101. Redevance sur les concessions ordinaires (par les étrangers, personnes physiques et associations)
102. Redevance développement infrastructures aéroports (Go pass)
103. Droits sur la décoration des immeubles publics ou privés

- 104. Autorisation de stockage de Stockage de produits pétroliers
- 105. Taxe sur autorisation d'installation des panneaux solaires à usage semi-industriel
- 106. Contrôle qualité bois/vente locale
- 107. Taxe de Fonds de Promotion Industrielle sur la vente locale (FPI)
- 108. T.V.A sur vente locale