

---

# Renforcement des capacités dans le Bassin du Congo et Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République du Congo

## Rapport de synthèse

Avril 2009 – Septembre 2010



Ce rapport a été réalisé grâce à un financement de la Commission européenne sous la ligne budgétaire Environnement / Forêts tropicales, contrat de subvention Actions extérieures de la Communauté Européenne ENV/2006/131823, bénéficiaire : Forests Monitor. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de Forests Monitor et REM et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne et des autres bailleurs : DFID, NC-IUCN et PRCTG (Projet de Renforcement des Capacités de Transparence et Gouvernance, financé par la Banque Mondiale).

## SOMMAIRE

<b>Liste des tableaux</b> .....	3
<b>Liste des abréviations</b> .....	4
RESUME EXECUTIF .....	5
Introduction .....	8
Partie I : Analyse des processus suivis par l'Administration Forestière .....	10
Mise en œuvre de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) .....	10
Mise en œuvre des mesures prises pour aider les entreprises du secteur forestier à faire face à la crise financière.....	11
Etablissement des moratoires pour le paiement des arriérés de taxes forestières.....	11
Suspension de la pénalisation des dépôts tardifs des demandes en vue de l'obtention de la coupe annuelle ou de la coupe d'achèvement .....	12
Augmentation du quota d'exportation .....	13
Indexation de la taxe d'abattage à la production mensuelle .....	13
Partie II : Résultats des activités d'observation indépendante .....	15
Réalisation du contrôle par l'Administration (DDEF).....	15
Dysfonctionnements observés dans la procédure de transaction .....	17
Problèmes liés au calcul du volume fût .....	21
Evolution intervenue dans le processus d'aménagement forestier .....	22
Faible niveau de réalisation des obligations des cahiers de charges.....	26
<i>Recouvrement des recettes forestières</i> .....	28
Recouvrement des sommes dues au titre du contentieux forestier .....	29
Recouvrement des taxes forestières.....	31
Partie III Mise en œuvre du Projet .....	36
<i>Volet observation Indépendante</i> .....	36
Réalisation des missions par l'OI.....	36
Tenue des comités de lecture.....	37
Le suivi des recommandations de l'OI-FLEG.....	37
<i>Volet renforcement des capacités de la société civile</i> .....	39
Formation des équipes homologues .....	39
Réalisation de missions pilotes par les équipes homologues.....	39
Initiative en matière de pérennisation de l'approche .....	40
Etude thématique sur la gouvernance forestière.....	40
Ateliers de Formation .....	40
<i>Suivi de la mise en œuvre</i> .....	42
Comité de pilotage .....	42
Problème survenu au cours de la mise en œuvre du projet.....	42
Extension de la période de mise en œuvre du projet .....	42

## Liste des figures

Figure 1: Fréquence des missions de contrôle par concession pour l'année 2009.....	16
Figure 2: Nombre d'inspections requises et effectivement réalisées par département en 2009.....	17
Figure 3: Etat de l'aménagement forestier en avril 2010.....	25
Figure 4: Répartition des états d'aménagement forestier au Congo en avril 2010.....	26
Figure 5: Niveau de réalisation des obligations conventionnelles au cours des 5 dernières années.....	27
Figure 6: Montant cumulé des pénalités et du nombre de PV par société.....	30
Figure 7: Comparaison des montants payés au titre des transactions par structure pour les PV dressés en 2009 .....	31
Figure 8 : Total des taxes dues (abattement et superficie, 2009 et arriérés) et payées en 2009 par société. ....	32
Figure 9 : Total des taxes dues (abattement et superficie, 2009 et arriérés) et payées en 2009 par Département. ....	33
Figure 10 : Taxe de superficie due (arriérés et 2009) et payée en 2009.....	34
Figure 11 : Taxe d'abattement due (arriérés et 2009) et payée en 2009. ....	35

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Synthèse du recouvrement des taxes d'abattement et de superficie (arriérés plus montants dus en 2009) .....	6
Tableau 2: Synthèse du recouvrement des transactions 2009 .....	7
Tableau 3: Situation des moratoires de paiement des arriérés par département .....	12
Tableau 4: Modifications intervenues dans le paysage forestier en 2009 par rapport à 2008.....	23
Tableau 5: Recouvrements effectués au titre des transactions établies en 2009 .....	29
Tableau 6 : Récapitulatif du recouvrement des taxes (2009 + arriérés) .....	31
Tableau 7 : Types et fréquence d'infractions relevées par l'OI au cours de ses missions.....	36

## Liste des abréviations

ACA / CA	Autorisation de Coupe Annuelle / Coupe Annuelle
APV	Accord de Partenariat Volontaire
CAT	Convention d'Aménagement et de Transformation
CAGDF	Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CTI	Convention de Transformation Industrielle
DAF	Direction Administrative et Financière
DDEF	Direction Départementale de l'Economie Forestière
DF	Direction des Forêts
DFAP	Direction de la Faune et des Aires Protégées
DFID	Ministère Britannique chargé de la coopération internationale au développement
DGEF	Direction Générale de l'Economie Forestière
DUE	Délégation de l'Union Européenne
DVRF	Direction de la Valorisation des Ressources Forestières
EMP	Etat mensuel de production
FLEG/FLEGT	Acronymes anglais pour Application de la Loi Forestière et Gouvernance / Application de la Loi Forestière et Gouvernance et Echanges Commerciaux
FM	Forests Monitor
IG	Inspection Générale
MDDEFE	Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement
OI-FLEG	Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et la gouvernance <sup>1</sup>
OSC	Organisation de la Société Civile
PAGEF	Projet d'Appui à la Gestion Durable des Forêts
PRCTG	Projet de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance de la Banque Mondiale
PV	Procès Verbal
REM	Resource Extraction Monitoring
SIAF	Service des Inventaires et de l'Aménagement (Direction des Forêts)
UE	Union Européenne
UFA / UFE	Unité Forestière d'Aménagement / Unité Forestière d'Exploitation
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
VMA	Volume Maximum Annuel

---

<sup>1</sup> Il s'agit de REM et FM dans le présent rapport.

Le présent rapport rend compte des analyses de l'Observateur Indépendant sur la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo pour la période d'avril 2009 à août 2010.

L'observateur indépendant a analysé certains processus mis en œuvre ou suivis par l'Administration Forestière, à savoir l'accord de partenariat volontaire et les mesures adoptées pour aider les entreprises forestières à faire face à la crise financière. Il ressort des analyses produites que des moyens importants doivent encore être déployés par l'Administration Forestière si elle tient à délivrer les premières licences FLEGT en 2011. En effet, certaines activités prévues connaissent un retard par rapport au chronogramme initialement arrêté ou n'ont pas encore démarré. Quant aux mesures prises par le gouvernement congolais pour aider les sociétés à faire face à la crise, leur application n'a pas été uniforme (cas des nouvelles modalités de paiement de la taxe d'abattage) et certaines sociétés n'ont pas adhéré à leur mise en œuvre (non paiement de la taxe d'abattage alors qu'une production a bien été réalisée). Un an après l'adoption de ces mesures d'urgence, celles qui devaient être régularisées par des arrêtés (mesures ayant une incidence sur les dispositions du code forestier) ne le sont toujours pas. L'OI note également que la mesure relative à l'établissement des moratoires pour le paiement des arriérés des taxes n'a pas été circonscrite dans le temps car les 18 mois d'applicabilité de la mesure sont comptés à partir de la date de signature du moratoire et non de la lettre circulaire instaurant cette mesure.

En ce qui concerne les activités d'observation proprement dites, l'OI relève comme dans son précédent rapport que le contrôle effectué par les services de l'Administration Forestière reste en deçà des objectifs fixés par la réglementation avec une fréquence moyenne par concession de 1 fois par an au lieu de 4. Le nombre total de missions de contrôle effectuées s'élève ainsi à 32, avec 16% de concessions actives n'ayant fait l'objet d'aucun contrôle.

Au cours des missions réalisées par l'OI en 2009, une situation récurrente est apparue : on observe sur les carnets de chantier des sociétés visitées un manque de corrélation entre le volume du fût et celui des billes qu'il a produit. Cela se traduit par un volume bille supérieur au volume fût alors que les longueurs sont identiques. Selon les responsables des sociétés concernées, cette situation résulte entre autres de la récupération des culées et des difficultés à réaliser un bon cubage en forêt (méthode et formule pour le cubage fût non précisées par la loi). Bien que ces arguments soient pertinents, l'OI a insisté sur le fait que ces incohérences pouvaient être perçues comme le résultat de manœuvres frauduleuses visant à minorer la taxe d'abattage à payer.

Le processus d'aménagement forestier dans la partie Sud a connu une évolution sur le plan administratif avec le démarrage du projet PAGEF et la signature de protocoles d'accord pour l'élaboration de plans d'aménagement entre l'Administration Forestière et les sociétés opérant dans cette partie du pays. L'OI perçoit cette évolution comme une réponse aux lenteurs qu'il avait décriées dans son précédent rapport annuel. Cette action doit cependant s'accompagner d'un suivi rigoureux et de mesures coercitives envers les sociétés qui ne seraient pas enclines à respecter les termes des nouveaux protocoles.

Par ailleurs deux nouveaux plans d'aménagement ont été validés, ce qui porte à 6 le nombre total de concessions disposant d'un plan d'aménagement validé et à 3 330 463 ha la superficie

totale des forêts aménagées, soit 32% de la superficie totale attribuée. Une seule concession ne dispose toujours pas de protocole d'accord pour l'élaboration de son plan d'aménagement. La superficie totale des unités forestières concédées a aussi connu une diminution de près d'un million d'hectares du fait du retour au domaine prononcé ou demandé pour une dizaine de concessions.

Pour ce qui est du respect des obligations conventionnelles sur la période couverte par le présent rapport, le taux moyen est de 29% avec un respect plus important des obligations bénéficiant à l'Administration Forestière. En effet, le taux de réalisation des obligations bénéficiant à l'Administration Forestière est deux fois plus élevé que celui des obligations bénéficiant aux départements (38% contre 19%). Ces proportions sont semblables à celles observées l'année précédente.

L'OI a pu établir un lien entre les mesures de retour au domaine prononcées contre certains concessionnaires et le faible niveau de réalisation des obligations conventionnelles : ces mesures touchent en effet une grande proportion des sociétés ayant failli dans la réalisation de leurs obligations.

Le suivi du recouvrement des recettes forestières indique que :

- En ce qui concerne les taxes forestières (abattage et superficie), le cumul des montants non soldés s'élève à 3 700 400 679 FCFA (5 641 224 €) soit un taux de recouvrement de 42%. La taxe de superficie présente toujours un taux de recouvrement plus bas que la taxe d'abattage. L'OI relève que l'Administration Forestière a collecté 1 065 539 768 FCFA (1 624 405 €) sur les 3 835 981 304 FCFA (5 847 916 €) attendus au titre des paiements de la taxe de superficie pour l'année 2009 soit un taux de recouvrement de 28% (Tableau 1).

**Tableau 1 : Synthèse du recouvrement des taxes d'abattage et de superficie 2009 (arriérés compris)**

Taxe	Dû (FCFA)	Dû (€)	Payé (FCFA)	Payé (€)	Non payé (FCFA)	Non payé (€)	% Payé
Abattage	2 499 458 240	3 810 400	1 569 499 097	2 392 686	929 959 143	1 417 714	63%
Superficie	3 835 981 304	5 847 916	1 065 539 768	1 624 405	2 770 441 536	4 223 511	28%
Total	6 335 439 544	9 658 316	2 635 038 865	4 017 091	3 700 400 679	5 641 225	42%

(Source : Données collectées auprès du MDDEFE et compilées par l'OI)

- En ce qui concerne les transactions conclues au titre du contentieux forestier pour l'année 2009, 57 929 000 FCFA (88 312 €) ont été recouvrés, soit un taux de recouvrement de 23 % (tous types de contrevenants confondus). Ce taux de recouvrement très bas représente un manque à gagner pour l'Etat de 199 241 999 FCFA (303 742 €), dû au non-paiement des sommes dues aux termes des transactions par les sociétés.

**Tableau 2 : Synthèse du recouvrement des transactions 2009**

Nature du contrevenant	Transactions (FCFA)	Transactions (€)	Payé (FCFA)	Payé (€)	Non payé (FCFA)	Non payé (€)	% Payé
<b>Sociétés Forestières</b>	203 793 919	310 682	10 100 000	15 397	193 693 919	295 272	5%
<b>Exploitants artisanaux</b>	53 377 080	81 373	47 829 000	72 915	5 548 080	9 677	88%
<b>Total</b>	257 170 999	392 055	57 929 000	88 312	199 241 999	303 949	22%

(Source : Données des registres transaction du MDDEFE compilées par l'OI)

- Le Congo a perdu 3 884 986 919 FCFA (5 922 624 €) en 2009 en raison du non-paiement de transactions et de taxes (abattage et superficie). 95% de ce manque à gagner sont relatifs au non-paiement de taxes, en particulier de la taxe de superficie.

### CONTEXTE DU PROJET

---

En adoptant la déclaration ministérielle sur l'application des législations forestières et la gouvernance en Afrique (AFLEG) en octobre 2003, le Congo s'est engagé pour l'amélioration à la fois de l'application des lois forestières et de la gouvernance. De même, en ratifiant en 2005 le traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), la République du Congo s'est engagée à œuvrer pour une gestion durable des forêts. Cet engagement se poursuit dans la mise en œuvre du processus FLEGT de l'Union Européenne.

Dans ce contexte, le Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement (MDDEFE) a sollicité la réalisation d'un projet d'observation indépendante, qui s'inscrit dans l'optique de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des ressources forestières. Ce projet, « Renforcement des capacités dans le Bassin du Congo et Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République du Congo », est mis en œuvre par FM et REM. Il a débuté en décembre 2006 pour une durée initiale de trois ans, prolongée de neuf mois en décembre 2009. Le financement est assuré par la Commission Européenne, le Ministère Britannique chargé de la coopération internationale au développement (DFID), le Comité Néerlandais de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (CN-UICN) et le Projet de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance de la Banque Mondiale (PRCTG).

Le budget total du projet s'élève à 2 103 493 Euros. 80% du financement sont assurés par la Commission Européenne et les 20% restants par le DFID, le CN-UICN et le PRCTG. Ce dernier a participé au financement des activités à hauteur de 345 000 € sur la période de février 2009 à février 2010.

### OBJECTIFS DU PROJET

---

Le projet a pour objectif général la promotion d'une meilleure gouvernance dans le secteur forestier et le soutien à une mise en œuvre effective des politiques de gestion durable à travers le renforcement des capacités de mise en application de la loi forestière et de la gouvernance dans le Bassin du Congo.

Il vise plus particulièrement à :

- Améliorer les systèmes de mise en application de la loi forestière par l'Etat et la gouvernance ;
- Appuyer la détection et la documentation des infractions à la législation forestière de manière transparente ;
- Former la société civile à l'approche d'observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance ;

- Sensibiliser les acteurs à l'observation indépendante au niveau régional et évaluer les conditions d'application de l'approche<sup>2</sup>.

#### *STRUCTURE DU RAPPORT ET MODALITES DE PRISE EN COMPTE DES COMMENTAIRES DU MDDEFE*

---

Le rapport se compose de trois parties principales :

1. Dans la première partie, l'OI analyse la mise en œuvre des principaux processus administratifs et politiques conduits par l'Administration Forestière, pour lesquels l'OI estime que les résultats peuvent avoir des incidences sur l'amélioration des systèmes de mise en application de la loi forestière et de la gouvernance.
2. La seconde partie traite des résultats des activités de monitoring menées par l'OI auprès de l'administration et des sociétés forestières. Les constats sont établis sur la base des documents collectés<sup>3</sup>, des observations faites sur le terrain et des entretiens menés.
3. La troisième partie concerne la mise en œuvre du projet et couvre notamment les volets « observation indépendante », « renforcement des capacités de la société civile à l'observation » et « suivi de la mise en œuvre ».

La plupart des analyses faites dans ce rapport ne prennent pas en compte les informations forestières du département de la Likouala qui n'ont pas pu être collectée en temps voulu pour des raisons indépendantes de la volonté de l'OI.

---

<sup>2</sup> Les deux derniers aspects ne sont pas traités dans ce rapport qui est spécifiquement dédié au suivi de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance. Pour plus d'informations sur les deux aspects non traités dans le présent rapport, voir les rapports disponibles sur : [http://www.forestsmonitor.org/en/capacity\\_building\\_congo](http://www.forestsmonitor.org/en/capacity_building_congo)

<sup>3</sup> Ceux-ci sont collectés au cours des missions d'OI mais aussi dans le cadre de missions spécifiques de collecte d'informations réalisées dans la perspective de la rédaction du rapport annuel pour pallier à la lenteur du processus administratif de centralisation des informations forestières.

## Partie I : Analyse des processus suivis par l'Administration Forestière

### MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE (APV)

La signature de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) entre le Congo et l'Union Européenne, intervenu le 9 mai 2009, a enclenché *de facto* le processus de mise en œuvre conformément au calendrier prévu à l'annexe 8 dudit accord. Cette annexe identifie une vingtaine d'activités dont la réalisation devrait aboutir à l'émission des premières licences FLEGT en juillet 2011. Certaines de ces activités devraient être achevées ou tout au moins initiées avant juillet 2011.

A ce jour :

- Les deux parties ont déjà nommé les membres du mécanisme conjoint de concertation et de suivi et la partie congolaise a mis en place, par note de service du 2 octobre 2009, le secrétariat technique impliquant tous les acteurs concernés<sup>4</sup>.
- Le projet de loi portant ratification de l'APV a été transmis au Parlement où il attend encore d'être adopté.
- Une cellule de légalité forestière a été créée au sein de l'Inspection Générale (IG) pour développer le Système de Vérification de la Légalité et élaborer toutes les mesures nécessaires. Cependant les tableaux « Contrôle et vérification des indicateurs non liés à la chaîne de traçabilité » pour les permis spéciaux et les bois issus de plantations, ainsi que les procédures détaillées sur la gestion des données relatives à la vérification avec les grilles de légalité et les protocoles d'accès aux données, qui devaient être ébauchés depuis mai 2009, n'ont pas encore été élaborés.
- Le développement du système national de traçabilité, qui est l'un des piliers du système de vérification de légalité (SVL), a débuté en septembre 2009 mais connaît également des retards dans sa mise en œuvre.
- Les réformes législatives proprement dites, prévues pour juillet 2009, n'ont pas encore été initiées.
- L'Administration Forestière a soumis en 2010 un projet pour le renforcement des capacités de l'Inspection Générale (IG) en réponse à l'appel à proposition FAO FLEGT. D'autres initiatives relatives à l'implication de la société civile sont en cours. L'APV accorde une place importante à la mise en œuvre de l'observation indépendante pour le suivi de la légalité du bois. Dans cette optique, un projet de renforcement des capacités en continu et d'appropriation du concept par la société civile a été soumis par REM et FM en partenariat avec le CAGDF, et ce, dans le cadre du programme ENRTP de l'UE.
- Les modalités pratiques pour la mise en œuvre du plan de communication et la création d'un site web regroupant les informations FLEGT, prévus respectivement

---

<sup>4</sup> Seul le secteur privé n'a pas encore désigné ses membres.

pour mai et octobre 2009, sont en voie d'être fixées. Un poster d'information FLEGT est déjà en cours de création avec l'appui de l'UICN.

- La rédaction du manuel de procédures et sanctions applicables en cas de non respect de la légalité (prévue pour octobre 2009) n'a pas encore commencé.

L'entrée en vigueur de l'APV va renforcer le pouvoir de dissuasion du contrôle eu égard au fait que les conclusions des missions de contrôle pourront déboucher sur la non délivrance de la licence et par ricochet l'impossibilité d'exporter des produits. A cet effet, toutes les activités de contrôle devront être menées suivant des critères clairs et précis afin de permettre une contre vérification objective. Le système de transmission de l'information entre les différents maillons de la chaîne sera un des nœuds gordiens de la fiabilité de tout le système. Pourtant, il ressort de la présente analyse que la mise en œuvre de l'APV prend du retard, notamment au niveau de la partie congolaise. L'Administration Forestière justifie ce retard par un manque de financement conséquent.

**Conclusion :** Au regard de l'immensité de la tâche qui reste à accomplir, l'OI relève que sans changement majeur dans l'engagement de toutes les parties prenantes, il paraît peu probable de voir la première licence FLEGT émise en juillet 2011.

#### MISE EN ŒUVRE DES MESURES PRISES POUR AIDER LES ENTREPRISES DU SECTEUR FORESTIER A FAIRE FACE A LA CRISE FINANCIERE

En réaction à la crise financière, le gouvernement congolais s'est investi pour alléger les charges des exploitants forestiers en prenant des mesures d'exception qui se résument en 4 points :

1. Accord des moratoires pour le paiement des arriérés des taxes forestières ;
2. Suspension de la pénalisation des dépôts tardifs des dossiers d'obtention des autorisations ;
3. Augmentation du quota à l'exportation de la production de grumes ;
4. Indexation de la taxe d'abattage à la production mensuelle.

Certaines de ces mesures devaient faire l'objet de textes réglementaires afin de leur donner un caractère légal. A ce jour quatre actes relatifs à la mise en œuvre des mesures susmentionnées ont été signés. L'Observateur Indépendant, dans son rôle de suivi de la mise en application de la loi forestière, se propose d'en évaluer le respect un an après.

#### ETABLISSEMENT DES MORATOIRES POUR LE PAIEMENT DES ARRIERES DE TAXES FORESTIERES

Les modalités pratiques d'application de cette mesure sont reprises dans une lettre circulaire<sup>5</sup> adressée aux directeurs départementaux par le Directeur Général de l'Economie Forestière. Cette circulaire demande aux directeurs départementaux d'établir des moratoires de paiement des arriérés au 31 décembre 2008 concernant les taxes forestières (abattage, superficie et déboisement) sur une période de 18 mois.

L'analyse des informations collectées par l'OI montre que l'application des dispositions de cette lettre circulaire n'est pas uniforme. Trois cas de figure ont été identifiés :

1. Sociétés ayant effectivement payé des sommes au titre des arriérés bien que l'OI n'ait pu obtenir un quelconque moratoire établi à cet effet<sup>6</sup> ;
2. Sociétés pour lesquelles les moratoires n'ont pas été établis bien que des arriérés aient été constatés au 31 décembre 2008 ;
3. Moratoires signés et dont les échéances ont commencé à être payées.

Les sociétés pour lesquelles les moratoires n'ont pas été établis en 2009 représentent 42% du nombre total de sociétés assujetties à cette mesure (13 sur 31). Par ailleurs, la circulaire précise seulement la durée des moratoires mais n'indique pas une date à partir de laquelle ces 18 mois courent. En conséquence de quoi la durée des moratoires pourra s'étendre aussi longtemps que les moratoires n'auront pas été signés.

**Tableau 3 : Etat des moratoires de paiement des arriérés par département**

Département	Moratoire non obtenu (preuve de paiement)	Moratoire signé	Moratoire non établi	Total
Bouenza	0	1	2	3
Cuvette-centrale	0	0	1	1
Cuvette-ouest	0	1	0	1
Kouilou	2	0	3	5
Lékoumou	1	7	0	8
Niari	4	1	5	10
Plateaux	0	0	1	1
Sangha	0	1	1	2
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>31</b>

Parallèlement à ces statistiques, il est à noter que certaines sociétés n'ont pas signé les protocoles d'accord pour paiement de la taxe de superficie de l'année 2009 prétextant que l'environnement économique ne leur offrait pas de perspectives prometteuses.

#### SUSPENSION DE LA PENALISATION DES DEPOTS TARDIFS DE DEMANDE POUR L'OBTENTION DE LA COUPE ANNUELLE OU DE LA COUPE D'ACHEVEMENT

<sup>5</sup> Lettre circulaire N° 196/MEF/DGEF/DF

<sup>6</sup> Il est à noter que trois sociétés ont réglé leurs arriérés sans avoir recours aux moratoires.

Le dépôt tardif d'une demande d'autorisation est en temps normal réprimé par la loi forestière. La suspension de la mise en application de cette disposition légale a été annoncée par note de service<sup>7</sup>, acte administratif de gestion interne. Le ministère demande à ses agents de ne pas constater les infractions de dépôt tardif des documents pour l'obtention des coupes annuelles 2009 et coupe d'achèvement 2008. Le contenu des procès verbaux dressés par les agents assermentés de l'Administration Forestière au cours de l'année 2009 a permis d'apprécier l'application de cette mesure, qui a été effective puisque l'Observateur Indépendant n'a relevé aucun cas d'infraction relative au dépôt tardif des demandes d'autorisation de coupe annuelle dans les registres contentieux de l'Administration Forestière. Il s'avère cependant que l'application de cette mesure ne se soit pas strictement limitée à son objet initial mais qu'elle ait généralisé l'impunité pour dépôt tardif à tous les autres types de documents à remettre à l'Administration Forestière. En témoigne le faible nombre de PV établis au cours de l'année 2009 pour non transmission dans les délais prescrits des états mensuels de production. Seuls 4 PV ont été recensés par l'OI dans les registres des DDEF alors que lors des missions de collecte d'informations de février et mars 2010, un grand nombre d'Etats Mensuels de Production (EMP) n'avait pu être obtenus du fait que les sociétés ne les avaient pas encore déposés.

---

#### AUGMENTATION DU QUOTA D'EXPORTATION

Le quota d'exportation est passé de 15% à 30% pour aider les exploitants forestiers à faire face à la crise financière. La note N° 000262/MEF/CAB/DGEF-DF indique que cette mesure dérogatoire sera régularisée par un arrêté conjoint des ministres en charge des forêts et des finances. La spécificité de cette mesure est qu'elle n'est pas d'application automatique : tout opérateur économique qui voudrait en bénéficier doit au préalable en faire la demande par écrit. Aucune demande de ce genre n'a été obtenue par l'OI auprès des services de l'Administration Forestière<sup>8</sup>. A ce jour, le bilan des exportations par société n'est pas encore disponible pour se prononcer sur la question.

---

#### INDEXATION DE LA TAXE D'ABATTAGE A LA PRODUCTION MENSUELLE

La note de service N° 00263/MEF/CAB/DGEF renseigne sur les nouvelles modalités de calcul de la taxe d'abattage. Elle prévoit en effet que la taxe d'abattage soit dorénavant indexée à la production mensuelle, mesure qui dans son origine réduit la pression sur la trésorerie des sociétés forestières.

Cet assouplissement est assorti d'une obligation : déposer les états de production au plus tard le 15 du mois suivant le mois pour lequel la production est calculée. Le non respect de cette obligation est sanctionné conformément aux dispositions prévues par la loi.

Deux indicateurs ont permis d'apprécier l'application de cette mesure qui varie selon les DDEF et les sociétés considérées : le nombre de PV établis et le montant des arriérés dus par les sociétés au titre de la TA à la date du 31 décembre 2009. Le fait que pour toute l'année 2009, seuls 4 PV ont été établis pour non transmission des états de production dans les délais

---

<sup>7</sup> Note de service N° 000261/MEF/CAB/DGEF-DF

<sup>8</sup> L'OI relève que cette situation est identique à celle qui a prévalu pour l'autorisation d'exporter 15% de la production qui est elle-même assujettie, en théorie du moins, à une demande qui n'est cependant jamais faite dans la pratique.

requis peut être révélateur soit du fait que les sociétés ont respecté cette exigence soit d'un manque de rigueur de l'administration dans l'application de cette mesure. Si l'on considère que des sociétés, bien qu'ayant été notifiées du montant mensuel de la taxe d'abattement à payer, ne s'en sont pas acquittées, il y a lieu de s'interroger sur la finalité de la mesure prise. Cela est en effet contradictoire avec la bonne volonté manifestée par les pouvoirs publics congolais vis-à-vis des sociétés concernées pour les aider à faire face à la crise. Même si la crise financière les affecte, il n'en demeure pas moins que ces sociétés ont l'obligation de payer les taxes dues sur les productions et/ou exportations réalisées.

L'analyse des registres de taxes des DDEF a permis à l'OI d'identifier des sociétés pour lesquelles le paiement de la taxe d'abattement n'a pas été indexé à la production. C'est le cas de TAMAN, ASIA CONGO INDUSTRIES et CIBN pour lesquelles les DDEF Niari et Lékoumou n'ont pas appliqué l'indexation de la taxe d'abattement à la production réalisée mais sur la base des moratoires qui avaient été signés avant la publication de la note de service dont il est question ici.

Les deux dernières notes de service insistent sur le fait que ce sont des arrêtés conjoints qui régulariseront lesdites mesures ; les rédacteurs étaient probablement conscients que le poids d'une note de service n'est pas suffisant sur le plan juridique pour entériner de telles mesures. Or, un an après, ces arrêtés n'ont toujours pas été publiés. De ce fait, **les mesures concernées demeurent irrégulières.**

Il est à noter que même si les mesures prises par le gouvernement congolais avaient pour but d'aider les sociétés à faire face à la crise, leur application n'a pas été totale du fait que certaines sociétés n'ont pas adhéré à leur mise en œuvre.

#### **L'OI recommande que l'AF**

- Fasse preuve de rigueur vis-à-vis des sociétés qui n'ont pas encore signé les protocoles/moratoires et/ou qui n'honorent pas leurs dettes afin de garantir l'équité et l'objectivité vis à vis de celles qui se sont exécutées ;
- Régularise la situation juridique des mesures envisagées par la prise des textes réglementaires prévus ;
- Prescrive un délai pour la signature des moratoires pour le paiement des arriérés afin de circonscrire l'application de cette mesure dans le temps.

## Partie II : Résultats des activités d'observation indépendante

### REALISATION DU CONTROLE PAR L'ADMINISTRATION (DDEF)

Les missions de contrôle de chantier des sociétés forestières représentent 32 des 71 missions effectuées par les DDEF en 2009, soit 45% du nombre total de missions effectuées au cours de l'année<sup>9</sup>. Ce nombre de missions effectivement réalisées représente seulement 25% des missions de contrôle qui auraient dû l'être au cours de l'année 2009<sup>10</sup>. Selon les DDEF, ce chiffre en baisse par rapport à celui de l'année 2008 s'explique notamment par les faibles moyens financiers mis à disposition, qui ne permettraient pas la réalisation d'une couverture suffisante en termes de missions de contrôle. La quasi-totalité des DDEF n'élaborant pas de planification annuelle des activités de contrôle<sup>11</sup>, cela ne permet pas toujours de mettre en corrélation le manque de moyens et les prévisions effectives de ces structures.

En 2009, la fréquence moyenne des inspections de chantier par concession forestière active s'élève à une inspection par an, alors que la périodicité du contrôle tacitement définie par le décret 2002-437<sup>12</sup> est d'au moins 4 contrôles de chantier par concession et par an. L'analyse des informations collectées auprès des DDEF montre que 5 des 32 concessions actives<sup>13</sup> pendant l'année 2009 (16%) n'ont fait l'objet d'aucune inspection et qu'aucune société n'a été contrôlée à hauteur de la périodicité prévue (Figure 1).

---

<sup>9</sup> En dehors des missions de contrôle, l'Administration Forestière réalise aussi des missions d'expertise et d'évaluation des coupes annuelles.

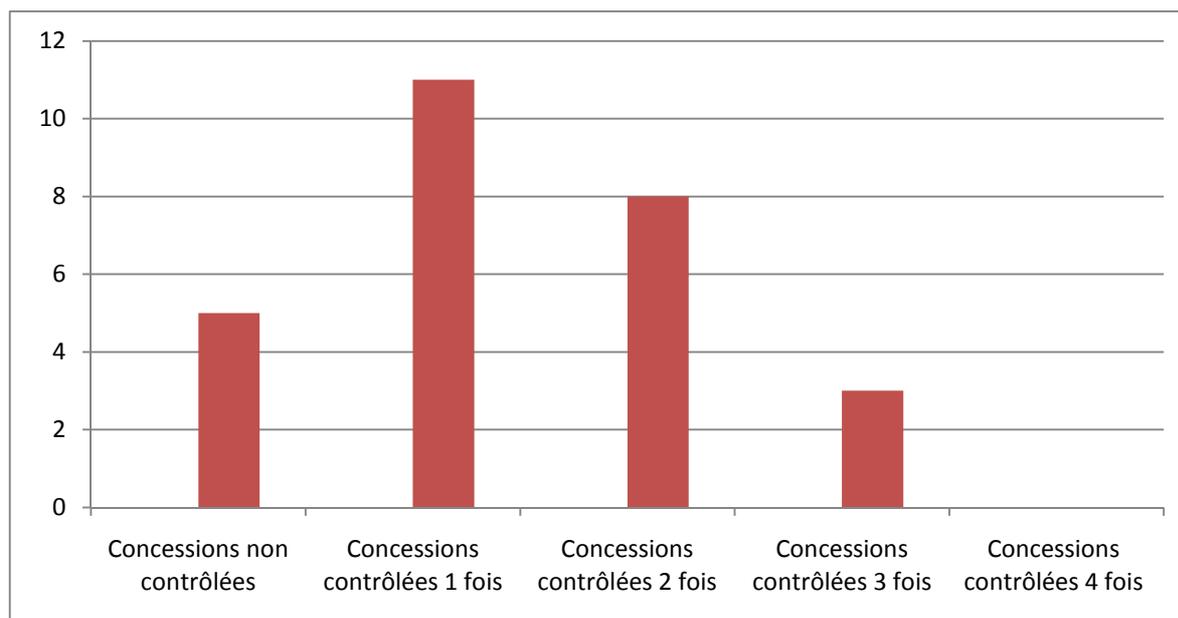
<sup>10</sup> 32 missions de contrôle réalisées contre 128 attendues sur la base de la fréquence d'au moins 4 visites par concession et par an.

<sup>11</sup> Aucun document de planification des missions pour le compte de l'année 2009 n'a été obtenu auprès des DDEF au cours des missions de collecte des informations réalisées par l'OI.

<sup>12</sup> Selon l'article 82 al 4 du décret, les DDEF ont le devoir de produire à la fin de chaque trimestre un rapport détaillé sur les activités de chaque titulaire de convention comprenant entre autres les informations sur la législation et la réglementation forestière. Ceci implique de manière tacite la réalisation de mission d'inspection de chantiers et de contrôles documentaires.

<sup>13</sup> Les concessions actives renvoient à celles pour lesquelles une autorisation de coupe annuelle a été délivrée : sur les 43 concessions attribuées, 32 étaient actives en 2009.

**Figure 1 : Fréquence des missions de contrôle pour l'année 2009**



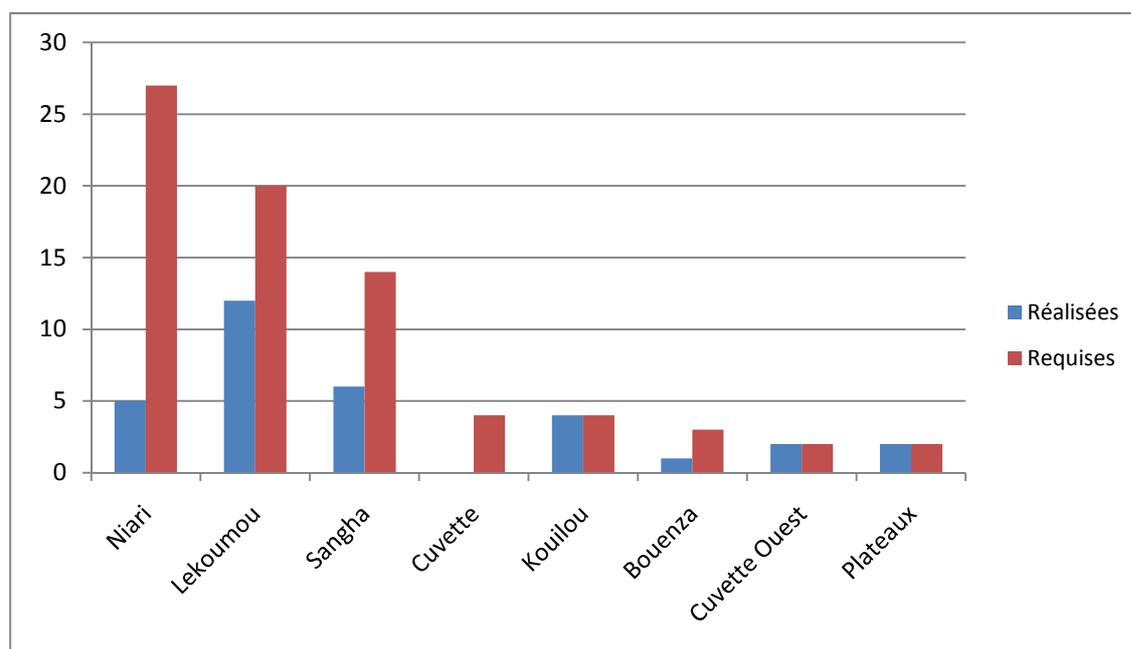
(Source : Données recueillies par l'OI auprès des DDEF et de la DF)

L'analyse des données par département montre que 3 des 4 départements (Cuvette Ouest, Kouilou et Plateaux) ayant atteint un taux de couverture de 50% sont ceux qui ont le plus petit nombre de concessions actives<sup>14</sup> (Figure 2). Le quatrième département (Lékoumou) est cependant celui qui présente le taux de couverture le plus élevé en rapport avec le nombre de concessions actives.

Ces chiffres indiquent un niveau de couverture en deçà des objectifs fixés par la législation et tendent à laisser croire que les activités de contrôle n'occupent pas toujours la place qu'elles méritent dans le système de gestion forestière mis en œuvre par le MDDEF.

<sup>14</sup> 1 concession active pour Cuvette Ouest et Plateaux ; 2 pour le Kouilou

**Figure 2 : Nombre d'inspections requises et effectivement réalisées par département en 2009**



(Source : Informations collectées par l’OI auprès des DDEF)

### **Le cas de la concession Bambama**

Une analyse croisée des missions de l’OI<sup>1</sup> et de celle de la DDEF Lékoumou montre que pour le cas de la concession Bambama attribuée à la société Asia Congo Industries, la DDEF Lékoumou n’a effectué aucune mission au cours des six premiers mois de l’année<sup>1</sup>. Or la mission effectuée par l’OI en juin a relevé plusieurs violations de la loi par cette société dont un dépassement du quota du nombre de pieds autorisés de l’ordre de 2 000 pieds<sup>1</sup> (environ 25% du nombre total de pieds autorisés). Cette situation illustre bien l’importance de la réalisation fréquente de missions d’inspection et de suivi par les DDEF.

Dans la mise en œuvre de l’APV, le contrôle sera un élément déterminant de la validité du système de vérification de la légalité. Sa réalisation à une fréquence acceptable devient une exigence.

L’OI recommande que des moyens conséquents (humains, matériels et financiers) soient mis à la disposition des structures en charge de sa réalisation et que les rapports de missions soient disponibles aux niveaux régionaux et centraux.

## **DYSFONCTIONNEMENTS OBSERVÉS DANS LA PROCÉDURE DE TRANSACTION**

Deux possibilités sont offertes au contrevenant après le constat d’une infraction : la transaction<sup>15</sup> ou l’action en justice. Il apparaît que la transaction est le mécanisme privilégié

<sup>15</sup> La transaction est entendue comme l’aboutissement d’une discussion/négociation entre deux parties.

en matière de résolution des contentieux forestiers. En effet, l'OI a recensé au cours de son mandat 621 cas de contentieux figurant dans les registres de l'Administration Forestière de janvier 2007 à février 2010 dont 94% ont abouti à la fixation d'un montant à payer au titre d'une transaction (tous types de contrevenants confondus : personnes physiques et morales) et 6% (39 cas) sont en cours ou n'ont pas encore atteint le stade de la transaction. Parmi ces 39 cas sont également inclus les PV pour lesquels les informations relatives à des transactions seraient absentes des registres / rapports de l'Administration Forestière. Le mécanisme de transaction tel que mis en œuvre par l'Administration Forestière suscite des interrogations relatives aux points détaillés ci-après.

---

## CONDITIONS PREALABLES A UNE TRANSACTION

Au regard des dispositions de l'article 134 du code forestier, la réalisation d'une transaction passe par la réunion de deux conditions :

- L'établissement d'un procès-verbal de constat d'infraction contre l'auteur d'une infraction ;
- La demande par le contrevenant de bénéficier d'une transaction.

Si de manière générale la première condition est remplie dans la grande majorité des cas, la seconde l'est difficilement. En effet, la requête de la transaction n'est pas initiée au moment de l'établissement du PV mais plutôt lors du constat, alors que le contrevenant n'a pas encore connaissance du montant qu'exigera l'Administration Forestière en échange de l'arrêt des poursuites<sup>16</sup>.

---

## INSUFFISANCES DU CADRE JURIDIQUE EN MATIERE DE TRANSACTION FORESTIERE

Le code forestier de la République du Congo n'a pas suffisamment encadré la procédure de la transaction qui est la voie la plus utilisée dans le processus de répression des infractions. Ainsi constate-t-on plusieurs insuffisances juridiques tout au long de la chaîne de répression des infractions. Ces insuffisances ont pour conséquence de ralentir les procédures en l'absence de précisions sur :

- Le mode de requête du bénéfice de la transaction par le contrevenant ;
- Le délai accordé aux contrevenants pour solliciter la transaction ;
- La procédure à suivre si la transaction n'aboutit pas ou si, ayant abouti, l'auteur de l'infraction ne s'acquitte pas dans les délais de la somme fixée par l'acte de transaction ;
- Le délai maximal endéans duquel toute transaction doit être réglée.

Ces lacunes ne permettent pas à l'Administration Forestière d'avoir un système de répression des infractions cohérent. La performance d'un tel système tient non seulement à la capacité à détecter les infractions mais aussi à l'existence et au respect de procédures et de délais impartis pour les sanctionner.

---

<sup>16</sup> La possibilité de requérir une transaction est en effet, dans la pratique, proposée dans la fiche de constat qui est antérieure à l'établissement du PV, tout se passe donc comme si l'Administration Forestière la proposait au contrevenant alors que ce ne devrait pas être le cas.

## LES DIFFERENTES APPROCHES EN MATIERE D'APPLICATION DU PROCESSUS DE TRANSACTION

L'insuffisance des procédures existantes (vides juridiques) en matière de suivi du contentieux<sup>17</sup> a entraîné l'usage d'une multiplicité d'approches suivant que l'infraction commise appelle à une pénalité faible ou importante :

- Si la faute commise entraîne une faible pénalité (moins de 15 millions FCFA), la procédure de transaction est directement enclenchée par l'Administration Forestière après rédaction du PV de constat d'infraction. L'acte de transaction est unilatéralement établi par l'Administration Forestière et une copie est transmise au contrevenant avec le montant de la transaction pour exécution.
- En cas d'infraction entraînant une pénalité importante (amende + dommages et intérêts et/ou restitution), l'Administration Forestière ne signe pas directement l'acte de transaction. Elle transmet au contrevenant par voie de courrier, une copie du PV qui relate l'infraction commise et le montant des pénalités encourues en lui demandant de se rapprocher de la DGEF ou du cabinet du Ministre pour négociation de la transaction selon l'alinéa 1er de l'article 134 du code forestier. Compte tenu des montants élevés (au-delà de 15 millions de FCFA), la compétence de la transaction revient toujours au Ministre en charge des forêts.

Dans le premier cas, il ressort que les principes de base de la transaction ne sont pas respectés pour deux raisons : la volonté de transiger émane de l'Administration Forestière plutôt que du contrevenant et l'acte de transaction ne résulte pas d'une discussion entre le contrevenant et l'autorité compétente pour transiger mais est arrêté unilatéralement par l'Administration Forestière. Pour l'OI, cette absence de négociation peut dans une certaine mesure expliquer le fait que certains montants arrêtés à l'issue de ce type de transaction soient revus à la baisse par la suite<sup>18</sup>. En revanche, l'approche développée dans le deuxième cas suppose que la transaction est établie à l'issue de la négociation entre les deux parties (contrevenant et autorité compétente pour transiger) même si la question de la requête de la transaction reste entière.

L'OI a noté que certaines DDEF utilisent le mécanisme de la transaction non seulement pour revendre aux contrevenants les produits forestiers saisis, mais aussi pour contourner la procédure de vente aux enchères publiques dont le contrôle échappe ainsi à l'Administration en charge des forêts<sup>19</sup>. Cette illustration démontre qu'en l'absence de procédures clairement définies, le mécanisme de la transaction peut faire l'objet d'interprétations et d'applications variées. L'enregistrement comme transactions forestières des recettes résultant de la vente de gré à gré des produits forestiers illégalement acquis aux contrevenants est aussi l'une des raisons pour lesquelles le taux de recouvrement des transactions accordées aux personnes physiques est élevé en comparaison de celui des transactions au profit des sociétés forestières.

---

<sup>17</sup> Par « suivi du contentieux » on entend le processus de traitement ou de résolution des litiges nés des infractions commises et découlant de l'exploitation illégale de la forêt et/ou de ses ressources.

<sup>18</sup> Cas des transactions N° 1 et 2 établies en janvier 2009 au profit de la société ASIA CONGO qui ont été réduites de 75% en juin 2009.

<sup>19</sup> Cas de transactions établies à la suite de PV dressés contre des inconnus qui figurent dans les registres du contentieux des DDEF Pointe Noire, Kouilou ou Brazzaville.

En effet, certaines DDEF assimilent les recettes résultant de la vente des produits saisis aux personnes physiques à des transactions forestières.

## LENTEUR DANS LE RECOUVREMENT ET PRATIQUE DES MORATOIRES POUR LE PAIEMENT DES TRANSACTIONS

L'OI a relevé une rapidité relative dans le traitement des contentieux forestiers avec plus de 83% des transactions conclues dans une période de 30 jours suivant l'établissement du PV. La durée moyenne dans laquelle une transaction est conclue est de 24 jours mais la question du recouvrement effectif demeure. En effet, une transaction seulement sur quatre est recouvrée (en partie ou en totalité) par l'Administration Forestière au cours de l'année qui suit sa signature bien que le délai de paiement fixé dans l'acte de transaction dépasse rarement 3 mois. Parallèlement, l'Administration Forestière accorde également des moratoires pour le paiement des transactions dont les échéances s'étendent largement au-delà 3 mois. Il convient de rappeler que la transaction est un arrangement entre deux parties afin d'arrêter les poursuites judiciaires sous réserves de l'exécution de la transaction dans les délais prescrits. Cela signifie que sa validité est conditionnée par le respect des termes de l'arrangement. Il y a donc contradiction entre l'acte de transaction et les moratoires établis lorsque ces derniers ne tiennent pas compte du délai inscrit dans les actes concernés.

### **Illustration d'un cas de transaction sur dommages et intérêts avec une remise importante au bénéfice de la société défailante**

Suite à une mission effectuée par la DF dans l'UFE Massanga attribuée à la société ACI, un PV pour « coupe d'un nombre de pieds supérieur à celui autorisé » a été établi à son encontre le 19 décembre 2008. Eu égard à l'infraction commise, la société s'exposait au paiement d'une amende d'un montant compris entre 200 000 FCFA et 2 000 000 FCFA, sans compter les dommages et intérêts.

Par lettre N°113/MEF/DGEF/DF du 22 janvier 2009, l'Administration Forestière communiquait à la société ACI les pénalités appliquées suite à l'infraction commise : une amende de 2 000 000 FCFA (3 049 €) et 491 640 000 FCFA (749 500 €) de dommages et intérêts, pour un montant total de 493 640 000 FCFA (752 549 €).

A la suite de la transaction sur dommages et intérêts intervenue entre les deux parties (Ministre et représentant de la société), le montant de la transaction à payer par la société a été abaissé à 119 410 000 FCFA (182 039 €), soit un taux de réduction de 75%. Cette réduction consécutive du montant des pénalités appliquées à la société remet en question le caractère dissuasif de la sanction.

Considérant cet exemple, l'exploitation forestière illégale peut s'avérer rentable pour les délinquants forestiers dans la mesure où ils peuvent négocier les montants des sanctions fixés par l'Administration Forestière et obtenir des réductions supérieures rendant les sanctions imposées largement inférieures à la valeur du produit indument récolté.

A la lumière de ce qui précède, il apparaît que le système de répression des infractions forestières en République du Congo requiert des améliorations pour parer aux manquements et dysfonctionnements relevés.

#### **L'OI propose :**

- L'harmonisation de la présentation et la restructuration du registre des PV et des actes de transaction de tous les services chargés du suivi du contentieux afin d'y faire apparaître les informations relatives au délai de paiement ;
- L'amélioration du cadre juridique de la transaction ;
- La généralisation du principe appliqué aux transactions portant sur les montants élevés à toutes les transactions - ce principe étant plus conforme au mécanisme de la transaction *stricto sensu* du fait qu'il empêche la réduction des montants issus des transactions une fois qu'ils sont arrêtés.

#### **PROBLEMES LIES AU CALCUL DU VOLUME FUT**

Certains constats majeurs de l'OI ont été faits, comme en 2008, au cours des missions d'observation sur le terrain et lors du dépouillement des carnets de chantier. Alors qu'il avait été constaté que les sociétés opérant dans la partie Sud procédaient de manière quasi généralisée à des coupes en sus du quota autorisé<sup>20</sup>, l'analyse des carnets de chantier de certaines sociétés basées dans le secteur forestier Nord a permis de constater des situations d'incohérence où le lien entre le fût et les billes qu'il a produit n'a pu être établi. L'analyse des carnets de chantier des sociétés IFO, Mokabi, Thanry- Congo, CIB et ITBL ont permis de distinguer différents cas de figures :

1. Le volume du fût est inférieur à la somme des volumes des billes qu'il a produit ;
2. Les diamètres moyens des fûts sont inférieurs à ceux des billes issues de ces fûts ;
3. Les volumes billes sont supérieurs au volume fût alors que les longueurs sont identiques (*en lien avec le point 2*).

Des situations similaires avaient pu être constatées dans les documents de chantier de certaines sociétés opérant dans la partie Sud mais de manière moins fréquente.

Cette situation a attiré l'attention de l'OI, d'autant plus que le paiement de la taxe d'abattage se fait sur la base du volume fût et non du volume bille. Une telle situation peut ainsi avoir une incidence considérable sur le montant de la taxe d'abattage à acquitter (sous-estimation du montant).

Il convient de relever que ce constat a également été fait par des missions de contrôle de l'Administration Forestière qui avait qualifié ces infractions de « déclarations fantaisistes des volumes dans le carnet de chantier » (cas de Thanry Congo par exemple).

Au cours des entretiens que l'OI a eu à ce sujet avec les responsables des sociétés concernées, ceux-ci ont évoqué deux arguments principaux pour expliquer cette situation :

---

<sup>20</sup> La société Asia Congo Industries a été verbalisée à nouveau en 2009, comme elle l'avait été en 2008, pour ce type d'infraction.

1. **La récupération des culées ou des parties au-delà de la première branche lorsqu'ils les jugent exploitables** alors que ces parties ne sont pas prises en compte dans la définition du fût *stricto sensu*. Cette récupération intervient bien après l'inscription des spécifications du fût (longueur, diamètres et volume) dans les carnets de chantier, ce qui entraîne la non prise en compte du surplus induit dans le calcul de la taxe d'abattage. Par ailleurs, les responsables des sociétés concernées ont souligné le fait qu'ils évitent de faire corriger les informations déjà consignées dans les carnets de chantier pour ne pas tomber sous le coup de la mauvaise tenue des documents de chantier. L'Administration Forestière considère en effet les ratures et surcharges dans les documents de chantiers comme constitutifs d'une infraction et donc passibles de sanctions.
2. **La difficulté de réaliser un bon cubage du fût en forêt au moment de l'abattage** – l'arbre n'étant pas façonné immédiatement après l'abattage - et surtout **l'absence d'une formule pour le cubage du fût**. Ainsi des techniques alternatives sont utilisées pour renseigner le carnet de chantier : mesure de la circonférence ou de la demi-circonférence et calcul du diamètre.

Tout en relevant la pertinence des arguments des sociétés concernées, l'OI insiste sur le fait qu'une telle pratique pourrait servir de couverture à des manœuvres frauduleuses visant à minorer la taxe d'abattage.

**L'OI recommande** qu'une réflexion soit engagée par l'Administration Forestière pour trouver une solution durable à la question de la récupération des parties ne rentrant pas dans la définition du fût au sens strict et de la méthodologie de calcul du volume fût.

#### EVOLUTION INTERVENUE DANS LE PROCESSUS D'AMENAGEMENT FORESTIER

Au cours de la période couverte par le présent rapport, l'OI note une évolution positive en ce qui concerne le processus d'élaboration des plans d'aménagement. Cette évolution se décline en termes de :

- Nouveaux plans d'aménagement, qui ont été validés pour des concessions localisées dans la partie Nord ;
- Signature de nouveaux protocoles d'accord pour l'élaboration des plans d'aménagement et démarrage du projet PAGEF<sup>21</sup>.

Il faut noter que le précédent rapport annuel avait mis en exergue la lenteur du processus dans cette partie du pays contrairement au Nord où le processus était bien plus avancé.

Deux nouveaux plans d'aménagement ont été validés, ce qui porte désormais à 6 le nombre de concessions aménagées<sup>22</sup>. Le pourcentage de concessions aménagées passe de ce fait de 11 à 19%, équivalent à 32% en termes de superficie. Ce dernier pourcentage étant lui-même

<sup>21</sup> Appui à la Gestion Durable des Forêts du Congo, financé par l'Agence Française de Développement (AFD), dont l'un des objectifs est d'appuyer les sociétés de la partie Sud dans l'élaboration de leur plan d'aménagement.

<sup>22</sup> L'OI considère comme aménagées les concessions pour lesquelles le plan d'aménagement est approuvé.

fortement influencé par les cas de retour au domaine<sup>23</sup> recensés par l’OI entre mars 2009 et mars 2010, qui ont eu pour impact la diminution de la superficie attribuée (cf. tableau 5).

**Tableau 4 : Modifications intervenues dans le paysage forestier en 2009 en comparaison à 2008**

Type de concession	Superficie (ha)	
	2008-2009	2009-2010
Concessions forestières existantes	14 057 346	14 057 346
Concessions attribuées	11 972 709	10 991 229
Concessions avec Plan d’aménagement prévu	10 830 308	10 323 350
Concessions avec Plan d’aménagement adopté	2 194 787	3 330 463
Concessions sans Plan Aménagement prévu	1 142 401	667 879

La signature de nouveaux protocoles d’accord pour l’élaboration des plans d’aménagement des concessions du secteur Sud avec les 6 sociétés détentrices de la quasi-totalité<sup>24</sup> de ces concessions constitue un autre fait notable. Ces nouveaux protocoles, pour autant qu’ils soient scrupuleusement respectés, apportent un début de solution aux lenteurs du processus d’aménagement dans cette partie du pays, que l’OI avait dénoncé dans son précédent rapport annuel. Il faut souligner qu’en parallèle à la mise en place de ces protocoles, des contrats d’appui technique entre les concessionnaires et le projet PAGEF ont été signés, ce qui constitue une innovation majeure. Ces contrats définissent les devoirs et obligations de chacune des parties et sont assortis d’un chronogramme d’exécution des activités et de mesures coercitives en cas de non respect.

Il convient de rappeler que l’OI avait fait état dans son rapport annuel 2008-2009 de retards chroniques dans la mise en œuvre de l’aménagement et de retards relatifs à la signature des protocoles d’accord, qui se traduisaient par des délais trop longs entre la signature de la convention et celle du protocole ou encore entre la signature du protocole et l’adoption du plan d’aménagement. Si le premier cas de figure touchait toutes les sociétés quelle que soit leur localisation, le deuxième était plus fréquemment constaté dans le Sud, où bien qu’ayant signé des protocoles, les sociétés ne les mettaient pas ou difficilement en œuvre. Au cours de la période couverte par le présent rapport une légère évolution a été enregistrée avec l’adoption de 2 nouveaux plans d’aménagement élaborés par des sociétés basées au Nord. Dans le secteur Sud en revanche, seuls de nouveaux protocoles pour l’élaboration de plan d’aménagement ont été signés à la fin du premier trimestre 2010 avec les six sociétés détentrices des  $\frac{3}{4}$  de la superficie concédée (Figures 3 et 4).

Au regard de ce qui précède, l’aménagement forestier se présente comme suit pour les 32 concessions assujetties à l’obligation d’aménagement (Figure 3) :

<sup>23</sup> Le retour au domaine renvoie soit à la résiliation d’une convention par le Ministre en charge des forêts soit à l’abandon d’une concession par l’attributaire : 8 cas en tout, représentant une superficie totale de 988 610 ha.

<sup>24</sup> Ces 6 sociétés détiennent 2 990 944 ha sur les 3 766 544 ha attribués dans le sud.

- 1 seule concession<sup>25</sup> ne dispose toujours pas de protocole pour l'élaboration de plan d'aménagement ;
- 20 concessions ont des protocoles signés avec près de 80% d'entre eux ayant été signés ou renouvelés en avril 2010 (soit 16 sur 20) ;
- 6 concessions disposent de plans d'aménagement validés ;
- 5 concessions sont à différents stades du processus (travaux en cours, travaux achevés, rapports et études validés).

---

<sup>25</sup> Concession Lé Boulou de la société SOFIL qui est une CTI mais pour laquelle l'obligation d'aménagement a été inscrite dans la convention.

Figure 3 : Etat de l'aménagement forestier en avril 2010

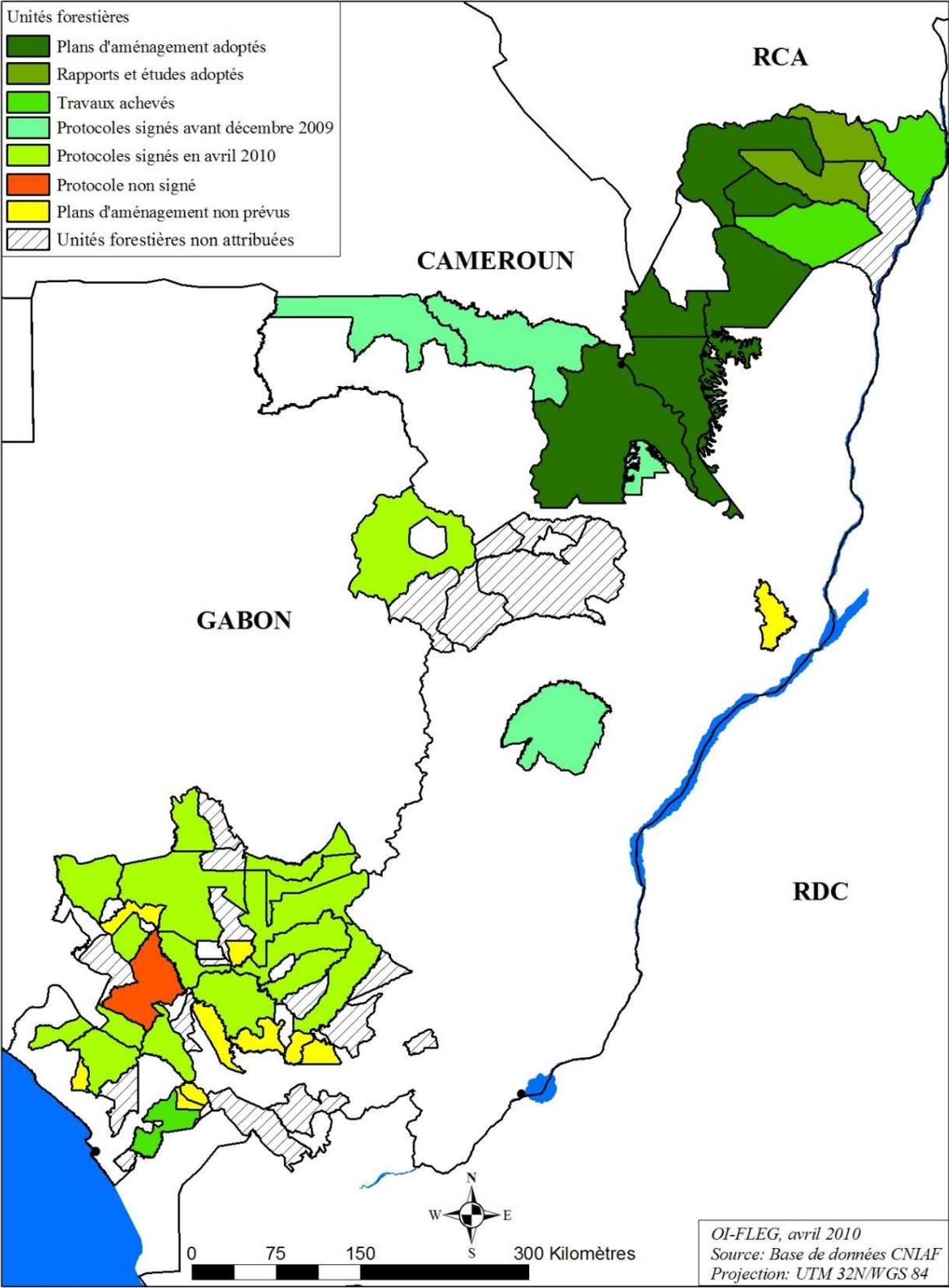
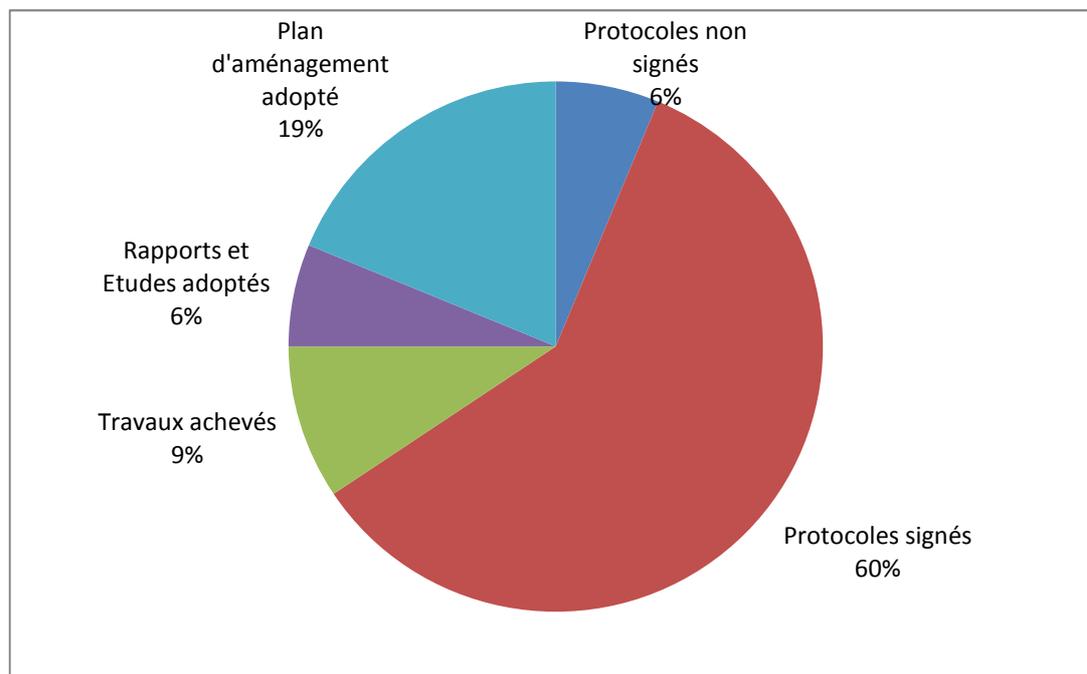


Figure 4 : Répartition des états d'aménagement forestier au Congo en avril 2010



La signature de nouveaux protocoles d'accord entre l'Administration Forestière et certaines sociétés doit être perçue par celles-ci comme une mesure incitative à l'élaboration de plans d'aménagement. A cet effet, **l'OI recommande** que l'Administration Forestière fasse un suivi effectif de la mise en œuvre des protocoles d'accord nouvellement signés afin de persuader les sociétés qui se montreraient réticentes à les exécuter dans les délais impartis.

#### FAIBLE NIVEAU DE REALISATION DES OBLIGATIONS DES CAHIERS DE CHARGES

Tout comme en 2008, l'OI a analysé le niveau de réalisation des obligations conventionnelles à exécuter au profit de l'Administration Forestière et des départements<sup>26</sup> par les sociétés tributaires de concessions (CAT/CTI) pour l'année 2009. Il ressort de cette analyse que le taux moyen de réalisation est de 29%, avec un taux de réalisation des obligations conventionnelles au profit de l'Administration Forestière de 38% contre 19% pour les départements. Ces statistiques sont en baisse de l'ordre de 50% en valeur relative par rapport à celles publiées dans le rapport annuel 2007<sup>27</sup> de l'OI-FLEG.

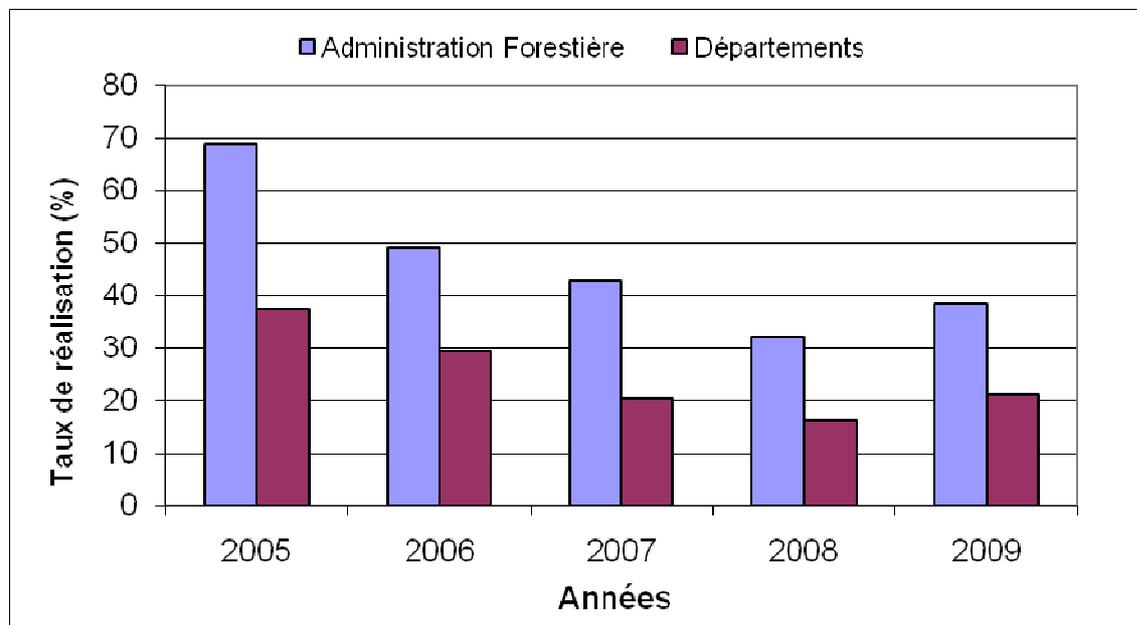
Dans le précédent rapport (janvier 2008 – mars 2009), l'OI avait attiré l'attention de l'Administration Forestière sur le faible niveau de réalisation des obligations conventionnelles liées au développement socio-économique ; la même tendance est à signaler pour l'année 2009 : sur 99 obligations prévues pour l'ensemble des départements, 19 seulement ont été

<sup>26</sup> Il s'agit des contributions au fonctionnement de l'Administration et au développement socio-économique des départements.

<sup>27</sup> La comparaison est faite avec les données 2007 qui correspondent au même type de données utilisées pour le présent rapport, celles de 2008 ne couvrant que les concessions visitées par l'OI.

réalisées<sup>28</sup>. Si ces mauvais résultats sont en partie imputables à la crise financière qui a touché le secteur forestier, il sied de relever que cette tendance ressortait déjà de l'analyse des données portant sur la période avant la crise (Figure 5).

**Figure 5 : Niveau de réalisation des obligations conventionnelles au cours des 5 dernières années**



(Source : MDDEFE)

Le taux de réalisation demeure extrêmement disparate entre les différentes sociétés forestières. Il varie entre 100% et 0% pour chacun des deux types de contribution (fonctionnement du MDDEFE et développement socio-économique des départements). Au 31 mars 2010, sur les 28 sociétés concernées par l'analyse, 9 sociétés forestières<sup>29</sup> (SOFIA, MAMBILI WOOD, COFIBOIS, SFIB, SPIEX, SFGC, TWINS, Nouvelle TRABEC et MILLION WELL) n'ont exécuté aucun de leurs engagements contractuels. Il convient de préciser que ces sociétés n'avaient qu'une ou deux obligations contractuelles à respecter au cours de l'année 2009 et que 4 d'entre elles figurent parmi celles dont les conventions ont été résiliées vers la fin de l'année 2009<sup>30</sup>. Le cas de la société ACI, dont le niveau de réalisation était nul<sup>31</sup> depuis la signature de sa convention en 2006, a connu une évolution à travers la signature en mars 2010 d'un avenant à la précédente convention impliquant le rééchelonnement du calendrier d'exécution de ses engagements contractuels.

Par ailleurs, seules 4 sociétés forestières (TAMAN, BTC, IFO et SEFYD) ont réalisé plus d'obligations relatives à la contribution au développement socio-économique des

<sup>28</sup> A titre de comparaison : sur 43 obligations prévues pour le compte du MDDEFE, 16 sont été réalisées.

<sup>29</sup> La plupart d'entre elles n'étaient pas en activité en 2009.

<sup>30</sup> Million Well (UFA Enyelle Ibenga), SFGC (UFE Loango) TWINS (UFE Loamba) et Mambili Wood (UFA Mambili) ont toutes été résiliées en décembre 2009.

<sup>31</sup> D'après le MDDEFE, cette situation était due aux problèmes que la société a rencontrés avec le syndic liquidateur.

départements que d'obligations relatives à la contribution au fonctionnement de l'Administration Forestière<sup>32</sup>.

L'OI relève que parmi toutes les sociétés exerçant au Congo, seule la société Likouala Timber a saisi l'Administration Forestière pour demander le rééchelonnement du calendrier de réalisation de ses obligations conventionnelles en raison de la crise financière. Ce constat traduit notamment le faible intérêt que les entreprises accordent à la réalisation desdites obligations.

L'OI est d'avis que le faible taux de réalisation ne découle pas seulement de la crise financière mais également de la faible implication des acteurs locaux (populations locales, société civile et institutions locales décentralisées) dans les négociations des cahiers de charges particuliers des conventions<sup>33</sup> ainsi que du manque de suivi de la réalisation desdites obligations par l'Administration Forestière. Lors des échanges (missions, ateliers) que l'OI a eu avec certains de ces acteurs locaux, il est apparu que ces derniers considéraient les cahiers des charges des conventions comme l'apanage de l'Administration Forestière et s'excluaient de ceux-ci alors qu'ils sont les bénéficiaires directs des contributions au développement local.

Les insuffisances du cadre réglementaire en matière d'implication des acteurs locaux ont été identifiées par l'OI comme un des problèmes à résoudre et l'amélioration de ce cadre réglementaire a été retenue parmi les mesures complémentaires à prendre dans le cadre des APV.

#### **L'Observateur Indépendant recommande :**

- Que les critères de participation/d'implication des acteurs locaux à l'élaboration des cahiers des charges des conventions ainsi que les conditions de suivi de réalisation de ces obligations soient déterminés, comme cela est prévu dans l'APV-FLEGT ;
- L'application des mesures prévues par l'article 173 du Code Forestier lorsque les sociétés forestières n'ont pas réalisé leurs obligations conventionnelles au cours de l'année 2009.

En ce qui concerne le suivi de la réalisation des engagements conventionnels par les sociétés forestières, l'OI est d'avis qu'une plus grande implication des acteurs locaux (préfecture, populations, conseil départemental, OSC<sup>34</sup>) peut avoir un impact positif sur le niveau de réalisation des obligations conventionnelles relatives au développement socio-économique des départements.

#### **RECOUVREMENT DES RECETTES FORESTIERES**

Les analyses faites dans cette section ne prennent pas en compte les informations forestières du département de la Likouala (cas des sociétés CIB-Loundougou, BPL, Likouala Timber, Mokabi, Bois Kassa, Thanry, ITBL) qui n'ont pas pu être collectées en temps voulu pour des raisons indépendantes de la volonté de l'OI.

<sup>32</sup> Si l'on considère le fait que, pour l'année 2009, le nombre de contributions au développement socio-économique était en moyenne le double de celles attendues au titre du fonctionnement de l'administration forestière.

<sup>33</sup> En ce qui concerne la contribution au développement local.

<sup>34</sup> Organisations de la Société Civile

## RECOUVREMENT DES SOMMES DUES AU TITRE DU CONTENTIEUX FORESTIER

Avec 57 929 000 FCFA (88 312 €) recouverts, le taux de recouvrement des sommes dues au titre du contentieux forestier pour l'année 2009 s'élève à 23%, tous types de contrevenants confondus (Tableau 5). Ce taux de recouvrement est cependant fortement influencé par les recettes provenant de la vente de gré à gré des produits forestiers illégalement exploités qui sont enregistrées à tort comme des transactions forestières dans les registres des DDEF<sup>35</sup>.

Avec seulement 10 100 000 FCFA (15 397 €) recouverts sur 203 793 919 FCFA (310 682 €) émis en ce qui concerne les transactions en faveur des sociétés forestières, soit 5% de taux de recouvrement (Tableau 5), la capacité ou la volonté réelle de l'Administration Forestière à recouvrer cette somme importante d'argent peut être remise en cause.

**Tableau 5 : Recouvrements effectués au titre des transactions établies en 2009**

Nature du contrevenant	Transactions (FCFA)	Transactions (€)	Payé (FCFA)	Payé (€)	Non payé (FCFA)	Non payé (€)	% Payé
<b>Sociétés Forestières</b>	203 793 919	310 682	10 100 000	15 397	193 693 919	295 272	5%
<b>Exploitants artisanaux</b>	53 377 080	81 373	47 829 000	72 915	5 548 080	9 677	88%
<b>Total</b>	257 170 999	392 055	57 929 000	88 312	199 241 999	303 949	22%

(Source : Compilation des données obtenues auprès du MDDEFE : DF et DDEF)

La compilation des données et informations disponibles dans les registres du contentieux tenus par les différents services de l'Administration Forestière, indique que 217 PV ont été établis en 2009, dont 87 à l'encontre des sociétés forestières et 130 à l'encontre d'exploitants artisanaux.

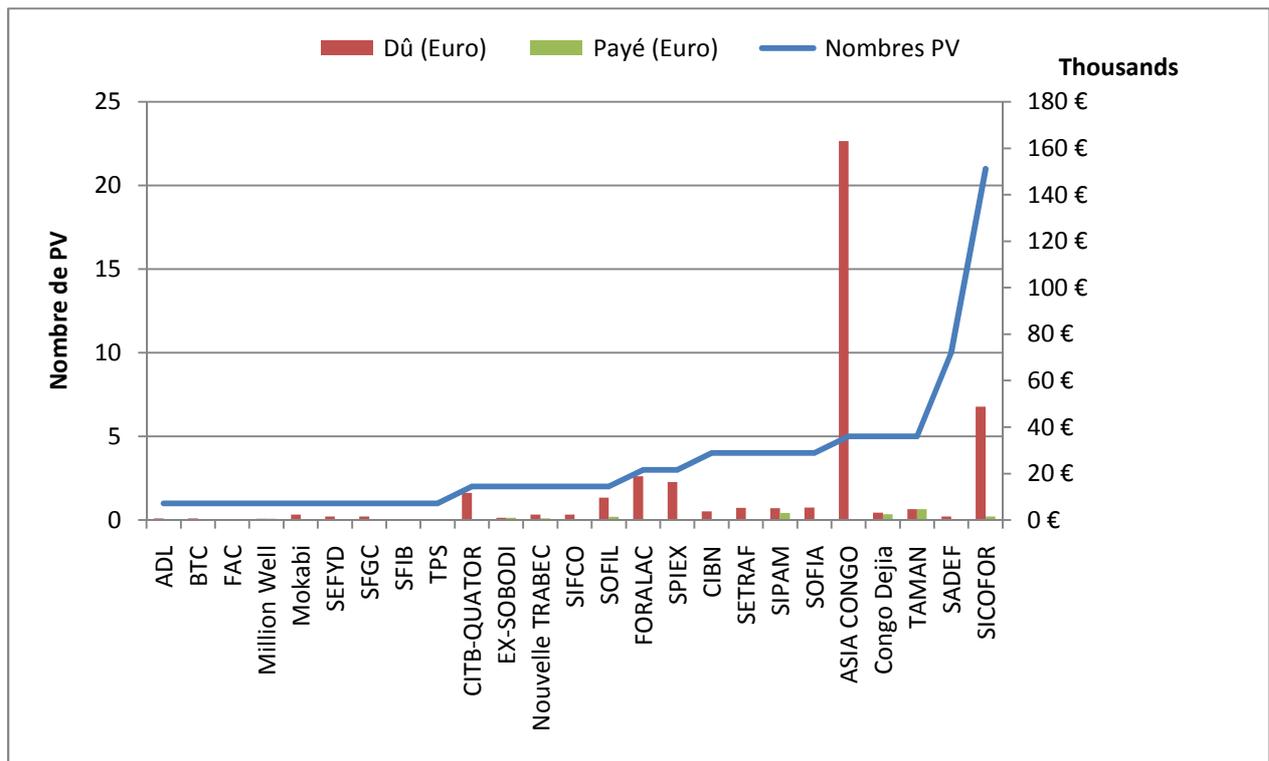
Pour le cas des exploitants artisanaux, l'analyse combinée du nombre de PV établis et du montant total des pénalités appliquées montre que ces dernières sont en général très faibles.

En ce qui concerne les sociétés forestières, la Figure 6 qui suit montre que la société SICOFOR s'illustre comme celle contre laquelle le plus grand nombre de PV a été établi en 2009 (21 au total<sup>36</sup>), tandis que la société ACI est celle à l'encontre de laquelle la pénalité la plus importante a été prononcée. Cette figure montre aussi qu'il n'y a pas toujours de corrélation directe entre le nombre de PV établis et le montant des pénalités.

<sup>35</sup> Des PV ont été établis contre des inconnus mais une « transaction » est intervenue : on peut s'interroger sur l'identité du bénéficiaire de ladite transaction.

<sup>36</sup> Pour les 4 concessions détenues par la société SICOFOR, ce qui fait en moyenne 5 PV par concession.

Figure 6 : Montant cumulé des transactions et du nombre de PV par société en 2009



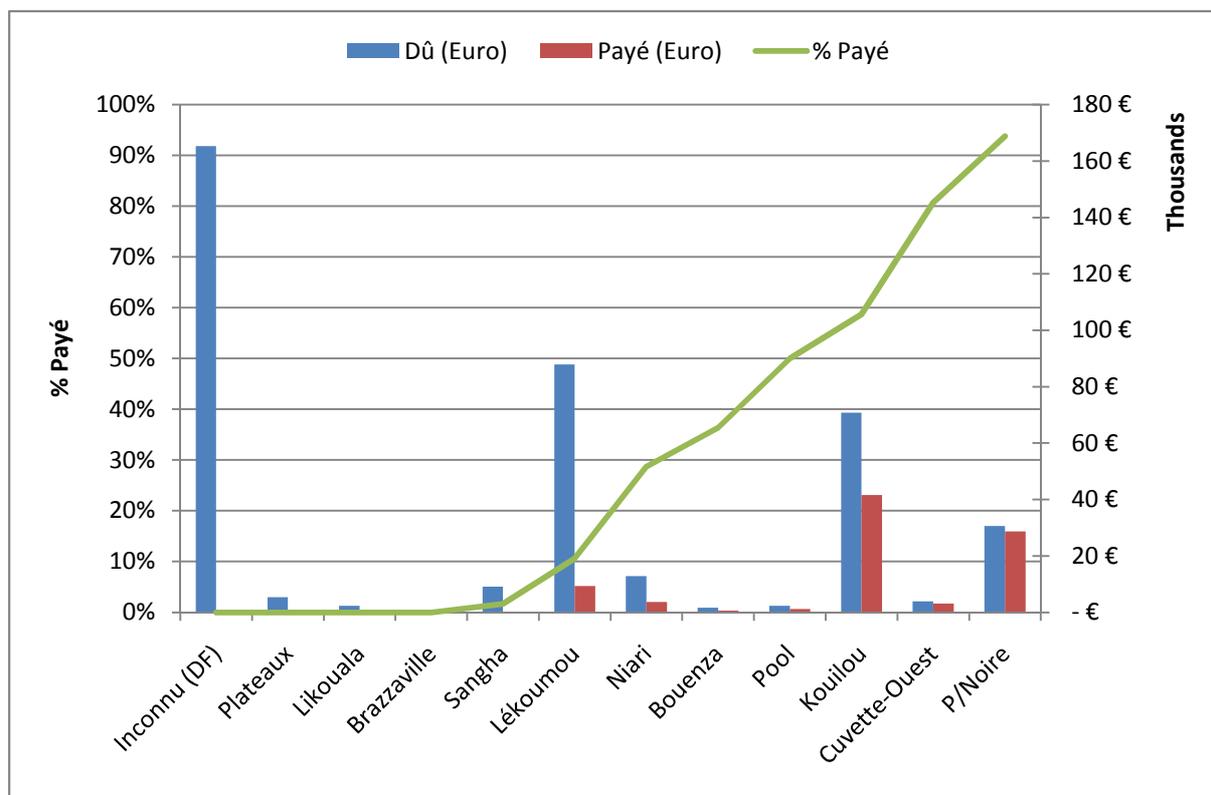
(Source : DF et DDEF)

Il convient de souligner que certaines sociétés sont absentes des registres du contentieux de l'Administration Forestière pour l'année 2009 (cas de CIB et IFO), ce qui pourrait indiquer que ces sociétés n'ont commis aucune infraction au cours de l'année ou traduire l'absence de contrôle dans les concessions de ces sociétés.

L'analyse de la figure 7 (ci-après) montre que les contentieux ouverts dans les départements de la Cuvette Ouest, du Kouilou et de Pointe Noire présentent les plus faibles taux d'impayés. En revanche, le taux de recouvrement est nul pour les contentieux diligentés par la DF, la DDEF Plateaux et la DDEF Likouala<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Pour les PV consignés dans le registre contentieux de la DF.

**Figure 7 : Comparaison des montants payés au titre des transactions par Département pour les PV dressés en 2009**



(Source : DF et DDEF)

## RECOUVREMENT DES TAXES FORESTIERES

L'OI a collecté les données relatives au paiement des taxes forestières pour le compte de l'année 2009 dont la compilation a permis de mettre en avant les résultats suivants :

- Le cumul des montants non soldés pour les taxes d'abattage et de superficie s'élevait à 3 700 400 679 FCFA (5 641 224 €) à la date du 28 février 2010 (Tableau 6).

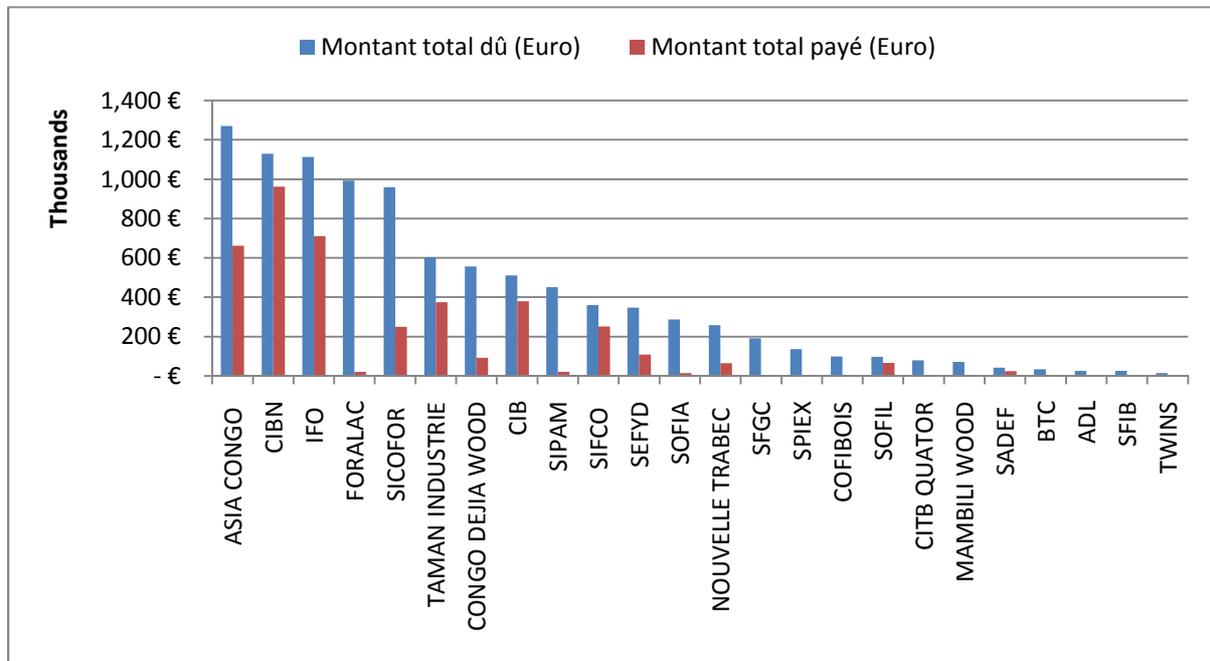
**Tableau 6 : Récapitulatif du recouvrement des taxes 2009 (arriérés compris)**

Taxe	Dû (FCFA)	Dû (€)	Payé (FCFA)	Payé (€)	Non payé (FCFA)	Non payé (€)	% Payé
Abattage	2 499 458 240	3 810 400	1 569 499 097	2 392 686	929 959 143	1 417 714	63%
Superficie	3 835 981 304	5 847 916	1 065 539 768	1 624 405	2 770 441 536	4 223 511	28%
<b>Total</b>	<b>6 335 439 544</b>	<b>9 658 316</b>	<b>2 635 038 865</b>	<b>4 017 091</b>	<b>3 700 400 679</b>	<b>5 641 225</b>	<b>42%</b>

(Source : MDDEF)

- Les impayés varient fortement selon les sociétés considérées. FORALAC, SICOFOR, ASIA CONGO, SIPAM et CONGO DEJIA WOOD INDUSTRY<sup>38</sup> ont par exemple le niveau d'endettement le plus élevé (Figure 8).

**Figure 8 : Total par société des taxes d'abattage et de superficie dues pour 2009 (arriérés compris) et payées en 2009**

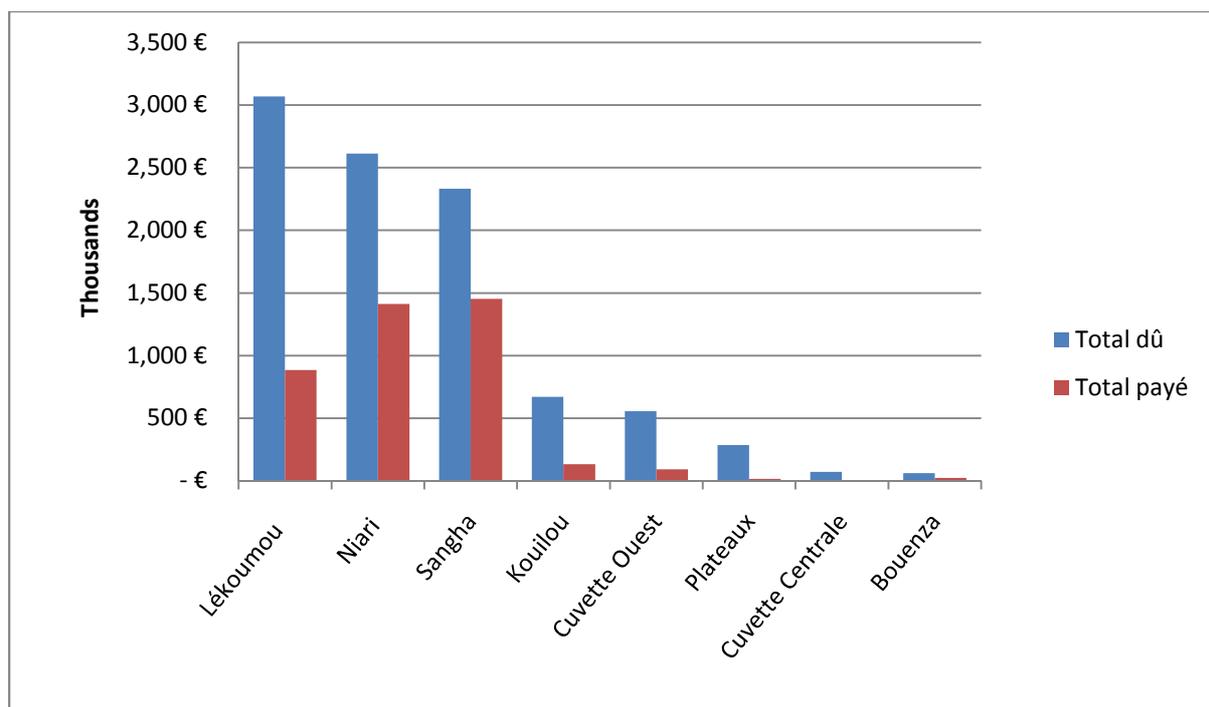


(Source : MDDEFE)

- Les impayés varient fortement selon les départements considérés : Lékoumou et Niari enregistrent par exemple les niveaux d'endettement les plus élevés. Plus généralement, tous les départements présentent un faible taux de recouvrement des taxes quelque soit le montant dû (Figure 9).

<sup>38</sup> Le cas de la société Congo Dejia Wood Industry est particulier en ce sens qu'elle conteste la base de calcul (superficie utile) pour la taxe de superficie qui la concerne.

**Figure 9 : Total par département des taxes d'abattage et de superficie dues pour 2009 (arriérés compris) et payées en 2009**



(Source : MDDEFE)

#### TAXE DE SUPERFICIE :

Le montant total attendu au titre de la taxe de superficie pour l'année 2009 (arriérés 2008 non compris) était de 2 591 794 800 FCFA (3 951 166 €) sur la base des moratoires établis par les DDEF. Dans l'ensemble, les montants calculés par les DDEF sont identiques à ceux obtenus par l'OI, exceptés pour les cas des sociétés IFO, Nouvelle TRABEC, SADEF et Congo Dejia Wood<sup>39</sup>. Pour les sociétés IFO<sup>40</sup> et Nouvelle TRABEC, la superficie utile prise en compte par la DDEF ne correspond pas à celle prévue par la réglementation en vigueur<sup>41</sup> tandis que pour la SADEF, c'est le montant appliqué par hectare qui diffère<sup>42</sup>. Le montant total de la taxe de superficie obtenu par l'OI<sup>43</sup> est de 2 882 436 100 FCFA soit une différence de 290 641 300 FCFA (443 080 €). Ce montant prend en compte la taxe de superficie de la société ITBL pour

<sup>39</sup> La taxe de superficie de la société Congo Dejia Wood n'a par exemple jamais été calculée parce que la société conteste la superficie utile de 422 000 ha fixée dans l'arrêté N° 5408/MEF/MEFB fixant les superficies utiles à prendre en compte pour le calcul de la taxe de superficie.

<sup>40</sup> Dans le cas de la société IFO, c'est la prise en compte de la superficie de production définie dans son plan d'aménagement au lieu de la superficie utile qui a induit une baisse de l'ordre de 16 848 200 FCFA par rapport au montant des années antérieures.

<sup>41</sup> Arrêté n°5408/MEF/MEFB fixant les superficies utiles à prendre en considération pour le calcul de la taxe de superficie

<sup>42</sup> Pour ce cas, au lieu de 250 FCFA/Ha, la DDEF a appliqué 500 FCFA/Ha.

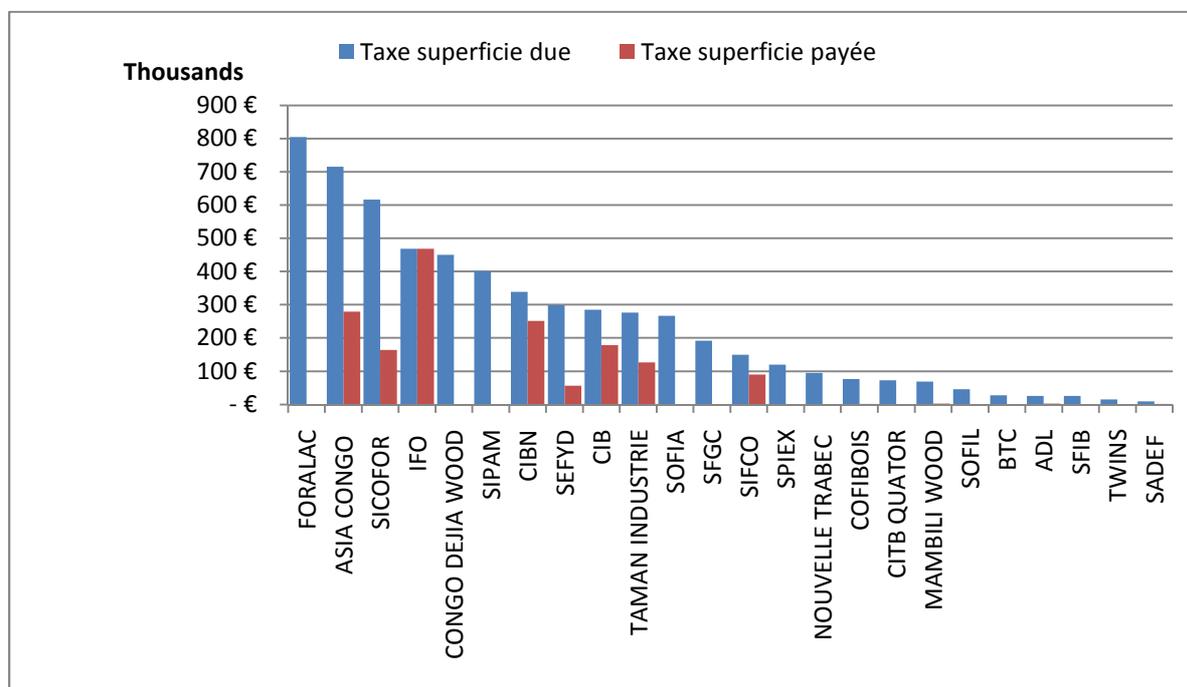
<sup>43</sup> Sur la base de l'application des prescriptions du code forestier et de ses textes subséquents (superficie utile multipliée par taux à l'hectare).

la concession Mimbéli qui n'avait pas été évaluée par la DDEF Likouala parce que la société concernée était sous autorisation de vidange, mais celle-ci a obtenu par la suite une autorisation spéciale de coupe au cours de l'année 2009. La différence s'explique également par la prise en compte dans le calcul de l'OI de certaines concessions dont le retour au domaine a été prononcé en fin d'année<sup>44</sup> et dont les DDEF n'avaient pas tenu compte.

Lorsqu'on considère uniquement les paiements effectués pour le compte de la taxe de superficie 2009 (paiements effectués au titre des arriérés non compris), l'OI relève que l'Administration Forestière a collecté 594 137 441 FCFA sur les 2 591 795 400 FCFA attendus soit un taux de recouvrement de 23%, ce qui représente une baisse de près de 50% en valeur relative par rapport au montant obtenu en 2008. Une autre particularité dans le recouvrement de la taxe de superficie est que seule la société IFO s'est acquittée de la totalité de cette taxe au cours de l'année 2009 (Figure 10). Le taux de recouvrement s'élève à 28% lorsque le paiement des arriérés dus pour le compte des années antérieures est pris en compte.

Au 31 décembre 2009, le cumul des montants non soldés (arriérés 2008 et 2009) pour le compte de la taxe de superficie s'élevait à 2 770 441 536 FCFA (4 223 511 €). La crise financière n'explique pas un tel niveau d'impayés : la taxe de superficie a toujours été moins bien recouvrée que la taxe d'abatage, même dans un contexte économique plus favorable. Par ailleurs, l'OI pense que l'affectation des fonds recouverts au titre de la taxe de superficie pourrait être l'une des raisons de son faible taux de recouvrement. En effet seuls 50% de la taxe de superficie sont versés au Fonds Forestier alors que l'intégralité de la taxe d'abatage collectée est destinée à ce même fonds.

**Figure 10 : Taxe de superficie due en 2009 (arriérés compris) et payée en 2009**



(Source : MDDEFE)

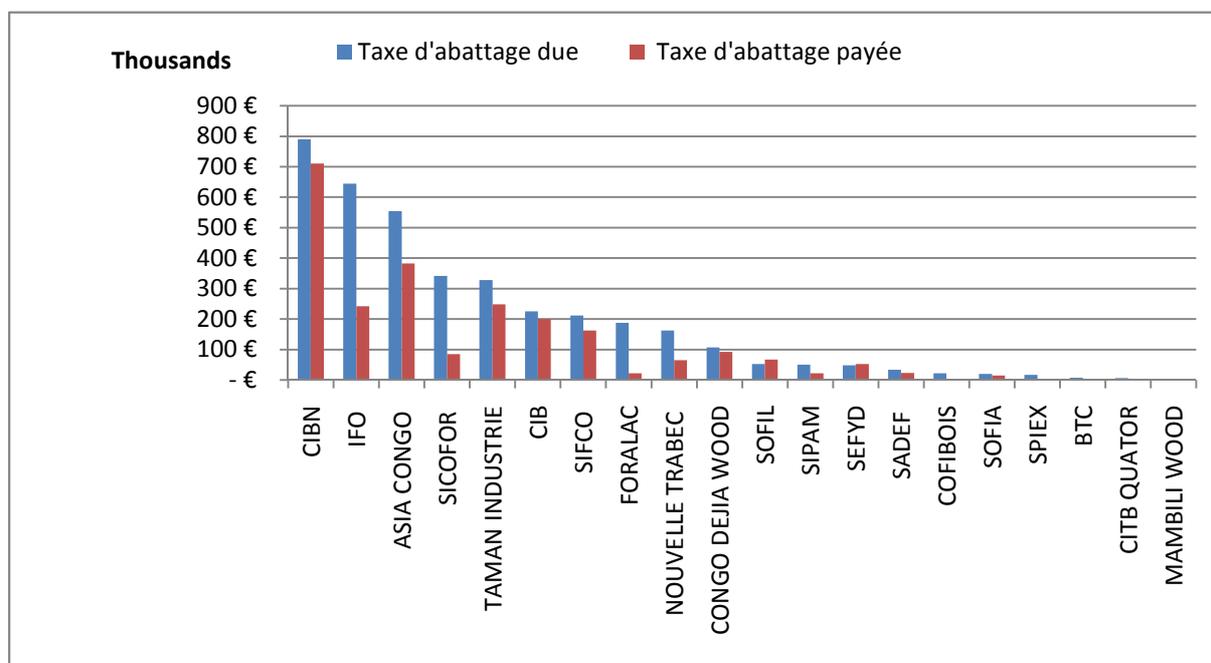
<sup>44</sup> Concessions Loamba, Loango et Mambili qui étaient normalement assujetties au paiement de la taxe de superficie 2009.

## TAXE D'ABATTAGE:

Des deux taxes forestières dont le recouvrement a fait l'objet d'un suivi par l'OI, la taxe d'abattage est celle dont le taux de recouvrement est resté sensiblement le même que pour l'année 2008. Les montants attendus au titre de la taxe d'abattage ont été calculés par l'OI sur la base des productions réalisées, en analysant les données contenues dans les états mensuels ou annuels de production des sociétés forestières qui ont été obtenues auprès des DDEF.

Avec près de 63% des recettes totales attendues<sup>45</sup> effectivement recouvrés, le taux de recouvrement de la taxe d'abattage peut paraître élevé au regard du contexte économique qui a prévalu en 2009<sup>46</sup>. Cependant, lorsqu'on met en perspective la mesure dérogatoire pour le paiement de la taxe d'abattage prise par le gouvernement de la République du Congo au début de l'année 2009, ce taux de recouvrement n'est pas satisfaisant et donne une indication de l'écart entre la production réalisée et celle pour laquelle la taxe a été effectivement payée (cas des sociétés qui n'ont pas honoré le paiement de la taxe indexée à la production réalisée) (Figure 11).

Figure 11 : Taxe d'abattage due (2009 et arriérés) et payée en 2009<sup>47</sup>.



### Recommandations :

**L'OI recommande** que l'Administration forestière mette en place un système de suivi du recouvrement des taxes, particulièrement pour la taxe de superficie et applique les mesures contraignantes prévues par la loi (blocage des exportations, majoration de 3% par trimestre de retard) à l'encontre des sociétés qui ne s'acquittent pas des taxes.

<sup>45</sup> Arriérés et taxes 2009 cumulés

<sup>46</sup> Compte tenu du fait que la durée des moratoires devant être signés par les sociétés forestières avait été étalée sur 18 mois.

<sup>47</sup> Les cas des sociétés SOFIL et SEFYD s'expliquent par le paiement des 30% exigibles au retrait de l'ACA et dont la production n'a pas atteint le montant payé.

## Partie III : Mise en œuvre du Projet

### VOLET OBSERVATION INDEPENDANTE

#### REALISATION DES MISSIONS PAR L'OI

Sur la période couverte par le présent rapport, les missions de l'OI ont couvert 8 départements<sup>48</sup>. L'objectif de ces missions ciblées était de couvrir en priorité les concessions n'ayant pas été visitées par une équipe de projet au cours des années précédentes et d'évaluer les avancées enregistrées depuis les missions précédentes. Ces missions avaient également pour but de collecter et d'analyser des informations représentatives du paysage forestier de la République du Congo au terme de la 3<sup>e</sup> année d'activité.

Ces missions<sup>49</sup> ont mis en évidence 34 cas d'infraction répartis en 11 types (Tableau 7). L'OI signale que la qualification donnée pour certaines infractions ne rencontre pas toujours l'assentiment de l'Administration Forestière. On peut citer le cas de l'utilisation de manœuvres frauduleuses pour se soustraire au paiement des taxes dues, infraction que l'Administration Forestière préfère qualifier de « mauvaise tenue de documents » même s'il s'agit de non enregistrement des bois abattus dans les carnets de chantier, et ce, sous prétexte que cela ne traduit pas nécessairement une intention de frauder mais que cela résulte le plus souvent de la négligence des personnels commis à la tâche d'enregistrement.

**Tableau 7 : Types et fréquence d'infractions relevées par l'OI au cours de ses missions**

Types d'observations	Nombre de cas
Défaut de carnet de chantier	1
Coupe d'essences non autorisées	1
Circulation des bois sans feuille de route	1
Non transmission dans les délais prescrits des informations relatives à l'entreprise	1
Coupe d'un nombre supérieur de pieds à celui indiqué dans la décision de coupe	2
Coupe sous diamètre	2
Utilisation de manœuvres frauduleuses pour se soustraire au paiement des taxes dues	3
Non respect des obligations du cahier de charge (défaut de case de passage)	4
Défaut de marquage des billes, fûts et culées	5
Non respect des règles relatives à l'exploitation (non entretien des layons limitrophes)	5
Mauvaise tenue des documents de chantier	9
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>

<sup>48</sup> Ce nombre passe à 9 si l'on prend en compte les missions pilotes réalisées par les équipes homologues dans le Kouilou et la Sangha parce que la Sangha a également été couverte par une mission de l'OI.

<sup>49</sup> Ici nous faisons allusion uniquement aux missions dont les rapports ont été examinés par le comité de lecture.

---

## TENUE DES COMITES DE LECTURE

Sur la période couverte par le présent rapport, 6 comités de lecture se sont tenus dont 2 qui concernaient des rapports de missions effectuées en 2008 et une réunion consacrée aux malentendus consécutifs à la publication du rapport annuel de l’OI-FLEG. Pour le cas spécifique des missions effectuées en 2009, l’OI a relevé que les délais de convocation des réunions du comité de lecture se sont étalés entre 60 et 276 jours alors qu’ils étaient compris entre 20 et 154 jours en 2008. Ces délais de convocation trop longs sont préjudiciables à la mise en œuvre de certaines recommandations issues desdites missions. Par ailleurs, l’OI regrette le glissement observé quant au rôle du comité : ce dernier a en effet plutôt tendance à justifier les constats au lieu de s’en saisir pour prendre les mesures appropriées et faire corriger les dysfonctionnements observés.

Les 14 rapports soumis au cours de cette période ont été validés, 5 ont été publiés et les 9 le seront incessamment. Le rapport annuel couvrant la période janvier 2008 – mars 2009 a été publié après avoir été soumis à la consultation de différents partenaires dont l’Administration Forestière. En ce qui concerne le rapport thématique sur la taxe d’abattage, soumis pour consultation à l’Administration Forestière en novembre 2009, il a été diffusé par l’OI le 24 juin 2010 après communication très tardive des commentaires de l’Administration.

---

## LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE L’OI-FLEG

La prise en compte des recommandations de l’OI par l’Administration Forestière représente un des aspects cruciaux dans l’évaluation de l’impact du projet. Depuis le démarrage des activités du projet, plusieurs recommandations ont été émises, celles-ci peuvent être regroupées en 3 catégories :

- 1. Mesures/actions ponctuelles devant être prises par un service de l’Administration Forestière :** Certaines recommandations souffrent des délais souvent trop longs de tenue des comités de lecture qui leur fait parfois perdre leur pertinence dans la mesure où elles requièrent des actions à court terme. Leur prise en compte est de fait quasi nulle.
- 2. Modifications ou précisions à apporter à la réglementation en vigueur :** Celles-ci ne posent pas de problèmes particuliers car elles entrent en droite ligne de préoccupations qui ont été portées à l’attention du MDDEFE par d’autres acteurs, dont la Banque Mondiale, et seront prises en compte dans le cadre de la révision prévue du code forestier.
- 3. Meilleure application de la réglementation forestière :** L’Administration Forestière juge ces recommandations inopportunes au regard de la conjoncture actuelle même si ces recommandations avaient déjà été formulée bien avant la période de crise économique.

Au regard des éléments fournis par l’Administration en charge des forêts, il apparaît que la prise en compte des recommandations est fortement influencée par la nature de la mission au cours de laquelle les observations dont résultent ces recommandations ont été faites. En effet, l’analyse des réponses de l’Administration fait ressortir que cette dernière est plus réceptive

aux recommandations résultant des missions conjointes<sup>50</sup>. En revanche, pour les recommandations résultant de missions indépendantes, la prise en compte est moindre : les recommandations s'apparentent alors beaucoup plus à des conseils<sup>51</sup> qu'à de véritables instructions pour une action concrète. C'est pourquoi l'OI avait conclu que ces éléments ne permettaient pas une réelle appréciation de l'engagement de l'Administration dans la résolution des dysfonctionnements observés.

Devant cette situation, l'OI a testé une approche différente en vue d'une plus grande efficacité face aux constats importants relevés au cours de l'année 2009. Parallèlement à la soumission du rapport, un courrier est adressé à l'Administration pour l'informer des constats majeurs fait au cours d'une mission sans attendre les délais souvent long de validation des rapports<sup>52</sup>. Cette initiative a résulté en l'organisation d'une mission par la DGEF et a abouti à l'élaboration d'un procès verbal ainsi qu'à l'arrêt des activités de la société concernée<sup>53</sup>. Cet exemple ne compense cependant pas le faible pourcentage de prise en compte des recommandations de l'OI. Sur l'ensemble des missions réalisées par l'OI au cours de l'année 2009, 34 observations étaient susceptibles de conduire à l'établissement de PV mais seuls 7 PV relatifs à deux missions<sup>54</sup> ont effectivement été dressés par l'Administration Forestière.

Un autre progrès est à noter en matière de suivi des recommandations sur l'année 2009 : des procès verbaux supplémentaires ont été établis sur recommandation de l'OI<sup>55</sup> suite à une mission conjointe qui n'avait pas sanctionné toutes les infractions relevées sur le terrain.

---

<sup>50</sup> Cas des procès verbaux supplémentaires dressés suite aux constats de l'OI au cours de la mission de novembre 2008

<sup>51</sup> En réponse à ces recommandations, la DGEF a instruit par différentes notes circulaires les services déconcentrés de l'Administration Forestière de « *prendre toutes les dispositions nécessaires afin que les constats de non application de certaines dispositions de la loi forestière et des textes subséquents relevés par l'OI ne soient plus observés* ».

<sup>52</sup> Cas du courrier N° 497/OI FLEG/SCM du 27 juillet 2009 relatif aux constats de la mission indépendante sur laquelle porte le rapport 021.

<sup>53</sup> Bien que la mission de la DF a conclu 1 421 pieds en sus du nombre autorisé contre 2 219 pieds constaté par l'OI, soit un écart de 798 pieds.

<sup>54</sup> Mission conjointe au sein de la concession Abala (SOFIA) et mission indépendante au sein de la concession forestière Bambama (Asia Congo Industries)

<sup>55</sup> Au cours du comité de lecture tenu les 16 et 17 juillet 2009, le président du comité de lecture a instruit les membres de la DF ayant réalisé la mission conjointe de procéder à l'établissement des procès verbaux supplémentaires pour les cas qui n'avaient pas été verbalisés.

### **Exemple de prise en compte des recommandations de l'OI dans un moindre délai :**

La DF a initié une mission de vérification dans le département de la Lékoumou à la suite d'un courrier adressé au DGEF par l'OI. Ce courrier faisait état d'un dépassement du nombre de pieds autorisés de l'ordre de 2 219 pieds par la société Asia Congo Industries dans le cadre de l'exploitation de la coupe annuelle 2009 attribuée à cette société dans l'UFE Bambama. La mission a confirmé les constats faits par l'OI bien que le nombre de pieds coupés en sus ait été revu à la baisse dans le rapport de la Direction des Forêts à 1421 pieds. Un procès verbal de constat d'infraction a été établi conformément aux recommandations de l'OI ainsi qu'une suspension des activités de la société. Une notification des conclusions de la mission de vérification a été adressée par la direction des forêts à la société Asia Congo faisant état d'un montant de 172 520 000 FCFA (263 005 €) de pénalités encourues par la société. Le contentieux ouvert a abouti à la conclusion d'une transaction pour un montant de 100 000 000 FCFA (152 449 €) soit une réduction de 42%.

Ces éléments montrent par ailleurs que la prise en compte des recommandations de l'OI est différente selon le service qui doit prendre l'action - les directions centrales étant plus promptes à réagir que les directions départementales qui attendent de leur hiérarchie des instructions sur les actions à mener.

Au regard des éléments précédemment évoqués, l'OI recommande :

- La mise en place de réunions trimestrielles de suivi pour l'application des recommandations issues des rapports de mission ;
- La régularité dans la tenue des réunions du comité de lecture.

## **VOLET RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LA SOCIETE CIVILE**

### **FORMATION DES EQUIPES HOMOLOGUES**

Le second cycle de formation des trois homologues s'est achevé en novembre 2009. Un rapport final portant sur l'évaluation de la formation reçue a été élaboré par chacun des trois homologues. Il ressort que l'appréhension des concepts et des notions sur l'OI-FLEG a été plus aisée avec l'appui non seulement de l'équipe permanente du projet mais aussi des homologues déjà formés. A la différence du premier cycle de formation, le second a bénéficié des leçons tirées de la première session à travers l'élaboration d'un plan de formation articulé autour de 8 modules<sup>56</sup>. Une phase pratique a suivi l'approche théorique, permettant à chacun des homologues de participer à la réalisation d'au moins 2 missions au cours de l'année 2009, de la planification de la mission à la rédaction des rapports revus par le comité de lecture.

### **REALISATION DE MISSIONS PILOTES PAR LES EQUIPES HOMOLOGUES**

<sup>56</sup> Méthodologie de l'OI-FLEG ; Aperçu des dispositions légales et réglementaires ; Gestion forestière (exploitation, aménagement et transformation/exportation) ; Organisation et fonctionnement du contrôle forestier ; Suivi du contentieux ; Utilisation des outils modernes de contrôle (GPS/SIG) ; Réalisation des missions de terrain ; Rédaction des rapports d'OI-FLEG.

Afin d'évaluer leur maîtrise de l'approche OI-FLEG, les équipes homologues (issues du premier et du second cycle de formation) ont entièrement réalisé 2 missions indépendantes pilotes en 2009 dans les départements de la Sangha (UFA Ngombé, attribuée à la société IFO et UFA Jua-Ikié attribuée à la société SEFYD) et du Kouilou (UFE Boubissi, attribuée à la société TRABEC)<sup>57</sup>. Les rapports issus de ces missions ont été soumis au comité de lecture et sont en attente de validation.

---

## INITIATIVE EN MATIERE DE PERENNISATION DE L'APPROCHE

Dans le but de pérenniser les acquis de l'approche OI-FLEG développée en République du Congo ainsi que de rendre l'action plus durable, dans la perspective de la mise en œuvre de l'APV, les équipes homologues et les experts nationaux du projet ont créé une structure dénommée « Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (CAGDF) ». Cette nouvelle structure, dotée d'une personnalité juridique, dont les buts sont de contribuer à la gestion durable des écosystèmes forestiers et d'améliorer la gouvernance forestière, est le partenaire retenu par REM et FM pour la mise œuvre du projet proposé dans le cadre de l'appel à proposition ENRTP<sup>58</sup>. Ce partenariat a pour finalité le transfert effectif et complet des savoirs et des compétences aux experts nationaux en matière d'observation indépendante.

---

## ETUDE THEMATIQUE SUR LA GOUVERNANCE FORESTIERE

Dans le cadre du volet de renforcement des capacités de la société civile congolaise, le projet OI-FLEG a lancé un appel à proposition restreint aux OSC de la plate forme de gestion durable<sup>59</sup> en juin 2009 pour la réalisation d'une étude thématique sur la mise en application de la loi forestière et la gouvernance. Ce processus a abouti à la sélection de 2 propositions (faites par 2 regroupements de 3 ONG chacun et conduites respectivement par le CEDEV et l'OCDH) sur les aspects suivants : « étude de la participation de la société civile à la gestion forestière dans le cas des concessions aménagées au Nord Congo » et « étude sur les conditions des employés des sociétés forestières : le cas de deux sociétés au Sud Congo ». Il ressort de cette expérience une nécessité d'améliorer la capacité des organisations nationales à rédiger des rapports d'OI pertinents, objectifs et donc crédibles.

---

## ATELIERS DE FORMATION

Au cours de l'année 2009, le projet OI-FLEG a organisé et/ou participé à plusieurs ateliers :

- **Atelier national en République Démocratique du Congo**

Le projet OI-FLEG a participé à un atelier en RDC aux côtés d'une trentaine d'ONG de la sous-région du bassin du Congo sous la houlette de FM. L'atelier était articulé autour de thèmes en lien avec le REDD, le FLEGT et l'OI-FLEG : les droits des communautés, les éléments fondamentaux d'un projet d'OI-FLEG, l'implication de la société civile dans l'OI-

---

<sup>57</sup> La mission dans le département de la Sangha a été réalisée du 25 juillet et 7 août 2009 et celle dans le département du Kouilou du 27 août au 1<sup>er</sup> septembre 2009.

<sup>58</sup> Programme thématique sur l'environnement et les ressources naturelles de l'Union Européenne qui inclut une ligne budgétaire pour le financement d'activités dans le domaine du FLEGT.

<sup>59</sup> Regroupement des OSC congolaises impliquées dans le processus de négociation de l'APV

FLEG, le processus de négociation de l'APV FLEGT et l'élaboration d'un cadre logique en utilisant la méthodologie SMART.

Les principaux résultats obtenus ont été l'élaboration et le développement de stratégies concrètes pour le REDD, le FLEGT et l'OI-FLEG en RDC, l'identification et la formulation de projets portant sur les problèmes spécifiques liés à l'exploitation illégale des forêts et les droits des communautés ainsi que l'identification de sources potentielles de financement.

- **Ateliers nationaux en République du Congo**

Deux ateliers de renforcement des capacités des acteurs départementaux de la société civile congolaise se sont tenus respectivement en mai et juin 2009 à Brazzaville. 23 OSC de 9 départements du Congo œuvrant dans les secteurs Forêts et Environnement, Droits des communautés et peuples autochtones, Agriculture et Foresterie communautaire y ont participé.

Le premier atelier a permis de renforcer la compréhension des enjeux de la gouvernance forestière par la société civile locale et de donner à cette dernière quelques éléments techniques pour la réalisation de suivis de base, notamment sur des problématiques d'ordre socio-économique comme le suivi du taux de réalisation des cahiers des charges inclus dans les conventions des sociétés exploitantes.

Cette formation a débouché sur la mise à disposition d'un financement pour chacun des groupes départementaux en vue de la réalisation, sur une période d'un mois, d'enquêtes de terrain portant sur le respect des obligations des cahiers de charges des exploitants.

Le second atelier a servi de cadre d'échanges autour des rapports produits par les différents groupes d'OSC. La méthodologie appliquée, les résultats obtenus, de même que les contraintes rencontrées ont fait l'objet d'un examen approfondi. Les rapports d'enquêtes n'ont pas été diffusés, ni transmis au MDDEF, car considérés comme faisant partie intégrante des activités de formation.

Ce programme de formation a également permis de mener une évaluation des besoins complémentaires en termes de formation, en vue du développement d'un après projet. Un autre résultat notable est l'engagement des OSC à consolider la relation avec le projet OI-FLEG et à mettre en place un réseau d'échange d'informations et de partage d'expériences - au centre duquel le CAGDF se trouvera.

- **Atelier sous régional**

Le 2<sup>e</sup> atelier sous régional s'est tenu du 27 au 29 octobre 2009 à Brazzaville et a regroupé 22 OSC de la République du Congo, du Gabon, de la République Démocratique du Congo et de la République Centrafricaine. Essentiellement axés sur un volet technique, les objectifs de cet atelier avaient été définis en étroite collaboration avec les organisations ayant participé au premier atelier sous régional en mars 2009. Les activités de l'atelier ont été orientées sur les techniques d'analyse des documents de chantier d'exploitation forestière<sup>60</sup> et de contrôle sur le terrain (techniques de cubage, utilisation du GPS sur le terrain et applications pratiques du

---

<sup>60</sup> Carte de comptage, carte d'exploitation, autorisation de coupe, carnet de chantier, carnet de feuille de route, états de production, registre entrée parc usine

GPS en lien avec l'OI). Les échanges entre pays ont principalement porté sur le processus d'attribution des titres d'exploitation et l'implication de la société civile aux négociations des cahiers des charges.

Les participants se sont engagés à s'investir dans le développement des approches OI-FLEG dans leur pays respectif et à soutenir les demandes de mise en œuvre d'OI-FLEG en cours au Gabon, en République Démocratique du Congo et en République Centrafricaine.

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE

### COMITE DE PILOTAGE

Une réunion du comité de pilotage du projet a eu lieu le 19 mai 2009. Outre les aspects liés à la mise en œuvre du projet figuraient à l'ordre du jour le suivi et l'évaluation de l'application des recommandations de l'OI par l'Administration Forestière. Sur ce point, l'OI avait préparé un document de synthèse récapitulant l'ensemble des recommandations émises et les différentes réponses apportées par l'AF. Ce document a servi de base pour le travail du comité. A l'issue des débats les principales recommandations suivantes ont été prises :

- Qu'une réunion de travail entre l'OI et la DF se tienne rapidement pour traiter des précisions à donner sur le suivi des recommandations par le MDDEF ;
- Que l'OI planifie la réalisation de missions de terrain, dans le but spécifique de suivre la prise en compte des recommandations auprès des DDEF ;
- Que la procédure de compte rendu à l'occasion des séances de débriefing entre l'équipe de l'OI et les représentants des DDEF soit appliquée systématiquement ;
- Que la participation aux réunions du comité de lecture soit ouvertes aux bailleurs de fonds intéressés, sous réserve d'une demande par courrier de leur part auprès de l'AF ;
- Qu'un comité de suivi et d'évaluation du projet se tienne entre le 16 et le 19 juin 2009 en vue de traiter de la question de pérennisation de l'approche.

Les recommandations relatives à la tenue d'une réunion sur le suivi des recommandations et à la tenue du comité de suivi ne sont à ce jour pas encore appliquées.

### PROBLEME SURVENU AU COURS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Le projet a été au centre d'une polémique suscitée par la publication d'un article de presse reprenant les grandes lignes du résumé exécutif du rapport annuel de l'OI-FLEG dont la rédaction a été faussement attribuée à l'un des membres de l'équipe du projet. Devant cette situation représentant une violation des principes fondamentaux du journalisme, le projet a dans un premier temps dégagé sa responsabilité vis-à-vis de ladite publication avant de soumettre un droit de réponse qui a été publié dans le journal en question afin de rétablir la vérité à ce sujet.

### EXTENSION DE LA PERIODE DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Une demande de prolongation de la durée de mise en œuvre du projet sur 9,5 mois - en repoussant la date de clôture du projet en septembre 2010- a été soumise auprès de la DUE Congo en novembre 2009. L'extension sollicitée avait pour objectifs d'utiliser le reliquat budgétaire résultant du démarrage tardif des activités de terrain<sup>61</sup> pour consolider les résultats obtenus et de finaliser les différentes activités engagées. A cet effet, un avenant a été signé en décembre 2009 avec la DCE, sur la base duquel un nouvel ordre de mission permanent d'une durée d'un an a été délivré à l'OI et un avenant au protocole d'accord d'avril 2007 a été signé avec le MDDEFE le 30 avril 2010.

---

<sup>61</sup> Le retard pris au démarrage des activités a résulté du temps requis pour l'élaboration, la négociation et la signature des différents documents de base nécessaires à la mise en œuvre du projet (Protocole d'Accord, Termes de Référence et Ordre de Mission Permanent), soit un an à compter de la signature du contrat de subvention avec l'UE.